

Samverkan i regelgivningsprocessen: teori och praktik

- Litteraturoversikt och en fallstudie av
Transportstyrelsens arbete



© Transportstyrelsen

Väg- och järnvägsavdelningen
Enheten för verksamhetsutveckling och stöd

Denna promemoria finns tillgänglig på Transportstyrelsens webbplats
www.transportstyrelsen.se

Dnr/Beteckning TSG 2016-1678
Författare Josefine Tapper
Månad År December 2016

Eftertryck tillåts med angivande av källa.

Förord

Detta arbete har utförts som en del av praktiktjänstgöring på Transportstyrelsen under hösten 2016, och inom ramen för ett forskningsprojekt som genomförs av Centrum för Transportstudier (CTS) – Samhällsekonomisk analys av regleringar. I promemorian har samverkan med omgivande samhälle analyserats utifrån både ett internationellt perspektiv och i mer ingående detalj genom en granskning av Transportstyrelsens föreskriftsarbete. Underlaget baseras bland annat på vetenskapliga studier, rapporter från internationella organisationer, lagar, samt myndighetens interna rutiner och vägledningar.Handledare har varit Sara Forsstedt, Transportstyrelsen, och Lena Nerhagen, VTI – ett stort tack till er. Värdefulla synpunkter har inhämtats från Lena Ersson, Kristofer Elo, Martin Hedberg, Karin Michaelsson och Linda Norberg. Ett tack riktas även till deltagarna på seminariet som hölls 6/12 2016 och övriga som lämnat synpunkter.

Författare av denna promemoria är Josefine Tapper, student på Politices Kandidatprogram vid Linköpings universitet. Rapporten innehåller värdefulla kunskaper och rekommendationer som Transportstyrelsen kommer att beakta i sitt fortsatta utvecklingsarbete. Författaren svarar själv för innehåll, slutsatser och förslag i rapporten. Beslut i ärendet har fattats av Stina Eklund, sektionschef för Omvärld, Transportstyrelsen.

Stina Eklund
Borlänge, december 2016.

Sammanfattning

Att kombinera effektivitet med legitimitet och transparens är en svår utmaning som politiska beslutsfattare ställs inför dagligen. Med anledning av de omfattande och tekniskt komplexa problem samhället ofta står inför, finns utöver folkvalda politiker även sakkunniga tjänstemän på myndigheter och departement som bidrar till genomförandet av politiken. Det finns därmed en risk att den demokratiska aspekten i beslutsfattandet ifrågasätts, eftersom folkets vilja kanske inte representeras i samma utsträckning. Ett sätt att närma sig samhället är samråd, där remittering är det vanligaste bland svenska myndigheter. Samråd med samhället är viktigt ur flera aspekter, men framför allt fungerar det som ett informationsutbyte mellan statliga instanser och övriga samhället. På så sätt blir det enklare för beslutsfattare att bilda sig ett helhetsperspektiv, samt identifiera konsekvenser och berörda aktörer. Förutom att politiken kommer närmare allmänheten, så förväntas det bidra till bättre implementering genom ökad acceptans för förslagen och därmed bättre efterlevnad.

Promemorian är en del i Forsstedt och Nerhagens projekt *Samhällsekonomisk analys i regelgivningsarbetet* (2016) och syftar till att kartlägga betydelsen och genomförandet av samråd med samhället. Utifrån aktuell litteratur jämförs de olika krav som ställs på statliga instanser i USA, EU och Sverige. Dessutom har en begränsad fallstudie genomförts där Transportstyrelsens arbete med samråd och remittering granskats i detalj, med syfte att belysa hur en svensk myndighet arbetar med detta i praktiken. Målet är att svara på *när* allmänheten involveras, *vem* som tillfrågas och *hur* det genomförs.

Internationellt har arbetet med samråd i beslutsfattande utvecklats under de senaste åren och fokus har legat på konsekvensanalyser och dialog med berörda aktörer. EU har sedan 2002 arbetat aktivt med detta och även USA har utvecklat sitt arbete, bland annat genom att införa systematisk utvärdering av regler. Det genomgående målet med föreskrifter för OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development), EU, USA och Sverige är förenkling, effektivisering och förståelse. Regleringar ska främja

samhällets intressen och det krävs därför ett omfattande för- och efterarbete vid regelgivning. I Sverige finns det ett behov av att utveckla en systematik för konsekvensutredningar, för hur omgivande samhället ska involveras, samt för utvärdering och uppföljning av regler. Regeringsformen ställer krav på involvering av samhällsaktörer, men det saknas ingående detaljer om *hur* detta ska gå till och *vilka* som ska tillfrågas.

För att kunna få en blick över Transportstyrelsens arbete med involvering av samhället har 47 ärenden analyserats. Resultaten från fallstudien visar att det i huvudsak är andra myndigheter och företag som blir kontaktade för samråd. Organisationer och medborgare blir inte tillfrågade i samma utsträckning, vilket riskerar att ge en felaktig bild av hur det omgivande samhället påverkas av myndighetens åtgärder. Resultaten visar dessutom att svarsfrekvensen är relativt låg, särskilt bland företag och organisationer. Utöver det visar granskningen att det i över hälften av ärendena saknas relevant dokumentation i diariet, vilket är problematiskt ur ett demokratiskt perspektiv med hänsyn till både transparens och legitimitet. En brist i sammanhanget är att det saknas en rättslig definition av begreppen samråd och remiss, vilket i vissa fall verkar hämma myndighetens dialog med externa aktörer.

Promemorian avslutas med en djupare diskussion kring och analys av resultaten, samt slutligen rekommendationer och förslag på fortsatt arbete i syfte att förbättra dialogen och informationsutbytet med omgivande samhälle.

Innehållsförteckning

1	INLEDNING	9
1.1	Bakgrund.....	9
1.2	Syfte.....	10
1.3	Frågeställning	11
1.4	Metod.....	12
1.5	Avgränsning.....	13
1.6	Disposition	13
2	LITTERATURÖVERSIKT	14
2.1	OECD:s riktlinjer för regleringspolitik och regulatory impact assessments	14
2.2	Europeiska unionen, "Better Regulation" och e-demokrati.....	16
2.3	USA:s politiska regelsystem och retrospektiva utvärderingar	17
2.4	Remissförfarandet i Sverige	19
2.5	Krav på regleringsmyndigheter i Sverige.....	22
2.6	Transportstyrelsen	23
2.7	Sammanfattande slutsatser av litteraturöversikten samt jämförelse mellan USA, EU och Sverige.....	25
3	FALLSTUDIE.....	28
3.1	Urval.....	28
3.2	Metod.....	30
3.3	Resultat.....	31
3.4	Externremiss	32
3.5	Antal tillfrågade och svarande aktörer, samt svarsfrekvens	34
3.6	Samråd	35
3.7	Krav på dokumentation	36
3.8	Tidsskede och svarstid	38
3.9	Sammanfattande kommentarer	38
4	DISKUSSION.....	39
4.1	Sverige i förhållande till den internationella utvecklingen	39
4.2	Företag i fokus	42
4.3	Utmaningen med att involvera medborgarna – är det överhuvudtaget nödvändigt?	43
4.4	Myndighetens rutiner, arbetsätt och ambitionsnivå	46
5	SLUTSATS OCH REKOMMENDATIONER.....	48
5.1	Ett mer proaktivt arbetsätt, tidigare dialog och löpande kontakt.....	49
5.2	Fortsatt utveckling av konsekvensutredningar, behovet av utvärdering och ett mer representativt urval	51
5.3	Behovet av varierande kontakt och ökad transparens	52
5.4	Förslag på fördjupning	53

REFERENSER.....55

1 Inledning

Statliga bestämmelser, regleringar, är ett verktyg för staten att styra marknader och skapa bättre förutsättningar för en ökad välfärd i samhället. Det har under en längre tid pågått diskussioner internationellt om hur stater på ett så effektivt och demokratiskt sätt som möjligt ska utföra lagstiftningar och beslutsfattande. USA och Organisationen för Ekonomiskt Samarbete och Utveckling (OECD) har under åren arbetat aktivt för att ta fram systematiska metoder för hur regleringar ska utformas. En stor del av deras fokus har legat på konsekvensanalyser och allmänhetens medverkan (OECD, 2012; DeMenno, 2016). I Sverige har utredningsarbetet förändrats märkbart under senare år, men beredningsprocessen vad gäller remissförfarandet har däremot inte utvecklats i samma takt (Tarschys och Johansson, 2014). Medborgarna är inte längre representerade i samma omfattning, vilket gör att det kan finnas anledning att ifrågasätta den representativa demokratin. Denna promemoria utgör en kartläggning av samhällets involvering i myndigheters beslutsfattande utifrån aktuell litteratur, samt en granskning av Transportstyrelsens arbete med samråd och remiss utifrån ett urval av myndighetens konsekvensutredningar.

1.1 Bakgrund

Enligt Rose-Ackerman (2013) är det idag inte realistiskt för moderna stater att uteslutande begränsa beslutsfattandet till politikerna. Detta beror bland annat på att det innefattar sakfrågor som är dynamiska, tekniskt komplexa och kräver stor sakkunskap. Beslutsfattare, det vill säga politiker, kan inte besitta all den expertkunskap som krävs, utan bör snarare vara generalister med en bred och övergripande kompetens. Som en följd av detta har förvaltningssystemet och lagstiftningsprocessen utformats så att mål och ramar utarbetas av landets politiker och utifrån det arbetar tjänstemän och sakkunniga självständigt för att uppfylla målen. Petersson (2016) menar att det är ett effektivt tillvägagångssätt för att uppnå politikernas mål, sett både ur ett ekonomiskt och kompetensmässigt perspektiv. Det kan däremot skapa en del problem vad gäller den demokratiska aspekten. När uppdrag delegeras från folkvalda politiker till tjänstemän och sakkunniga, som förvisso ska förhålla sig objektivt till

arbete och mål, riskerar folkets vilja att inte representeras i samma utsträckning och ansvaret decentraliseras. Lagstiftningsprocessen kräver därför transparens och delaktighet för att undvika maktmissbruk och för att allmänheten ska kunna utkräva ansvar.

Samråd¹ med samhället² anses generellt vara en mycket viktig del i det moderna demokratiska samhället och i såväl Sverige som inom Europeiska Unionen (EU) och i USA är allmänhetens deltagande ett krav reglerat i lag (Tarschys och Johansson, 2014). Trots det är forskningen begränsad om hur effektivt remissförfarandet faktiskt är och hur stor inverkan allmänheten har på regleringsprocessen (DeMenno, 2016). Även Tarschys och Johansson (2014) framhäver att forskningen som bedrivits inom EU är begränsad. Samråd med samhället förefaller ha en positiv inverkan på allmänhetens uppfattning av regleringsprocesser, samt när det kommer till acceptens och efterlevnad av regleringar (DeMenno, 2016). Det ger dessutom allmänheten en större inblick i politikernas arbete och en ökad tillit till beslutsfattarna (Irvin och Stansbury, 2004). Samråd skapar ett informationsutbyte mellan samhället och myndigheter och de eventuella konsekvenser som regleringen bidrar till kan lättare uppmärksammas. Ett bredare perspektiv och ett bättre underlag leder till en reducerad risk att beslut fattas på felaktiga grunder. Det blir dessutom lättare för myndigheter att prioritera och effektivisera arbetet. (DeMenno, 2016) Förutom att politiken kommer närmare allmänheten, blir besluten bättre implementerade (Irvin och Stansbury, 2004).

1.2 Syfte

Syftet med studien är att, utifrån ett demokratiskt perspektiv med fokus på transparens och legitimitet, kartlägga den teoretiska diskussionen om betydelsen och genomförandet av samråd med

¹ Samråd syftar i rapporten generellt till involvering av allmänheten/samhällets intressenter. Hur allmänheten involveras kan ske på olika sätt och samråd används som ett samlat begrepp för alla dessa tillvägagångssätt. När det kommer till myndigheters arbete är det dock viktigt att notera att samråd och remiss bedöms som två separata sätt att involvera aktörer. Det finns ingen svensk rättsligt definierad skillnad mellan begreppen.

² Samhället är ett brett begrepp men syftar i det här avseendet till olika intressenter och berörda parter. Det kan till exempel vara andra myndigheter, företag, industrier, intresseorganisationer och civila medborgare.

samhället i lagstiftningsarbetet. Promemorian avser även att jämföra hur detta arbete bedrivs i USA, EU och Sverige och vilka olika krav som ställs på dess statliga instanser. Specifikt ska remisshanteringen i samband med konsekvensutredningar, gjorda av Transportstyrelsen, studeras för att belysa hur en svensk myndighet arbetar med detta i praktiken. Baserat på resultaten diskuteras möjliga förändringar i myndighetens, och i viss mån Sveriges, arbete.

1.3 Frågeställning

En nyligen genomförd studie på Transportstyrelsen har studerat hur Sveriges arbete med konsekvensutredningar skiljer sig från det arbete med "Regulatory Impact Assessment" som används i exempelvis EU. En viktig del i denna metodik är transparens i beslutsfattandet och det har väckt frågan: Hur arbetar svenska statliga instanser med allmänhetens delaktighet? (Forsstedt och Nerhagen, 2016) Det huvudsakliga problemet med att inte involvera samhället i den utsträckning som skulle vara önskvärd är att demokratiska värden som tillit, ansvarsutkrävande och representation av folkets vilja inte hörsammas i tillräckligt stor omfattning. Den genomgående uppfattningen i litteraturen är att forskningen är begränsad när det kommer till effekterna av delaktighet och transparens i regleringsprocessen och politiskt beslutsfattande. (Tarschys och Johansson, 2014; DeMenno, 2016) Genom att kartlägga den aktuella vetenskapliga diskussionen och visa hur USA, EU och Sverige använder sig av olika metoder för att involvera intressenter och allmänheten i beslutsfattandet kan fördelar och nackdelar med metoderna skildras.

Målet med fallstudien är att, baserat på arbetet vid en myndighet, studera den praktiska tillämpningen av samråd med samhället och svara på *när* allmänheten involveras, *vem* som tillfrågas och *hur* det genomförs. På så vis finns även möjligheten att undersöka om en svensk myndighets arbete skiljer sig från tillämpningen inom EU och USA.

1.4 Metod

Promemorian inleds med en litteraturoversikt över hur beslutsfattarnas samråd med samhället ser ut i USA, EU och Sverige. Underlaget har framför allt varit vetenskapliga studier, beskrivningar av lagar samt rapporter från internationella organisationer, huvudsakligen OECD och EU eftersom det är främst de som publicerat rapporter om hur regelgivningsarbetet³ kan förbättras. Som tidigare nämnts så är forskningen inom området begränsad och på grund av detta har källor och referenser koncentrerats till ett fåtal vetenskapliga texter. Genom att läsa olika typer av dokumentation, både vetenskapliga och från statliga instanser och internationella organisationer, görs ett försök att skapa ett bredare och mer multilateralt perspektiv på ämnet.

Analysen baseras även på en begränsad fallstudie av en del av Transportstyrelsens verksamhet. För att öka förståelsen för verksamheten och vad föreskriftsarbetet innebär i praktiken har intervjuer med fyra anställda genomförts, tre utredare och en jurist. Syftet med intervjuerna är att fånga in olika perspektiv och uppfattningar om hur processen med föreskriftsarbetet, i synnerhet vad gäller samråd och remiss, fungerar. Det parallella arbetet på myndigheten och möjligheten att följa anställda i den dagliga verksamheten har också bidragit till en ökad kunskap och förståelse för processerna. Det pågår bland annat ett utvecklingsarbete med konsekvensutredningar på Transportstyrelsen. Det har inneburit att det funnits möjlighet att medverka på både interna och externa möten där Transportstyrelsens behov gällande konsekvensutredningsarbetet överlag har diskuterats. Exempel på sådana möten är ASEK:s⁴ samrådsmöte med vetenskapliga rådet och möte med interna nätverket för konsekvensutredningar. Metoden kan ses som en enklare version av följeforskning, vilket innebär att processer följs och utvärderas fortlöpande snarare än i efterhand (Cars och Engström, 2016).

³ Med regel, reglering och lagstiftning avses i denna rapport framför allt författningar, så som lag, förordning, föreskrift och reglering, som myndigheter samt EU arbetar med. I andra sammanhang kan reglering ha en bredare betydelse och till exempel syfta på marknadsregleringar i form av styrmedel.

⁴ Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn

Därutöver har remissförfarandet i ett urval av genomförda konsekvensutredningar undersökts. Metoden som har använts bygger på en så kallad scorecard-metodik och beskrivs närmare under avsnittet metod i fallstudien.

1.5 Avgränsning

Jämförelsen har begränsats till USA, EU och Sverige för att undersöka om metoderna gällande samråd med samhället skiljer sig åt i olika politiska system. OECD:s rekommendationer har granskats dels för att Sverige är ett medlemsland och dels för att de, med sina 35 medlemsländer, ger ett mer internationellt perspektiv på regleringsmetoder. De arbetar alla med Regulatory Impact Assessment (RIA) men metoden är i olika utvecklingsstadier, vilket gör en jämförelse intressant.

Den genomförda fallstudien är begränsad och urvalet ger inte en heltäckande bild av myndighetens arbete avseende samråd med externa aktörer. Den bedöms dock vara tillräckligt omfattande för att ge en övergripande uppfattning om hur samarbetet med externa aktörer fungerar i samband med föreskriftsarbetet på Transportstyrelsen.

1.6 Disposition

I avsnitt 2 presenteras inledningsvis en kort introduktion till litteraturöversikten och därefter följer en översikt över OECD:s rekommendationer gällande regleringar. Avsnittet fortsätter med hur samråd med samhället genomförs i USA, EU och Sverige. Avslutningsvis sammanfattas avsnittet med vad motiven för samråd är samt en jämförelse mellan de olika aktörerna och vilka problem beslutsfattare står inför.

Avsnitt 3 innehåller en redogörelse av fallstudien, metod och urval. Därefter presenteras resultaten från fallstudien med fokus på externremiss, samråd, krav på dokumentation och tidsskede och svarstid. Avsnittet avslutas med sammanfattande kommentarer.

Avsnitt 4 innehåller en diskussion om slutsatserna utifrån litteraturstudien och fallstudien. Brister i arbetet och potentiella utvecklingsområden lyfts fram utifrån den internationella jämförelsen samt myndighetens egen verksamhet.

Slutligen, i avsnitt 5, presenteras slutsatser, rekommendationer och förslag på fortsatt arbete och fördjupning.

2 Litteraturöversikt

Effektivt beslutsfattande har under en längre tid diskuterats i internationella organisationer och inom olika länder (OECD, 2012; DeMenno, 2016). Resultatet av granskningarna som har gjorts är att konsekvensanalyser är nödvändiga och att allmänhetens deltagande är väsentligt för att beslutsfattandet ska vara legitimt och transparent. Den generella uppfattningen i litteraturen är dock att forskningen kring just effekterna av samråd är otillräcklig. Det saknas empiriska studier om i vilken omfattning allmänhetens åsikter beaktas, vilka som utgör allmänheten och om det genererar i bättre beslut. Genom att granska statliga texter, organisationers utredningar och diverse akademisk litteratur kan det särskiljas att USA, OECD, EU och Sverige arbetar på olika sätt när det kommer till beslutsfattande, transparens och delaktighet. Genom att skildra dessa olika arbetssätt kan fördelarna och nackdelarna med de olika systemen belysas och på så sätt framhävs även den övergripande problematiken med dagens regleringsprocesser.

2.1 OECD:s riktlinjer för regleringspolitik och regulatory impact assessments

OECD har sedan 1995 arbetat aktivt med att utveckla och förbättra rekommendationer och internationella riktlinjer för regleringspolitik. Syftet är att uppfylla politiska mål och ha en positiv inverkan på ekonomin, samhället och miljön där konsultation, transparens och allmänhetens deltagande är av största vikt. På OECD:s hemsida kan följande läsas:

“Regleringspolitik handlar om att uppnå regeringens mål med hjälp av förordningar, lagar och andra instrument för att leverera bättre ekonomiska och sociala resultat och därmed förbättra situationen för medborgare och företag.”

I mars 2012 publicerade OECD en omfattande rapport innehållande riktlinjer för en effektiv regleringspolitik. Rapporten har arbetats fram bland annat med grundlig hjälp från offentliga samråd och kommittéer, samt experter både inom och utanför OECD. Ur ett demokratiskt perspektiv, med fokus på transparens och samhällets deltagande, innehåller rapporten flera intressanta aspekter. Den fokuserar bland annat på vikten av en öppen lagstiftningsprocess och betonar att syftet med regleringar är att främja samhällets intressen. Regleringar ska vara tydligt utformade så att de är lätta att förstå och efterleva. OECD framhäver även betydelsen av att ge allmänheten tillfälle att komma med synpunkter under arbetets gång. Enligt organisationens rekommendationer bör myndigheter bland annat utveckla en systematik för att aktivt involvera intressenter under regleringsprocessens gång, informera allmänheten och publicera relevant information med hjälp av till exempel internet, samt utföra konsekvensanalyser (som beskrivs mer detaljerat i nästa stycke) och konsultera intressenter i samband med det arbetet. (OECD, 2012)

Ett viktigt steg i regleringsprocessen är genomförandet av det som OECD kallar för Regulatory Impact Assessment (RIA) och som på svenska kan översättas till konsekvensanalyser. OECD menar att RIA bör genomföras som ett av de första stegen i processen för att få bästa möjliga effekt. Huvudsyftet med RIA är att identifiera de politiska målen, utreda om reglering är nödvändigt eller om det finns alternativa åtgärder för att uppnå målen och vad som i så fall är det mest effektiva. Konsekvensanalyser bör publiceras för allmänheten för att intressenter ska ha tid att framföra synpunkter och i sin tur förbättra det politiska beslutsfattandet. OECD:s rapport belyser även vikten av att dessa konsekvensanalyser genomförs både vid framtagandet av nya regleringar, men även integreras i processen för utvärdering och revision av redan existerande regleringar. Syftet med utvärderingen är att reducera onödiga kostnader och identifiera

eventuella konsekvenser som under framtagandet av regeln inte kunnat förutses. (OECD, 2012)

2.2 Europeiska unionen, "Better Regulation" och e-demokrati

Under 2002 påbörjade Europeiska Unionen (EU) arbetet med "Better Regulation" och 2012 introducerades "Regulatory Fitness and Performance programme" (REFIT)⁵. Programmet innefattar allmänna riktlinjer framtagna i syfte att utforma regleringar så att de uppnår de politiska målen till lägsta möjliga kostnad. EU vill uppmana medlemsländer att arbeta för ett transparent beslutsfattande, som genomförs på sakliga, faktabaserade grunder och med hjälp av företag, intressenter och medborgare (Europeiska Kommissionen, 2015). EU har sedan 2003 använt sig av metoden med konsekvensanalyser, som de kallar Impact Assessment (IA). Syftet med IA är att på ett legitimt sätt kunna utforma och motivera regleringar med hjälp av evidensbaserade bedömningar och konsekvensbeskrivningar (European Institute of Public Administration, 2015).

Det ställs vissa krav på konsekvensanalyserna som genomförs av EU. De ska bland annat inkludera nytta och kostnader, alternativa åtgärder och regleringsalternativ samt belysa de ekonomiska, sociala och miljömässiga effekterna. Det ställs dessutom krav på konsultation och transparens där EU under arbetets gång ska föra en dialog med berörda parter. Konsekvensanalyserna måste offentliggöras på EU:s hemsida under minst tolv veckor för att allmänheten ska ha möjlighet att komma med synpunkter. (European Institute of Public Administration, 2015)

Tarschys och Johansson (2014) menar att den teknologiska utvecklingen har ökat möjligheterna för samråd på internet och genom sociala medier. Utvecklingen har fått namnet e-demokrati och det huvudsakliga syftet är att skapa debatt och opinionsbildning på internet samt att vidga och fördjupa folkstyret. E-demokrati finns idag

⁵ REFIT är ett program framarbetat av EU-kommissionen, med syfte att förenkla och förtydliga lagstiftningen samt stabilisera regelverket för att minska kostnaderna och öka tillväxten för medlemsländerna (Europeiska Kommissionen, 2016a).

i flera olika former och EU använder sig till viss del av det, bland annat genom on-line polls⁶ och e-petitions⁷. Tarschys och Johansson använder begrepp som "strukturerad dialog" och "europeiska offentliga rum" när de beskriver EU:s arbete med att utveckla samråd med samhället och minska klyftan mellan beslutsfattare och medborgare. Med e-demokrati önskar beslutsfattarna öka tillgängligheten och effektiviteten i beslutsfattandet och då är internet ett användbart verktyg.

Utöver den fortsatta utvecklingen av transparens och delaktighet, menar Hines (2016) att det även finns ett behov av att kombinera politiskt beslutsfattande med vetenskap. Som en ytterligare åtgärd i arbetet med "Better Regulation" har EU introducerat ett samarbete mellan Kommissionen och "Scientific Advice Mechanism" (SAM). SAM är en politiskt oberoende grupp forskare vars uppgift är att bistå Kommissionen med högkvalitativa vetenskapliga rekommendationer. SAM har också som uppgift att påpeka brister i arbetet med IA (Europeiska Kommissionen, 2016b). Enligt Hines (2016) har det bland annat uppmärksammats att det inte ställs något krav på att utredare och författare av IA ska referera eller beskriva metoden för hur vetenskapliga bevis har inhämtats. Resultatet kan bli att fakta och statistiska värden kan ses som godtyckliga och anpassade för att främja ett visst politiskt intresse.

2.3 USA:s politiska regelsystem och retrospektiva utvärderingar

I USA är den politiska makten uppdelad på tre olika institutioner. Kongressen är den enda institutionen med auktoritet att stifta lagar, vilket är reglerat i den amerikanska konstitutionen. Kongressen har i sin tur beslutat att delegera en viss del av arbetet till enskilda federala tillsynsmyndigheter. Dessa myndigheter utfärdar regleringar för att uppnå de mål och krav som kongressen ställer. Regleringarna har i stort sett samma kraft och verkan som en lag och av denna

⁶ En opinionsundersökning som sker på internet, ofta med förbestämda flervalfrågor (Europeiska Kommissionen, 2015)

⁷ Karlsson och Åström (2014) beskriver e-petitioner som ett digitaliserat påverkansförsök, vilket sker genom att en enskild eller grupp människor uppmärksammar specifika sakfrågor, påvisar befintliga orättvisor eller föreslår konkreta politiska åtgärder. Tyngden i påverkansförsöket avgörs genom hur många signaturer den har.

anledning har myndigheterna en skyldighet att påvisa att regleringarna är välmotiverade. Tillsynsmyndigheter gör omfattande cost-benefit analyser (CBA)⁸ av de möjliga regleringsalternativen med syfte att identifiera alla berörda parter och eventuella konsekvenser. Utifrån det övergripande material de arbetat fram föreslår de därefter den mest effektiva åtgärden. (The Office of Management and Budget and the Secretariat General of the European Commission, 2008)

I USA har myndigheter under en längre tid arbetat aktivt med konsekvensanalyser i samband med framtagandet av regleringar. Under 2011 och 2012 introducerade president Barack Obama retrospektiva utvärderingar som syftade till att analysera effekterna av redan implementerade regleringar. Att samhället ständigt utvecklas, såväl politiskt, tekniskt som ekonomiskt, är en av anledningarna till varför utvärderingar bör göras. Regler som arbetats fram för flera år sedan har inte säkert samma effekt idag som då. Uppdaterade och välmotiverade regleringar är en förutsättning för fortsatt samhällsutveckling (Dudley, 2010). Trots de många fördelarna med retrospektiva utvärderingar uttrycker DeMenno (2016) att arbetet med dem för närvarande är i begynnelsestadiet och att det krävs mycket innan utvärderingarna blir lika omfattande som konsekvensanalyserna. DeMenno diskuterar vidare att de empiriska studierna kring effekterna av utvärderingarna är begränsade. Amerikanska regleringsmyndigheter fortsätter dock att utveckla arbetet med utvärdering av regleringar i syfte att effektivisera det politiska beslutsfattande.

Administrative Procedure Act of 1946 (APA)⁹ är en lag vars huvudsakliga syfte är att styra den process genom vilken federala myndigheter utvecklar och utför regleringar (US Environmental Protection Agency, 2016). I APA är det tydligt uttryckt att allmänheten både ska informeras om myndigheters regleringsförslag och ha

⁸ CBA är engelska för samhällsekonomisk lönsamhetskalkyl.

⁹ APA är en amerikansk författning i "U.S. Code", som är en lagsamling av de permanenta lagar som antagits av den federala kongressen (Justia U.S. Law, 2016). Sverige saknar motsvarighet till APA i den bemärkelse att det inte finns någon lag som tydliggör myndigheters ansvar gentemot allmänheten och medborgarna i föreskriftsprocessen. Den lag som i Sverige styr myndigheters arbete och till viss del skyddar enskilda medborgares rättigheter är förvaltningslagen (1986:223) och förvaltningsprocesslagen (1971:291).

möjlighet att uttala sig om dem. Detta gäller såväl under framtagandet av en ny reglering som under utvärderingar av redan befintliga regler (DeMenno, 2016). Berörda lobbyorganisationer och företag är ofta medvetna om planerna för en ny reglering och kontaktar självmant myndigheten. APA säkerställer dock att även allmänheten¹⁰ får chans att uttrycka sig. Det finns flertalet tillfällen för intressenter att uttrycka åsikter under regleringsprocessens gång, bland annat genom offentliga samråd, konsultation med intressenter samt ”kungörelse och kommentering”¹¹ som sker via publicering av regleringsförslagen på en hemsida kallad “the Federal Register” (Balla och Dudley, 2014). Normalt har allmänheten 30-120 dagar på sig att kommentera regleringen. Kommentarer samlas sedan av den aktuella myndigheten i ett så kallat “rulemaking record” och den slutgiltiga versionen av regleringsförslaget måste baseras på detta (Dudley, 2010). Det är dock inte alla lagförslag som föregås av offentlig publicering. Balla och Dudley (2014) konstaterar att myndigheter sällan involverar allmänheten i rutinärenden som inte förväntas ge några större effekter, medan regleringar som medför betydande konsekvenser publiceras och konsulteras i en större omfattning.

Allmänhetens deltagande i samband med retrospektiva utvärderingar är emellertid inte lika väletablerat som samråden i samband med konsekvensutredningar. DeMenno (2016) och Balla och Dudley (2014) menar dock att det är av yttersta vikt att allmänheten får chans att uttrycka sig även då, eftersom oförutsedda konsekvenser då kan uppdagas och leda till att regleringen omarbetas. Det i sin tur innebär att hela lagstiftningsprocessen börjar om från början, vilket medför att ett system för en bättre implementerad regleringspolitik kan utvecklas.

2.4 Remissförfarandet i Sverige

I Sverige är remissväsendet lagfäst genom 7:2 § i Regeringsformen:

¹⁰ Syftar här i huvudsak på privatpersoner, samhällets medborgare.

¹¹ Kallas på engelska ”public notice and hearing” och innebär att myndigheter måste publicera regleringsförslaget och låta allmänheten kommentera det innan ett beslut fattas. (Quimbee, 2007-2016)

“Vid beredningen av regeringsärenden ska behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs inhämtas från kommuner. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig.”

Syftet med remittering är att få fram ett bättre beslutsunderlag och ett försök att belysa vilka som är de berörda aktörerna, samt ge en tydligare bild av deras intressen. I Sverige bereds förslag framför allt genom statliga utredningar (Tarschys och Johansson, 2014). Under större delen av 1900-talet utgjordes utredningar av en kommitté, där parlamentariker, sakkunniga och företrädare för olika samhällsintressen medverkade. Detta har dock förändrats och idag är det mer vanligt med enmansutredningar eller en så kallad särskild utredare. Däremot har inte själva beredningsprocessen, och huruvida betänkanden sänds ut på remiss, inte utvecklats märkbart. Enligt Petersson (2016) leder den särskilda utredaren ensam utredningen men får ofta stöd av tjänstemän, jurister, sakkunniga och politiska rådgivare. Folkvalda parlamentariker har därför ersatts med professionella tjänstemän som till skillnad från politiker inte byts ut i samband med val. Den representativa demokratin ifrågasätts därmed och Petersson menar att beslut inte längre fattas genom konsensus och det är sällan oppositionen bjuds in att framföra åsikter.

Petersson (2016) menar även att trots att remissväsendet är lagfäst så finns det inga ingående detaljer om hur remissförfarandet ska gå till och vilka som ska tillfrågas. I Sverige är det det berörda departementet som avgör i vilken mån betänkandet ska skickas ut på remiss och vilka som ska tillfrågas. Oftast är det andra berörda statliga instanser som bjuds in att komma med synpunkter och i vissa fall också intresseorganisationer eller företag som kan tänkas påverkas av regleringen. Allmänheten kommer dock i många fall i skymundan och bjuds inte in att komma med åsikter i samma utsträckning. Tarschys och Johansson (2014) belyser ytterligare ett problem med det svenska remissförfarandet; möjligheten för berörda parter att framföra sina åsikter sker oftast först i slutskedet av processen, när ett mer eller mindre färdigt förslag redan har arbetats fram.

Precis som i USA och inom EU arbetar Sveriges regering och riksdag med "hearings" där de bjuder in berörda aktörer och informerar dem om aktuella ärenden och ber dem lämna synpunkter (Regeringen, 2016; Sveriges Riksdag, 2016). Det är ett effektivt sätt skapa ett informationsutbyte, men inget som skyddas av lag eller som är vedertaget bland myndigheter. På svenska myndigheter har försök att tillföra sakkunskap, parts-/intresserepresentation och medborgerligt omdöme tidigare i stället skett genom lekmannastyrelser (SOU 2004:23). Det innebär att styrelseledamöter tillsätts av regeringen eller kommunala organ utan krav på någon särskild kompetens med syfte att skapa en djupare förståelse och bredare kunskap för myndighetens del, samt ge allmänheten större inflytande och insyn. Utöver samråd och remisser är detta ett sätt att legitimera och effektivisera myndigheternas arbete och värna om demokratin. I och med myndighetsförordningen som trädde i kraft den 1 januari 2008 avskaffades lekmannastyrelser med motivet att det råde oklarheter om det var myndighetschefen eller styrelsen som stod som ansvarig inför regeringen (Statskontoret 2014).

Transparens är en av demokratin viktigaste beståndsdelar och den öppna insynen i myndigheternas verksamhet regleras i Sverige av Offentlighetsprincipen. Den är grundlagsskyddad och fungerar som ett skydd för medborgarna genom att motverka korruption och maktmissbruk. Offentlighetsprincipen tar sig uttryck i fyra olika delar (Justitiedepartementet, 2015):

- Allmänna handlingars offentlighet – det vill säga rätten att läsa myndigheters handlingar, såvida de inte omfattas av sekretess
- Yttrandefrihet – innebär att alla har friheten att uttrycka åsikter i tal, skrift och bild.
- Rätt att meddela och offentliggöra uppgifter – gäller för alla, även tjänstemän, såvida det inte bryter mot rikets säkerhet eller om handlingen omfattas av sekretess eller bryter mot tystnadsplikten
- Domstolsförhandlingar – allmänheten och massmedia har rätt att närvara vid rättegångar. I särskilda fall får rätten besluta om att hålla rättegången bakom stängda dörrar.

Grundlagsskyddet är unikt i världen för Sverige och ett av kraven när landet blev medlem i EU år 1995 var vidhållande av Offentlighetsprincipen (Österdahl, 1994). Sverige har utöver att värna om nationens öppenhet även försökt påverka och förbättra offentligheten inom EU genom åren. Enligt Österdahl (2015) skapar dock offentlighetsprincipen en oro bland andra nationer gällande huruvida Sverige kan bevara internationella hemligheter. I och med det intensifierade internationella samarbetet riskerar det att försvaga Sveriges förhandlingskraft och frågan om offentlighet kan inte drivas lika starkt, med hänsyn till känsliga, sekretessbelagda ärenden. Österdahl (2015) menar att resultatet har blivit att mycket av de internationella ärendena stämplas med utrikessekretess och inskränker därmed på den svenska statliga öppenheten.

2.5 Krav på regleringsmyndigheter i Sverige

Forsstedt och Nerhagen (2016) visar genom en studie vid Transportstyrelsen att trots att RIA har utvecklats under en längre tid och numera används regelbundet inom EU, har svenska myndigheter inte introducerat metoden i samma utsträckning. Konsekvensutredningar genomförs till viss del i arbetet med föreskrifter, men metoden är ännu inte fullt utvecklad. Av studien framkom bland annat att Transportstyrelsen i huvudsak beaktar hur företag påverkas av regleringar. Då det framför allt är företagen som drabbas av de direkta kostnaderna som regleringar kan medföra, är deras synpunkter och sakkunskap givetvis av betydelse. Transportstyrelsens bestämmelser påverkar dock i många fall även samhällets medborgare. I Förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning 7 § finns det noggrant beskrivet vad konsekvensutredningen bör innehålla om regleringen får effekter av betydelse för företag. Någon motsvarighet finns inte beskrivet för samhällets övriga aktörer. Företagen skyddas dessutom av Förordningen (2011:118) om myndigheters inhämtande av yttrande från Regelrådet 2 § som garanterar extern kvalitetsgranskning om en föreskrift riskerar att ge betydande effekter för företag. Övriga samhällsaktörer, framför allt den enskilde individen, har inte möjlighet att påverka myndighetens beslut i samma utsträckning som företag och organisationer och skyddas inte heller i samma omfattning av lagen. Om konsekvensutredningar

inte genomförs med ett helhetsperspektiv är risken att alla konsekvenser inte fångas upp och analyseras i den utsträckning som är nödvändig (Forsstedt och Nerhagen, 2016). Regleringarna kan därmed få oförutsägbara och oönskade effekter.

Svenska myndigheter arbetar inte heller med systematisk uppföljning och utvärdering av regleringar i samma utsträckning som på EU-nivå, trots att det finns angivet i Förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning 10 §. Konsekvensutredningar genomförs idag endast vid framtagandet av nya regleringar och mer sällan för att utvärdera och analysera effekterna av en redan implementerad regel (Forsstedt och Nerhagen, 2016). EU:s utvärderingar syftar främst till att undersöka effektiviteten av regleringen, om den är relevant med hänsyn till målet och om den är förenlig med andra lagar (European Institute of Public Administration, 2015). Sveriges bristfälliga arbete med detta gör det svårt att överblicka omfattningen av de konsekvenser som inte kunnat förutses i samband med framtagningen av regleringen. Det är dessutom svårt att veta om det avsedda syftet med regleringen har uppfyllts.

Enligt DeMenno (2016) kan myndigheter, genom att vidga transparensen och allmänhetens deltagande i regleringsprocessen, både innan och efter en ny regel implementerats, effektivisera och kvalitetssäkra sitt arbete på ett bättre sätt än vad som görs idag. Ökad delaktighet bidrar dessutom till ett mer demokratiskt samhälle, ett mer representativt politiskt arbete och ett mer tillförlitligt underlag för beslutsfattare.

2.6 Transportstyrelsen

Vad gäller samråd och remiss i Transportstyrelsens arbete med föreskrifter styrs myndigheten främst av internt framtagna rutinbeskrivningar och vägledningar. I vissa fall styrs arbetet av lagar och förordningar, bland annat genom Förordningen (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner, som gäller *”vid utformningen och utsändandet av blanketter som skall användas huvudsakligen av näringsidkare eller kommuner för att lämna uppgifter som myndigheterna begär”* och

Förvaltningslagen (1986:223) 6 § där det står angivet att myndigheter är skyldiga att hjälpa andra myndigheter inom ramen för den egna verksamheten. Utöver det förekommer det även att Transportstyrelsen i särskilda ärenden måste samråda med, eller höra som det i vissa fall kallas, andra myndigheter enligt förordningar som Luftfartsförordningen (2010:770) 6 kap. 10 § och Vägmarkesförordningen (2007:90) 8 kap. 2 §. Det finns ingen rättsligt definierad skillnad på begreppen samråd och remiss och inte heller inom Transportstyrelsen verkar begreppen vara definierade. Innebörden och konsekvenserna av detta diskuteras mer ingående i avsnitt 3 och 4.

Det enda som är angivet om samråd i Transportstyrelsens rutiner återfinns i Rutinbeskrivningen för föreskriftsarbetet inom väg- och järnvägsavdelningen (2016) där det står angivet att det är gruppledaren för föreskriftsarbetet som ansvarar för att samråd genomförs i de fall det enligt lag är nödvändigt. Därutöver har Näringslivets Regelnämnd (NNR) tillsammans med Statistiska Centralbyrån (SCB), Skolverket, Energimyndigheten och Jordbruksverket arbetat fram rutiner för samråd i samband med insamling av uppgifter från företag baserat på samrådsförordningen (1982:668) och konsekvensutredningsförordningen (2007:1244). Rutinerna är en djupare tolkning av förordningarna och NNR belyser bland annat vikten av att samrådet sker tidigt och att samrådet dokumenteras, med hänsyn till transparens, sekretess och att det dessutom framgår om det skulle råda meningsskiljaktigheter mellan parterna (Näringslivets Regelnämnd och Statistiska Centralbyrån, 2007; Näringslivets Regelnämnd och Skolverket, 2014).

I Rutinbeskrivningen för föreskriftsarbetet inom Transportstyrelsen (2016) finns både intern och extern beredning beskrivet. Dokumenten specificerar dock inte vilka externa aktörer som ska kontaktas eller vidare detaljer om hur ett representativt urval bör ske. Det är upp till gruppledaren i respektive föreskriftsarbete att avgöra vilka instanser förslaget bör skickas ut till. Hur remitteringen ska gå tillväga finns dock angivet och bör ske genom att remissmissiv, konsekvensutredning och föreskriftförslag publiceras på Transportstyrelsens externwebb och att berörda aktörer bjuds in att

komma med synpunkter via e-post. För e-postmeddelandet finns en framtagen mall som ska användas. Rutinerna anger även en rekommenderad remisstid på minst sex veckor, såvida det inte föreligger särskilda skäl att korta ner den tiden. Dessutom ska en remissammanställning publiceras på externwebben senast i samband med att beslut fattas. Detaljerade rutiner för intern beredning finns, men det är upp till gruppledaren att välja om förslaget ska skickas på internremiss och är alltså inte ett krav.

2.7 Sammanfattande slutsatser av litteraturoversikten samt jämförelse mellan USA, EU och Sverige

De gemensamma motiven för samråd med omgivande samhälle vid regleringsprocesser verkar vara att skapa ett bättre beslutsunderlag, ge allmänheten möjlighet att komma med synpunkter och att skapa ett informationsutbyte mellan statliga myndigheter och allmänheten, som i sin tur kan medföra en förståelse för varför det i vissa fall är nödvändigt att reglera (DeMenno, 2016; OECD, 2012; Tarschys och Johansson, 2014).

Det generella intrycket som litteraturoversikten ger är att USA och EU försöker rikta sig mer till gemene man och involvera dem i beslutsfattandet. I Sverige har statliga instanser ett annat förhållningssätt och riktar sig snarare mot företag och organisationer och litar på att de i tillräckligt stor utsträckning representerar medborgarna. Att involvera allmänheten och framför allt individen är dock en utmaning och något som kräver ständig förbättring. Coglianese, Kilmarin och Mendelson (2008) uppmärksammar fyra problem med den amerikanska metoden, som även kan appliceras på EU och Sveriges arbete, vilket delvis styrks av Tarschys och Johansson (2014). För det första involveras allmänheten oftast alltför sent i lagstiftningsprocessen. Det innebär att det som publiceras för allmänheten i princip är ett färdigt förslag och synpunkter får inte säkert samma innebörd som de skulle fått om möjligheten givits i ett tidigare skede i processen. För det andra misslyckas beslutsfattaren ofta med att bjuda in alla intressenter och det riskerar då att bli en ensidig representation från berörda parter. För det tredje är den bristande systematiken när det kommer till det praktiska genomförandet av att samla in samhällets åsikter ett stort problem.

Även om beslutsfattarna får in synpunkter finns det inget etablerat tillvägagångssätt eller krav på hur dessa ska inkluderas i regleringsförslaget. Till sist verkar det som att myndigheter och andra statliga instanser är långt efter i den tekniska utvecklingen och inte utnyttjar internets fulla potential. Det är framför allt Sverige som inte har introducerat internet-baserad åsiktsbildning eller e-demokrati, medan både USA och EU arbetar aktivt med att utveckla detta.

Som tidigare nämnts är forskningen kring effekterna av samråd med samhället bristfällig och det är egentligen svårt att uttala sig om omfattningen av allmänhetens deltagande. Irvin och Stansbury (2004) väcker frågan om det finns ett tillräckligt stort intresse för politiskt beslutsfattande hos allmänheten för att det ska vara värt att lägga resurser på mer effektivt deltagande och om medborgarna tillför tillräckligt med meningsfulla åsikter för att ha en avgörande betydelse för besluten. DeMenno (2016) hävdar emellertid att enligt hennes undersökning var allmänhetens åsikter förvånansvärt politiskt, tekniskt och analytiskt innehållsrika och tillförde betydelsefull information för beslutsfattarna. Den generella åsikten inom litteraturen verkar dock vara att transparens och delaktighet är en så pass essentiell del av det demokratiska samhället att det måste fortsätta utvecklas och effektiviseras. Framför allt framhävs behovet av mer forskning inom området.

I USA, EU och Sverige kännetecknas samråd med samhället av vissa gemensamma egenskaper och kan sammanfattas enligt följande:

- Öppen lagstiftningsprocess - gemensamt för USA, EU och Sverige är att statliga instanser med auktoritet att utföra regleringar strävar mot en så transparent lagstiftningsprocess som möjligt. Detta är viktigt för att stärka demokratin, legitimiteten och ansvarsskyldigheten inom staten.
- Enkla och tydliga regler - bidrar till större acceptans och bättre efterlevnad bland allmänheten och är något samtliga ovannämnda statsmakter arbetar aktivt för att förbättra.

- Konsekvensanalys - i USA genomförs grundliga konsekvensanalyser när regleringen förväntas få betydande ekonomiska effekter och inom EU när den förväntas få betydande ekonomiska, sociala eller miljömässiga effekter (The Office of Management and Budget, 2003; Europeiska Kommissionen, 2015). I Sverige är metoden med konsekvensanalyser inte lika välutvecklad, utan myndigheter arbetar med konsekvensutredningar som inte är lika omfattande och inte görs i samma utsträckning som i USA och inom EU.
- Allmänhetens delaktighet - detta sker i olika omfattning och på olika sätt bland de olika statsmakterna. I USA och EU arbetas det aktivt för att utveckla nya metoder och myndigheter når i större utsträckning ut till allmänheten, framför allt via publicering på internet. I Sverige publiceras viss information på myndigheters hemsidor, men det är långt ifrån lättillgängligt och dessutom inte allmänt vedertaget att det ska göras i samband med regleringsprocesser. Därmed involveras allmänheten inte i samma utsträckning och både transparens och delaktighet riskerar att bli lidande.

Tabell 2.1. Tillvägagångssätt för samråd - likheter och skillnader mellan USA, EU och Sverige

	USA	Europeiska Unionen	Sverige
Publicering på allmänna hemsidor	JA	JA	TILL VISS DEL ¹²
Tidig dialog	JA	JA	TILL VISS DEL ¹³
E-demokrati	JA	JA	NEJ
Konsekvensanalys	JA	JA	TILL VISS DEL ¹⁴
Utvärdering	JA	JA	NEJ

3 Fallstudie

I det här avsnittet presenteras resultaten från fallstudien tillsammans med urvalet och metoden. På grund av att studien är begränsad och att antalet observationer är få diskuteras även osäkerheten i datamaterialet och innebörden av detta.

3.1 Urval

Urvalet är baserat på de konsekvensutredningar som Forsstedt och Nerhagen (2016) analyserade i rapporten Samhällsekonomisk analys i regelgivningsarbetet. Varje konsekvensutredning är kopplat till ett föreskriftsarbete eller regeringsuppdrag och återfinns i ett ärende i Transportstyrelsens diarium. Fallstudien baseras på totalt 47 ärenden, varav 33 tillhör avdelningen Väg och Järnväg och 14 tillhör

¹² Här skiljer sig Sverige från USA och EU då förslag presenteras först i ett sent skede och det går inte att följa arbetet från början till slut.

¹³ "Informella samråd" genomförs, men det är inte ett krav eller lika väletablerat som i USA och EU.

¹⁴ Konsekvensanalyser genomförs, men inte lika grundligt och inte i samma omfattning som i USA och EU

avdelningen Sjö och Luft¹⁵. Forsstedt och Nerhagen (2016) beskriver bredden och variationen av innehållet i konsekvensutredningarna, som även speglar innehållet i de granskade ärendena i denna fallstudie. Det rör sig bland annat om redaktionella ändringar, säkerhet, allmänna råd och medicinska intyg, vilket innebär att andra myndigheter, branschorganisationer och företag, samt medborgare alla är berörda men i olika utsträckning beroende på ärende.

Syftet med fallstudien är att få en inblick i hur myndigheten arbetar med involvering av olika samhällsaktörer¹⁶. Även om fallstudien inte ger en fullständig bild av detta, är de ärenden som granskats tillräckligt för att bilda sig en övergripande uppfattning om remissförfarandeprocessen i samband med föreskriftsarbetet och andra utredningsuppdrag på myndigheten. Under år 2014 och 2015 gjordes totalt 83 konsekvensutredningar som alla bör ha gått ut på remiss. Det innebär att även om antalet observationer är få har mer än hälften av externremissärendena kartlagts i studien och alla konsekvensutredningar innehållande samhällsekonomisk analys har granskats.¹⁷ Utöver konsekvensutredningar vid föreskriftsarbete skickas externremiss ut i de fall Transportstyrelsens bedriver egna utredningar, vilket inte sker i någon större omfattning. Enligt Michaelsson och Hedberg¹⁸ remitteras regeringsuppdrag av Transportstyrelsen i de fall det ingår i uppdragsbeskrivningen, men görs oftast av regeringen själv i ett senare skede, efter att Transportstyrelsens uppdrag är utfört. Trots att relativt många av externremissärendena har kartlagts kommer slutsatser dras med en viss försiktighet eftersom studien är begränsad och innehåller få

¹⁵ Forsstedt och Nerhagen (2016) granskade 49 konsekvensutredningar och anledningen till att denna fallstudie baseras på 49 – 2 observationer beror på att tre utav konsekvensutredningarna hör till samma ärende. Därav blir totala antalet observationer 47 stycken.

¹⁶ Samhällsaktörer syftar i det här fallet på alla tänkbara aktörer som myndigheten kan ha ett behov av att kontakta eller föra en dialog med.

¹⁷ Innan 2014 beaktade Transportstyrelsen enbart företag i konsekvensutredningar och först i maj 2014 beslutades att myndigheten skulle utreda möjliga konsekvenser för fler av samhällets aktörer. Föreskriftsärenden utredda innan 2014 är därför inte relevanta för denna studie. (Transportstyrelsen, 2010)

¹⁸ Karin Michaelsson, utredare på enheten Behörigheter, sektion Regler och Trafikmedicin, Transportstyrelsen Borlänge, intervju 2016-11-23; Martin Hedberg, jurist på avdelningen Väg och Järnväg, enheten Juridik, sektion Järnväg, Transportstyrelsen Borlänge, intervju 2016-11-23

observationer. För att ge en fullständig bild av myndighetens föreskriftsarbete behöver studien breddas och fördjupas.

Kartläggningen har visat sig vara problematisk på grund av den bristande dokumentationen i diariet och framför allt på grund av sorteringen av dokument. I vissa ärenden har det gått att följa processen utifrån namngivning och beskrivning av åtgärd/handling, men det har saknats bifogade dokument i diariet vilket leder till att det inte går att göra en korrekt analys av ärendet utifrån den metod som har använts. Utöver det sorteras föreskrifter och konsekvensutredningar som har sitt ursprung ur samma direktiv till samma ärende i diariet och det blir då svårt att följa vilket remissutskick och svar som hör till vilken föreskriftsändring. I de fallen har ärendet i sin helhet beaktats och alla remissutskick och remissvar som återfinns i ärendet har inkluderats i dataanalysen.

3.2 Metod

För att få en övergripande bild över vilka aktörer som involveras i myndighetens arbete, när detta sker och hur deras synpunkter beaktas har fallstudien genomförts med ett scorecard. Metoden används ofta för att analysera RIA och är ett lämpligt verktyg för både kvalitativ och kvantitativ analys (Fritsch och Kamkhaji, 2016).

Varje ärende har systematiskt kartlagts och analyserats utifrån huruvida de innehåller vissa önskvärda kriterier eller inte. Utgångspunkten var den bedömningsmall som tillämpades av Forsstedt och Nerhagen (2016). Till att börja med identifierades och kategoriserades tänkbara intressenter från samhället, som vid behov anpassades under arbetets gång. Det resulterade slutligen i sex olika kategorier: myndigheter, landsting/regioner, kommuner, offentligt ägda företag, företag och organisationer. I kategorin *myndigheter* har alla statliga instanser räknats in, så som Naturvårdsverket, Rikspolisstyrelsen och Försvarets Materielverk. I kategorin *offentligt ägda företag* har alla företag som i någon omfattning ägs av staten, landsting/regioner eller kommuner inkluderats. Det behöver alltså inte innebära att de är helägda av staten, utan delägarskap räknas också med. Exempel på sådana företag är SJ, Arlandabanan och Stockholms Hamnar. Även universitet och högskolor har sorterats in i

denna kategori. Privata företag kategoriseras som *företag*, men här inkluderas även branschorganisationer och arbetsgivarorganisationer. Till kategorin *organisationer* räknas de som i någon utsträckning representerar medborgarna och individen, till exempel Handikappföreningarnas samarbetsorgan, Svenska Bilsporförbundet och fackföreningar. Med detta som utgångspunkt har det gått att avgöra i vilka fall det skett ett remissutskick, till vilka aktörer och om de svarat på remissen.

Utöver kategoriseringen av aktörer har annan önskvärd information listats:

- Om samråd har genomförts,
- om föreskriftsförslaget har publicerats på externwebben,
- när remissutskicket skett och hur lång svarstid intressenterna har haft,
- om synpunkterna beaktats genom att en remissammanställning gjorts,
- om det finns en slutgiltig version av konsekvensutredningen i diariet.

Antal tillfrågade och svarande aktörer har även sammanställts för att kunna få ut en svarsfrekvens. Utifrån kategoriseringen har ärendena bearbetats systematiskt och bedömts binärt, det vill säga om informationen finns har det bedömts med en etta (1) och om informationen inte finns har det bedömts med en nolla (0). I de fall det saknas dokument för att kunna göra en bedömning har informationen bedömts med en punkt (.), ett så kallat "missing value". Bedömningsmallen återfinns i bilaga 1.

3.3 Resultat

I Transportstyrelsens rutinbeskrivning för föreskriftsarbete står det angivet att förslag ska beredas externt, det vill säga att myndigheten ska kontakta externa aktörer. Via e-post bjuds berörda aktörer in att komma med synpunkter i samband med att remissmissiv (inklusive sändlista), konsekvensutredning och föreskriftsförslag publiceras på Transportstyrelsens hemsida. Synpunkterna ska sedan sammanställas tillsammans med Transportstyrelsens

ställningstagande och återigen publiceras på hemsidan, senast i samband med att beslut om föreskriften fattas. (Transportstyrelsen, 2016)

3.4 Externremiss

Kartläggningen visar att det i första hand är andra myndigheter och företag som blir inbjudna att komma med synpunkter. I 37 av de 47 ärendena har de fått remissutskick och i de resterande 10 fallen saknas det information eller dokument i diariet för att avgöra om remiss har gått ut. Landsting/regioner och kommuner är de som blivit tillfrågade i minst omfattning och har fått remissutskick ungefär lika ofta som de inte har fått det. Myndigheter och företag är även de som oftast svarar på remisserna, där myndigheter har svarat i 80,8 procent och företag i 63,8 procent av fallen. Detta kan jämföras med andelen svar från organisationer som ligger på 29,8 procent. Svaren i sig har inte granskats, vilket kan innebära att de antingen innehåller en eller flera synpunkter, eller ett utlåtande om att aktören i fråga avstår från att uttala sig i ärendet. I de fall där dokumentation saknas, till exempel där det inte finns något remissmissiv med sändlista, har informationen bedömts med en punkt (.) och i tabellen kategoriserats som "Information saknas". I vissa ärenden saknas remissmissivet och det har inte gått att avgöra vilka aktörer som remissen gått ut till, men remissvaren har däremot dokumenterats i diariet och utifrån dem har det gått att bedöma vilka aktörer som svarat. I några av fallen har även aktörer som inte bjudits in att svara på remiss inkommit med synpunkter på eget initiativ. Detta gör att andelen svar i vissa fall är högre än andelen utskick. Som påpekats ovan så finns det en variation i de ärenden som behandlats i konsekvensutredningarna och vilka som är berörda. Detta innebär att det kan förväntas att olika grupper tillfrågats i olika stor omfattning i remissprocessen. Det här avsnittet är alltså endast en beskrivning av materialet och ingen bedömning. Tabellen nedan visar i vilken omfattning respektive kategori har blivit inbjudna och svarat på remiss.

Tabell 3.1 **Antal (andel) remissutskick och remissvar i granskade ärenden**

	Utskick	Ej utskick	Information saknas	Svar	Ej svar	Information saknas
Myndigheter	37 (78,7 %)	0 (0 %)	10 (21,3 %)	38 (80,8 %)	2 (4,3 %)	7 (14,9 %)
Landsting/ Regioner	19 (40,4 %)	18 (38,3 %)	10 (21,3 %)	21 (44,7 %)	19 (40,4 %)	7 (14,9 %)
Kommuner	20 (42,5 %)	17 (36,2 %)	10 (21,3 %)	21 (44,7 %)	19 (40,4 %)	7 (14,9 %)
Offentligt ägda företag	25 (53,2 %)	12 (25,5 %)	10 (21,3 %)	8 (17,0 %)	32 (68,1 %)	7 (14,9 %)
Företag	37 (78,7 %)	0 (0 %)	10 (21,3 %)	30 (63,8 %)	10 (21,3 %)	7 (14,9 %)
Organisationer	30 (63,8 %)	7 (14,9 %)	10 (21,3 %)	14 (29,8 %)	26 (55,3 %)	7 (14,9 %)

I några av fallen där remissmissiv och sändlista saknas har det gått att utläsa vilka aktörer remissen gått ut till genom att titta på sändlistan i e-postmeddelandet för inbjudan. Det skapar dock en viss osäkerhet i materialet då det ibland har varit svårt att avgöra vad det är för aktör utifrån enbart en e-postadress. I samtliga fall där landsting/regioner och kommuner har blivit kontaktade har det varit Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). I de fallen har både "Landsting/Regioner" och "Kommuner" kodats med en etta (1). SKL ansvarar för att i sin tur kontakta alla Sveriges kommuner och landsting och lämnar sedan sin samlade bedömning till Transportstyrelsen, utifrån de synpunkter de fått in. Elo¹⁹ uttrycker att det råder en viss inkonsekvens när det gäller vilka kommuner och landsting SKL skickar vidare remissen till. På grund av det gör Transportstyrelsen ibland separata utskick till de kommuner de anser vara berörda och vill försäkra sig om att nå ut till. I de granskade ärendena har Västra Götaland blivit tillfrågade vid ett tillfälle och olika kommuner i åtta av fallen, utöver SKL. Kategoriseringen landsting/regioner och kommuner skapar med andra ord en viss osäkerhet i materialet på grund av att SKL fungerar som mellanhand

¹⁹ Kristofer Elo, utredare på enheten Teknik och Trafik, sektion Vägtrafik, Transportstyrelsen Borlänge, intervju 2016-11-21

och det inte går att veta vilka eller hur många landsting/regioner och kommuner de har kontaktat och fått synpunkter ifrån. I två av fallen har 62 respektive 38 flygplatser blivit tillfrågade. På grund av olika ägareförhållanden har de inte kategoriserats utan utgör en egen kategori. Det har noterats att de blivit kontaktade och att en flygplats svarade i ett utav fallen. I ett annat ärende har 135 flygläkare blivit kontaktade, där två utav dem svarade. Inte heller dessa har sorterats in i någon kategori utan utgör även de en egen.

3.5 Antal tillfrågade och svarande aktörer, samt svarsfrekvens

När det kommer till antal tillfrågade aktörer finns det en stor variation mellan kategorierna. Granskningen visar att antal tillfrågade *företag* varierar från 1 till 67 och har ett medelvärde på 17,7, vilket innebär att det är den kategori där flest aktörer tillfrågas. Därefter kommer *myndigheter* där antalet tillfrågade varierar mellan 2 och 14 och medelvärdet ligger på 7,4. Det kan jämföras med *organisationer* där minst antal tillfrågade är 0 och mest 9 och där medelvärdet ligger på 2,4. Det är även intressant att ställa detta i relation till antal svarande då siffrorna i många av fallen skiljer sig åtskilligt från antal tillfrågade. Högst svarsfrekvens har *myndigheter* (70 procent), följt av *landsting/regioner* och *kommuner* (46 respektive 37 procent), medan *offentligt ägda företag* har den lägsta svarsfrekvensen (8 procent). *Företag* och *organisationer* har ungefär samma svarsfrekvens (20 respektive 22 procent), men det bör noteras att dessa kategorier i hög grad skiljer sig åt när det kommer till antal tillfrågade och antal svarande. Tabellen nedan visar minimum, maximum, medelvärdet och det totala antalet av tillfrågade och svarande, samt svarsfrekvensen angett i andel i procent för respektive kategori. Antalet tillfrågade och svarande, samt svarsfrekvensen för varje enskilt fall beskrivs utförligt i bilaga 3.

Tabell 3.2 Antal tillfrågade och svarande aktörer, samt svarsfrekvens

	Tillfrågade (antal)				Svarande (antal)				Svarsfrekvens (andel i %)
	Min	Max	Medel	Totalt antal	Min	Max	Medel	Totalt antal	Medel
Myndigheter	2	14	7,4	37	0	11	5,1	39	70
Landsting/ Regioner	0	2	0,6	36	0	1	0,5	39	46
Kommuner	0	3	0,8	37	0	3	0,6	39	37
Offentligt ägda företag	0	8	2,4	37	0	2	0,2	39	8
Företag	1	67	17,7	37	0	9	2,2	39	20
Organisationer	0	9	2,4	39	0	2	0,4	39	22
Totalt antal observationer 47									

Tabellen visar en sammanställning av de 47 granskade ärendena och syftar till att ge en uppfattning om att det är en stor variation av antalet tillfrågade i materialet samt visa på den relativt låga svarsfrekvensen. Det totala antalet observationer är 47 och kolumnen "Totalt antal" finns med för att påvisa att det i vissa fall inte varit möjligt att avgöra huruvida remiss gått ut eller inte, vilka som svarat och framför allt hur många som svarat på remissen, utifrån dokumentationen i diariet. De har då kodats med en punkt (.) och klassas som "missing value".

3.6 Samråd

Samråd har genomförts i 14 av fallen och alla har varit med andra *myndigheter*. Samtliga har genomförts då lagen kräver det men i ett fåtal fall har Transportstyrelsen kontaktat fler myndigheter än vad som är nödvändigt enligt lagtexten. I 2 av de 14 fallen har dessutom

berörda *kommuner* varit involverade. Utifrån vad som går att utläsa av dokumentationen i diariet skiljer sig inte samråd från externremiss, utan det är samma dokument som skickas ut i båda fallen. I 7 av ärendena sker samråden dessutom på samma datum som externremissen. Michaelsson och Norberg²⁰ menar på att det ofta sker så kallade "informella" samråd under arbetets gång och att de innebär någon form av dialog och utbyte mellan berörda parter, främst andra myndigheter och branschorganisationer. Enligt Hedberg²¹ finns dock inget krav på protokollföring eller annan dokumentation från dessa möten och det går inte att utläsa i diariet om, hur eller när detta har skett. Tabellen nedan visar sammanställningen av samråd i de 47 ärendena.

Tabell 3.3 **Antal (andel) samråd i granskade ärenden**

	Samråd	Ej samråd	Information saknas
Myndigheter	14 (27,7 %)	13 (29,8 %)	20 (42,5 %)
Landsting/Regioner	0 (0 %)	27 (57,5 %)	20 (42,5 %)
Kommuner	2 (4,3 %)	25 (53,2 %)	20 (42,5 %)
Företag	0 (0 %)	27 (57,5 %)	20 (42,5 %)
Organisationer	0 (0 %)	27 (57,5 %)	20 (42,5 %)

3.7 Krav på dokumentation

Trots att det i rutinbeskrivningen för föreskriftsarbete (Transportstyrelsen, 2016) står angivet att dokument för externremiss (e-postmeddelande, missiv, föreskriftsförslag och konsekvensutredning), remissvar och remissammanställning

²⁰ Karin Michaelsson, utredare på avdelningen Väg och Järnväg, enheten Behörigheter, sektion Regler och Trafikmedicin, Transportstyrelsen Borlänge, intervju 2016-11-23.

Linda Norberg, utredare på avdelningen Väg och Järnväg, enheten Teknik och Trafik, sektion Fordonsteknik, väg, Transportstyrelsen Borlänge, intervju 2016-11-21

²¹ Martin Hedberg, jurist på avdelningen Väg och Järnväg, enheten Juridik, sektion Järnväg, Transportstyrelsen Borlänge, intervju 2016-11-23

inklusive myndighetens ställningstagande ska diarieföras, saknas i många av fallen relevant dokumentation. Endast i 34 procent av fallen finns en slutgiltig version av konsekvensutredningen och enbart 32 procent av ärendena innehåller en remissammanställning. Det innebär att i över hälften av de granskade ärendena saknas denna dokumentation. Det har inte funnits utrymme att undersöka huruvida inkomna synpunkter har omhändertagits, det vill säga om de har beaktats, och om den slutgiltiga versionen av konsekvensutredningen skiljer sig från övriga versioner. Kartläggningen av dokumentationen i diariet syftar snarare i huvudsak på att belysa transparensen och legitimiteten i myndighetens arbete.

Föreskriftsförslagen har publicerats på Transportstyrelsens externwebb i de samtliga 37 fall där remiss har gått ut. Dokumenten bifogas sällan i e-postmeddelandet som går ut till de externa aktörerna i samband med remiss, utan remissinstanserna hänvisas till hemsidan. Av denna anledning har resultatet fullständigt baserats på dokumentationen i diariet och har inte kontrollerats eller jämförts med informationen på hemsidan. Tabellen nedan visar antal och andel ärenden där förslaget publicerats på externwebben och hur många som innehåller en slutgiltig version av konsekvensutredning samt en remissammanställning.

Tabell 3.4 Antal (andel) granskade ärenden som publicerats på externwebben, innehåller en slutgiltig version av konsekvensutredning och en remissammanställning

	Ja	Nej	Information saknas
Externwebb	37 (78,7 %)	0 (0 %)	10 (21,3 %)
Slutgiltig version av konsekvensutredning	16 (34,04 %)	26 (55,32 %)	5 (10,64 %)
Remissammanställning	15 (31,9 %)	25 (53,2 %)	7 (14,9 %)

3.8 Tidsskede och svarstid

Ett genomgående problem som påpekas i litteraturen är att aktörer ofta tillfrågas i slutet av regleringsprocessen. Det har därför varit av intresse att granska datumen för första inkomna handling, datumen för remissutskick och senaste svarsdatum. Även här har den bristande dokumentationen och sorteringen av dokumenten varit ett stort problem för att kunna göra en korrekt analys. I många fall är ett remissvar den första inkomna handlingen, vilket betyder att dokument som initieringspromemoria och remissutskick saknas. I de fall där det har gått att bedöma tid från initieringsbeslut till remissutskick går det att utläsa att det rör sig om allt från 1 till 8 månader. Datumen är dock baserade på när dokumenten är upprättade i diariet och har inte jämförts med datumen noterade i respektive dokument. Det innebär att det kan finnas en viss osäkerhet i resultatet eftersom det är möjligt att dokumenten har skapats långt innan de läggs upp i diariet. När det kommer till svarstid sträcker sig svarsperioden från 1 vecka till 3 månader, men vanligast är 3, 4 eller 8 veckor. Som tidigare nämnt rekommenderas det i Transportstyrelsens rutinbeskrivning för föreskriftsarbetet inom väg- och järnvägsavdelningen att svarstiden för externremiss bör vara 6 veckor och endast vid särskilda skäl kan remisstiden förkortas. En förkortad remisstid ska dokumenteras genom en tjänsteanteckning, något som saknas i samtliga ärenden med kortare svarsdatum (Transportstyrelsen, 2016).

3.9 Sammanfattande kommentarer

Fallstudien visar att Transportstyrelsens arbete med involvering av allmänheten verkar stämma överens med de problem som Coglianese, Kilmarin och Mendelson (2008) påpekar och som beskrevs i avsnitt 2.7. Resultaten visar att aktörer tillfrågas sent i lagstiftningsprocessen, representationen är ensidig och urvalet är inkonsekvent när det kommer till vilka som bjuds in att medverka, det praktiska genomförandet brister och det saknas detaljerade rutiner om hur samråd och remisser ska genomföras samt om det är någon skillnad mellan dessa, och slutligen utnyttjas inte tekniken och internets fulla potential i arbetet. Utöver det är den bristande

dokumentationen och den låga svarsfrekvensen något som bör uppmärksammas.

4 Diskussion

Det ställs höga krav på statliga förvaltningsmyndigheter. Det krävs en expertkunskap inom verksamhetsområde och juridik, en förståelse för samhällets uppbyggnad, en serviceskyldighet och ett ansvar gentemot allmänheten och samhällets alla aktörer. Dessutom ska arbetet utföras på ett effektivt, transparent och legitimt sätt. Det är en stor utmaning att förhålla sig till. För att en myndighet ska kunna fatta bra beslut och implementera väl fungerande regleringar är det viktigt att förstå det bakomliggande problemet och se det ur ett helhetsperspektiv. Det kräver också förståelse för hur samhällets aktörer kommer att påverkas, det vill säga vilka effekter en eventuell åtgärd medför och vad konsekvenserna blir om ingen åtgärd vidtas. Det är med andra ord väsentligt att samhällets aktörer, främst de som blir berörda, involveras i beslutsfattandet. Denna promemoria har gett flertalet exempel på hur detta kan gå till och hur statliga instanser på mer eller mindre effektiva sätt kan engagera samhället.

4.1 Sverige i förhållande till den internationella utvecklingen

Sverige upplevs generellt som ett framstående exempel när det kommer till demokratiska värden, transparens och att värna om samhällets medborgare. Landet har ett unikt politiskt system för att undvika maktmissbruk, ministerstyre och korruption och det finns detaljerade metoder för hur beslutsfattande ska genomföras på ett legitimt sätt. Trots det är det tydligt att landet i många avseenden inte har utvecklat systematiska metoder för vissa essentiella bitar i processen. Remissförfarande och samråd är två av de områden där Sverige har stor utvecklingspotential. Där råder det en bristande systematik i genomförandet vilket skapar inkonsekvens, ensidig representation, ineffektivitet och dessutom påverkas transparens och legitimitet negativt. Ett annat område där Sveriges statliga instanser har stor möjlighet att utvecklas är konsekvensanalyser och framför allt vikten av *när* de genomförs. Svenska myndigheter är styrda av

konsekvensutredningsförordningen där det framgår att en konsekvensutredning ska göras i de fall en *reglering föreslås*. Här finns en tydlig skillnad mellan det svenska arbetssättet och det internationella, där konsekvensutredningar genomförs i syfte att ta reda på *om reglering över huvudtaget är nödvändigt*. Om utredningen föregås av ett beslut om att reglera, förlorar utredningen sitt syfte och risken finns att myndigheten får ett alltför snävt perspektiv där det kan bli svårt att göra en korrekt analys av problemet och identifiera de berörda aktörerna. Dessa problem har uppmärksammats på Transportstyrelsen och det pågår för närvarande ett aktivt arbete med att utveckla och förbättra konsekvensutredningar, tillsammans med andra myndigheter.

Det relativt höga förtroendet för staten i Sverige kan vara en av anledningarna till att utvecklingen gällande samhällets involvering har stagnerat under senare tid. I USA råder en allmän misstro mot staten och EU kritiserar ständigt för sitt bristande demokratiska system. Detta gör att det utifrån ställs mycket högre krav på välmotiverade beslut i USA och EU, vilket i sin tur har genererat i omfattande utvecklingsarbeten. Inom EU har det till exempel börjat ställas högre krav på vetenskapsbaserade utredningar då det funnits tendenser att vinkla fakta och statistiska värden i rapporter för att främja särskilda politiska mål. Den oberoende gruppen forskare som har tillsatts för att granska EU:s arbete med IA:s har också som uppgift att påpeka brister med konsekvensutredningarna som genomförs inom EU. På så sätt fungerar gruppen även som en extern, oberoende kvalitetsgranskare. I Sverige ställs inga formella krav på att konsekvensutredningar ska vara baserade på empiriska studier och vetenskaplig fakta. Det finns heller ingen extern granskare av utredningarna, bortsett från Regelrådet som har sitt fokus på konsekvenserna för företag, och remissinstanserna som givetvis har möjlighet att ifrågasätta fakta och påståenden samt be om referenser.

Föreskrifter kräver inte bara väl genomförda utredningar innan implementering, utan också utvärdering och eventuellt revidering. Samhället är dynamiskt och utvecklas ständigt, vilket innebär att även föreskrifter och regleringar måste vara det. Regleringar

förutsätter ofta laglydnad som i sin tur förutsätter tillsyn, men på grund av bristande uppföljning är det svårt att veta om reglerna faktiskt efterföljs. Begränsade resurser hos andra myndigheter, till exempel Polisen, gör dessutom att tillsynen inte fungerar som regleringen kanske förutsätter. Både USA och EU har infört systematisk utvärdering av föreskrifter. Det förefaller ha en positiv verkan då onödiga och ickefungerande regler antingen revideras eller upphävs. Utöver det kan utvärderingen ses som en lärdom inför kommande föreskriftsarbeten då det blir lättare att överblicka vad som får effekt och vad som inte fungerar i praktiken. Sverige brister i arbetet med utvärderingar och det är något som sällan görs, trots att det står i konsekvensutredningsförordningen (2007:1244 10 §) att uppföljning ska genomföras. Arbetet med utvärderingar förutsätter dock att ex ante utredningar utförs på ett sådant sätt att uppföljning är möjligt, ett arbete Sverige behöver utveckla.

Ökad tillgänglighet och ett effektivare arbetssätt är något annat som EU på senare år har försökt utveckla. Det är framför allt medborgarna som har varit i fokus och för att minska klyftan mellan dem och EU har informationsspridning och uppmuntran till aktivt engagemang via EU:s hemsida varit en lösning. Via den officiella hemsidan finns möjlighet att läsa om EU:s pågående arbete och även uttrycka sina åsikter på olika sätt. Jämfört med svenska myndigheters hemsidor är det enkelt att förstå, hitta information och engagera sig.

I USA och EU verkar det dessutom finnas en uttalad skillnad på tillvägagångssätten för samråd och remittering. I USA öppnar myndigheterna upp flertalet olika möjligheter för allmänheten att lämna synpunkter. Offentliga samråd har dessutom en annan innebörd än vad samråd verkar ha i den svenska kontexten och handlar mer om öppen dialog och konsultation snarare än den formella skriftliga konversationen som det många gånger innebär i Sverige. Tidig dialog och konsultation ökar förståelsen för regleringsprocessen och myndighetens arbete, samt bidrar till ett mer konsensusinriktat beslutsfattande då det skapar möjligheter för informationsutbyte och debatt. Både Sveriges regering och riksdag arbetar med hearings, men i vilken omfattning eller i vilka

sammanhang är svårt att ta reda på. Utifrån arbetet vid Transportstyrelsen är uppfattningen att de tidigare inte har arbetat med detta i någon större utsträckning, men att det har uppmärksammats som ett aktuellt utvecklingsområde.

4.2 Företag i fokus

Resultaten från fallstudien vid Transportstyrelsen visar att företag är representerade i en större omfattning än övriga aktörer, framför allt jämfört med organisationer. Det kan bero på att Transportstyrelsens föreskrifter i många fall främst berör företag, eller kräver en branschförståelse och expertkunskap för att förstå, som gemene man generellt inte besitter. Med tanke på hur konsekvensutredningsförordningen (2007:1244) och förordningen (2011:118) om myndigheters inhämtande av yttrande från Regelrådet är utformade finns det en risk att myndigheter får ett företagsfokus. När förordningar, rutiner och vägledningar alla har detaljerade beskrivningar om hur effekterna för företag bör beaktas finns risken att samhällets övriga aktörer lämnas ouppmärksammade. Som tidigare nämnts belyser Forsstedt och Nerhagen (2016) bristerna med Transportstyrelsens konsekvensanalyser, vilket kan ge avgörande effekter vad gäller vilka aktörer regelgivaren väljer att involvera. En utredning där de analytiska bitarna inte beskrivs fullt ut kan bidra till en snäv eller felaktig bild över vad det är som ska åstadkommas med regleringen eller vad alternativen innebär. Det kan i sin tur leda till att det inte skapas en fullständig bild över vilka de berörda aktörerna är och risken är att viktiga effekter och konsekvenser uteblir. Det faktum att berörda aktörer och individer självmant kontaktar myndigheten i olika ärenden, utan att ha blivit inbjudna att komma med synpunkter, styrker dessa påståenden. Det kan alltså finnas ett intresse och engagemang för myndigheters arbete som är svårt att fånga upp och bemöta. Oförståelse och avsaknaden av ett helhetsperspektiv under utredningsprocessen gör att myndigheten vid remissutskick inte får en representativ bild över berörda aktörer.

Eftersom det inte finns någon rutin för hur myndigheten ska gå tillväga när det beslutas vilka aktörer som ska tillfrågas är det näst intill naturligt att det skapas informella rutiner för hur remisser ska

skickas ut. Det finns på Transportstyrelsen upprättade listor på remissinstanser som återkommande används i föreskriftsarbetet. Detta är naturligtvis ett effektivt tillvägagångssätt och skapar en form av trygghet bland de anställda, men frågan är om det är representativt att ständigt återgå till att bjuda in samma aktörer. Ett effektivt arbetssätt kan dessutom bidra till en bekvämlighet där utredare, medvetet eller omedvetet, använder sig av sändlistan och inte funderar mer kring om det kan finnas andra berörda aktörer som behöver kontaktas. Utöver detta kan det finnas problem med att ofta vända sig till branschorganisationer. Branschorganisationer är ett bra, effektivt alternativ då de samlar sina medlemmars åsikter och framför ett sammanvägt svar på remissen. Det kan dock skapa en viss osäkerhet då myndigheten inte verkar veta hur branschorganisationerna beaktar sina medlemmars synpunkter och om de sammanvägda svaren är objektivt presenterade. Hur selekteras synpunkterna och finns det någon garanti för att branschorganisationen framför alla relevanta åsikter? Dessa frågor kan inte besvaras i denna promemoria, men det är viktigt att de uppmärksammas eftersom detta är ett potentiellt problem. Ytterligare en svårighet med att vända sig till branschorganisationer är att mindre företag inte har råd att ansluta sig till dem i lika stor utsträckning. På så sätt blir det besvärligare för myndigheten att nå ut till de mindre företagen och även om de lyckas göra det så har små företag generellt mindre administrativ tid. Detta gör att det finns risk att de inte hinner svara på myndigheternas remisser och därmed blir underrepresenterade.

4.3 Utmaningen med att involvera medborgarna – är det överhuvudtaget nödvändigt?

Den stora utmaningen med samråd och remittering är hur medborgarna kan involveras. I vissa fall är det naturligt att vända sig till föreningar och organisationer som representerar en grupp i samhället, till exempel Handikappföreningarnas samarbetsorgan. Medelvärde på antal tillfrågade och svarande organisationer i de granskade ärendena är 2,4 respektive 0,4, vilket är låga siffror inte bara jämfört med de andra aktörerna utan överlag. Inte nog med att få organisationer blir tillfrågade, när de väl får chansen att uttala sig om ett föreskriftsförslag så gör de sällan det. I mer än hälften av

fallen (55,3 procent) väljer de tillfrågade organisationerna att inte lämna någon synpunkt och eftersom svaren inte har granskats kan det hända att även de sakna synpunkter. Det finns med andra ord två huvudsakliga problem att uppmärksamma:

1. Det är en stor utmaning att involvera medborgare på ett effektivt sätt.
2. I de fall myndigheten lyckas kontakta representativa föreningar och organisationer är svarsfrekvensen låg.

Utmaningen med att involvera allmänheten kan grunda sig i att det inte finns tid eller resurser för att hantera ett stort antal remissvar. Det finns cirka sex miljoner körkortsinnehavare i Sverige som teoretiskt sett skulle kunna vara berörda av en föreskriftsändring genomförd av Transportstyrelsen. Det är näst intill omöjligt att inte bara nå ut till alla dessa utan även beakta så många möjliga remissvar. Problematiken skulle till viss del kunna lösas genom att etablera god kontakt med representativa organisationer, men dessa finns i begränsad omfattning och det finns inte tillräckligt med etablerade för att representera alla samhällsgrupper. Som tidigare nämnts, har både USA och EU har inlett ett aktivt arbete för att utveckla och utnyttja internets potential. Internet är ett effektivt och relativt enkelt sätt att sprida information och kunskap. Transportstyrelsen och andra svenska myndigheter presenterar relevant och aktuell information på sina hemsidor i olika utsträckning. På Transportstyrelsen går det till exempel att hitta föreskriftsförslag, konsekvensutredningar och i vissa fall remissammanställningar men frågan är hur pass medvetna Sveriges befolkning är om detta. För den aktiva och engagerade individen är det förhållandevis enkelt att framföra åsikter, men en stor del av Sveriges befolkning är förmodligen omedvetna om möjligheterna att involvera sig i myndigheternas arbete. Nackdelen med informations- och kunskapsspridning på internet är att det finns människor som av olika anledningar inte har tillgång till eller vill använda internet, vilket skapar olika förutsättningar för engagemang. Internet är därför ingen enväldig lösning på problemet, men skulle leda till ökad transparens och förhoppningsvis också en större förståelse för myndigheternas arbete.

Ytterligare ett problem med att involvera individen är att det finns tendenser att deras synpunkter blir alltför personliga och att de saknar helhetsperspektiv. Det problemet kan till viss del lösas genom att representativa organisationer tillfrågas som kan förmedla individernas samlade intressen. Det finns dock inte alltid vedertagna organisationer som kan representera en grupp människor och i de fallen står Transportstyrelsen och andra myndigheter inför en utmaning. Även här bör internets potential utforskas då det finns stora möjligheter vad gäller utformningen av frågor och design av frågeformulär. På så sätt kan myndigheten åtminstone bilda sig en uppfattning om till exempel vilket regleringsalternativ som når mest respektive minst acceptans bland allmänheten.

Förutom organisationer skulle kommunerna kunna representera medborgarnas åsikter i en större utsträckning. Som tidigare nämnts upplever anställda vid Transportstyrelsen att det råder en viss osäkerhet och inkonsekvens när det kommer till vilka kommuner och landsting SKL vänder sig till. Det riskerar att skapa en ensidig representation, vilket är problematiskt med tanke på hur olika förutsättningar landets kommuner och landsting har. Att ta hjälp av andra instanser som får agera mellanhand och överlämna sammanvägda svar är en god grundtanke, men det förutsätter att beställaren, i det här fallet Transportstyrelsen, är medveten om vilka som tillfrågas och hur synpunkterna selekteras. Kommunerna och landstingen skulle eventuellt kunna göra mer för att få in medborgarnas åsikter, genom till exempel enkätundersökningar, men risken med fler mellanhänder är att åsikter misstolkas eller faller bort. Transportstyrelsen bör ifrågasätta SKL:s remisshantering och ställa krav på högre transparens. Det bör framgå av SKL:s remissvar hur många, samt vilka kommuner och landsting som blivit tillfrågade och svarat för att myndigheten ska kunna bilda sig en helhetsuppfattning och kunna ta ställning till synpunkterna.

Det finns många potentiella förklaringar till den låga svarsfrekvensen bland organisationer. Det kan till exempel bero på oförståelse för myndighetens arbete eller för föreskrifterna i sig, men skulle också kunna bero på ett bristande förtroende för myndigheten gällande bemötande och hur synpunkter beaktas. Problemet berör kanske inte

befolkningen på individnivå i en större utsträckning, utan snarare företag och organisationer. Remissvaren som inkommer till myndigheten ska sammanställas och publiceras på externwebben i samband med att beslut fattas. Förutom att dokumentationen i många fall är otillräcklig och att flera beslutade föreskrifter saknar tillhörande remissammanställning, både i diariet och på externwebben, finns det ett problem med att remissinstanser inte får veta hur deras synpunkter har beaktats förrän föreskriften redan är beslutad. Det innebär att det inte finns något tillfälle för svarande aktörer att förklara eventuella missförstånd eller på något annat sätt föra en dialog med myndigheten. I de fall då något är uppenbart otydligt eller oförståeligt i ett remissvar kan en förtydligande e-postkorrespondens förekomma, men myndigheten har ingen skyldighet att svara på eller bemöta aktörernas synpunkter. En remissammanställning är däremot ett krav enligt rutinerna och att de i fler än hälften av fallen saknas är en brist vad gäller legitimitet och transparens. Utöver den otillräckliga dokumentationen har det antytts att myndigheten i flera fall har haft en bristande systematik vad gäller bemötande och omhändertagande av synpunkter och information från omgivande samhälle. Det förekommer till exempel inte någon dialog eller något utbyte mellan sektioner och enheter²² angående aktörers ståndpunkter i vissa frågor, vilket gör att aktörer ibland återkommande får svara på liknande frågor. Detta kan skapa en irritation och en förtroendebrist som kan få negativa konsekvenser för framtida samråd och remittering.

4.4 Myndighetens rutiner, arbetssätt och ambitionsnivå

Föreskrifter utfärdade av myndigheter föregås ofta av direktiv från en högre instans. Det innebär att arbetet med en föreskrift i många fall sker under tidspress och det ställs krav på formalia och utformning. För att upprätthålla ett effektivt arbete har rutiner utvecklats, både formella som är framtagna av Transportstyrelsen som myndighet men också mer informella, framtagna av anställda genom erfarenhet under arbetets gång. Risken med rutiner är just att arbetet riskerar att gå på rutin och att syftet med arbetet glöms bort. Det är viktigt att

²² Transportstyrelsen består av nio avdelningar samt GD-stab, GD-kansli och GD-juridik. Avdelningarna är uppdelade i olika enheter, som i sin tur delats upp i sektioner.

komma ihåg varför vissa saker ska utföras och varför det är av betydelse att det genomförs. Syftet med remittering är att skapa ett bra beslutsunderlag genom att belysa berörda aktörer och deras intressen, för att sedan implementera tydliga och effektiva regler som leder till en ökad samhällsnytta. Föreskrifter varar länge och om myndigheten inte genomför ett tillräckligt omfattande grundarbete, där det inte finns förståelse för vilka konsekvenser regleringen medför, kan det innebära att den inte fungerar i praktiken och därmed behöver omarbetas. En ofullständig utredning genererar i ett otillräckligt beslutsunderlag och i de fall det medför omarbete är det tidskrävande och resursineffektivt. Något annat som uppmärksammas och kan vara en direkt följd av ofullständiga utredningar och bristande samarbete, är att myndigheten i vissa fall inte reflekterar över vad som krävs av den interna verksamheten vid införandet av nya regleringar. En liten regelförändring skulle kunna innebära en större förändring vad gäller Transportstyrelsens arbete och det kan skapa svårigheter om det inte har skett några förberedelser.

Till följd av nuvarande konsekvensutredningsförfordning är slutsatsen att Transportstyrelsen idag arbetar "reaktivt" och mycket fokus verkar läggas på att "utreda" föreskrifter som redan är beslutade. EU tar fram direktiv som sedan i olika omfattning ska implementeras i svensk lagstiftning. Det blir då myndighetens ansvar att arbeta fram nya föreskrifter eller korrigera redan befintliga. Tid och resurser läggs på att paketera något som redan är utrett och motiverat på EU-nivå.²³ Frågan är dock om inte dessa resurser borde användas i ett tidigare skede för att inför förhandlingar utreda eventuella konsekvenser av föreslagna förändringar för Sverige. Sveriges förutsättningar skiljer sig till viss del åt från förutsättningarna i centrala Europa, där majoriteten av EU:s medlemsländer finns, vilket gör att EU:s regler kan få helt andra konsekvenser för Sverige än för de övriga länderna. När det kommer till transportsektorn är det till exempel möjligt att Sverige, som till stor del består av glesbygd, har helt andra behov jämfört med andra länder. Det är därför grundläggande att Sverige arbetar aktivt på EU-nivå och belyser de effekter som kommer att påverka landet, men som kanske inte blir uppmärksammade på

²³ I dessa fall handlar dock utredningarna ofta om att utarbeta nationella anpassningar.

samma sätt i övriga Europa. Av den anledningen finns det givetvis skäl till att analysera och beskriva de konsekvenser EU-direktiven innebär för Sveriges del, innan lagstiftningen anpassas och implementeras på nationell nivå. För att ha möjlighet att påverka EU:s arbete i en för Sverige positiv riktning krävs dock tidigare engagemang.

Den allmänna uppfattningen på Transportstyrelsen verkar vara att föreskriftsarbeten lätt tenderar att fokusera på detaljer och sakkunskap när det snarare krävs ett mer överblickande helhetsperspektiv. Detta är inte bara viktigt för att kunna förutse möjliga konsekvenser, utan framför allt eftersom arbetet senare resulterar i beslutsunderlag. Chefer och beslutsfattare besitter generellt inte samma expertkunskap som utredarna på sektionerna och ett övergripande perspektiv är därför nödvändigt för att beslutsunderlaget ska vara begripligt och uppnå sitt syfte. Det är även viktigt ur aspekten om offentlighetsprincipen – eftersom myndigheters handlingar är offentliga och vem som helst ska kunna ta del av dem är det viktigt att de kan läsas av alla. Med anledning av detta är det dessutom av stor betydelse hur föreskriftsförslaget presenteras för chefer och beslutsfattare. Om remissammanställningar saknas i mer av hälften av ärendena är det svårt att veta hur inkomna synpunkter beaktas och om de presenteras i konsekvensutredningen. En naturlig följdfråga blir därmed om, och i så fall hur, synpunkter presenteras för chefer i samband med beslutsfattande. För att en chef ska kunna undvika att fatta beslut på felaktiga grunder är det vitalt att relevanta fördelar och nackdelar beskrivs i samband med presentation av förslaget.

5 Slutsats och rekommendationer

Utifrån diskussionen i föregående avsnitt sammanfattas här de viktigaste slutsatserna avseende Transportstyrelsens arbete med samråd och remittering, och förslag på utvecklingsarbete presenteras. Rekommendationerna syftar framför allt till Transportstyrelsens verksamhet, men det är möjligt att de mer generellt skulle kunna appliceras på andra svenska myndigheter.

5.1 Ett mer proaktivt arbetssätt, tidigare dialog och löpande kontakt

Ett reaktivt arbetssätt och sen involvering av externa aktörer är två utav de problem som Transportstyrelsen står inför. Ett mer proaktivt tillvägagångssätt, både vad gäller arbetet mot EU och med externa samhällsaktörer, skulle sannolikt vara mycket givande för myndigheter överlag. Utveckling och förbättring kräver rätt förutsättningar och finns det inte möjlighet att frigöra resurser måste arbetet på annat sätt effektiviseras, till exempel genom tydliga prioriteringar. Genom sortering av ärenden skulle myndigheter kunna lägga mer tid och resurser på de fall där det finns handlingsutrymme och mindre tid på rutinärenden som inte kräver lika mycket utredning eller konsultation. Ett mer aktivt engagemang på EU-nivå är dessutom nödvändigt för att myndigheter ska kunna påverka EU:s arbete och föra Sveriges talan i större utsträckning. För att utveckla arbetet med samverkan med externa aktörer måste tid och resurser frigöras eftersom det är ett tidskrävande arbete. Det är inte realistiskt att ställa högre krav på utredningar, samråd och remittering och samtidigt förvänta sig att kvaliteten på övrigt arbete förblir densamma. Upplevelsen är att remittering i viss mån genomförs för att det är nödvändigt enligt lag och inte för att myndigheten anser att den har användning för det. Syftet med att involvera externa aktörer försvinner därmed och kan innebära att mer tid och resurser behöver läggas på revidering av föreskrifter i ett senare skede.

Det finns ett ömsesidigt beroende mellan Transportstyrelsen och andra myndigheter samt branschorganisationer när det kommer till utvecklingen av transportsektorn. Detta innebär att ett gott samarbete under arbetets gång, i form av en bra och ihållande dialog, är nödvändigt. Alla berörda parter skulle förmodligen gynnas av mer transparens och information om vad som är aktuellt från myndighetens sida. Det kan i sin tur leda till en förutsägbarhet, ett större samförstånd och förhoppningsvis även mer realistiska förväntningar på varandras arbete. En förutsättning för att detta ska vara möjligt är ett ömsesidigt respektfullt och ödmjukt bemötande. Ytterligare en premis är att dialogen förs på en begriplig nivå för att alla parter ska kunna delta aktivt. För att undvika ett bristande

förtroende och ett allmänt missnöje bland externa aktörer är det dessutom viktigt att myndigheten uppträder enat och har gemensamma ställningstaganden i specifika frågor. Den allmänna uppfattningen bland både anställda på Transportstyrelsen och bland externa aktörer verkar vara att myndigheten i vissa fall brister i dessa avseenden²⁴.

Som tidigare nämnts finns det vissa brister vad gäller det interna arbetet och samverkan mellan sektioner och enheter. Det skulle kunna leda till ett minskat förtroende om exempelvis personer som tar kontakt med myndigheten upplever att deras ärende hanteras olika i olika delar av organisationen. Att Transportstyrelsen ska upplevas som *en* myndighet är dock något som myndigheten aktivt arbetar med. För att dialogen med omgivande samhälle ska utvecklas är det viktigt att sprida goda exempel på konsekvensutredningar och föreskriftsarbete internt. Det är lätt att uppmärksamma fel och dåliga exempel, men för oerfarna och nyanställda utredare kan det vara mer givande att få ta del av bra utredningar och hantering av remissinstanser än att få höra vad som bör undvikas. Mer samarbete och dialog internt under både utredningsarbetet, till exempel genom internremisser, skulle sannolikt gynna arbetet och utvecklingen för hela verksamheten. Det finns ett behov av att bättre utnyttja all kompetens som finns på myndigheten.

Den gemensamma åsikten på Transportstyrelsen tycks vara att kontakten med externa aktörer bör ske i ett tidigare skede för att det ska uppfylla sitt syfte. Utöver det verkar det också finnas ett behov av att etablera en mer löpande kontakt under arbetets gång. Tidig dialog kan tendera att bli ostrukturerad och meningslös om det inte finns ett tydligt uppdrag eller mål. Om det kombineras med löpande förankring med externa parter kan det dock skapa goda förutsättningar för myndigheten att bilda sig en djupare förståelse för hur potentiella åtgärder kan komma att fungera i praktiken. Det är också möjligt att fler berörda aktörer identifieras under arbetets gång och de har då möjlighet att bli inbjudna i ett senare skede. Fördelarna med tidig

²⁴ Dessa frågor diskuterades exempelvis vid ett seminarium och en workshop på Transportstyrelsen den 1 december 2016 där bland annat en extern aktör medverkade.

dialog har uppmärksammats av Transportstyrelsen och verkar vara aktuellt för utveckling.

5.2 Fortsatt utveckling av konsekvensutredningar, behovet av utvärdering och ett mer representativt urval

Förutom utvecklingsarbetet med konsekvensutredningarna finns det ett stort behov av uppföljning och utvärdering av föreskrifter och regleringar. För att kunna göra grundliga och jämförbara utvärderingar är det viktigt att redan i konsekvensutredningen göra noggranna nulägesbeskrivningar och använda värden som är jämförbara över tid. Det skapar förutsättningarna för att kunna utföra bra utvärderingar. Genom uppföljningarna kan myndigheten förhoppningsvis ta lärdom av vilka åtgärder som varit effektiva och på så vis undvika att utfärda ineffektiva regleringar i framtida föreskriftsarbete. Utvärderingen bör ske systematiskt och även i denna process bör externa aktörer involveras, eftersom det är dem som i högsta grad påverkas av regleringarna och därmed har störst erfarenhet av hur de fungerar i praktiken. För att upprätthålla legitimitet och objektivitet bör regeringen och riksdagen ta ett nationellt ansvar för hur utvärderingar ska gå tillväga. För att undvika bristande neutralitet kan det finnas anledning att en extern part utför utvärderingarna och inte myndigheter själva.

Resultaten från studien och de förordningar och rutiner som svenska myndigheter arbetar utefter visar alla på att utav samhällets aktörer så är det företag som ligger i fokus. Utmaningen med att involvera mindre företag, organisationer och medborgare är omfattande, inte bara för Transportstyrelsen utan för alla Sveriges myndigheter. Det enklaste och mest effektiva sättet att nå ut till dessa aktörer är troligtvis genom internet. Internet är ett verktyg som idag inte utnyttjas till fullo, men som har potential att bli mycket användbart när det kommer till informationsutbyte och engagemang. Genom att använda sig av e-demokrati, till exempel i form av omröstningar, undersökningar eller plattformar för åsikter och kommentarer, skulle myndigheter på ett effektivt och relativt enkelt sätt kunna bilda sig en uppfattning om vad allmänheten generellt tycker i en specifik fråga. Det är dock viktigt att informera allmänheten om att det går att lämna

synpunkter i samband med myndighetens arbete, för att öka medvetenheten hos befolkningen att den möjligheten existerar.

Utöver detta så kan det finnas ett behov av att skapa rutiner vad gäller detaljerna kring remittering. Som det ser ut idag ligger ansvaret för externremiss på respektive gruppleddare för föreskriftsarbetet, vilket innebär att urvalet gällande remissinstanser blir inkonsekvent och riskerar att vara icke-representativt för hela landet. För att skapa representativitet krävs nationella riktlinjer som gäller för alla myndigheter. Det kan dock skapa problem om Regeringsformen, som är den lag som ställer krav på involvering av externa aktörer, i detalj ska gå in på hur myndigheter på lämpligast sätt bör nå ut till omgivande samhälle. Det är sannolikt myndigheterna själva som har störst kunskap om vilka som berörs av dess föreskrifter, men riktlinjer kan vara nödvändigt för att frångå det snäva företagsfokuset och det slentrianmässiga arbetet som lätt kan uppstå vid försök att effektivisera. Svårigheten med generella riktlinjer ligger dock i att myndigheters ärenden i många fall är unika och det kan finnas ett behov av att anpassa kontakten med externa aktörer från ärende till ärende.

5.3 Behovet av varierande kontakt och ökad transparens

Den huvudsakliga kontakten med externa aktörer sker idag via e-post vid remittering och genom fysiska möten med externa aktörer, främst andra myndigheter och branschorganisationer. Som tidigare nämnts berör Transportstyrelsens föreskrifter många olika parter och det kan därmed vara nödvändigt att även variera kontakten med dem. Något som har påpekats vid enstaka tillfällen är att det vid regeringsuppdrag ibland anordnas så kallade "work shops" eller seminarium, men att Transportstyrelsen på eget bevåg sällan tar sådana initiativ. Möjligheterna och behoven för andra former av samråd än enbart möten och e-postkontakt bör utforskas. Det kan upplevas som tidskrävande och resurskrävande, men ett väl genomfört grundarbete lönar sig ofta i längden. Som tidigare nämnts är ökad förståelse och gemensamma förväntningar grundläggande förutsättningar för att regler ska bli bättre implementerade och efterlevas i större utsträckning.

Ett annat behov som har identifierats under arbetes gång är en definition och åtskillnad av begreppen samråd och remiss. Det finns idag ingen samsyn på vad samråd är, eller om det skiljer sig från remittering. Nationalencyklopedin definierar samråd som en *”överläggning för att enas om gemensamt handlande ofta i formellare sammanhang”* medan remiss definieras som *”en hänvisning av ett ärende till myndigheter eller organisationer för yttrande”*. Utifrån detta kan tolkningen göras att samråd bör betraktas mer som en muntlig dialog medan remiss snarare är en skriftligt delgivning. Av den anledningen kan det vara att rekommendera att samråd definieras som dialog eller fysiskt möte med externa aktörer. Samråd är även något som bör genomföras i större utsträckning än vad det gjort hittills, med hänsyn till bristen på tidig dialog med externa aktörer. Det kan dessutom vara nödvändigt att diskutera formella riktlinjer och krav på dokumentation vid samråd, särskilt vad gäller eventuella meningsskiljaktigheter och hur dessa ska presenteras för beslutsfattaren.

Resultaten från fallstudien har visat att dokumentationen i många fall är undermålig och det har påpekats i tidigare avsnitt att det utgör en brist. Trots att rutinbeskrivningarna ställer krav på att viss dokumentation ska finnas i diariet och publiceras på externwebben görs inte detta i många fall. För att Transportstyrelsens verksamhet ska förbli transparent och legitim så är detta något som måste förbättras. En utvecklad hemsida kan kanske leda till att kravet på dokumentation efterlevs i något större utsträckning, men det kan även finnas ett behov av att förenkla myndighetens diarieföring. Ett ökat krav på offentliggörande från allmänheten kombinerat med ett förenklat system för dokumentation bör resultera i en förbättring. För att uppmärksamma vidden av detta problem på myndigheten och för att få hjälp med att åtgärda det, skulle Transportstyrelsen kunna ta hjälp av en extern granskare.

5.4 Förslag på fördjupning

Utöver de potentiella utvecklingsområdena finns det ett behov av en utökad studie och mer forskning inom området. Det har inte funnits utrymme att i den här promemorian analysera *hur* Transportstyrelsen beaktar åsikter eller *vilka* åsikter som beaktas, om det är några som

prioriteras framför andra. Det hade till exempel varit intressant att studera om de första versionerna av konsekvensutredningarna skiljer sig från de slutgiltiga. Det hade dessutom sannolikt varit givande och lärorikt, framför allt för myndigheten, att göra en full följeforskning genom att följa olika föreskriftsarbeten i realtid och granska och analysera dem under arbetets gång. På så sätt skulle det finnas möjlighet att fördjupa denna studie på flera plan, bland annat genom att göra iakttagelser om:

- Hur utredningarna bedrivs
- Tidsskedet
- Hur det interna samarbetet fungerar
- Hur samråd fungerar i praktiken
- Hur externa aktörer väljs ut och hur de bemöts
- Hur externa aktörers synpunkter framförs i samband med beslutsfattande

Det är också av intresse att bredda studien genom fler observationer och även kartlägga andra myndigheters arbete för att kunna dra generella slutsatser om svenska myndigheter. Ytterligare nödvändig fördjupning är mer generell forskning om effekterna av samråd och remittering och huruvida det genererar i bättre beslut. En potentiell fördjupning i ämnet skulle kunna vara engagemanget på individnivå, som verkar vara lågt. Varför engagerar sig inte medborgarna i politiskt beslutsfattande i större utsträckning? Hur medveten är gemene man när det kommer till sin egen möjlighet att påverka politiken? Utöver det kan det vara intressant att studera utvärderingar, hur de bäst ska genomföras och vad det får för effekter på regelgivning.

Referenser

Administrative Procedure Act of 1946, U.S. Code Title 5, part 1, chapter 5, <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/part-1/chapter-5> (hämtad 2016-12-13)

Balla, S. J. & Dudley, S. E. (2014), *Stakeholder Participation and Regulatory Policymaking in the United States*, The George Washington University Regulatory Studies Center

Cars, G. & Engström, C-J. (2016), *Sverigeförhandlingen och sedan? II – Följeforskarnas iakttagelser, reflektioner och propåer*, Stockholm

Coglianesi, C., Kilmartin, H. & Mendelson, E. (2008), *Transparency and Public Participation in the Rulemaking Process - a nonpartisan presidential transition task force report*, University of Pennsylvania Law School

DeMenno, M. (2016), *Technocracy, Democracy, and Public Policy: Evaluating Public Participation in Retrospective Regulatory Review*, Draft paper prepared for the ECPR Standing Group on Regulatory Governance Sixth Biennial Conference, 6-8 juli 2016, Sanford School of Public Policy Duke University

Dudley, S. (2010), *Regulatory Consultation in the United States*, https://regulatorystudies.columbian.gwu.edu/files/downloads/US_Regulatory_Consultation.pdf, Summary for Bertelsmann-GW Workshop on Regulatory Consultation, november 2016, The George Washington University

European Institute of Public Administration (2015), *Working with Impact Assessment at the EU Level*, anteckningar från seminarium, Maastricht, 19-20 november 2015

Europeiska Kommissionen (2015), Guidelines on Impact Assessment hemsida, http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/ug_chap3_en.htm (hämtad 2016-10-20)

Europeiska Kommissionen (2016a), *Better regulation: why and how*, https://ec.europa.eu/info/strategy/better-regulation-why-and-how_en (hämtad 2016-10-20)

Europeiska Kommissionen (2016b), *Better Regulation: Delivering better results for a stronger Union*, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Brussels, COM (2016) 615 final

Forsstedt, S. & Nerhagen, L. (2016), *Samhällsekonomisk analys i regelgivningsarbetet*, Avrapportering av inledande delprojekt, Transportstyrelsen och VTI, Dnr 2016-1678

Fritsch, O. & Kamkhaji, J. C. (2016), Implementing in the laboratory: scorecards for appraising regulatory impact assessment. I C. A. Dunlop & C. M. Radaelli (red.), *Handbook of Regulatory Impact Assessment*, Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, (399-411)

Förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning 7 §, *En konsekvensutrednings innehåll*

Förordning (2011:118) om myndigheters inhämtande av yttrande från Regelrådet 2 §

Förordningen (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner

Förvaltningslagen (1986:223) 6 §, *Samverkan mellan myndigheter*

Förvaltningsprocesslagen (1971:291)

Hines, P. (2016), *The Scientific Advice Mechanism – Is it better regulation?*, EurActive.com, http://www.euractiv.com/section/science-policy-making/opinion/the-scientific-advise-mechanism-is-it-better-regulation/?nl_ref=22881339 (hämtad 2016-10-18)

Irvin, R. A. & Stansbury, J. (2004), Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?, *Public Administration Review*, vol. 64, no. 1, pp 55-65, 7 januari 2004, University of Oregon and University of Nebraska

Justia U.S. Law (2016), *U.S. Code*, <http://law.justia.com/codes/us> (hämtad 2016-12-15)

Justitiedepartementet, Regeringskansliet (2015), *Offentlighetsprincipen – kortfattat om lagstiftningen*, Elanders

Karlsson, M. & Åström, J. (2015), *Kan e-petitioner utveckla den representativa demokratin?*, Bilaga till SOU 2015:96 Låt fler forma framtiden! - Forskarantologi

Kölln, A-K. (2015), *Det sjunkande antalet partimedlemmar och demokratin*, Bilaga till SOU 2015:96 Låt fler forma framtiden! - Forskarantologi

Lufftartsförordningen (2010:770) 6 kap. 10 §, *Flygtrafiktjänst*

Nationalencyklopedin, *samråd*, <http://www.ne.se> (hämtad 2016-11-22)

Nationalencyklopedin, *remiss*, <http://www.ne.se> (hämtad 2016-11-22)

Näringslivets Regelnämnd och Statistiska Centralbyrån (2007), *Rutin för samrådsförfarande mellan SCB och NNR*, Näringslivets Regelnämnd, Stockholm, http://www.nnr.se/assets/files/ovrigt/Samradsforf_SCB_NNR_uppdaterad.pdf (hämtad 2016-11-23)

Näringslivets Regelnämnd och Skolverket (2014), *Rutin för samrådsförfarande mellan Skolverket och NNR*, Näringslivets Regelnämnd, Stockholm, <http://www.nnr.se/assets/files/ovrigt/Samradsrutin-mellan-Skolverket-och-NNR.pdf> (hämtad 2016-11-24)

OECD (2012), *Recommendation of the Council on regulatory policy and governance*, <http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/2012-recommendation.htm> (hämtad 2016-09-26)

Petersson, O. (2016), Rational Politics – commissions of inquiry and the referral system in Sweden. I J. Pierre, *The Oxford Handbook of Swedish Politics*, Oxford University Press, Oxford, United Kingdom, (650 – 662)

Quimbee (2007-2016), *Notice-and-Comment Rulemaking*, <https://www.quimbee.com/keyterms/notice-and-comment-rulemaking>, (hämtad 2016-10-21)

Regeringen (2016), *Stort engagemang för den nationella upphandlingsstrategin*, <http://www.regeringen.se/artiklar/2015/11/hearing-om-den-nationella-upphandlingsstrategin/> (hämtad 2016-11-30)

Rose-Ackerman, S. (2013), Policymaking Accountability – Parliamentary versus Presidential Systems. I D. Levi-Faur, *Handbook on the Politics of Regulation*, The Hebrew University of Jerusalem, Israel and the Free University of Berlin, Germany, (171 – 184)

SOU 2004:23, *Från verksförordning till myndighetsförordning*, Finansdepartementet

Statskontoret (2014), *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys*, Rapport 2014:4
<http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2014/201404.pdf>
(hämtad 2016-12-07)

Sveriges Riksdag (2016), *Hearing*, <http://www.riksdagen.se/sv/global/sok/?q=hearing> (hämtad 2016-11-30)

Tarschys, D. & Johansson, L. (2014), *Europa på remiss - Svensk medverkan i Europeiska kommissionens offentliga samråd*, Svenska

Institutet för Europapolitiska Studier 2014:3,
http://www.sieps.se/sites/default/files/NY_Sieps_2014_3%20NYNY.pdf (hämtad 2016-09-26)

The Office of Management and Budget (2003), *OMB Guidance for Implementing the Privacy Provisions of the E-Government Act of 2002*, Memoranda, M-03-22, Washington D.C.,
https://www.whitehouse.gov/omb/memoranda_m03-22 (hämtad 2016-09-26)

The Office of Management and Budget and the Secretariat General of the European Commission (2008), *Review of the Application of EU and US Regulatory Impact Assessment Guidelines on the Analysis of Impacts on International Trade and Investment*,
https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/regulatory_matters_pdf/sq-omb_final.pdf, Final Report and Conclusions, Brussels and Washington DC, (hämtad 2016-09-26)

Transportstyrelsen (2010), *Konsekvensutredningar Vägledning Juridikavdelningen*, version 1.0, upprättad 2010-05-28, Dnr 2014-725 (internt dokument)

Transportstyrelsen (2016), *Rutinbeskrivning för föreskriftsarbetet inom Transportstyrelsen*, version 6.0, upprättad 2016-01-22, Dnr 2011-281 (internt dokument)

Transportstyrelsen (2016), *Rutinbeskrivning för föreskriftsarbetet inom väg- och järnvägsavdelningen*, version 3.0, upprättad 2016-02-08, Dnr 2013-1208 (internt dokument)

U.S. Environmental Protection Agency (2016), *Summary of the Administrative Procedure Act*, <https://www.epa.gov/laws-regulations/summary-administrative-procedure-act> (hämtad 2016-10-21)

Vägmärkesförordningen (2007:90) 8 kap. 2 §, *Bemyndiganden, kostnader m.m.*

Österdahl, Inger (1994), Offentlighetsprincipen, utrikessekretessen och EU: Förändringar förestår, inte problem, *Svensk Juristtidning*, Häfte 7, <http://svjt.se/svjt/1994/616> (hämtad 2016-10-24)

Österdahl, Inger (2015), Offentlighetsprincipen och det internationella samarbetet, *Svensk Juristtidning*, Häfte 3, <http://svjt.se/svjt/2015/239> (hämtad 2016-10-24)