

## Förord

Kommittéväsendet i Sverige har närmare 400 år på nacken. Nästan alla större politiska beslut som regering och riksdag har att fatta bygger på beslutsunderlag som tagits fram av någon kommitté. För folkstyret är det därför ytterst viktigt att kommittéväsendet är effektivt och att de betänkanden som utarbetas håller en tillräckligt hög kvalitet i fråga om dokumentation, data och analysmetoder.

Många utredningar har redan genomförts kring vårt utredningsväsende. Varför behövs då denna rapport? ESO:s uppgift är ju i första hand att ta upp frågor som ingen annan skriver om. Det finns flera skäl. I ESO:s rapport redovisas för första gången en bred analys av kvaliteten i utredningsbetänkandena. Oavsett om man kan resa invändningar mot detaljer i hur kvalitetsanalysen genomförts, har vår granskning dock pekat på betydande brister överlag.

Författarna har också jämfört den svenska kommittémodellen med hur motsvarande beslutsunderlag tas fram i Danmark, Finland och Storbritannien. Här finns ett stort "smörgåsbord", från vilket vi skulle kunna plocka några idéer och uppslag för att förnya och förbättra kommittéväsendet.

Rapporten innehåller också en genomgång av hur utredningarna styrs samt fakta om kommittéväsendets omfattning, vilka frågor som utreds och olika typer av kommittéer, vilka som blir utredare etc.

Resultatet av denna redovisning har legat till grund för rapportens rubrik "Kommittéerna och bofinken. Får en kommitté se ut hur som helst?" Den är en travestering på titeln på en debattbok som Sven-Göran Olhede för snart 25 år sedan gav ut i Tidens samhällsstudier med rubriken Socialismen och bofinken. I förordet till denna berättas följande historia.

"En liten grabb studerar ivrigt olika fåglar genom fönstret och frågar vetgirigt efter fåglarnas namn. Pappan som läser sin tidning svarar förstrött varje gång: 'Det är en bofink', tills pojken förtyvlat utropar: 'Får en bofink se ut hur som helst!'

Frågan är relevant vad gäller kommittéerna. Kan eller bör kommittéerna verkligen syssla med alla olika typer av frågor och utredningar som i dag? Finns det inte nyare, bättre sätt att ta fram beslutsunderlag? Och till sist, kvaliteten måste bli bättre i det beslutsunderlag som kommittéerna tar fram.

Rapporten har författats av civilekonom Viviann Gunnarsson och fil. kand. Marja Lemne. I arbetet med att ta fram underlag har också Heidi Bogren deltagit.

Som alltid när det gäller ESO-rapporter svarar författarna för innehållet i rapporten


Stockholm i oktober 1998

*Anna Hedborg*  
Ordförande för ESO

# Innehåll

<b>1</b>	<b>Sammanfattning</b>	<b>9</b>
1.1	Varför ytterligare en rapport om kommittéerna?	9
1.2	Delstudier och metoder	12
1.3	Slutsatser och förslag	13
<b>2</b>	<b>Bakgrund och syfte</b>	<b>19</b>
2.1	Kommittéväsande med anor från 1600-talet	19
2.2	Den aktuella debatten	22
2.3	Rapportens syfte och innehåll	25
<b>3</b>	<b>Kommittéväsendet – statistik och karaktäristika</b>	<b>29</b>
3.1	Syfte och upplägning	29
3.2	Kommittéväsendets omfattning	33
3.3	Många "icke-kommittéer" inom kommittéväsendet	41
3.4	Utredningstiderna fortsätter att bli kortare	43
3.5	Färre ledamöter och sakkunniga	48
3.6	Utredningsuppdragen går till högre statstjänstemän och till politiker	49
3.7	Några slutsatser	54
<b>4</b>	<b>Utredningarnas kvalitet</b>	<b>57</b>
4.1	Syfte, metod och genomförande	57
4.2	Helhetsbilden av utredningarnas kvalitet	64

4.3	Utredningsmetoderna	69
4.4	Dokumentation, data och metod	73
4.5	Utredningarnas slutsatser	75
4.6	Kostnadseffektivitet och objektivitet	78
4.7	Direktiv och generella direktiv	80
4.8	Granskarnas övriga synpunkter	86
4.9	Några slutsatser	88
<b>5</b>	<b>Styrningen av kommittéerna</b>	<b>89</b>
5.1	Regeringens styrning och kontroll	89
5.2	Direktivstudiens syfte och uppläggnig	93
5.3	Vad visar direktiven?	97
5.4	Vilken är uppgiften?	102
5.5	Vilka frågor skall utredas?	104
5.6	De generella direktiven	108
5.7	Tilläggsdirektiven	109
5.8	Några slutsatser	110
<b>6</b>	<b>Kan vi lära oss något av Danmark, Finland och Storbritannien</b>	<b>113</b>
6.1	Sambanden mellan utredningarna och regeringskansliet	104
6.2	Kommittéväsendet minskar i betydelse	115
6.3	Olika typer av kommittéer	116
6.4	Hur styrs kommittéerna?	118
6.5	Kommittéväsendets storlek	119
6.6	"Politiseringen" av utredningsväsendet	120
6.7	Vem tillsätter utredningarna	120
6.8	Vad leder utredningarna till?	121
6.9	Hur länge pågår en utredning?	122
6.10	Sammansättningen	122
6.11	Alternativen	123

<b>7</b>	<b>Myter om kommittéväsendet B våra slutsatser</b>	<b>125</b>
7.1	Myt 1: Kompromisser och konsensus  den viktigaste uppgiften	126
7.2	Myt 2: Kommittéväsendets uppgift är att lösa stora politiska frågor	129
7.3	Myt 3: Det finns bara två typer av kommittéer	132
7.4	Myt 4: Kommittéväsendet är för stort	133
7.5	Myt 5: Alla frågor bör lösas av en kommitté	137
7.6	Myt 6: Många utredningar tillsätts före och efter valen	140
7.7	Myt 7: Utredningarna kännetecknas av hög kvalitet och objektivitet	144
7.8	Myt 8: Politiska partier och intresseorganisationer deltar nästan alltid i kommittéerna	148
7.9	Myt 9: Nuvarande styrformer för kommittéerna fungerar bra	150
7.10	Myt 10: Det svenska kommittéväsendet är unikt	152
7.11	Myt 11: Alternativ till kommittéerna saknas	153
7.12	Remissväsendet	155
7.13	Några slutsatser	156
<b>8</b>	<b>Förslag till förändringar av kommittéväsendet</b>	<b>161</b>
8.1	Fullfölj intentionerna bakom 1982 års kommittéreform	162
8.2	Utnyttja kommittéerna för tvärdepartementala och transsektoriella studier	163
8.3	Utnyttja kompetens och resurser som finns i andra länder	163

8.4	Öka metod- och utredningskompetensen både hos direktivskrivare och i kommittésekretariaten	164
8.5	Att renodla kommittéväsendet viktigare än att skära ned det	164
8.6	Sverige behöver fler komplement till de statliga utredningarna	165
8.7	Slopa de nuvarnade generella direktiven	166
8.8	Kvalitetssäkra kommittéväsendet	167
8.9	Sluta utreda samma frågor varje eller vartannat år	167
8.10	Analysera om utredningsförslagen är kostnadsdrivande	168
8.11	Analysera remissväsendets betydelse för demokratin och kvaliteten	168
	<b>Referenser</b>	<b>171</b>
	<b>Tabellappendix</b>	<b>175</b>
	<b>Can Government Commissions Solve All Problems? A Summary</b>	<b>197</b>
	Förteckning över ESO:s tidigare publicerade rapporter	201

# 1 Sammanfattning

I flertalet kapitel i denna rapport finns ett särskilt slutsatsavsnitt där resultaten sammanfattas. Utöver en redovisning av vilka delstudier och analyser som genomförts (avsnitt 1.2) diskuteras inledningsvis varför det är så viktigt att granska och förändra/förbättra kommittéväsendet (avsnitt 1.1).

Slutligen presenteras kortfattat de viktigaste slutsatserna och de viktigaste av våra förslag till förändringar och förbättringar (avsnitt 1.3).

## 1.1 Varför ytterligare en rapport om kommittéerna?

Ett viktigt syfte med denna rapport har varit att komplettera tidigare underlag och aktualisera en rad nya frågor, främst kring kvaliteten på de betänkanden som utredningarna producerar.

Ett av de viktigaste motiven för studien var att vi redan tidigare i en uppsats<sup>1</sup>, som vi har identifierat i fråga om kommittéväsendet handlar ytterst om vad som skulle kunna kallas ett "överutnyttjande" av kommittéerna. Under en 10-årsperiod kan många utredningar tillsättas för att belysa ett och samma problem. Ett annat motiv för denna studie är att det kanske är ca 25 % av kommittéer-

<sup>1</sup> Vi har tidigare beskrivit detta i ett papper som presenterades vid American Evaluation Association's Annual Conference i San Diego i november 1997, *Whether to Consider Events Before or After. A Comparison Between the Different Evaluation Traditions in Sweden and the European Union* by V. Gunnarsson and M. Lemne, Nov. 1997.

na som behandlar vad som skulle kunna grovt räknas som stora politiska frågor.

### **De politiska besluten grundas ofta på fakta och analyser från kommittéerna**

Kommittéväsändets anor sträcker sig mer än 400 år bakåt i tiden. Forskningen och utredningarna kring kommittéväsändets struktur, uppgifter och utformning daterar sig i varje fall från början av 1900-talet. Senast har det granskats av Riksdagens revisorer och riksdagens konstitutionsutskott begärde så sent som våren 1998 en redovisning av regeringen, av vilka åtgärder man har för avsikt att vidta i fråga om kommittéväsendet senast våren 1999.

Det kan kanske ifrågasättas varför det skulle behövas ytterligare en rapport om kommittéväsendet. Skälen till denna studie har dock varit flera. Nästan varje förändring av samhället som beslutas av regering och riksdag bygger på förslag eller en redovisning och analys av frågorna som utarbetats av någon kommitté.

Frågor som rör kommittéernas sammansättning, antalet parlamentariska kommittéer och kommittéer där politiker ingår, har flera gånger behandlats i den statsvetenskapliga forskningen. Fallstudier kring utrednings- och beslutsprocesserna inom några särskilda kommittéer och som belyst hur politiken formats inom olika samhällssektorer har varit vanliga. Det kan också formuleras i termer av hur kommittéväsendet fungerar som en arena där politiker och experter möts, en arena där politikerna tillsammans med experter och ämbetsmän formar politiken.

Ernst Wigforss har beskrivit politikernas roll i kommittéerna som amatörens. Politikern skall fungera som länken mellan experterna och medborgarna. Trots att det i kommittéerna därefter under de närmaste decennierna efter Wigforss först blev vanligare att intresseorganisationerna också medverkade i utredningarna – en utveckling som under det senaste decenniet brutits <sup>28</sup> äger Wigforss' tes fortfarande giltighet.

Kommittéerna och kommittéernas betänkanden fyller en annan viktig funktion och detta oavsett om de utarbetats av parlamentari-



ska utredningar eller av särskilda utredare. Förslag till beslut bygger i stor utsträckning på utredningarna – inte bara deras förslag – utan kanske i ännu större utsträckning på det faktaunderlag och den analys som utarbetats inom ramen för kommittéväsendet.

Det har också varit ett viktigt syfte att undersöka om kvaliteten i kommittéernas rapporter är acceptabel. Den frågan har inte behandlats närmare av tidigare utredningar eller av forskningen.

För att demokratin och folkstyret skall fungera väl ställs höga krav både på regeringens styrning av kommittéerna och det underlag som produceras. Stora brister i styrningen men framför allt i kvaliteten skulle kunna vara ett hot eller inverka menligt på kvaliteten i de beslut som regering och riksdag har att fatta i demokratisk ordning.

På denna arena har kommittéerna en viktig uppgift. Därför finns det starka skäl, att som skett inom andra områden av statsförvaltningen, modernisera utredningsväsendet i sin helhet. Detta kan ske genom att i större utsträckning använda projekt som arbetsform och utnyttja den analyskapacitet som kan finnas på myndigheter, inom forskningen och vid fristående institut. En förebild för detta finns i Finland.

### **Viktigt med hög kvalitet**

Det viktigaste är inte alltid att de förslag som en kommitté presenterar genomförs. Detta är inte heller av avgörande betydelse för det demokratiska inflytandet över politiska beslut. I stället är det viktigaste att våra politiska beslutsfattare genom kommittéväsendet får tillgång till ett bra beslutsunderlag.

Att finna möjligheter till förnyelse och väcka debatt om inriktningen av en sådan utveckling är också av stor vikt för ett effektivt utnyttjande av hela den statliga förvaltningen. Vi har också velat ge en bild av kommittéväsendets utveckling och omfattning samt styrningen av kommittéerna. Slutligen har vi jämfört det svenska kommittéväsendet med dess motsvarigheter i Danmark, Finland och Storbritannien.

## 1.2 Delstudier och metoder

För att kunna belysa dessa frågor har vi genomfört fyra olika delstudier. Den första beskriver *fakta om kommittéväsendet* och bygger på uppgifter i kommittéberättelserna, på data från Rixlex-databasen m.m. Denna delstudie belyser hur kommittéernas antal och kostnaderna för kommittéväsendet utvecklats, om utredningstiderna blivit kortare eller längre, vilka som leder kommittéerna etc.

En andra delstudie har genomförts för att belysa *kvaliteten i utredningarna* under senare år. Utifrån en metod för kvalitetsgranskning som prövats i en tidigare ESO-rapport<sup>2</sup>, har vi låtit särskilda granskare bedöma bl.a. dokumentation, data, metoder, objektivitet m.m. i ett urval om 20 slutbetänkanden som publicerats under 1996 och 1997.

Den tredje delstudien behandlar *styrningen av kommittéväsendet*. Där beskrivs regeringens styrningsmöjligheter och det kanske viktigaste styrmedlet – de kommittéspecifika direktiven. Innehållet i de 154 kommittédirektiv som regeringen beslutade om under 1997 har analyserats närmare i syfte att belysa bl.a. vilken typ av frågor som är mest/minst frekventa, vilket ger svar på vad regeringen f.n. utnyttjar kommittéerna till.

Den fjärde studien slutligen handlar om *kommittéväsendet och dess motsvarigheter i Danmark, Finland och Storbritannien*. Vi har gjort jämförelser med Sverige. Syftet har här varit att försöka hitta idéer och uppslag till kompletteringar och förbättringar av den nuvarande svenska modellen.

Utöver dessa fyra studier har vi gått igenom forskningslitteraturen och tidigare utredningar inom området. Detta har vi gjort utifrån ett antal frågeställningar som ofta förekommer i debatten kring kommittéväsendet. Tidigare slutsatser om kommittéväsendet har vi ställt mot de slutsatser som våra delstudier visat på och försökt be-

<sup>2</sup> Se Ds 1996:36 *Kan myndigheter utvärdera sin själva?* av Catharina Barkman och Stefan Fölster.

döma om de fortfarande äger giltighet eller om de är en del av den relativt omfattande ”mytbildning” kring kommittéväsendet som stundtals finns i debatten.

### 1.3 Slutsatser och förslag

*Kommittéernas traditionella roll som kompromiss- och konsensus-verktyg existerar fortfarande, men har minskat i betydelse. Antalet uppdrag till särskilda utredare har ökat och antalet medverkande från politiska partier och intresseorganisationer har minskat. Föreställningen om att kommittéernas viktigaste uppgift är att åstadkomma kompromisser och konsensus är således i dag mera en myt jämfört med tidigare.*

På liknande sätt är tesen att kommittéväsendets uppgift primärt skulle vara att lösa stora politiska frågor inte lika giltig i dag som tidigare. Kommittéerna har under senare år på nytt blivit allt fler och samtidigt utnyttjas de för många olika typer av frågor och är inte begränsat bara till de stora och tunga politiska frågorna.

Formellt existerar endast två olika typer av kommittéer. Regelrätta kommittéer med en ordförande och ledamöter (bl.a. de parlamentariska) och utredningar som genomförs av särskilda utredare. I praktiken förekommer dock många olika namn och beteckningar. Det har närmast gått inflation i beteckningarna under 1997.

Ett vanligt påstående i debatten kring kommittéväsendet är att det med jämna mellanrum under 1900-talet har betraktats som för stort. S.k. kommittéslakter har genomförts både i början av 1920-talet och 1980-talet. Men detta är inte riktigt om man jämför med storleken på statsförvaltningen och de statliga myndigheterna. År 1997 kostade kommittéerna enligt tillgängliga uppgifter närmare 400 miljoner kronor. Detta motsvarade närmare 1/5 (18 %) av Regeringskansliets totala resurser (exkl. UD:s resurser). Samtidigt är det inte mera än t.ex. de fasta anslagen över statsbudgeten till SCB och Statskontoret. Vi har dock också kunnat visa att kommittéväsendet är omfattande jämfört med dess motsvarigheter i andra län-

der, där man i ökad utsträckning kommit att välja andra former för att utarbeta beslutsunderlag.

Det finns många andra sätt som skulle kunna prövas även i Sverige. Tidigare neddragningar av kommittéväsendet och t.ex. 1982 års riktlinjer för arbetet i kommittéerna, som bl.a. anger att frågor i ökad utsträckning bör läggas ut på myndigheter och inte lösas av kommittéerna, anger vissa begränsningar. Trots detta visar vår delstudie om kommittéväsendets omfattning att alla frågor – stora som små – numera på nytt tycks hanteras av kommittéerna. Det svenska kommittéväsendet tycks dock ha problem när det gäller att hantera ”nya områden”, t.ex. att användas inom ramen för Sveriges arbete i EU. Detta har också riksdagens revisorer pekat på.

*Före ett val tillsätts vanligen många kommittéer.* Hans Bergström analyserade i sin avhandling ”Rivstart?” hur kommittéväsendet påverkades av ett riksdagsval, både månaderna närmast före valet och månaderna närmast efter. Vi har gjort motsvarande analys för valen 1988, 1991 och 1994. Vi fann att antalet tillsatta utredningar ökade kraftigt före valen 1991 och 1994, men inte 1988 eller 1998. Under det senaste decenniet har antalet tilläggsdirektiv ökat direkt efter valen, men nya utredningar har däremot inte tillsatts i särskilt större utsträckning jämfört med de år som det inte varit val.

*Myten om utredningarnas höga kvalitet och objektivitet.* Vår kvalitetsstudie har visat att det finns stora kvalitetsbrister i de betänkanden som tas fram av kommittéerna. Detta gäller framför allt i fråga om data, dokumentation, utredningsmetoder och analys. Vi kan därför konstatera att det faktum att en fråga bereds av en kommitté inte med automatik medför att beslutsunderlagen håller god kvalitet.

*Intresseorganisationernas deltagande har minskat.* Vi kan också konstatera att den tidigare starka trenden mot ökande deltagande från organisationsvärlden och från de politiska partierna har brutits. Det är i dag således en myt att politiska partier och intresseorganisationer nästan alltid deltar i kommittéerna.

*Det svenska kommittéväsendet är inte unikt.* Ytterligare en myt som vi efter våra studier av kommittéväsendet anser oss kunna avliva, handlar om det unika med vårt kommittéväsende. Unikt så till

vida att det kanske är äldre än motsvarigheterna i andra länder och mera omfattande. Men i övrigt är det inte unikt.

*Direktiven är vaga och de generella direktiven får inte något genomslag.* Nuvarande styrformer för kommittéväsendet fungerar enligt vår bedömning inte tillräckligt bra. Direktiven är många gånger otydliga och mångtydiga. De generella direktiven får inte något genomslag i utredningsarbetet och de är inte heller på ett naturligt sätt integrerade i direktiven till respektive kommitté. Detta har klart framgått av våra delstudier om kvaliteten och direktiven.

*Beslutsunderlag kan tas fram på andra sätt än via kommittéerna.* Det är en myt slutligen att det skulle saknas alternativ till kommittéformen, trots 1982 års riktlinjer som tydligt anger alternativ, som arbetsgrupper och uppdrag till myndigheterna. Till skillnad från vad som är fallet i andra länder finns det i Sverige få fristående utrednings- eller forskningsstiftelser, s.k. Think Tanks.

## Förslag

Vi har i det föregående pekat på en rad brister i det svenska kommittéväsendet i dag. Vi är väl medvetna om att det också rymmer många fördelar. Men just därför är det viktigt att vidta olika åtgärder för att avhjälpa bristerna och stärka det nuvarande systemet. I denna rapport redovisar vi förslag till förbättringar och lägger också några förslag om ytterligare aspekter som bör granskas. Detta gör vi trots att vi tidigare kritiserat utredningsväsendet för att det gång på gång utreder samma frågor och att en av svagheterna med utredningsförslagen, är att man ibland stannar vid att föreslå nya utredningar. De viktigaste förslagen redovisas kortfattat i det följande.

*Kommittéväsendet måste kvalitetssäkras.* Vi har konstaterat att kvalitetsbristerna är betydande i fråga om dokumentation, data och metoder. Oavsett att det kanske från olika håll kan riktas kritik mot den metod vi använt för kvalitetsgranskningen och detaljer i denna, så är det allvarligt att så många granskare har pekat på så stora brister genomgående. Det är heller inte särskilt intressant om enskilda utredningar har brister av olika slag. Det är helhetsbilden som pekar på behovet av att generellt sett höja kvaliteten som är

viktig. Vi har pekat på att kommittéerna i Sverige svarar för det som i andra länder hanteras i andra former för utvärdering av verksamhet. Kvalitetssäkringen av sådana utvärderingar brukar hanteras genom olika former av s.k. metautvärderingar. Ett sätt vore att de nuvarande kommittéberättelserna kompletteras med olika former av utvärderingar av kommittéväsendet.

Kvaliteten skulle också kunna höjas på sikt genom att *öka metod- och utredningskompetensen hos direktivskrivare och i kommittésekretariaten*. Ytterligare en väg för detta kan vara att *utnyttja kompetens och resurser i andra länder*. Av språkskäl kanske detta i första hand bör gälla de nordiska ländernas kompetens. En utredare måste i dag vara svensk medborgare, något som borde kunna ändras nu när Sverige blivit medlem i EU.

*Sluta utreda samma frågor varje eller vartannat år*. I en tidigare uppsats om det svenska kommittéväsendet<sup>3</sup> har vi påvisat hur i det närmaste identiska utredningar tillsätts, ibland endast med något års mellanrum. De upprepade utredningarna kan vara ett tecken på att utredningstiderna är för korta. Ett annat skäl kan vara bristande kompetens. Det senare har vi emellertid inte granskat. Vi har i denna rapport kunnat visa att utredningstiderna inte är särskilt korta jämfört med t.ex. Danmark och Finland.

*Viktigare renodla kommittéväsendet än att skära ned det*. Vi föreslår att vissa typer av utredningar, t.ex. organisationsutredningar som under senare år ökat i antal, kan hanteras utanför kommittéväsendets ram. Vidare föreslår vi att en del "organ" av mer eller mindre permanent karaktär, och som 1997 svarade för ca 20 % av Regeringskansliets samlade kommittéresurser, i viss utsträckning lyfts ut ur kommittéväsendet. En av de större fördelarna med kommittéväsendet är att det är flexibla resurser inom Regeringskansliet som kan disponeras.

*Utnyttja kommittéerna för tvärdepartementala och transsektoriella studier*. Kommittéerna lyder under ett departement och vanligen behandlar de frågor som ligger inom ramen för just detta departements ansvarsområde. Departementen har hittills varit många, vissa små och i stort sett sektorsindelade. De viktigaste samhälls-

<sup>3</sup> Se not 1.

frågorna är många gånger bredare. Transsektoriella studier kan bidra till att bredda beslutsunderlaget och ge en mer allsidig belysning av olika förslags effekter på samhället. *Sverige behöver fler komplement till de statliga utredningarna.* Beslutsunderlag och alternativa utredningar borde också i ökad utsträckning kunna tas fram av riksdagen, av de politiska partierna och av fristående s.k. Think Tanks. På detta sätt skulle de politiska besluten kunna grundas på flera alternativa analyser.





## 2 Bakgrund och syfte

### 2.1 Kommittéväsande med anor från 1600-talet

Det svenska kommittéväsendet har mycket gamla anor.<sup>4</sup> Rötterna kan spåras till början av 1600-talet då den framväxande stormaktens expansion ledde till krav på nya och mer sofistikerade styrelsefunktioner. För frågor som krävde speciell sakkunskap eller var av mer tillfällig karaktär kom under århundradena – ofta i anslutning till riksdagarna – särskilda beredningsorgan att utnyttjas. Dessa var sammansatta av ämbetsmän och andra sakkunniga. Under 1700-talets frihetstid med starkt riksdagsvälde förekom också att ständerna tillsatte olika kommittéer. Under perioden 1719–1772 förekom ett 90-tal kommittéer. De flesta tillsattes vid systemskiften eller andra kriser. Även om det många gånger var företrädare för de dåtida politiska partierna som ledde dessa kommittéer förekom inte några tecken på att beredningsarbetet fick någon direkt politisk innebörd.

Under det gustavianska enväldet under senare delen av 1700-talet stärktes däremot Kungl. Maj:ts roll på ständernas bekostnad och styrningen av kommittéarbetet blev tydligare.

Nästa större förändring av kommittéväsendet följde efter 1800-talets stora författningsreformer. Vid den tidpunkten ökade på nytt

<sup>4</sup> Framställningen i detta avsnitt bygger huvudsakligen på Kent Zetterbergs uppsats ”*Det statliga kommittéväsendet*” i departementshistorie-kommitténs rapport ”Att styra riket” från 1989 och Jan Johanssons avhandling om kommittéväsendet från 1992.

riksdagens betydelse och samhällets förändringar ledde till ett ökat behov av en utredningsapparat som kunde fungera även under de perioder riksdagen inte var samlad. Kommittéväsendet fick därmed sin nya och betydelsefulla roll som dock utvecklades med rötter i de tidiga kommittéerna. Många har också betonat kommittéväsendets betydelse för uppkomsten av en växande skara av yrkespolitiker. Zetterberg konstaterar att särskilt efter 1866 års riksdagsreform blev det vanligt att prominenta eller med speciella fackkunskaper utrustade riksdagsmän knöts till offentlig verksamhet via kommittéarbetet.

Både ämbetsmän- och politikermedverkan i kommittéväsendet har således i Sverige mycket gamla anor. Förre finansministern Ernst Wigforss beskrev detta på följande sätt i sina memoarer 1951<sup>5</sup>:

”Försvarsrevisionen var min första erfarenhet av parlamentariskt utredningsarbete med partierna representerade av inflytelserika medlemmar, och både de starka och svaga sidorna av denna arbetsform blev snart uppenbara. Politikerna blir inga experter, hur ofta man än av språkets brist på ord eller egen brist på uppfinningsförmåga har lockats att kalla dem sakkunniga. Men det är inte heller nödvändigt, att de utvecklas till experter med därav följande risker för ensidighet och överskattning av det egna områdets betydelse. Politikern bör vara amatör, om uttrycket tillåtes, han behöver hålla kvar tillräckligt av lekmannens syn på allmänna angelägenheter för att kunna fylla uppgiften att vara en förmedlare mellan experterna och osakkunniga medborgare.”

Kommittéväsendet har periodvis vuxit kraftigt under 1900-talet<sup>6</sup>. Det har gång på gång kritiserats för omfång, inriktning och en tendens att utredningstiderna har blivit allt längre. Denna utveckling var särskilt tydlig efter de båda världskrigen. Tillväxten i början av 1920-talet ledde till att dåvarande finansministern F. V. Thorsson

<sup>5</sup> Ernst Wigforss, *Minnen II 1914-1932*, Tiden 1951 s.167.

<sup>6</sup> Se Zetterberg, s. 295 f.

med riksdagens goda minne genomförde den första s.k. kommittéslakten. Ett stort antal utredningar lades ner, andra fick kortare tid att slutföra arbetet. Detta ingick som en del av de radikala nedskärningar av statsbudgeten som genomfördes inför budgetåret 1923/24. Denna minskning av kommittéväsendet följdes av en ny efter andra världskriget. Den socialdemokratiska kommittéreform år 1982, när kommittéer avslutades och påskyndades kan kanske också ses som en tredje kommittéslakt. Den reformen innebar också att nya riktlinjer fastställdes för kommittéväsendet, t.ex. att ingen kommitté skulle pågå längre tid än två år.

Det kan dock vara relevant att ifrågasätta om dessa reformer av kommittéväsendet har varit effektiva. Är det rätt problem som angripits och åtgärdats? Även detta har Ernst Wigforss behandlat i sina memoarer när han kommenterade 1922 års kommittéslakt (s. 224 f).

”Att det som mest stannat i minnet av denna Thorssons sparsamhetsaktion är ”kommittéslakten”, vittnar bara om en i diskussioner om statens affärer inte ovanlig böjelse att göra det mindre väsentliga, men på något sätt känslöbetonade till huvudsak. En känslöbetoning som inte är oförklarlig, varom min egen ”för-parlamentariska” reaktion mot kommittéer som ”korruptionsmedel” vittnar, men i sin kärna oriktig, eftersom metoden att göra riksdagsmän till förmedlare till allmänheten av den speciella sakkunskapens fakta och synpunkter hör till de nyttiga hjälpmedlen för en politisk demokrati. Kritiken kan, såsom här förut redan en gång är nämnt, i stället riktas mot kommittéernas sätt att arbeta, inte minst mot förväxlingen av långvarighet och grundlighet.....

....Då Thorsson lät yxan gå mot kommittéerna, gillades han sålunda dels – av misstag – därför att man trodde kommittéledamöternas arvoden vara den väsentliga kostnaden, men den i verkligheten faller på sekretariaten, dels – utan misstag – därför att aktionen verkligen företogs utan hänsyn till riksdagsmännens önskningar eller intressen.”

Den diskussion som Wigforss här förde i början av 1950-talet kan te sig lika aktuell i dag. Kommittéväsendets kostnader och långa utredningstider står gång på gång i fokus.

## 2.2 Den aktuella debatten

Flertalet utredningar och studier<sup>7</sup> om kommittéerna är mer än 10 år gamla eller behandlar uppgifter som är tio år eller äldre. Det enda undantaget är en rapport från Riksdagens revisorer 1997.<sup>8</sup> I den rapporten har följande fem huvudproblem identifierats: de krympande tidsramarna, kraven på kompetens och resurser i utredningsledning och sekretariat som ökat till följd av kortare utredningstider, remissinstitutet som inte utnyttjas väl, kommittéuppdragens uppgifter som i alltför stor utsträckning följer departementsgränserna samt att kommittéerna i mycket ringa utsträckning utnyttjas för att förbereda svenska ståndpunkter i EU. (I rutan nedan återges den problemsammanfattning som finns inledningsvis i rapporten).

<sup>7</sup> Vi gör i denna rapport inte någon forskningsöversikt. Däremot redovisas i kapitel 6 tidigare forsknings- eller utredningsverksamhet rörande vissa frågeställningar.

<sup>8</sup> Kommittéväsendets roll och arbetsformer, Rapport 1996/97:6.

### Problemsammanfattning enligt Riksdagens revisorer

*Tidsramarna* i utredningarna har krympt väsentligt under senare år. Eftersom rekryteringar av utredningarna av utredningsledning och sekretariat ofta tar flera månader i anspråk kan det bli mycket liten tid över till det egentliga utredningsarbetet. Att kommittéer begär – och får förlängd utredningstid är vanligt, men det finns många kommittéer som ändå upplever en mycket hård tidspress. Kraven på kommittéerna har samtidigt ökat genom generella direktiv rörande olika slag av konsekvensanalyser.

*Kraven på kompetens och resurser* i utredningsledning och sekretariat har ökat genom de korta utredningstiderna. Kommittésekreterarna är nyc-kelpersoner när det gäller att utföra själva utredningsarbetet, eftersom de vanligen är de enda som arbetar heltid för kommittén. En stor del av kommittésekreterarna är dock oerfarna i sin roll. Det administrativa stödet till kommittéerna är bristfälligt i flera avseenden. Dessa brister är kända sedan länge. Vissa åtgärder för att förbättra det administrativa stödet har vidtagits under den senaste tiden.

*Remissbehandling* är en form av kvalitetskontroll och förankring som inte alltid utnyttjas väl. En del remissinstanser belastas med ett alltför stort antal remisser, remisstiden är ibland väl kort, och det finns departement som inte gör särskilda remissammanställningar. Det finns risker för att remissinstansernas engagemang minskar då de inte kan vara säkra på att de synpunkter som framförs når fram till de ansvariga. Kvalitetsgranskningen från remissinstansernas sida kan därmed försämrats.

*Sättet att avgränsa kommittéuppdrag* brukar följa departementsgränserna. Departementsorganisationen blir därför ofta styrande för de utredningsbehov som upptäcks. Därmed finns en risk att övergripande frågeställningar försummas. Kraven på korta utredningstider kan också påverka utredningsuppdragen i riktning mot förhållandevis snäva avgränsningar. Det borde förutsättas att departementen själva gör övergripande analyser av större helheter i syfte att hålla samman olika specialutredningar.

Det finns samtidigt exempel på att stora och övergripande uppgifter har lagts på kommittéer, trots förhållandevis korta utredningstider. Mycket tyder på att arbetsmiljön inom en kommitté i själva verket ger bättre förutsättningar för att genomföra övergripande analyser än vad som normalt är möjligt inom Regeringskansliet.

Kommittéväsendet används i mycket liten utsträckning för att *förbereda svenska ståndpunkter i EU*. Argument finns för en ökad användning av kommittéer i detta sammanhang.

**Källa:** Kommittéväsendets roll och arbetsformer, Rapport 1996/97:6

Efter en omfattande remissbehandling av rapporten har Riksdagens revisorer lagt ett förslag till riksdagen<sup>9</sup>. I denna skrivelse pekar revisorerna på en rad olika åtgärder med syfte att stärka kommittéväsendet. Huvudpunkterna är följande (ur sammanfattningen i skrivelsens inledning):

”Kommittéuppdrag kan avgränsas med hänsyn till om syftet i första hand är att öka kunskaperna på området, att skapa samförstånd eller att utforma förslag. Utredningsbehoven kan samordnas bättre och framförhållningen kan öka. Kommittéer kan i högre grad användas som stöd i EU-arbetet. Vidare kan kommittédirektiven ges en klarare roll och mera realistisk utformning, bl.a. genom att utrednings-tiden beräknas med större hänsyn till tidsåtgången för personalrekryteringar, genom integrering av olika slag av kommittédirektiv och genom direktivdialoger med den utredningsansvarige. Andra frågor som tas upp gäller kommittéernas sammansättning och kompetens, det administrativa stödet m.m. Remisshandlingen av kommittébetänkanden kan förbättras genom att urvalet av remissinstanser övervägs bättre, samt genom tillräckliga remisstider och omsorgsfulla remissammanställningar.

Revisorerna anser att regeringen bör återkomma till riksdagen med en beskrivning av hur regeringen har hanterat de frågor som revisorerna har uppmärksammat i sin granskning.”

Konstitutionsutskottet har behandlat skrivelsen i betänkandet Statlig förvaltningspolitik m.m. (1997/98:KU31). I samma betänkande behandlas bl.a. den förvaltningspolitiska propositionen (Prop. 1997/98:136 Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst). I denna föreslogs att Regeringskansliet inom ramen för det pågående förändringsarbetet, skulle se över dessa frågor i syfte att skapa bättre förutsättningar för kommittéernas arbete och därmed öka kvaliteten i regeringens och riksdagens beslutsunderlag. Bl.a. är målet att få

<sup>9</sup> Riksdagens revisorers förslag till riksdagen 1997/98:RR3.

till stånd en gemensam serviceorganisation som omfattar ett komplett administrativt stöd i de gemensamma kommittélokaler.

Enligt utskottets mening var det för tidigt att vid det tillfället bedöma om de åtgärder som regeringen beskrivit i propositionen är tillräckliga. Utskottet ställde sig därför bakom Riksdagens revisorers förslag, vilket innebär att regeringen våren 1999 till riksdagen skall redovisa vilka åtgärder man avser vidta. Utskottet skriver vidare att denna redovisning föreslås omfatta frågor om bl.a. kommittéväsendets roll samt kommittéernas arbetsvillkor och arbetsformer. När det gäller remisshanteringen av kommittébetänkanden, anförs att denna redovisning bör kunna ske inom ramen för kommittéberättelsen våren 1999. Utskottet ställde sig i huvudsak bakom även de andra frågor som riksdagsrevisorerna tagit upp.<sup>10</sup>

## 2.3 Rapportens syfte och innehåll

Syftet med denna rapport är att aktualisera några frågor som hittills inte varit i fokus i debatten kring kommittéväsendet bl.a. kring kvaliteten på utredningarnas betänkanden samt att lägga fram förslag om hur kommittéväsendet skulle kunna kompletteras och utnyttjas bättre än för närvarande.

I den promemoria som legat till grund för projektet ställdes bl.a. följande frågor:

- Är bristerna i kommittéväsendet så stora som det ibland påstås?
- Finns det sätt att förbättra/begränsa nuvarande breda användningsområde?

<sup>10</sup> Med anledning av skrivelsen, hade Peter Eriksson (mp) i motion 1997/98:K27 hemställt att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om kraftiga åtgärder från regeringens sida för att öka antalet kvinnliga ordförande och sakkunniga i kommittéerna. Utskottet ställde sig bakom detta krav och även denna lades till övriga frågor som regeringen har att redovisa till riksdagen våren 1999.

- Hur omfattande är kommittéväsendet?
- Vad utreder kommittéerna?
- Vad innehåller kommittédirektiven?
- Vilken kvalitet och kompetens finns i utredningsarbetet?
- Fungerar kommittéformen för alla de olika uppgifter som kan utföras inom kommittéväsendets ram?

För att försöka svara på dessa frågor har vi granskat kommittéväsendet och genomfört fyra olika delstudier. Metoder och mättekniska problem m.m. beskrivs i respektive kapitel och i tabellappendix.

### **Delstudie 1. Fakta om kommittéerna (kapitel 3)**

En översiktlig bild av kommittéväsendets utveckling och omfattning redovisas. Data har hämtats från dels kommittéberättelserna och Rixlex-databasen avseende antal och kostnader under perioden 1980–1997, dels redovisas uppgifter för sex enskilda år under den senaste tioårsperioden där data har sammanställts från olika källor främst kommittéberättelser, SOU-betänkanden m.m.

### **Delstudie 2. Kvalitetsstudien (kapitel 4)**

En aspekt av kommittéernas verksamhet som sällan eller aldrig behandlats i litteraturen eller i tidigare studier är kvaliteten i kommittéernas slutprodukt. Vare sig det gäller att förhandla fram en lösning på någon svår politisk fråga (t.ex. det framtida pensionssystemet), eller att ta fram beslutsunderlag inför någon organisationsförändring eller att producera nytt kunskapsunderlag är det viktigt att kvaliteten i beslutsunderlaget är hög. Riksdagens revisorer har i sin skrivelse (1997/98:RR3) inför resonemang kring frågor om kom-



mittarbetets kvalitet och värde i olika avseenden skilt mellan tre olika grupper av kvalitetskrav; klarhet och begriplighet, specialkunskaper samt politisk användbarhet. Där underströks även att de undersökningar som skall ligga till grund för en kommittés slutsatser måste hålla tillräcklig vetenskaplig kvalitet. Kvalitet är dock ett begrepp med vida ramar. Vi tror inte att samma kvalitetsbegrepp kan användas för alla typer av kommittéer. Men det borde kunna vara möjligt att fastställa viss miniminivå för metoder, datainsamling, dokumentation och analys. För att snabbt kunna få fram en översiktlig bild av kvaliteten har vi valt att pröva en metod som utarbetats och utnyttjats i en tidigare ESO-rapport som granskat kvaliteten i statliga myndigheters självutvärderingar.<sup>11</sup>

Ett urval om 20 slutbetänkanden som publicerats under 1996 och 1997 har granskats av två sakkunniga, oberoende av varandra. Därefter har dessa granskningsresultat sammanställts. Kodningen har kontrollerats av en oberoende expert.

### **Delstudie 3. Kommittédirektiven (kapitel 5)**

Syftet med den särskilda studien av direktiven har varit att beskriva och analysera vad aktuella direktiv innehåller och utifrån detta belysa direktivens roll som styrinstrument.

Studien omfattar de 154 direktiv som fastställdes 1997. Av dessa är 133 nya direktiv och 21 tilläggsdirektiv till kommittéer som tillsatts detta år eller tidigare. Dessa båda typer av direktiv har behandlats var för sig. År 1997 valdes därför att det var det senaste år en fullständig direktivsamling kunde studeras. De 133 fullständiga direktiven har analyserats avseende de i direktiven angivna uppgifterna om utredningstidens längd, typ av utredning, frågeställningar, generella direktiv samt utredningarnas syfte. Tilläggsdirektiven har behandlats mer översiktligt.

<sup>11</sup> Se Ds 1996:36 *Kan myndigheter utvärdera sin själva?* av Catharina Barkman och Stefan Fölster.

#### **Delstudie 4. Utredningsväsendet i Danmark, Finland och Storbritannien (kapitel 6 och bilaga 2)**

Vi har studerat utredningsväsendet och dess motsvarigheter i Danmark, Finland och Storbritannien. Faktamaterial har samlats in på olika sätt eftersom det i samtliga fall saknas enhetliga sätt att följa upp utredningsväsendet. Det danska utredningsväsendet har studerats dels genom skriftliga källor, dels genom intervjuer på plats. Uppgifterna om Finland har inhämtats främst från det finska finansministeriet. Redovisningen av utredningsväsendets motsvarigheter i Storbritannien baseras dock helt på skriftligt material, i första hand publikationer men även information från hemsidor och ett par protokoll från underhuset som innehåller frågor och svar avseende utredningsväsendet.

I kapitel 7 har vi kortfattat återgivit hur forskningen beskrivit kommittéväsendet. Vi har utifrån detta formulerat 11 teser eller ”myter” som vi sedan prövat mot resultaten från våra olika delstudier.

Avslutningsvis presenteras i kapitel 8 ett antal förslag till förändringar och förbättringar av kommittéväsendet.

## 3 Kommittéväsendet – statistik och karaktäristika

### 3.1 Syfte och uppläggnig

De totala utgifterna för kommittéväsendet uppgick 1997 enligt 1998 års kommittéredogörelse till 385 miljoner kronor, motsvarande närmare 1/5 (18,8 %) av kostnaderna för Regeringskansliet (exkl. Utrikesdepartementets resurser).<sup>12</sup> Att relatera dessa kostnader till verksamhetens omfattning och inriktning är endast möjligt för 1997. Den ekonomiska redovisningen avsåg före denna tidpunkt budgetåret, medan verksamhetsredovisningen alltid har avsett kalenderåret. Detta torde vara en av förklaringarna till varför flertalet av de tidigare rapporterna om kommittéväsendet endast i ringa utsträckning behandlar kostnaderna.

Sett i relation till Regeringskansliets resurser är kostnaderna således betydande, men om man i stället relaterar dem till kostnaderna för statsförvaltningen som helhet förändras bilden. Kommittéväsendets kostnader är lika stora årligen som de direkta anslagen över statsbudgeten till t.ex. SCB och Statskontoret sammanlagt. Den utrednings- och utvärderingsverksamhet som numera bedrivs av



<sup>12</sup> Då redovisningsprinciperna varierar både mellan departementen och över åren är det svårt att få en riktig bild av kostnadsutvecklingen. Vad som inom vissa departement debiteras kommittéerna, redovisas inom andra på departementets övriga verksamhet och vice versa. I de redovisade kostnaderna ingår t.ex. endast de uppgifter om de lokalkostnader som resp. departement valt att redovisa under kommittékostnader. Detta är ett av flera exempel på att redovisningen skiljer sig både mellan departementen och över åren.

myndigheterna har ökat. Det finns emellertid inte någon samlad redovisning av resursåtgången för denna.

Till vad används dessa närmare 20 % av Regeringskansliets resurser? Kan vi trots tidsförskjutningen mellan redovisning av kostnader och verksamhet dra några slutsatser om utvecklingstrender, t.ex. under den senaste 15-årsperioden? Förekommer några markanta skillnader vad avser t.ex. parlamentariska kommittéer eller utredningsuppdrag till särskilda utredare? Tillsätts fler utredningar efter eller före val?

I denna delstudie ses till helheten, dvs. hur har kommittéväsendet utvecklats totalt sett och under de senaste 15 åren. Redovisningen bygger dels på uppgifter i kommittéberättelserna<sup>13</sup> och uppgifter i Rixlex-databasen, dels på egna bearbetningar av dessa uppgifter för åren 1988 och 1989, 1992 och 1993 samt 1996 och 1997. Urvalet av år som studerats har gjorts för att få så hög aktualitet som möjligt samtidigt som det skall vara möjligt att göra vissa jämförelser bakåt i tiden.

### Frågeställningar

Tillgängliga utredningar om och analyser av kommittéväsendet  med undantag för rapporten från Riksdagens revisorer  bygger på material som är 10 år gammalt eller äldre. I många fall behandlas endast ett fåtal kommittéer (fallstudier), några rapporter eller övergripande frågor. Utifrån tillgängliga data och bearbetningar av vår databas har vi koncentrerat analysen till följande frågeställningar:

- Hur stort är kommittéväsendet?
- Har det vuxit konstant eller går det att se några mönster när kommittéväsendet ökar/minskar i omfattning?
- Vad händer med kommittéväsendet vid regeringsskiften?
- Har utredningstiderna verkligen blivit kortare i praktiken och finns det skillnader mellan olika typer av utredningar?
- Vilken typ av utredningar dominerar?

<sup>13</sup> För redovisning av mättekniska problem m.m. se tabellappendix.

- Vilka förändringar har inträffat?

Finns det några större skillnader <sup>14</sup> och i så fall vilka mellan de olika departementen?<sup>14</sup>

Vi har också försökt belysa ”politiserings” eller ”avpolitiserings” av kommittéväsendet. Har antalet enmansutredningar ökat? Hur mycket har de i så fall ökat? I vilken utsträckning är det politiker som leder även dessa slags utredningar?

Till skillnad från vad som har varit fallet i flera andra utredningar har vi här avstått från att gå närmare in på t.ex. administrativa frågor. En viktig fråga i sammanhanget är dock i vilken utsträckning kommittéerna är eller skall vara en gemensam resurs för Regeringskansliet. Kanske skall det i stället ses som respektive departements flexibla resurser för att hantera olika slags frågor i nära anslutning till departementets arbete. Det är enligt vår bedömning viktigt att ta ställning till detta innan omfattande centrala resurser och system för kommittéväsendet byggs upp.

Vi har funnit det mera angeläget att belysa hur kommittéväsendet fungerar när det gäller att t.ex. förse regering och riksdag med bra och relevant beslutsunderlag, de administrativa rutinerna är en fråga som enligt vår bedömning med rätt insatser skulle kunna lösas tämligen enkelt.

Vid konstruktionen av den databas som vi använt som underlag har vi kunnat konstatera att det finns vissa mättekniska problem. Dessa har främst varit en följd av det sätt varpå uppgifter redovisas och sammanställs i kommittéberättelserna. I tabellappendix redovisas dels dessa problem, dels databasens innehåll.

Eftersom vårt syfte varit att ge en övergripande bild och huvudsakligen beskriva kommittéväsendet som helhet, har vi valt att bygga på detta enda tillgängliga material trots de betydande bristerna. Att i stället bygga på några få fallstudier och försöka dra generella slutsatser från dessa har vi bedömt vara ett orealistiskt alternativ för

<sup>14</sup> Det har dock inte varit möjligt att beakta de förändringar i departementsindelningen som ägt rum under denna period. Inte heller när frågor (t.ex. regionalpolitiken) flyttats fram och åter mellan olika departement.

att beskriva helheten. Kommittéväsendet är alltför heterogent. Problemen ökar dock ju mer man bryter ned materialet, t.ex. till departementsnivå.

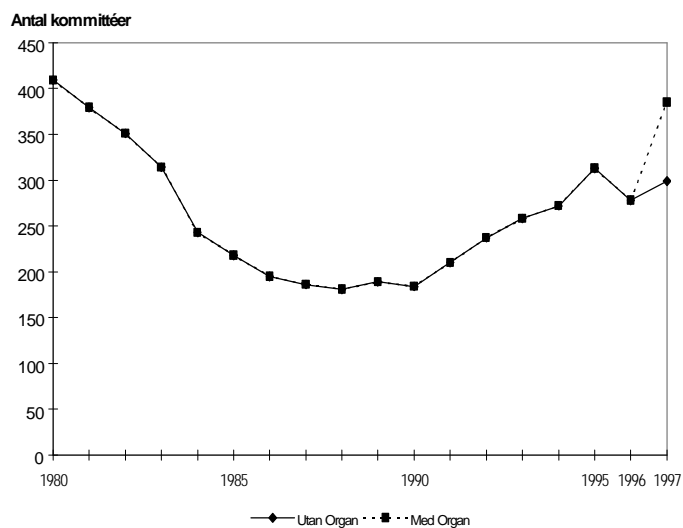
Databasen omfattar uppgifter för åren 1988, 1991, 1992, 1996 och 1997. Dessa år har valts framför allt av praktiska skäl. Databasen omfattar för det första åren 1996 och 1997<sup>15</sup>. Ett av skälen till detta är att vi gjorde en "förstudie" genom att fördjupa oss i olika aspekter av kommittéväsendet som direktiv, kostnader m.m. för 1997. För att kunna beskriva utvecklingen under den senaste 10-årsperioden valde vi för det andra de två näraliggande åren 1987 och 1988, samt 1992 och 1993. Härigenom erhåller vi även jämförbara skeenden i förhållande till t.ex. regeringsskiften. Särskilt tiden kort efter ett regeringsskifte är av intresse, eftersom man kan förvänta sig speciellt många förändringar. En annan faktor för vårt urval av år att studera är att Rixlex-basen innehåller uppgifter från 1987 och framåt, vilket bl.a. underlättat kontrollen av materialet.

<sup>15</sup> Kvalitetsstudien (se kap.4) avser 1996 och 1997 för att vi där skulle granska nuläget.

## 3.2 Kommittéväsändets omfattning

### Antalet kommittéer ökar på nytt

**Diagram 3.1** Kommittéväsändets utveckling. Antal kommittéer under perioden 1980-1997



**Källa:** Kommittéberättelserna för 1981-1998

**Anm:** Med kalenderår avser för åren 1980-1993 uppgifter inkomna den 30 nov. respektive år. För 1994 uppgifter inkomna före den 15 nov. 1994 och för åren 1995-1997 uppgifter inkomna före 31 dec. respektive år. För 1997 redovisas för första gången i kommittéberättelsen respektive departements organ inom Regeringskansliet vilket inte har gjorts de föregående åren. I fråga om kostnader har dock praxis varierat.

I början av 1980-talet var ca 400 kommittéer verksamma.<sup>16</sup> Därefter minskade antalet kommittéer årligen fram till slutet av 1980-talet, då deras antal i det närmaste hade halverats. De var därefter i huvudsak konstanta under en 5-årsperiod för att sedan åter öka i antal. Under de senaste tre åren har cirka 300 kommittéer varit verksamma varje år.

Den kraftiga minskningen av antalet kommittéer under perioden 1980–1985 torde delvis vara ett resultat av 1982 års kommittéreform även om minskningen hade börjat redan innan. Reformen handlade om att dels minska antalet kommittéer, dels korta utredningstiderna. Ökningen har sedan skett i två steg, dels inför valet och efterföljande regeringsskifte 1991, dels inför valet och efter regeringsskiftet 1994. Av detta kan kanske slutsatsen dras, att de senaste regeringarna funnit att kommittéväsendet varit ett bra alternativ för att hantera en rad olika frågor. Alternativt att andra möjligheter inte bedömts fungera lika bra, t.ex. att lägga ut uppdrag på myndigheter, eller att utnyttja modeller som används i andra länder (se kapitel 6 och bilaga 2). Variationerna i fråga om storleken på kommittéväsendet mätt i antal verksamma kommittéer under varje tidsperiod, är således betydande. Frågan är om förändringarna har varit likadana för alla departementen eller om det finns några större olikheter.<sup>17</sup>

Det kan vara vanskligt att dra några mera långtgående slutsatser av detta. Dels har departementsindelningen ändrats många gånger under perioden, dels har olika verksamhetsområden dessutom förflyttats mellan olika departement. År 1980 svarade Justitiedepartementet, dåvarande Budget- och Ekonomidepartementen (ung. nuvarande Finansdepartementet) och dåvarande Utbildningsdepartementet (exkl. nuvarande Kulturdepartementet) för 40 % av antalet utredningar. År 1997 var de motsvarande departementens andel ca 45 %. Socialdepartementets andel av utredningarna har samtidigt

<sup>16</sup> Vid tidpunkten för genomförandet av 1982 års kommittéreform hade kommittéerna redan börjat minska i antal.

<sup>17</sup> Antalet kommittéer per departement redovisas i tabellindex.



ökat från 12 till 22 %. Frågan är om det utifrån dessa uppgifter går att karaktärisera vissa departement som mer analys- och utredningsintensiva än andra? Denna fråga är intressant men kan inte besvaras utifrån de här redovisade uppgifterna. Departementen kan ha egna utrednings- eller analysresurser i varierande utsträckning inom linjeorganisationen. Dessutom varierar respektive departements benägenhet att lägga ut utredningsuppgifter på myndigheterna.

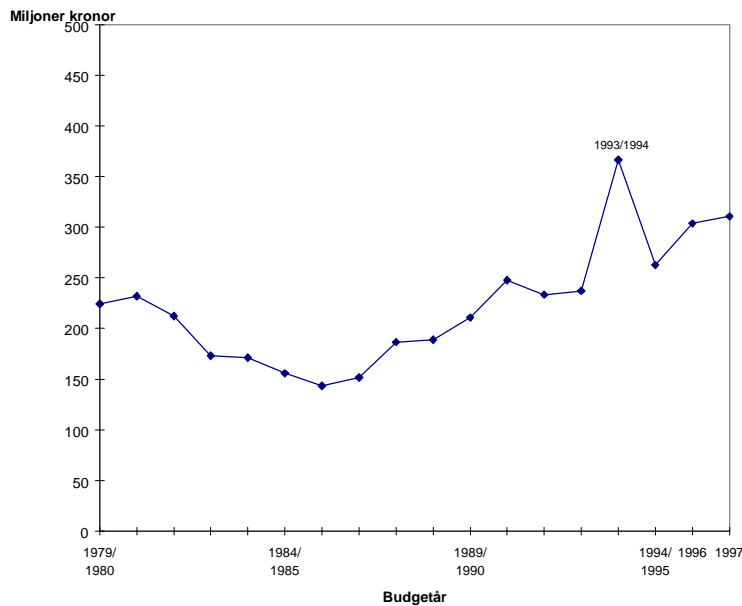
Vanligen sträcker sig en utredning över mer än ett kalenderår. Det går därför inte att ur denna statistik dra slutsatser om hur många utredningar som pågått under perioden. Varje kommitté får dock direktiv och antalet beslutade direktiv per år ger i stället denna information. Under perioden 1987–1997 fastställdes totalt 1 267 direktiv, varav 1 065 var direktiv till nya utredningar och 202 var tilläggsdirektiv till redan pågående utredningar.<sup>18</sup>

### **Kostnaderna har ökat den senaste 10-årsperioden**

När man skall beskriva kommittéväsandets utveckling och förändring, säger kostnadsutvecklingen kanske mer än hur *antalet* kommittéer förändrats. Mest relevant skulle det vara att jämföra antal kommittéer, hur många som varit verksamma inom kommitté och sekretariat samt kostnader. Men som redan påpekats i det föregående är detta inte möjligt utifrån existerande dokumentation av kommittéväsendet. En sådan omfattande uppgift borde i stället göras till föremål för studier av t.ex. den statsvetenskapliga forskningen. Vi får här stanna vid att separat redovisa kostnadsutvecklingen (i löpande priser) för ungefär samma tidsperiod som redovisningen av antalet kommittéer.

<sup>18</sup> Uppgifterna bygger på egna beräkningar ur Rixlex-databasen. Se även tabellappendix samt kapitlen 5 och 7.

**Diagram 3.2 Kostnadsutveckling för kommittéväsendet. Löpande priser under perioden 1980-1997**



**Källa:** Kommittéberättelserna för 1981–1998

**Anm:** Med budgetår avses för perioden 1979/1980–1994/1995 månaderna 1 juli–30 juni. År 1996 omfattar 18 månader, från 1 juli 1995–31 dec. 1996. Detta förlängda budgetårs kostnader har här dividerats med 0,667 för att få jämförbarhet. Budgetåret 1997 motsvarar kalenderåret. I kostnaderna ingår samtliga kostnader som redovisas i kommittéberättelsen för respektive år.

Det kan konstateras att kostnadsutvecklingen i stora drag visar samma tendenser som utvecklingen i fråga om antalet kommittéer. Kostnaderna sjönk från och med budgetåret 1980/81 för att därefter plana ut fram till mitten av 1980-talet. Därefter har kostnaderna ökat i stort sett konstant. Kostnadsutvecklingen samvarierar dock inte helt med ökningen av antalet kommittéer. Dessa ökade kraftigt efter 1994 men kostnaderna ökade inte i motsvarande grad. Utan att kunna göra en närmare analys bör man dock kunna dra slutsatsen att kommittéerna i genomsnitt blev dyrare under perioden

1985/86 till 1989/90. Den kraftiga kostnadsökningen under 1993/94 är däremot svårare att förklara.

Av den relativa kostnadsfördelningen mellan departementen för hela perioden framgår dock att just det året svarade Finansdepartementet för närmare 20 % av kostnaderna, vilket är mer än under perioderna närmast före och närmast efter, samtidigt som de totala kostnaderna var höga.<sup>19</sup> Även UD:s kostnader var höga och närmare 22 mkr jämfört med 4 resp 1 mkr för året innan resp. året efter. Ca 60 mkr avsåg kostnader för delegationen för översättning av EG:s regelverk och delegationen för informationsinsatser om europeisk integration. Dessa kostnader kan dock betraktas som extraordinära och av engångskaraktär inför Sveriges EU-inträde.

En iakttagelse man kan göra är att när stora engångssatsningar av typen förberedelsen för ett eventuellt EU-inträde aktualiseras, löses detta med ökade resurser. Vi har här inte närmare analyserat skälen, men en av de stora fördelarna med omfattande s.k. flexibla resurser i form av kommittémedel är att dessa resurser med kort varsel bör kunna omfördelas. Uppenbarligen har detta i varje fall före 1997 inte varit fallet.

Om man på samma sätt som när det gällde antalet kommittéer granskar vilka departement som dominerade visar sig följande. År 1980 uppgick kostnader för Justitiedepartementet, Ekonomi- och Budgetdepartementen (i stort motsvarande det nuvarande Finansdepartementet) samt dåvarande Utbildningsdepartementet (inkl. nuvarande Kulturdepartementet) till drygt 25 %. Samtidigt svarade dåvarande Industridepartementet för närmare 1/3 av kostnaderna. Motsvarande resursförbrukning för nuvarande Närings- och handelsdepartementet uppgick endast till drygt 5 %. Detta kan således ses som ett exempel på en större omprioritering av resurserna. År 1997 svarade de förra för 41 % av kostnaderna.

<sup>19</sup> Ett skäl till detta kan vara att kommunfrågorna under denna period överfördes till och under några år kom att tillhöra Finansdepartementet.

### Allt fler uppdrag till särskilda utredare

Enligt kommittéförordningen<sup>20</sup> förekommer i egentlig mening endast två typer av kommittéer. Antingen beslutar regeringen tillsätta en kommitté (med en ordförande) eller att tillkalla en särskild utredare.

Efter en genomgång av kommittédirektiven för de utredningar som avslutats under de sex år som undersökts särskilt, kan konstateras att variationerna i fråga om beteckningar och sammansättning under de senaste åren kommit att bli allt större. En särskild utredare kan ha både ledamöter och/eller sakkunniga knutna till sig och formen kan därmed komma att likna (eller lätt förväxlas med) en kommitté. En kommitté med en ordförande kan ha ledamöter med politisk bakgrund (parlamentarisk kommitté) eller ledamöter helt utan politisk bakgrund. Samtidigt kan det finnas utredningar med parlamentariskt inslag, dvs. en eller flera politiker, vanligen från de största partierna finns med.

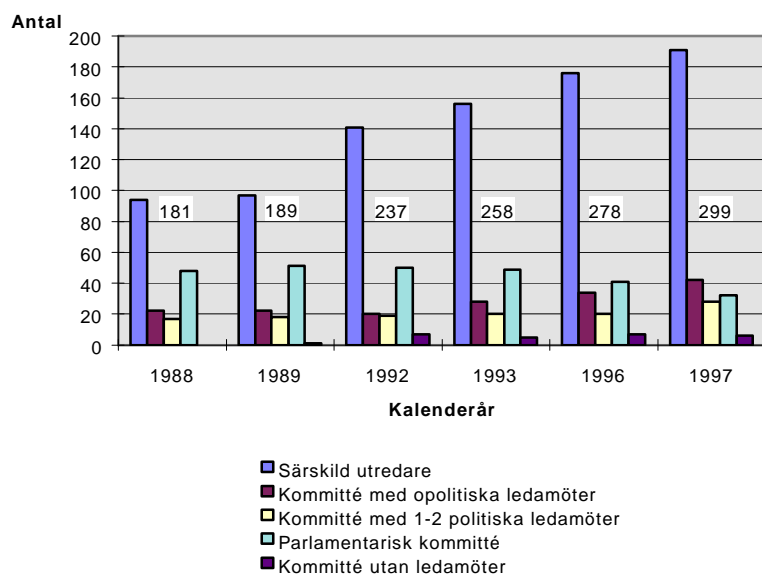
Skillnaden är inte särskilt stor mellan ledamöter och sakkunniga. Båda dessa kategorier har t.ex. rätt att reservera sig eller lämna särskilt yttrande skriftligt.

Experter däremot biträder kommittén med särskilda uppgifter, efter beslut av ordföranden eller kommittén. Skillnaderna kan vara stora mellan kommittéerna vad gäller hur experterna utnyttjas. En expert kan också efter medgivande av ordförande få lämna särskilt yttrande.

Organisationskommitté, delegation, arbetsgrupp, utredning, råd och kommission är termer för att beteckna kommittéer som har blivit allt vanligare. Dessa har dock formellt inte någon annan status än vanliga kommittéer. Beteckningarna används här för att ange viss tyngd eller varaktighet eller inriktning. När sådana särskilda beteckningar anges bör någon motivering finnas, t.ex. i direktiven.

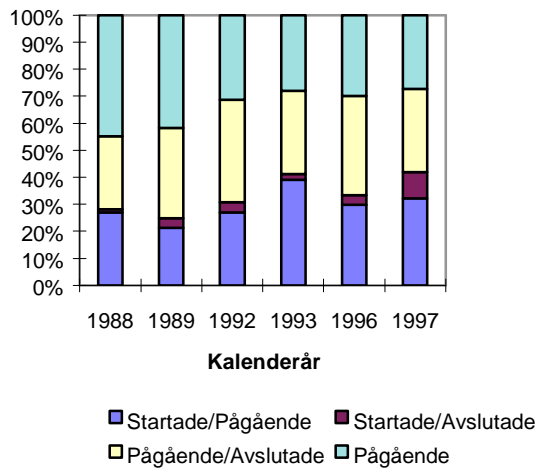
<sup>20</sup> Kommittéförordningen (1996:119)

**Diagram 3.3 Olika typer av kommittéer 1988, 1989, 1992, 1993, 1996 och 1997**



Av diagrammet framgår att det främst är antalet särskilda utredare som har blivit flera. Samtidigt har antalet parlamentariska kommittéer minskat. I gengäld har kommittéer med politiskt inslag ökat något. Denna förändring är dock betydelsefull. Antalet kommittéer där samtliga politiska partier är representerade minskar, men utredningar där som regel endast de två största partierna deltar ökar i stället. Det skulle ha varit intressant att redovisa hur kostnadsutvecklingen varit för respektive typ av kommittéer men tillgängliga data tillåter inte sådana jämförelser.

En annan intressant fråga handlar om hur "utredningsstocken" har sett ut under olika år. Finns det ett stort antal utredningar som pågår mycket länge? Är det många som kanske t.o.m. både påbörjas och avslutas under ett år? Hur många utredningar pågår när året börjas och har inte avslutats när det slutar? Av diagram 3.4 framgår en del av svaren.

**Diagram 3.4 "Omsättning i kommittéstocken". Relativa tal**

Anm: 1988 N=181, 1989 N=189, 1992 N=237, 1993 N=258, 1996 N=278, 1997 N=299.

Med startade/pågående utredningar avses de som startat respektive år och ej avslutats. Startade/avslutade utredningar avser de som både startat och avslutats under året. Pågående/avslutade utredningar avser de som startades före respektive år men avslutats under året. Pågående utredningar avser utredningar som startade före respektive år och ej avslutats under året.

Av diagrammet framgår att det är relativt små förändringar mellan åren med några undantag. Färre utredningar i dag jämfört med tidigare har en löptid som totalt sett sträcker sig över i praktiken tre verksamhetsår. Det framgår också att det relativt sett är något fler utredningar som både påbörjas och avslutas under samma kalenderår. Vi har också räknat fram att det 1988 var 25 % av de utredningar som avslutats under året som hade pågått 12 månader eller mindre. År 1997 var motsvarande andel 43 %.

### 3.3 Många ”icke-kommittéer” inom kommittéväsendet

Det finns två skäl varför vi har närmare försökt belysa förekomsten av vad man skulle kunna kalla ”icke-kommittéer”. Redovisningen av kommittéerna har ändrats och genom detta synliggörs allt tydligare den verksamhet som pågår inom ramen för kommittéväsendet. När det gäller kostnaderna har dock en del verksamheter som inte är kommittéer i egentlig mening tagits med, dock har uppgifter om verksamheten, deltagare m.m. inte redovisats. Dessa verksamheter ”andra organ” regleras inte heller av kommittéförordningen. Även om det också kan vara en redovisningsteknisk fråga pekar våra studier på att fler olika slag av verksamhet numera återfinns inom kommittéväsendet (råd, nationalkommittéer etc.). Vidare tycks variationerna ha ökat enligt skrivningarna i direktiven (se kap. 5).

Av kommittéberättelserna för de år vi studerat framgår att det inom ramen för verksamheten (dvs. inom det tidigare särskilda kommittéanslaget) finansieras några olika slag av verksamhet som i varierande grad hänger samman med kommittéväsendet. En sådan verksamhet utgörs av ”organ” inom Regeringskansliet. Före år 1997 redovisades dessa enbart i den ekonomiska översikten i kommittéberättelserna, men från och med föregående år finns de inlagda bland övriga kommittéer som redovisas och fakta om verksamheten finns numera också med. Redovisade kostnader för sådan verksamhet uppgick för budgetåret 1995/96 till ca 20 % av de totala kommittékostnaderna.

Den nya redovisningsprincipen har formulerats på följande sätt:

”...Alla tillfälliga organ som är tillsatta på grund av regeringens beslut redovisas i kommittéberättelsen, såväl de traditionella kommittéerna med uppgift att utreda en viss fråga som andra organ och oavsett om de är fristående myndigheter eller inte. De som inte är fristående myndigheter anges som organ inom Regeringskansliet...Däremot redovisas inte organ som tillsatts av Regeringskansliet.....” (Kommittéberättelsen för 1998 s. 6)

Detta förtydligande kan bidra till att minska transparensen eftersom organ (dvs. icke självständiga myndigheter) blandas med kommittéer, som är självständiga myndigheter.

I vår redovisning har dessa ”organ” uteslutits för år 1997 för att få jämförbarhet mellan de studerade åren. Tidigare har emellertid vissa av dessa för några departement (bl.a. Försvarsdepartementet) ingått bland kommittéerna även före 1997. Genom denna förändring av redovisningen tillsammans med det faktum att de särskilda kommittéanslagen slopades har gjort det svårare att följa kostnadsutvecklingen. Samtidigt är det en klar fördel att denna verksamhet också redovisas.

Av nedanstående tabell framgår hur många verksamheter som i 1997 års kommittéberättelse betecknats som organ inom Regeringskansliet, dvs. något annat än en kommitté.<sup>21</sup>

**Tabell 3.1 Förteckning över andra organ 1997**

Departement	Antal organ
Justitiedepartementet	2
Utrikesdepartementet	12
Försvarsdepartementet	18
Socialdepartementet	14
Kommunikationsdepartementet	3
Finansdepartementet	3
Utbildningsdepartementet	2
Jordbruksdepartementet	2
Arbetsmarknadsdepartementet	3
Kulturdepartementet	2
Närings- och handelsdepartementet	2
Inrikesdepartementet	13
Miljödepartementet	10
Totalt	86

<sup>21</sup> I tabellappendix finns en fullständig förteckning över dessa organ.



Ett organ torde kunna beteckna verksamhet som är av mera permanent karaktär än kommittéer, vilka enligt gällande riktlinjer inte bör vara av längre varaktighet än två år. Å andra sidan finner vi att inte mindre än 15 av dessa inrättats under 1980-talet eller tidigare<sup>22</sup>.

När det gäller de organ som svarar för samarbete mellan Sverige och andra länder är det naturligt att detta sker i nära anslutning till Regeringskansliet.

När det gäller andra verksamheter är motiven svårare att förstå. En rad av dessa organ skulle kunna bli självständiga myndigheter. Andra har uppgifter som skulle kunna läggas på olika andra myndigheter inom statsförvaltningen. Den svenska myndighetsstrukturen är i dag ständigt föremål för förändringar, nya myndigheter tillkommer, andra avvecklas och andra åter omstruktureras och får emellanåt nya arbetsuppgifter.

Sammanfattningsvis bör man därför enligt vår mening systematiskt ompröva dessa organs ställning inom Regeringskansliet. Utnyttjas dessa ca 20 % av kommittéväsandets ekonomiska resurser för rätt ändamål? Innebär omfattningen av verksamheten en inskränkning av flexibiliteten i de enda rörliga resurser som Regeringskansliet disponerar?

### 3.4 Utredningstiderna fortsätter att bli kortare

Diskussion om kommittéväsendet inriktas ofta på vad kommittéväsendet kostar, hur lång tid en utredning pågår (utredningarna beskrivs som för långa eller för korta), samt hur omfattande eller tjocka de utredningsbetänkanden som produceras är. Olika typer av administrativa problem och kompetensutvecklingsfrågor rörande kommittépersonalen är ytterligare faktorer som diskuteras. Riksdagens revisorer har tagit upp flera av dessa frågor i den rapport som

<sup>22</sup> Som kuriosum kan påpekas att ESO som tillsattes redan 1981 är en "vanlig" kommitté.

kom våren 1998 (Förslag till Riksdagen 1997/98:RR3). I det följande vill vi därför ta upp och belysa om utredningarna verkligen blivit kortare under den senaste 10-årsperioden och om detta gäller alla typer av utredningar. En annan relevant fråga är hur länge en utredning i praktiken pågår. Hur ofta levereras utredningarna till den tidpunkt som anges i direktiv eller i eventuella tilläggsdirektiv? Vi har dock avstått från att behandla hur omfattande, mätt i antal tryckta sidor, som utredningarna är. Mätproblemen är stora eftersom alla typer av typsnitt, radavstånd och sidstorlek förekommer. I Riksdagens revisorers rapport redovisas dock en analys baserad på antalet sidor.

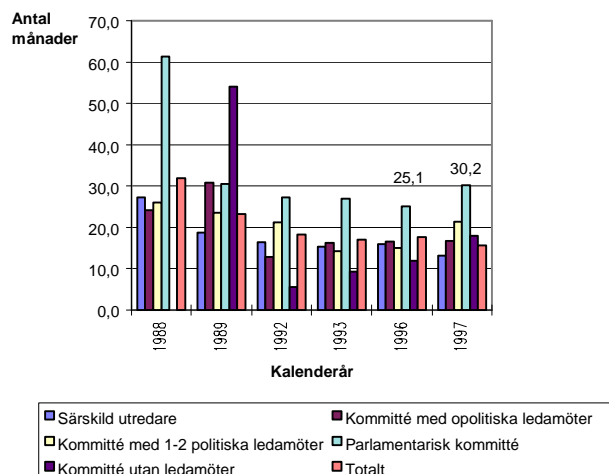
Hur lång beredningstiden är från det att förslaget att tillsätta en kommitté först aktualiseras till det att den kommer i gång, är en fråga som vi inte tar upp här. En orsak är att den är omöjlig att belysa utan att genomföra många och djupa intervjuundersökningar; en annan att Riksdagens revisorer nyligen belyst denna fråga.

Riksdagens revisorer har i sin rapport visat hur utredningstiden förändrats under perioden 1970–1995. Fram till 1980 minskade utredningstiden varefter den ökade. Den genomsnittliga utredningstiden låg kring 4 år under perioden 1982–87. Åren 1987–89 halverades utredningstiden varefter den fortsatte att minska. År 1994 (det sista redovisade året i revisorernas rapport) hade den genomsnittliga utredningstiden sjunkit till drygt ett år (13 månader).

Vi har tagit fram uppgifter om genomsnittlig utredningstid för de utredningar som avslutats under åren 1988, 1989, 1992, 1993, 1996 och 1997 för de olika typerna av utredningar.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Vi har räknat att utredningstiden börjat utifrån kommittéberättelsernas uppgift om den tidpunkt när utredningsordföranden alt. den särskilda utredaren tillsatts till entledigandet. I de fall den senare uppgiften saknats har vi i stället använt uppgiften om överlämnandetidpunkt för en utrednings slutbetänkande.

**Diagram 3.5 Utredningstidens längd. Genomsnitt per avslutad utredning, totalt respektive per utredningstyp 1988-89, 1992-93 och 1996-97**



Av diagram 3.5 framgår att utredningstiderna fortsätter att minska sett i genomsnitt för samtliga utredningar. Detta till följd av att antalet utredningar totalt sett ökat, samtidigt som uppdragen till särskilda utredare ökat dramatiskt. Under åren 1996 och 1997 har den tidigare beskrivna utvecklingen brutits och en något annan bild framträder. Parlamentariska utredningar och utredningar där några parlamentariker medverkar har relativt sett ånyo ökat 1997. De parlamentariska utredningar som avslutades detta år hade i genomsnitt pågått i 2,5 år (30 månader) och utredningar med parlamentariskt inslag drygt 20 månader. Däremot har de utredningar som letts av särskilda utredare fortsatt att bli allt kortare från drygt 2,5 år 1988 till 13 månader 1997.

Sett över den studerade tidsperioden kan vi sammanfattningsvis dra två delvis motstridiga slutsatser om de parlamentariska kommittéerna. För det första har utredningstiden halverats från 1988 (ca 5 år) till 1997 (ca 2,5 år). Samtidigt har dock utvecklingen brutits 1997. På samma sätt har trenden mot kortare utredningstider brutits

i fråga om utredningar där några av ledamöterna är politiker. Diskussionen kring farorna med alltför korta utredningstider bör därför enligt vår bedömning nyanseras något. En minst lika viktig fråga i detta sammanhang gäller i vilken utsträckning politiskt tunga frågor utreds av parlamentariska utredningar eller om denna typ av frågor i ökad utsträckning hanteras av de allt fler enmansutredningarna som genomsnittligt sett har allt kortare utredningstider. (Denna fråga tas upp i kapitel 5.)

Ett annat problem som i viss utsträckning kan hänga samman med korta utredningstider är att samma verksamhets- eller problemområde ofta utreds repetitivt.<sup>24</sup> Korta utredningstider kan vara ett skäl. Ett annat skäl är att implementeringen av resultaten fick en utredning eller ett regeringsbeslut eller ett riksdagsbeslut som tas mot bakgrund av att utredningar inte följs upp.

Det finns inte några speciella uppföljnings- eller kvalitetsvärderingssystem. I stället sker utvärderingen genom revisioner eller genom att en ny utredning tillsätts. Detta innebär att åtgärderna utvärderas ex post utan att det finns några andra kriterier att utvärdera mot än tidigare utredningars förslag (alt. propositioners skrivningar). Detta leder många gånger till cirkelresonemang och att utredningens sakfrågor utreds upprepade gånger. De senaste årtiondenas utredningar kring presstödet kan illustrera detta.

<sup>24</sup> Detta problem har vi tidigare behandlat i ”*Whether to Consider Events Before or After? A Comparison Between the Different Evaluation Traditions in Sweden and the European Union*”.

## FAKTARUTA

## EXEMPLET PRESSTÖDUTREDNINGARNA

Mellan 1980 och 1996 tillsattes 6 olika utredningar om statens stöd till pressen. Följande rapporter publicerades: SOU 1980:32, DsU 1985:32, SOU 1988:48, Ds 1993:20, SOU 1995:37, Ds 1996:5. Dessutom behandlades presstödet i flera andra utredningar om media eller om annonsskatten. Före utredningen 1993 behandlades i utredningarna antingen presstödet eller annonsskatten. Utredningarna efter 1993 har tagit ett helhetsgrepp på problemet utan att egentligen förändra stödet till pressen. Mervärdesskatt har dock införts 1995 på dagspressen <sup>25</sup> efter flera olika undersökningar. Men presstödet är en politisk kompromiss som utifrån vissa antaganden om en mycket uppdelad marknad förenklas efter en bestämd modell. När väl marknadsmodellen föreslagits var läget låst.

Faktisk utredningstid<sup>25</sup> kan avvika från den avsedda. Hur vanligt är det att utredningar försenas? Kan det vara så att den avsedda utredningstiden, t.ex. 3 eller 6 månader, regelmässigt överskrids? För att ta reda på om så har varit fallet har vi gått igenom de kommittéer som avslutats 1988, 1989, 1992, 1993, 1996 och 1997.<sup>26</sup>

Slutsatsen är att flertalet kommittéer levereras i tid eller med endast någon eller några månaders försening. Några få kommittéer varje år är dock mycket försenade.

År 1997 t.ex. uppgick förseningarna totalt sett till 268 månader. Ett mycket litet antal kommittéer svarade för närmare hälften av den totala förseningen. Grovt räknat, dvs. räknat utifrån kostnaderna för en kommitté under en månad, medförde förseningarna 1997 en merkostnad på ca 25 mkr totalt sett för hela kommittéväsendet. Orsakerna till detta har vi dock inte analyserat.

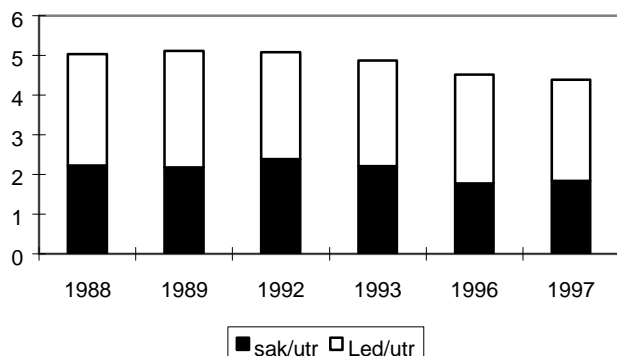
<sup>25</sup> Planerad utredningstid har definierats som den utredningstid som angivits i direktiv eller tilläggsdirektiv. Muntliga, icke dokumenterade överenskommelser om senare leverans har inte beaktats.

<sup>26</sup> Se även tabellappendix.

### 3.5 Färre ledamöter och sakkunniga

Har övergången till särskilda utredare inneburit att färre ledamöter, sakkunniga eller experter engageras totalt sett? Har kortare utredningstider kanske tvärtom lett till att fler arbetar i varje utredning kanske till följd av att utredningstiderna blivit kortare? De följande diagrammen belyser dessa frågor.

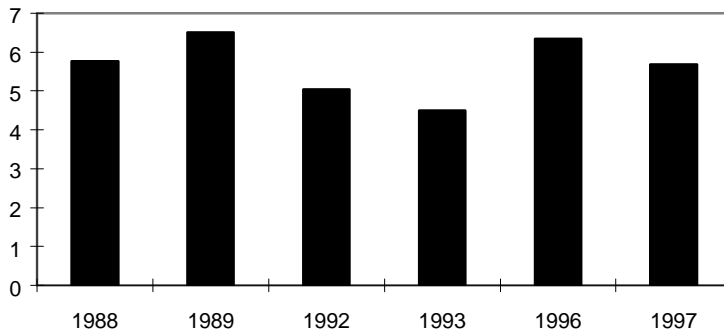
**Diagram 3.6** Antal ledamöter och sakkunniga i genomsnitt per utredning för åren 1988, 1989, 1992, 1993, 1996 och 1997



Det har inte skett några större förändringar i fråga om antalet ledamöter eller sakkunniga. Fler och kortare utredningar har inte kompenserats av fler sakkunniga och ledamöter. Tvärtom har de totalt sett blivit något färre. Framst är det de sakkunniga som blivit något färre räknat per utredning.

Finns motsvarande förändring när det gäller antalet experter per utredning? Av diagram 3.7 framgår att utvecklingen här delvis varit den motsatta.

**Diagram 3.7** Antal experter i genomsnitt per utredning för åren 1988, 1989, 1992, 1993, 1996 och 1997



Det är något vanskeligare att dra bestämda slutsatser i fråga om experterna. Som påpekats tidigare kan en expert vara förordnad för att fullgöra alla möjliga olika uppgifter och funktioner, från att läsa ett utkast och lämna synpunkter till att vara heltidsanställd vid sekretariatet. Vi kan dock konstatera att de efter att ha minskat i antal (räknat per utredning) 1996 och 1997 är ungefär lika många som 10 år tidigare. Trots reservationerna kan det vara så att fler experter i viss mån kan sägas kompensera den kraftigt minskade utredningstiden i kommittéer som leds av särskilda utredare.

### 3.6 Utredningsuppdragen går till högre statstjänstemän och till politiker

Slutligen har vi ur kommittéberättelserna också tagit fram uppgifter om vem som är särskild utredare respektive ordförande i varje utredning. Syftet har varit att belysa om det är statstjänstemän, politiker, forskare eller andra som har flertalet av uppdragen. I analysen har kodningen varit ett särskilt problem. Grundprincipen har varit att vi i regel utgått från den titel som framgår av kommittéberättelsen, på den person som var utredare/ordförande vid utgången

av respektive studerat år alternativt vid den tidpunkt en kommitté avslutats. Genom detta förfarande följer att gruppen politiker systematiskt kommit att underskattas. En generaldirektör eller landshövding som tidigare varit t.ex. statsråd, statssekreterare eller riksdagsman har i det följande betecknats som högre statlig tjänsteman.<sup>27</sup>

**Tabell 3.3 Särskilda utredare och kommittéordföranden efter kategori under de studerade åren, procent**

Kategori	1988	1989	1992	1992	1996	1997
<b>Experter varav</b>	<b>26</b>	<b>26</b>	<b>28</b>	<b>33</b>	<b>29</b>	<b>26</b>
-Forskare	6	6	6	9	6	5
-Jurister	20	19	21	23	21	18
-Övriga experter	-	1	1	1	2	3
<b>Departementstjänstemän varav</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>4</b>
-Rätts- och expeditions chefer	-	1	1	2	2	1
-Övr. dep.tjänstemän	3	1	2	3	3	3
<b>Statstjänstemän varav</b>	<b>37</b>	<b>40</b>	<b>36</b>	<b>38</b>	<b>32</b>	<b>30</b>
-Statliga chefer	32	34	30	33	28	26
-Övr. statstjänstemän	5	6	6	5	4	4
<b>Kommuner och lands- ting (tjänstemän)</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
<b>VD offentliga sektorn</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>
<b>VD privata sektorn</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>
<b>NGO</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>3</b>
<b>Politiker varav</b>	<b>17</b>	<b>18</b>	<b>19</b>	<b>16</b>	<b>22</b>	<b>24</b>
- Statsråd, statssekr	7	8	10	7	21	8
- Politiker kommunal och regional nivå	2	2	2	1	4	4
- Riksdagsmän	8	8	7	8	11	12
<b>Övriga (RD och dess verk)</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>1</b>	<b>-</b>
<b>Svårtkodade</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>9</b>
<b>TOTALT</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Antal</b>	<b>181</b>	<b>188</b>	<b>235</b>	<b>257</b>	<b>265</b>	<b>301</b>

**Anm.** Ökningen beror delvis på att Finansdepartementet detta år slutat redovisa titlar på utredarna.

<sup>27</sup> Klassningsschema finns i tabellappendix.

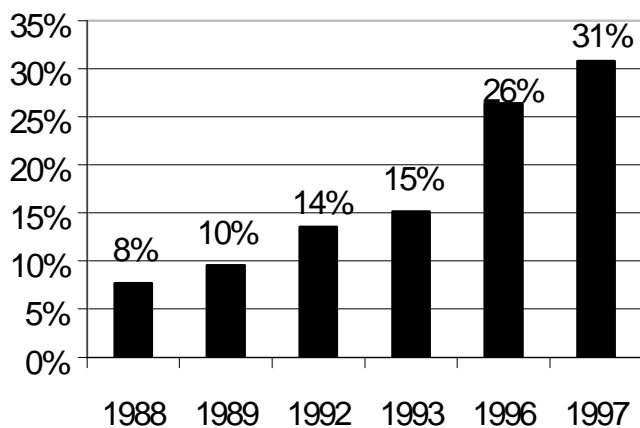


Statstjänsteman, t.ex. generaldirektörer, landshövdingar, avdelningschefer m.fl. var under samtliga år den största gruppen. Antalet forskare är tämligen konstant trots att antalet utredningar ökat kraftigt. Av sammanställningen framgår att politikerna relativt sett ökat från 17 till 24 %. Detta trots att politikergruppen systematiskt underskattas.

### Fler kvinnor blir utredare, men inte vid Finans- och Näringsdepartementen

Det kan också vara relevant att se hur många kvinnor relativt sett som haft utredningsuppdrag under samma år.

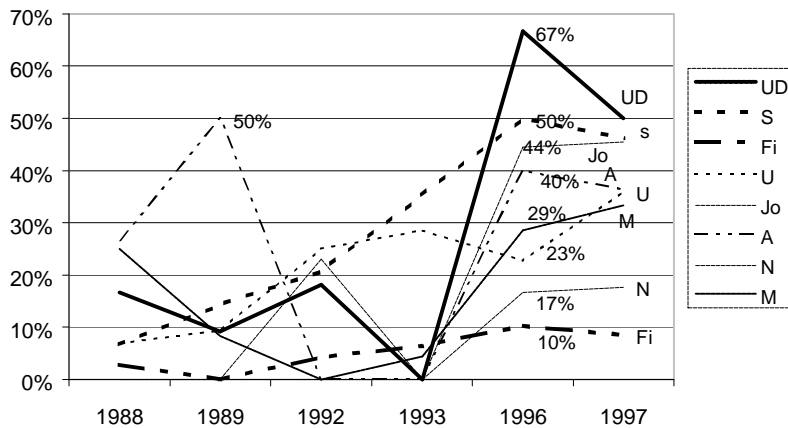
Diagram 3.8 Total andel kvinnliga utredare/ordförande per år



Av diagrammet framgår att det under 1996 och 1997 i det närmaste skett en fördubbling av antalet kvinnor, i relation till tidigare år som är utredningsordförande eller utredare. Trots denna dramatiska ökning var det fortfarande endast en tredjedel som var kvinnor 1997. Vi har här räknat på antalet kvinnor som varit ordförande eller utredningsmän i de utredningar som pågått eller avslutats under re-

spektive verksamhetsår. En följdfråga gäller om utredningarna vid samtliga departement fått en sådan dramatisk ökning. Svaret framgår av diagram 3.9.

**Diagram 3.9 Andelen kvinnliga utredare/ordföranden för 8 departement respektive år**



Av diagrammet framgår i vilken utsträckning kvinnorna har utredningsuppdrag räknat i relativa tal. Detta kan i viss mån vara något missvisande, då antalet utredningar varierar kraftigt mellan departementen och över åren. Om ett departement har få pågående utredningar slår några få kvinnor igenom. Detta kan vara en anledning till att 2/3 av UD:s utredare 1996 var kvinnor. Notabelt är också att Finansdepartementet och Näringsdepartementet avviker genom att endast ca 10 resp. ca 17 % av utredarna var kvinnor.

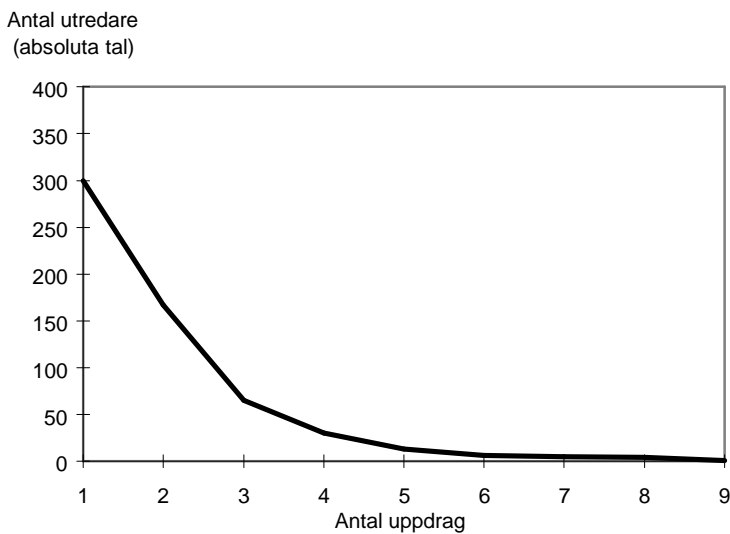
För att ytterligare belysa vem eller vilka som blir utredare har vi gjort en genomgång av uppgifterna i kommittéredogörelserna avseende verksamhetsåren 1993 till 1997. Här har vi räknat på de som varit ordförande/utredningsman vid utgången av kalenderåret alternativt när en utredning avslutats under kalenderåret. En utredning som pågått under flera år kan också ha bytt ordförande flera gång-

er. Därför finns inte något samband mellan uppgifterna i det följande om antalet utredare i förhållande till antalet pågående utredningar under de olika åren.

Genomgången visar att 591 personer under 1993-1997 hade uppdrag som utredare eller utredningsordföranden. Av dessa var 136, dvs. 23 % kvinnor.

En annan anledning eller kanske huvudanledningen till att göra denna genomgång var att ta reda på i vilken utsträckning ett fåtal utredare har många uppdrag. Resultatet framgår av tabellen nedan.

**Diagram 3.10 Antal uppdrag per utredare under perioden 1993-1997**



Mer än hälften av utredarna hade endast ett uppdrag. Flera av dessa kan dock ha haft fler uppdrag om vi gått längre bakåt i tiden. Syftet var emellertid endast att försöka fördjupa redovisningen något när det gäller att belysa vilka som varit utredare. Av dessa närmare 600 personer var närmare en fjärdedel (24 %) politiker. Som politiker har vi endast räknat dem som vid tillfället var eller tidigare hade varit statsråd, statssekreterare, politiskt sakkunnig, politisk plane-

ringschef, riksdagsman, landstingsråd eller kommunalråd. Endast känd politisk hemvist har således inte varit tillräckligt för att här kodalas som politiker. Om vi lägger till de utredare som tidigare haft denna typ av uppdrag, men som vid tidpunkten för uppdraget varit tjänsteman, t.ex. landshövding eller generaldirektör kommer politikerna bland utredarna under denna period att uppgå till 39 %. Detta kan jämföras med t.ex. Danmark där 0,5 % av utredarna är politiker ( se kap. 6 och bilaga 2)

Endast 13 personer, varav 3 kvinnor har haft fem uppdrag eller fler och 8 av dem är eller har tidigare varit politiker. Vår genomgång visar också att endast 6 personer under den studerade tidsperioden haft 6 uppdrag eller fler. Samtliga dessa är män.

### 3.7 Några slutsatser

En av de frågeställningar vi i denna rapport skulle belysa var om kommittéväsendet ånyo blivit ”för stort”, dvs. om det är dags att skära ned det igen. Vårt svar är både ja och nej. Kommittéväsendet svarar för närmare 1/5 av Regeringskansliets resurser (exkl. UD), vilket är mycket. Jämfört de samlade kostnaderna för t.ex. de statliga myndigheterna är kostnaderna för kommittéerna däremot inte stora.

Samtidigt har vi kunnat konstatera att en rad mer eller mindre permanenta organ inom Regeringskansliet ingår i kommittéväsendet. Dessa resurser för olika verksamheter av mera permanent karaktär innebär att ca 20 % av de i princip flexibla resurserna i praktiken redan är fast uppbundna. Sammantaget kan konstateras att utredningsresurserna inte är stora i förhållande till statsförvaltningens resurser. Verksamheten är dock omfattande och, enligt vår bedömning kanske alltför omfattande, sett till hur många olika typer av frågor om verksamhetsområden som omfattas.

En viktig principiell fråga gäller om kommittéväsendet är eller över huvud taget skall ses som en gemensam resurs, som kräver särskilda administrativa system m.m. Kanske bör det snarare ses som respektive departements analysfunktioner. I det senare fallet

bör det dock inte hindra att en central prioritering och resursfördelning görs. Denna principfråga är viktig att ta ställning till innan omfattande centrala resurser byggs upp. Däremot måste det tas ett centralt ansvar för att nuvarande grava brister i kommittéredovisningen, såväl av sakinhåll som den ekonomiska redovisningen, åtgärdas. Vi har under arbetet med denna rapport stött på samma slags problem vad avser bristande kvalitet i kommittéredogörelserna som Hans Meijer beskriver i sin avhandling som rörde kommittéerna under perioden 1905–1954!

Utredningstiderna har kortats kraftigt, även om de parlamentariska kommittéernas genomsnittstid, räknat på avslutade kommittéer de senaste åren ökat från 2 till 2,5 år. I internationell jämförelse (se kapitel 6 och bilaga 2) är ett år dock en tämligen normal utredningstid.

Vi har kunnat konstatera att gruppen parlamentariska kommittéer samt kommittéer där endast några enskilda politiker ingår har ökat. Däremot har en omfördelning skett, så att den senare gruppen ökat och den förra minskat. I praktiken innebär detta att färre kommittéer har med representanter för samtliga riksdagspartier och fler har i stället representation i regel av de två största riksdagspartierna. Den senare typen av kommittéer kan rimligen inte fylla samma funktion som förhandlare och kompromisslösare som de parlamentariska kommittéerna.

När det gäller vem som utreder har vi kunnat konstatera att en ökande andel av utredarna var politiker eller personer som tidigare hade varit yrkespolitiker. Detta gällde även uppdragen som särskilda utredare. Politiseringen av kommittéväsendet kan på det sättet sägas ha ökat. Av de närmare 600 personer som haft utredningsuppdrag under den senaste 5-årsperioden har majoriteten varit män. Av de utredare som haft 6 uppdrag eller fler fanns inte någon kvinna. Särskilt Finansdepartementet samt Närings- och handelsdepartementet har få kvinnliga utredare. Trots insatser i samhället i övrigt för att uppnå större jämställdhet har inte kommittéväsendet nått lika långt för att få in kvinnor på hälften av de ledande positionerna.



## 4 Utredningarnas kvalitet

### 4.1 Syfte, metod och genomförande

I den allmänna debatten har det då och då förts fram kritik mot kommittéväsendet i allmänhet och mot den bristfälliga kvaliteten i kommittéernas slutprodukter, dvs. de betänkanden eller rapporter som publiceras, i synnerhet. Kritiken har vanligtvis och i svepande ordalag handlat om t.ex. att rapporterna är dåliga, utredningstiderna för korta (se bl.a. Riksdagens revisorers rapport<sup>28</sup>) och att de alltför sällan bygger på forskning eller att för få forskare ingått. Kritikerna har i bland implicit eller explicit antytt att läget var mycket bättre förr. Då var utredningstiderna långa, forskare tog fram underlag inom ramen för utredningsväsendet som sedan ibland t.o.m. kom att utgöra underlag för licentiats- eller doktorsavhandlingar.

Frågan har också tagits upp i regeringens senaste förvaltningspolitiska proposition ”Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst” (Prop. 1997:98:136).

”Det statliga kommittéväsendet och remissförfarandet hör till grundstenarna i den svenska förvaltningstraditionen och måste präglas av hög kvalitet och integritet. Inom ramen för det förändringsarbete som pågår i Regeringskansliet kommer det statliga kommittéväsendet att ses över i syfte att skapa bättre förutsättningar för kommittéernas arbete och därmed öka kvaliteten i rege-

<sup>28</sup> Kommittéväsendet, (1997/98:RR3)

ringens och riksdagens beslutsunderlag. Regeringen kommer senare att återkomma till riksdagen med en redovisning av detta arbete". (Prop 1997/98:136, s. 27)

Även Konstitutionsutskottet har nyligen tagit upp samma frågor och ställt sig bakom Riksdagens revisorers krav att regeringen senast våren 1999 skall lämna en rapport till regeringen angående vilka åtgärder man avser vidta när det gäller kommittéväsendet. Bl.a. har riksdagsrevisorerna pekat på att man bör skilja mellan tre olika grupper av kvalitetskrav; klarhet och begriplighet, specialkunskaper samt politisk användbarhet.<sup>29</sup>

Syftet är att granska och ge en bild av kvaliteten i ett antal slutbetänkanden från kommittéväsendet och försöka svara på dessa frågor. Uppgiften kan te sig omöjlig. Vad är kvalitet? Hur skulle man kunna få belägg för att nutida utredningar har sämre kvalitet än vad som var fallet för t.ex. 25 år sedan? Kan samma kvalitetskrav ställas på alla typer av utredningar? Man kan också ställa frågan om kvaliteten är så viktig. Det viktigaste är ju att bra beslut fattas utifrån den politik som sittande regering önskar genomföra.

För att börja med den sista frågan. Principiellt sett är det viktigt att beslutsfattare på olika nivåer har tillgång till beslutsunderlag av hög eller åtminstone av rimlig kvalitet när viktiga politiska beslut skall fattas.

Både när det gäller att definiera och operationalisera begreppet kvalitet och hur denna kan granskas, har vi valt att bygga på en metod som finns tillgänglig och som redan prövats i en tidigare ESO-rapport.<sup>30</sup> Där har författarna skrivit följande.

<sup>29</sup> Elver Jonsson (fp) har med anledning av Riksdagens revisorers skrivelse i en motion (1997/98:K 222) hemställt att riksdagen skulle uppdra åt regeringen att åstadkomma förändringar och förbättringar som kan leda till tydliga och klara fakta i det basmaterial som ligger till grund för politiska beslut inom kommittéväsendet. Enligt utskottets mening stämde motionärens synsätt väl överens med revisorernas diskussion om kvalitetsaspekter, varför motionen avstyrktes av utskottet.

<sup>30</sup> "Kan myndigheter utvärdera sig själva?" (Ds 1996:36) av Catharina Barkman och Stefan Fölster



”Att granska kvaliteten...är inte lätt. En del skulle kanske hävda att utvärderingar har likheter med konstverk, dvs. det kan finnas många legitima uppfattningar om kvaliteten. Därtill kommer frågan om bedömarens objektivitet. Redan av den anledningen skulle inte vi, med någon trovärdighet, kunna utgå bara från våra egna bedömningar.

En grundsyn som de flesta utvärderare, liksom forskare, delar är dock att det finns vissa grundläggande kriterier som en utvärdering bör uppfylla för att räknas som trovärdig. På flera områden har dessa kriterier formulerats explicit (se Sanders 1994), mer eller mindre omfattande. Kriterierna gäller bl.a. att dokumentation, metodval, data och slutsatser uppfyller vissa minimikrav. Kriterierna blir meningsfulla därför att de flesta initierade personer i många fall gör en likartad bedömning av huruvida kriterierna är uppfyllda. Däremot kan vissa personer i enskilda fall göra avvikande bedömningar, och för vissa utvärderingar kan det uppstå en större spridning av bedömningar.” (Ds 1996:36 s. 13 f.)

Den syn som författarna har givit uttryck för gäller också vid granskning av kvaliteten i kommittéväsendet. Det finns vissa generella grundkriterier som statliga utredningar bör uppfylla för att kunna betraktas som trovärdiga. När det gäller kommittéernas arbete kan syftet dock variera. Alla betänkanden är inte avsedda att fungera som underlag för beslut utan i somliga fall utgör själva betänkandet grunden för lagändringar eller organisationsförslag. Det finns således dels generella kriterier mot vilka kvaliteten kan bedömas, dels specifika sådana som har att göra med vilken sorts utredning det är frågan om. Kvalitetsgranskning, vare sig mot generella eller specifika kriterier har sällan om ens någonsin utförts tidigare avseende kommittéväsendet.

### **Urval och granskning**

Den tidigare ESO-studien om kvalitet i utvärderingar hade visat att det var hanterbart att under en så kort tid som ett par månader granska kvaliteten i ett 20-tal rapporter. Kommittéerna har totalt

producerat ca 200 betänkanden om året i SOU-serien under åren 1996 och 1997. Cirka hälften av dessa var slutbetänkanden.

För att få en bild av om rapporterna i dag är av högre eller lägre kvalitet än förr skulle man egentligen behöva granska både aktuella rapporter och ”rapporter från förr”. Flera problem inställer sig omedelbart. Hur långt tillbaka i tiden skulle man behöva gå? Hur klarar man att mäta kvaliteten i data och metoder i förhållande till de data och de metoder som var tillgängliga och ansågs utgöra bästa praxis vid utredningstillfället? En sådan granskningsuppgift blir mycket omfattande – snarast en uppgift för forskningen. Vi har i stället valt att granska ett urval aktuella rapporter för att ge en bild av nuläget. Vi anser, att om resultaten av dessa bedömningar skulle visa att kvaliteten var oacceptabel, skulle detta vara tillräckligt för att mana till handling. Om däremot kvaliteten i allt väsentligt skulle bedömas som tillfredsställande skulle det kanske inte finnas särskilt stor anledning att påstå att utredningar var bättre förr. Det viktigaste kanske inte är om det har blivit bättre eller sämre. Viktigast har varit att försöka belysa om utredningarna i dag uppfyller rimligt ställda kvalitetskrav.

Under 1996 och 1997 publicerades närmare 400 betänkanden i SOU-serien. Bland dessa utgjorde 185 slutbetänkanden<sup>31</sup> ur vilka gjordes ett stratifierat urval omfattande 20 betänkanden. Detta urval uppgick således till drygt 9 % av antalet rapporter enligt principen att få en så bred täckning som möjligt med avseende på kostnader, utredningstyp (t.ex. särskilda utredare eller kommittéer) samt utredningstidens längd, och samtidigt göra ett slumpmässigt urval. Förfarandet beskrivs närmare i faktaruta i tabellappendix.

<sup>31</sup> Vi har sorterat bort utredningar med samma nummer t.ex. bilagor och engelska översättning, bilagor med egna nummer, delbetänkanden och rapporter till resp. utredning, utredningar som avslutats tidigare men där slutrapporten fått ett SOU-nr för de valda åren. m.m.

I följande tabell redovisas vilka betänkanden som genom detta förfarande kommit att ingå i vår granskning. Rapporterna anges i tidsföljd efter publicering.

**Tabell 4.1 Betänkanden som ingår i kvalitetsgranskningen**

SOU	Betänkande	Kommitté- beteckning	Kostnad i tkr	Typ	Tid (mån)
1996:13	Offentlig djurskyddstillsyn	Jo 1995:02	690	särskild utr.	10
1996:14	Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmarknadens område	Fi 1995:08	1 682	särskild utr.	10
1996:21	Reform och förändring: organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform	U 1994:01	6 116	särskild utr.	26
1996:30	Borgenårsbrotten – en översyn av 11 kap. Brottbalken	Fi 1993:08	2 485	särskild utr.	37
1996:33	Banverkets myndighetsroll m.m.	K 1995:03	456	särskild utr.	11
1996:45	Presumptionsregeln i expropriationslagen	Ju 1994:10	870	särskild utr.	22
1996:84	Ekobrottsforskning	Ju 1995:12	458	särskild utr.	8
1996:88	Kameraövervakning	Ju 1995:03	2 206	särskild utr.	20
1996:129	Den kommunala självstyrelsen och grundlagen	Fi 1995:15	442	Parlamentarisk utr.	14
1996:144	Ökad konkurrens i handeln med livsmedel	N 1995:12	1 094	särskild utr.	10
1996:145	Arbetslid: längd, förläggning och inflytande	A 1995:02	3 918	Parlamentarisk utr.	22
1997:10	Ansvar för valutapolitiken	Fi 1996:08	661	särskild utr.	7
1997:59	Svenskhemmet Voksenåsens förvaltningsform	Ku 1996:01	393	särskild utr.	5
1997:70	Totalförsvaret och frivilligorganisationerna: uppdrag, stöd och ersättning	Fö 1996:06	240	särskild utr.	4
1997:105	Agenda 21 i Sverige: fem år efter Rio – resultat och framtid	M 1995:02	4 906	Utredning med parlamentariska inslag	26
1997:108	Att lämna skolan med rak rygg: om rätten till skriftspråket och om förskolans och skolans möjligheter att förebygga och möta läs- och skrivsvårigheter	U 1996:03	1 640	särskild utr.	14
1997:161	Stöd i föräldraskapet	S 1997:06	1 213	Utredning med parlamentariska inslag	10
1997:170	Bemötande av äldre – trygghet självbestämmande, värdighet	S 1995:15	4 074	särskild utr.	18
1997:175	Förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning	A 1997:02	638	Utredning med parlamentariska inslag	9
1997:184	Generella konstnärsstöd	Ku 1996:04	747	särskild utr.	14

## **Val av granskare**

På samma sätt som när Barkman och Fölster lät granska myndigheternas utvärderingar lät vi nu två av varandra okända/oberoende granskare bedöma dessa slutbetänkanden. En granskare visste således, när han/hon gjort bedömningen, inte vem den andra granskaren varit. (En förteckning över granskare finns i bilaga 1.2). Merparten av granskarna är verksamma som forskare eller har disputerat. Flera av ledamöterna i ESO:s styrelse har granskat rapporter. Författare till tidigare ESO-rapporter utgör en tredje grupp. En granskare kan ha granskat 1, 2 eller 3 betänkanden. Några enstaka granskare har begärt att få vara anonyma och de finns då inte med på förteckningen.

## **Hur har granskningen genomförts?**

Varje granskare har fått en granskningsinstruktion (bilaga 1.1). Instruktionen bygger på den som användes i den tidigare ESO-studien men med vissa anpassningar. Frågor rörande bl.a. tillämpningen av regeringens generella direktiv har lagts till.

Granskarna har utifrån de frågeställningar vi har velat belysa fritt skrivit sin granskningspromemoria. Det finns både fördelar och problem med detta. Om bedömningen i stället hade utförts direkt efter en enkel 3-, 5- eller 7-gradig skala skulle det ha varit svår att genomföra med många olika granskare. Tolkningen av skalan kunde då ha blivit olika. Med en sådan metod hade det varit lämpligare att några få granskare hade bedömt samtliga 20 rapporter för att uppnå att en entydighet i tolkningen av skalan.

Nu har vi i stället i efterhand kodat granskningarna. I de frågor där vi gjort detta har sedan en utomstående person genomfört en

kontrollkodning.<sup>32</sup> Denna kontrollkodning gav i det närmaste identiska resultat som den ursprungliga kodningen.

Ett problem med denna teknik är emellertid att några granskare kan ha hoppat över någon aspekt alternativt att det kan vara svårt att tolka de ibland något motstridiga skrivningarna. I följande avsnitt kommer vi för respektive bedömd aspekt att redovisa principerna för hur vi genomfört kodningen

## Redovisning

I det följande kommer vi översiktligt att redovisa resultatet av kvalitetsgranskningen. Vi är väl medvetna om att det kan finnas olika åsikter om tillförlitligheten i den metod vi använt. T.ex. förekommer i några fall stora skillnader i hur två oberoende granskare bedömt en rapport. I några fall kan detta förklaras genom att olika ämnesföreträdare gjort olika bedömningar (t.ex. en jurist och en ekonom).

Det är i det här sammanhanget inte särskilt intressant om en eller två speciella utredningar bedömts som otillräckliga eller att en viss utredning fått mycket bra omdömen av granskarna. Vårt primära syfte har varit att få fram en helhetsbild av tillståndet på kommittérapporterna.

Fokus ligger i vår studie på behandlingen av fakta, metoder, analys och data. ✎ inte huruvida en bra politisk kompromiss kunnat tas fram. Det senare har vi inte analyserat. Det kan dock inte nog understrykas vikten av att även politiska lösningar bygger på faktaunderlag och analyser av hög kvalitet.

Granskarna ombads särskilt belysa följande aspekter i sin bedömning (Se även bilaga 1.1):

<sup>32</sup> Kontrollkodningen utfördes av ekon. dr Roger Svensson. I fråga om den övergripande bedömningen avvek kontrollkodningen endast i ett fall mer än ett steg.

- Allmän bedömning av hur utredningen t.ex. behandlat sitt/sina uppdrag enligt direktiven
- Dokumentation, data och metoder
- Kostnadseffektivitet
- Objektivitet
- Behandlingen av de generella direktiven
- Sammanfattande bedömning och ytterligare kommentarer

## 4.2 Helhetsbilden av utredningarnas kvalitet

Granskarna har i egna ord beskrivit och karaktäriserat rapporterna i fråga om bl.a. metodtillämpning, dokumentation, data och slutsatser samt objektivitet och kostnadseffektivitet. Vidare har de beskrivit vilka metoder som använts och vilka andra metoder som skulle ha kunnat utnyttjats. Även i vilken utsträckning som utredningsdirektiven följts och hur de generella direktiven tillämpats har granskats.

Granskarna har avslutningsvis också skrivit dels en sammanfattande bedömning, dels övriga kommentarer. När det gäller de sammanfattande bedömningarna har vi valt att koda dessa efter följande mall:

<b>(--)</b>	=	<b>mycket kritisk</b> (mycket stora brister, uppfyller inte minimikraven, val av enkla metoder, har inte använt känd forskning, fakta, analys och slutsatser hänger inte ihop)
		<b>(-)</b> = <b>kritisk</b> (mindre bra, vissa brister finns, man borde kunnat göra mera av det underlag som redovisas etc.)
<b>(0)</b>	=	<b>neutral</b> (varken eller; rimlig ansats, finns både bra och dåligt)
<b>(+)</b>	=	<b>positiv</b> (i stort sett bra, men en del mindre/rimliga brister finns)
<b>(++)</b>	=	<b>mycket positiv</b> (mycket bra, utmärkt, endast mindre brister i något fall)

Samma bedömningsskala ligger i princip till grund för de sammanställningar av granskningarna som redovisas i det följande. I de fall en granskare utelämnat att bedöma någon aspekt eller när det är oklart vad som avses har detta markerats med (?). När det gäller ev. avvikelser från direktiven, tillämpningen av de generella direktiven, vilka metoder som använts m.m. redovisas även andra slag av tabeller och sammanställningar.

Den avslutande uppgiften i granskningspromemorian gällde att varje granskare skulle ge en sammanfattande bedömning för varje betänkande som de granskat. I några fall återfinns en sådan bedömning under någon annan punkt i yttrandet. I ytterligare några fall där en sådan saknas har vi gjort en sammanvägning av de olika as-

pekter som bedömts. Av tabell 4.2 framgår helhetsbedömning i de 40 granskningarna (2 per betänkande).<sup>33</sup>

**Tabell 4.2 Granskarnas bedömning av helhetsbilden**

( ++)	( +)	( 0)	(- )	(- -)	( ?)	Tot alt
5	8	-	5	2 2	-	40

Generellt kan man konstatera att granskarna i den sammanfattande bedömningen som särskild punkt varit något mera positiva än när de gäller enskilda aspekter som metod, data, objektivitet etc.

Sammantaget är helhetsbilden dock den att det finns relativt många rapporter där bedömningen är negativ/mycket negativ.

Av tabell 4.3 framgår hur 40 granskningar betygsatt de 20 utredningarna.

<sup>33</sup> Helhetsbedömningen bygger på den allmänna bild som givits, dvs. inte enbart under rubriken sammanfattande bedömning.



**Tabell 4.3 Granskarnas sammanfattande bedömningar**

Offentlig djurskyddstillsyn	+	+
Budgetlag: regeringens befogenheter på finansmaktens område	--	+
Reform och förändring: organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års högskolereform	-	--
Borgenärsbrotten: en översyn av 11 kap. Brottsbalken	++	-
Banverkets myndighetsroll m.m.	--	--
Presumtionsregeln i expropriationslagen	-	+
Ekobrottsforskning	++	+
Kameraövervakning	-	++
Den kommunala självstyrelsen och grundlagen:	--	--
Ökad konkurrens i handeln med livsmedel	+	--
Arbetstid: längd, förläggning och inflytande	+	--
Ansvar för valutapolitiken	++	+
Svenskhemmet Voksenåsens förvaltningsform	--	-
Totalförsvaret och frivilligorganisationerna: uppdrag, stöd och ersättning	--	--
Agenda 21 i Sverige: fem år efter Rio - resultat och framtid	--	--
Att lämna skolan med rak rygg: om rätten till skriftspråket och om förskolans och skolans möjligheter att förebygga och möta läs- och skrivsvårigheter	++	--
Stöd i föräldraskapet!	--	--
Bemötandet av äldre: trygghet, självbestämmande, värdighet	--	--
Förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning	--	--
Generella konstnärsstöd	--	--

## Om kodningen

De generella principer för bedömningen har tillämpats här.<sup>34</sup>

## Om resultatet

Som framgår av ovanstående tabell finns det i några få fall stor skillnad mellan vilket betyg två granskare gett en rapport. I flertalet av dessa kan detta dock förklaras av att granskarna har haft skilda professionella erfarenheter. Låt oss exemplifiera detta med ett hypotetiskt fall. En skattejurist och en ekonom granskar en utredning som haft till uppgift att utvärdera, se över och komma med förslag till ny skattelagstiftning inom något område faller det sig naturligt

<sup>34</sup> Mycket positiv (++) avser att endast marginella invändningar kan resas, t.ex. kan det ifrågasättas om redovisade studieresor till utlandet verkligen hade behövts. Positiv (+) avser att en rapport är godtagbar, men att vissa brister finns. Mycket negativ (--) är rapporter där redovisningen varit enkel, där analys saknas till lagda förslag och där det redovisade beslutsunderlaget enligt granskaren är dåligt. Negativ (-) markerar de fall där en rapport betecknats som något ensidig, metoddiskussionen varit bristfällig, där t.ex. den juridiska analysen varit god men att kompletterande ekonomisk analys som skulle behövts saknas eller är alltför summarisk.

Vi har således systematiskt försökt lyfta fram att en rapport innehåller bra delar. Samtidigt har större brister i metodutnyttjandet dragit ned bedömningen, liksom om en granskare särskilt framhållit att analysen saknas. Som redan tidigare nämnts, bygger ovanstående bedömning på helheten i respektive granskning. Några granskare har avstått från att skriva en sammanfattande bedömning. I de fallen har vi i stället gjort en sammanvägning av vad som skrivits för andra variabler som metod, data, slutsatser etc. Har invändningar alt. större invändningar gjorts på flertalet punkter har vi vägt i hop det till ett samlat betyg (--). Såväl när det gäller mycket positiv (++) som mycket negativ (--) har vi strävat att göra en positiv tolkning av bedömningarna.

Om en utredning karaktäriserats som t.ex. godtagbar men med vissa brister har den fått bedömningen (+). Om en granskare skrivit att t.ex. redovisningen är enkel, att analys saknas till lagda förslag eller att det beslutsunderlag som presenterats har vi bedömt detta som (-). Starka invändningar mot metoden, att analys eller kvalificerad analys saknas har det bedömts som (--).

att de fokuserar bedömningen på respektive specialområde. Om en sådan utredning endast lagt juridiska alternativt ekonomiska

aspekter kommer de ganska naturligt till olika bedömningar. Med detta exempel vill vi betona att skilda sammanfattande bedömningar båda kan vara riktiga. Det visade sig också att kvalitetsvärdering inte skall blandas samman med sakkunskap. Om utredningar skall granskas på detta sätt i fortsättningen måste bedömarna kunna göra värderingen utan hänsyn till fackområde.

Generellt sett är resultatet av vår kvalitetsgranskning nedslående. Inte mindre än 10 av 20 betänkanden har av båda granskarna bedömts med (-) eller (--), dvs. det allmänna sammanfattande omdömet har varit att kvaliteten i olika avseenden inte varit tillräckligt god. Av dessa är det inte mindre än 7 som enbart getts bedömningen (--). Endast 2 av 20 betänkanden har fått enbart (+) eller (++), nämligen utredningen om ekobrottsforskning och den om valutapolitiken. Av 40 beslutsbedömningar har endast 13 (drygt 30 %) utgjorts av (+) eller (++). Bara denna sammanställning av de gjorda granskningarna pekar entydigt på att kvaliteten måste höjas i kommittéernas betänkanden.

### 4.3 Utredningsmetoderna

Vilka metoder används av kommittéerna? Är det vanligt med ekonomiska analyser? Är det långa historiker? Skulle man ha kunnat använda andra metoder? Finns det analyser över huvud taget? Två frågor i granskningsguiden handlar om vilka metoder som har utnyttjats. För det första har granskarna beskrivit vilka metoder eller metoder som använts; för det andra har vi bett dem bedöma om metoden/metoderna varit rimlig och till sist även om vald metod tillämpats konsekvent.

I tabell 4.4 redovisas en översikt över de metoder som finns i betänkandena. För respektive utredning redovisas sammanlagt de synpunkter som båda granskarna anfört, och förslag om metoder eller ansatser som skulle kunna eller borde ha utnyttjats.

Tabell 4.4 Metoder i utredningsarbetet

SOU	Använd metod/er	Andra alternativ	Kommentarer
Offentlig djurskyddstillsyn	Enkäter, hearings		Ett antal frågor utredda. Stora bortfallsproblem.
Budgetlag	Traditionell SOU-metod		
Reform och förändring (RUT-93)	Sammanställningar av befintligt material	Organisatorisk- statsvetenskaplig och aktörsorienterad Särskilda expertstudier och seminarier	Brist på egna materialinsamlingar
Borgenärsbrotten	Inventering av rättspraxis och genomgång av tidigare lagstiftning och av svensk forskning.	Brist på överväganden om rättssäkerheten och kreditgivningssystemets behov	Egentlig metodbeskrivning saknas
Banverkets myndighetsroll	Redovisning av författningsförslag. Metodredovisning saknas.		
Presumptionsregeln i expropriationslagen	Redovisning av lagens uppkomst och förarbeten. Intervjuer Redovisning av andra länders lagstiftning		
Ekobrottsforskning	Inventering av kunskapsläge och forskning genom enkäter till institutioner och finansärer		Inga invändningar mot metod och upplägning.
Kameraövervakning	Traditionell juridisk metod, studieresor, enkätundersökning		Redovisat material belyser inte utredningens frågeställningar
Den kommunala självstyrelsen och grundlagen	Historisk beskrivning av lagstiftning och förarbeten från 1860	Egentlig metod saknas	Analys saknas i stort sett i utredningen.
Ökad konkurrens i handeln med livsmedel	Föredömlig legalteknisk analys Endast sekundärkällor		Ekonomisk analys saknas. Egna empiriska undersökningar saknas
Arbetstid;längd, förläggning och inflytande	Sammanställning av tidigare utredningar och omfattande sammanställning av forskningsrapporter.		Stora brister i analysen
Ansaret för valutapolitiken	Internationell jämförelse av lagar och granskning av regelverken.	Fördjupad analys av ansvarsfördelningen i några	Prövning av muntliga källornas tillförlitlighet saknas liksom princi-

	Intervjuundersökningar: Historisk metod	länder	per för insamling och hantering
<b>Svenskhemmet Voksenåsens förvaltningsform</b>	Studiebesök, allmänna resonemang	En intressentmodell eller en ekonomisk modell	Rent deskriptiv modell leder till "brist på analytisk kraft"
<b>Totalförsvaret och frivilligorganisationerna</b>	"att prata runt med berörda, resonera med sig själv och lägga kloka förslag" Konsensusinriktad diskussion	Utvärdering av kostnadseffektiviteten. Principal-agent-analys	
<b>Agenda 21 i Sverige fem år efter Rio</b>	"Deltagit i seminarier och arrangerat regionala seminarier. "Upplivningsjournalistik"		Någon preciserbar empirisk eller teoretisk metod har inte utnyttjats Man har undvikit att söka problem och finna inkonsistens
<b>Att lämna skolan med rak rygg</b>	Forsknings- och kunskapsöversikt. Expertgrupper knutits till utredningen. Inventering av pedagogiska insatser		Många olika kvalitativa och kvantitativa metoder har använts under utredningsprocessen
<b>Stöd i föräldraskapet!</b>	Kunskapsinventering	Kunskapsinventering saknas. Liksom preciserade frågeställningar	Omöjligt för läsaren bedöma och ta del av hur man arbetat.
<b>Bemötandet av äldre</b>	Oortodoxa metoder		En seriös analys och beskrivning skulle krävt helt andra metoder
<b>Förbud mot diskriminering i arbetslivet p.g.a. sexuell läggning</b>	Enkäter och intervjuer		Stora metodologiska brister
<b>Generella konstnärsstöd</b>	Enkät till svenska ambassader, löpande kontakter med konstnärorganisationer. Uppdrag till SCB undersöka konstnärernas inkomster.	Empirisk dokumentation, t.ex. enkäter eller större intervjuundersökningar saknas	

Av sammanställningen framgår att granskarna genomgående är kritiska till hur utredningarna genomförts. I några fall har man också exemplifierat med andra typer av ekonomiska, statistiska eller statsvetenskapliga metoder som skulle kunna utnyttjats för att få en bättre belysning av frågeställningarna. En granskare är mycket kri-

tisk mot utredningen *Stöd i föräldraskapet* och avslutar med följande kommentar:

”...Det förefaller som om utredningens ledamöter har mötts, samtalat med andra, tänkt och sedan skrivit ned sina förslag. Kanske är det rätt och riktigt, och förhoppningsvis följer arbetet en logisk och rationell plan. Men det finns inte någon metod för en utomstående bedömare att ta del av, kritisera, eller sätta sin tilltro till.”

En övergripande fråga uppkommer när man går igenom granskningarna. Den rör vilka krav som egentligen skall ställas när det gäller dokumentation, data och metoder i betänkanden. En granskare, som dock i stort varit relativt positiv i sin bedömning, gör bedömningen av *Budgetlagutredningen* att ”.....den använt en traditionell SOU-metod.” Granskaren fortsätter genom att precisera denna som en utförlig beskrivning av olika förhållanden i dag, beskrivning av situationen i ett antal andra länder, redovisning av aktuell forskning och resultaten av denna.

Vilka krav bör egentligen ställas? Oavsett om det är en särskild utredare som i en ”teknisk fråga eller sakfråga” har till uppgift att ta fram ett underlag eller om det är en parlamentarisk kommitté som har till uppgift att förhandla fram en lösning på en svår politisk fråga, bör förslag och lösningar enligt vår bedömning grundas på ett faktaunderlag av hög kvalitet som analyserats med godtagna etablerade metoder. Detta faktaunderlag behöver dock inte ha tagits fram inom ramen för samma utredning. Kanske förstärks detta problem i Sverige eftersom vi internationellt sett har få fristående ”utredningsproducenter” utanför Regeringskansliet och de statliga myndigheterna. Det finns få s.k. Think Tanks och Riksdagen saknar mera omfattande utredningsresurser.

## 4.4 Dokumentation, data och metod

Kvaliteten på de data som en rapport bygger på om de över huvud taget innehåller några egentliga empiriska data och hur dokumentationen presenterats är föremålet för undersökningen inom detta avsnitt. Det bör här påpekas att SOU-rapporter vänder sig till en relativt bred läsekrets både av politiker på olika nivåer och till den intresserade allmänheten. Vidare är det viktigt att det går att förstå hur man gått tillväga när en studie genomförts. Alla dessa faktorer utgör viktiga delar när kvaliteten skall bedömas. Lika viktigt är att se om relevanta rimliga och tillgängliga utrednings- och analysmetoder utnyttjats.

Av tabell 4.5 framgår granskarnas bedömning av dokumentation data och metod. Kodningen bygger på följande resonemang. Om en granskare bedömt det underlag och det material som relevant och att det av redovisningen går att bedöma att det är riktigt har detta bedömts som mycket positivt (++). Om man i stället anför att det av allt att döma är relevant blir det (+). Vi har här således gjort en mycket välvillig tolkning av granskningen. När det gäller dataunderlaget och metoden har vi gjort bedömningen att det också skall vara relevant för undersökningen för att det skall bedömas som mycket positivt (++). I tabell 4.5 nedan har granskarnas bedömningar summerats för dessa tre variabler. En närmare specificering av bedömningar per utredning och per rapport finns i tabellappendix.

**Tabell 4.5 Dokumentation, data och metod i utredningarna**

(++)	(+)	(0)	(-)	(--)	(?)	Totalt
15	20	-	30	49	6	120

I fråga om utredningarnas dokumentation, data och metod<sup>35</sup> har totalt sett närmare 30 % av bedömningarna varit (++) eller (+). Av 20 utredningar har ingen fått enbart (+) eller (++) och 6 enbart fått (-) eller (--). Endast i ett fall har de båda granskarnas bedömningar i dessa frågor skiljt kraftigt. Det gäller utredningen om läs- och skrivsvårigheter, där den ena bedömaren sett utredningen som fördömlig, den andra som undermålig.

Kritiken mot metodval, datainsamling m.m. går i några fall enligt granskarna att hänföra direkt tillbaka till direktiven. T.ex. i fråga om RUT-93 uppföljningen skriver en av granskarna följande:

”..Metoden får naturligtvis bedömas i förhållande till syftet, med andra ord om den är väl ägnad att hjälpa till att besvara de frågor som utredningen har att besvara. Problemet är då att syftet är oklart. Direktiven kan läsas, som om det gäller att se på effekterna av reformen, Det går dock också att läsa direktiven, som om det gäller att se på vad som har hänt efter reformen (med andra ord oberoende av kausal relation till reformen).....Denna dualism i uppdraget diskuteras inte.”

En granskare av Bemötandet av äldre skriver om dokumentationen m.m.

”... Betänkandet är svårläst och ostrukturerat och en tydlig linje och strategi är svår att urskilja, kanske då det famnar över disparata och stora områden. Det är därför svårt att bilda sig en uppfattning om tillförlitligheten. ...är många viktiga påståenden ostyrkta och betänkandet genomsyras av otydlighet.”

<sup>35</sup> För de utredningar som visar stora skillnader mellan bedömningarna kan flertalet av dessa förklaras genom att olika ämnesexperter bedömt handlingen olika, t.ex. jurister och ekonomer. Det gäller utredningar som rör båda dessa områden



## 4.5 Utredningarnas slutsatser

När det gäller att bedöma de slutsatser (och i viss utsträckning förslag som grundats på slutsatserna) är det inte rättvisande att enbart redovisa denna aspekt lika kortfattat, eftersom kommittéväsendet av tradition har flera roller. Kommittéerna fyller även rollen av förhandlingsorganisation som ska lägga grunden för t.ex. politiska kompromisslösningar. Redovisningen inleds därför med en sammanställning över vilken typ av bedömning som gjorts.

I tabellen har markerats sådana skrivningar som finns i bedömningarna som de både granskarna gjort. En utredning kan således ha flera markeringar. En granskare kan också ge flera delvis motstridiga bedömningar, t.ex. att slutsatserna ter sig väl underbyggda, men att det också finns andra rimliga tolkningar. Några granskare har konstaterat att man inte kan bedöma slutsatserna eftersom det i vissa rapporter är stora brister både vad gäller dokumentation och data och därtill saknas analys. I många av de 40 granskningarna påtalas just bristen på analys i betänkanden och i ytterligare några påpekas att bara delar av uppdraget/området för en utredning analyserats.

**Tabell 4.6 Slutsatser i utredningarna**

SOU	Väl underbyggda	Andra tolkning- ar rimliga	Helt eller delvis icke underbygg- da
Offentlig djurskyddstillsyn	B	A	B
Budgetlag	B	A B	A
Reform och förändring (RUT-93)	A	A B	
Borgenärsbrotten	A		B
Banverkets myndighetsroll		B	A
Presumptionsregeln i expropriationslagen	x	B	A
Ekobrottsforskning		A	
Kameraövervakning	B		A
Den kommunala självstyrelsen och grundlagen		A	B
Ökad konkurrens i handeln med livsmedel	A		B
Arbetstid: längd, förläggning och inflytande			B
Ansvar för valutapolitiken	A B	B	
Svenskhemmet Voksenæsens förvaltningsform	A	A B	
Totalförsvaret och frivilligorganisationerna			A B
Agenda 21 i Sverige			A B
Allt lämna skolan med rak rygg	A	B	B
Stöd i föräldraskapet	B		A
Bemötandet av äldre			A B
Förbud mot diskriminering i arbetslivet p.g.a. sexuell läggning	B		A
Generella konstnärsstöd		A	A B

**Anm.** A = Bedömare A:s markering/ar

B = Bedömare B:s markering/ar

Sammanfattningsvis kan konstateras att minst en av granskarna för 11 av de 20 ansett att slutsatserna är väl underbyggda. Av dessa 7 anser en att det trots detta hade varit rimligt att dra andra slutsatser. På frågan om andra tolkningar varit rimliga ansåg en eller båda granskarna att det hade varit rimligt att dra andra slutsatser när det gäller 11 av de 20 utredningarna. För 17 av 20 utredningar ansåg minst en granskare att slutsatserna helt eller delvis var illa underbyggda.

Just bristen på samband mellan redovisad dokumentation och analys (om man gjort bedömningen att det över huvud taget finns någon analys) tas upp i många granskningar. En granskare konstaterar angående uppföljning av RUT-93 att ”...det är svårt att se att förslagen just följer av det man sagt tidigare eller om andra förslag hade varit tänkbara.”

Ett annat exempel är att av granskningarna av betänkandet om ökad konkurrens i handeln med livsmedel.

”Utredaren har sammanbragt ett omfattande material, men inte lyckats utnyttja det i en djup analys av eventuella brister i konkurrensen på den svenska livsmedelsmarknaden, vari dessa brister består.....Över huvud taget är många av de slutsatser som framförs dåligt empiriskt underbyggda. De resonemang som förs kring de deskriptiva avsnitten i texten, ger heller inte tillräcklig underbyggnad för de slutsatser och rekommendationer som ges.”

En annan utredning som genomgående fått mycket kritik i granskningarna och särskilt i detta avseende är ”Bemötandet av äldre”. En av granskarna har gjort följande bedömning.

...Utredningstexten är vidare full av uttalanden som knappast kan sägas ingå i ett traditionellt utredningsperspektiv. När utredaren t.ex. på sid. 63 konstaterar att det ”trots de allvarliga bristerna - utförs mycket engagerat och kvalificerat arbete inom vården och omsorgen om de äldre” så finns i texten inget underlag för en sådan slutsats. I vilken omfattning brister och förtjänster föreligger görs över huvud taget inga försök att redovisas. Inte heller anges vilka källor som ligger bakom en sådan slutsats.

-----  
Stora delar av texten i slutbetänkandet genomsyras av mer tro och tyckande än fakta. Det förs ingen som helst diskussion om eventuella konsekvenser av det selektiva urvalet av informationsgivare. Det måste därför vara svårt att utifrån betänkandet bedöma om de förslag som nu framförs är de mest angelägna eller rimliga.”

En annan granskare skriver följande angående utredningen om sexuell diskriminering följande.

”...Som jag redan tidigare påpekat verkar dock den slutsats som utredningen kommer fram till vara klar på för

hand. Detta är ett exempel på en utredning som aldrig skulle godkänts om det hade handlat om ett akademiskt examensarbete.”

Helhetsbilden blir att bristerna är stora i detta avseende. Det finns också ett viktigt samband mellan dokumentationen, data och metoder samt slutsatserna. Problemen skulle kunna om inte helt undanröjas så i varje fall minska betydligt om direktiven ibland skulle kunna ange vilka metoder och vilket material som bör utnyttjas under utredningsarbetet. Det finns vidare stora möjligheter att höja metod- och utvärderingskompetensen genom bemanningsbesluten för sekretariatet och kommittén. Genom att kommittéerna är tidsbegränsade är dessa möjligheter stora.

Vi har tidigare kunnat konstatera (kapitel 3) att departements-tjänstemän i ökande utsträckning ingår i utredningarna som sakkunniga och experter. Dessa borde ha ett särskilt ansvar under arbetets gång i kommittéerna att bevaka att kvaliteten är tillräckligt god i fråga om de metoder som används och den analys som görs.

## 4.6 Kostnadseffektivitet och objektivitet

Utredningarnas kostnadseffektivitet och objektivitet tillhör också de faktorer som vi bett granskarna bedöma. Kostnadseffektivitet ses här snävt. Endast rapportens innehåll och kvalitet i förhållande till den kostnader som enligt kommittéredogörelserna för 1996 och 1997 debiterats resp. utredning (här ingår då t.ex. inte lokalkostnader, tryckning m.m.). Om det gäller kostnadseffektiviteten finns ett vidare och mycket intressantare perspektiv, nämligen utredningsförslagets kostnadseffektivitet om det genomförs. En annan intressant fråga är i vilken utsträckning kommittéväsendet eller den svenska kommittémodellen är kostnadsdrivande eller främjar besparingar. Dessa två frågor bör vara av stort intresse för fortsatta studier av kommittéväsendet.

**Tabell 4.7 Kostnadseffektiviteten och objektiviteten**

(++)	(+)	(0)	(-)	(--)	(?)	Totalt
14	11	2	24	21	8	80

Samma kriterier har legat till grund för kodningen av granskar-  
nas bedömningar när det gäller en utrednings kostnadseffektivitet  
respektive objektivitet som i fråga om tidigare variabler.<sup>36</sup>

Endast 4 av de 40 granskningarna är genomgående negativa i  
fråga om dessa aspekter. Kostnadseffektiviteten har varit svår att  
tolka. Av 20 utredningar fick 8 (-) eller (--) av bägge bedömarna  
avseende kostnadseffektiviteten, mot 5 avseende objektiviteten. Ett  
icke ringa antal av bedömarna har, trots att de varit negativa till  
dokumentation, data och metoder, konstaterat att det skulle varit  
svårt att göra mera inom angiven kostnadsram. Här finns emellertid  
ett särskilt mättekniskt problem. Vi har endast haft tillgång till totalt  
redovisad upplupen kostnad för utredning. Budgeten för en utred-  
ning är inte föremål för samma öppna hantering som direktiven till  
en utredning. Kanske finns här en källa till suboptimering, när re-  
spektive departement på administrativ nivå (många gånger tjänste-  
mannanivå) tilldelar en kommitté dess ekonomiska resurser.

<sup>36</sup> Mycket positiv (++) anger att granskaren skrivit att det finns inte något  
övrigt att önska. Med positiv(+) betecknas utredningar som beskrivits som  
hyfsade men där något mer egentligen hade kunnat göras. Mycket negativ(--  
) anger att avsevärt mycket mera hade kunnat göras inom den kostnadsram  
som utredningen haft. Negativ (-) slutligen anger att vissa utgifter kan  
ifrågasättas för undersökningar, att man genomfört totalundersökningar  
(t.ex. till alla landets kommuner och landsting) i stället för urval.

Vad avser objektiviteten betecknar (++) att det inte finns några invändning-  
ar att göra och (+) att det i stort sett är godtagbart. Objektiviteten är låg (--)  
i de fall en granskare t.ex. anför att det i redovisningen inte går att skilja  
mellan utredarens uppfattning/bedömning och faktaredovisningen. En  
utredning som i många avseenden fått mycket negativa omdömen kan trots  
detta ha blivit mycket positivt bedömd om den noga skiljer mellan vad som  
är utredarens egen slutsats.

En av granskarna av Läs- och skrivkommitténs slutbetänkande ifrågasätter mera generellt kostnadseffektiviteten genom att peka på hur många utredningar som samtidigt pågick inom angränsande områden.

”... Men frågan är egentligen om Läs- och skrivkommittén över huvud taget hade behövt tillsättas. Ett kostnadseffektivare sätt vore om frågan om läs- och skrivsvårigheter hade (t.ex. med ett tilläggsdirektiv) lyfts fram inom ramen för Skolkommitténs respektive Barnomsorg och skolkommitténs arbete. Likaså behandlas nu lärarutbildningen i en annan kommitté som också borde ha kunnat hantera frågorna om hur man i lärarutbildning och fortbildning kan ge lärarna en bättre beredskap för att arbeta med läs- och skrivsvårigheter.”

I fråga om objektiviteten visar granskarnas bedömningar en något ljusare bild än i andra avseenden. Ca 25 % av bedömningarna var (++).

## 4.7 Direktiv och generella direktiv

Granskarna skulle enligt granskningsinstruktionen även bedöma i vilken utsträckning direktiven följts eller om det gjorts avvikelser eller avgränsningar från dessa eller om det gjorts några tillägg. Vidare skulle även beskrivas i vilken utsträckning det förekommit tillägg.

En annan fråga rörde i vilken utsträckning dessa utredningar i sina respektive direktiv fått uppgiften att beakta något eller några av de generella direktiv som utfärdats för kommittéerna och i vilken utsträckning dessa behandlats i betänkandet samt om de i så fall ingått som ett naturligt led i analysen eller om det behandlats separat.

I tabell 4.8 redovisas samlat för respektive utredning (de båda granskarnas bedömningar har inte särskilts) hur direktiven har följts.

**Tabell 4.8 Genomslag för eller avvikelser från direktiven**

SOU	Enligt dir.	+ avgränsningar	+ tillägg
Offentlig djurskyddstillsyn	JA		
Budgetlag	JA		
Reform och förändring, RUT-93	JA		(ja)
Borgenärsbrotten	JA		(ja)
Banverkets myndighetsroll	JA		
Presumtionsregeln i expropriationslagen	JA		
Ekobrottsforskning	JA		
Kameraövervakning	?		
Den kommunala självstyrelsen och grundlagen	JA		
Ökad konkurrens i handeln med livsmedel	JA		
Arbetstid; längd, förläggning och inflytande		JA	
Ansvar för valutapolitiken	JA		
Svenskhemmet Voksenåsens förvaltningsform	JA		
Totalförsvaret och frivilligorganisationerna	JA		
Agenda 21 i Sverige	JA		
Att lämna skolan med rak rygg		JA	JA
Stöd i föräldraskapet	JA		
Bemötandet av äldre	JA		
Förbud mot diskriminering i arbetslivet p.g.a. sexuell läggning	JA		(ja)
Generella konstnärsstöd	JA		

Av tabellen framgår att det är mycket sällsynt med avvikelser från direktiven. En rimlig slutsats av detta är att direktivens utformning är mycket viktig, eftersom de i så stor utsträckning blir styrande för utredningens arbete och rapport. Det är emellertid inte självklart att direktiven har följts för att de varit de bästa tänkbara. Detta behandlas närmare i kapitlet om direktiven.

Generellt kan konstateras att utredningarna i stor utsträckning följt direktiven. Det kan kanske vara en förklaring varför en del av granskarna inte närmare kommenterat denna fråga. De som tagit upp den har vanligen också gjort bedömningar om detta är bra eller dåligt, dvs. i viss utsträckning bedömt direktiven. I det följande återges de kritiska kommentarer som finns i granskningarna.

En granskare konstaterar i sin bedömning av Banverkets myndighetsroll m.m. (SOU 1996:33) följande.

”--..En viktig förutsättning för att göra en bra utredning är att problemformuleringen är tydlig. Ansvaret för att formulera goda direktiv ligger på regeringen. De vaga och vida direktiv som gavs denna utredning gör inte en uppföljning lätt.”

Om direktiven till utredningen om den kommunala självstyrelsen och grundlagen (SOU 1996:129) konstateras i en av granskningarna:

”---Direktiven är inte helt tydliga. De skulle kunna tolkas som en snäv uppfordran.....Det är så utredningen har tolkat..... Men direktiven hade också gett utrymme till en analys av de faktiska konflikterna som finns mellan stat och kommun..., och det är därför tveksamt om direktiven kan anses uppfyllda till fullo.”

En granskare av utredningen om Svenskhemmet Voksenåsens förvaltningsform (SOU 1997:59) för fram följande kritik av såväl utredningen som direktivskrivarna:

”...Utredningen håller sig mycket nära till uppgiften....Men varken utredarna eller de som skrivit direktiven verkar inse att det verkligt problematiska ligger i att förverkliga syftet med Voksensåsen givet utgångspunkterna:- ekonomisk bärkraft gäller och ingen ökad belastning på statsbudgeten, - fastigheten skall vara statlig egendom och förvaltas av Statens fastighetsverk. Om man inte närmare analyserar den senare problematiken är det svårt att säga något vettigt om förvaltningsformen.”

I fråga om de generella direktiven visar tabell 4.9 hur de hanterats.



**Tabell 4.9 De generella direktiven**

SOU	Antal i direktiven	Integrerat	Separat	Inte alls	Anm
Offentlig djurskyddstillsyn			x		
Budgetlag		x(1)	x(2)	x	
Reform och förändring, RUT- 93	3			x	
Borgenärsbrotten	3			x	
Banverkets myndighetsroll				x	
Presumptionsregeln i expropriationslagen	2*)			x	
Ekobrottsforskning	3				
Kameraövervakning	2		x(1)		
Den kommunala självstyrelsen och grundlagen	3			x	
Ökad konkurrens i handeln med livsmedel	2			x	
Arbetstid; längd, förläggning och inflytande	3	x(1)			
Ansvaret för valutapolitiken	0				
Svenskhemmet Voksenåsens förvaltningsform	1			x	
Totalförsvaret och frivilligorganisationerna	0	x(3)			
Agenda 21 i Sverige	2	x(1)			
Att lämna skolan med rak rygg	3			x	
Stöd i föräldraskapet				x	
Bemötandet av äldre	2			x,	
Förbud mot diskriminering i arbetslivet p.g.a. sexuell läggning				x	
Generella konstnärsstöd	4			x	

\*) Varav 1 avser EG-aspekter

En relativt stor andel av granskarna har hoppat över att granska denna aspekt. Kanske kan det tolkas som att de inte uppfattat de generella direktiven som särskilt relevanta.

Det finns emellertid några granskare som särskilt kommenterat dessa. Några exempel:

”...Min erfarenhet är att det är ytterligt sällsynt att en utredning som inte uttalat har det syftet på ett seriöst sätt ger sig i kast med att ompröva det statliga åtagande som utredningen är satt att utreda. Utredningar tillsätts ofta med syftet att på ett eller annat sätt förbättra och utveckla en viss verksamhet. Det finns därmed ett initialt motstånd mot att ifrågasätta detta åtagande.

Enligt min mening är de generella direktiven i övrigt.... i första hand ett sätt för regeringen att visa att man uppmärksammar vissa politiskt känsliga och för tillfället viktiga frågor. Direktivens betydelse i utredningsarbetet torde vara minimal. Jag menar också att de ställer till betydligt mer problem än de gör nytta. Genom att de gäller generellt får utredningar där ett eller flera av dessa direktiv egentligen är ointressanta ägna tid och resurser åt att på ett krystat sätt behandla dessa direktiv. Resultatet är oftast helt ointressant. Dessutom tenderar de generella direktiven att bli fler, vilket inte gör det hela bättre. Mitt förslag är att avskaffa de generella direktiven och att regeringen i de fall där det är relevant skriver in dessa aspekter i de vanliga direktiven. Resultaten torde bli mycket mer givande med en sådan upplägning.”

En annan granskare har, efter att ha gått igenom betänkandet om Banverkets myndighetsroll och presumtionsregelns i expropriationslagen (SOU 1996:45), kommit till en likartad slutsats:

”EU-aspekter av frågeställningen har beaktats. I övrigt verkar inte de generella direktiven ha beaktats alls. Min tolkning är att regeringen godtagit att utredaren inte beaktade dessa. Om regeringen inte anser att dess bör beaktas bör de rimligen inte stå med i direktiven.”

I den utsträckning något sägs finns en rad påpekanden om att de inte varit relevanta. Så säger en granskare av rapporten om *Offentlig djurtillsyn (SOU 1996:13)*:

---”Utredningen behandlar jämställdhetsaspekterna och de regionalpolitiska frågorna i särskilda korta avsnitt. Detta är rimligt mot bakgrund av att förslagen inte har några större implikationer i dessa avseenden”

En granskare av betänkandet ”Totalförsvaret och frivilligorganisationerna” ger följande beskrivning av hur prövningen av det offentliga åtagandet genomförts.

”Prövningen av det offentliga åtagandet bygger på något som närmast kan kallas ett cirkelbevis. Utredningen anser att riksdagen och regeringen under en följd av år givit uttryck för en så starkt positiv inställning till frivilligorganisationerna att ‘detta ger utredningen motiv nog att inte ifrågasätta rimligheten av det offentliga åtagandet’ ”,

I fråga om utredningen om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning skriver en granskare följande.

”De generella direktiven behandlas som brukligt är tämligen svepande på två sidor. I det här fallet kan man möjligen anse att det är befogat. Det är svårt att se att förslagen lagstiftning skall ge några långtgående verkningar som berörs av de generella direktiven.”

Sammanfattningsvis kan konstateras att de generella direktiven endast undantagsvis behandlats ingående och integrerats i analys och förslag. De som tar upp dem gör det i svepande termer i ett särskilt avsnitt. Många gånger hänger detta kanske också samman med att direktiven behandlar de generella direktiven på samma automatiska sätt, dvs. genom en kort mening i slutet av direktivet.

Vår slutsats är att det kan ifrågasättas om det finns någon positiv effekt av det nuvarande systemet med generella direktiv. Samtidigt finns det krafter som försöker utöka antalet särskilda direktiv. Men kanske är ett av problemen att de redan i dag är för många och att en seriös prövning många gånger tycks saknas kring hur de skall hanteras i de specifika direktiven till utredningarna.

## 4.8 Granskarnas övriga synpunkter

Under rubriken sammanfattande bedömning och övriga synpunkter har en del av granskarna framfört generella synpunkter på den svenska kommittémodellen. Några av dessa synpunkter redovisas i det följande.

### **Om problemen kring modellen med särskilda utredare och korta utredningstider.**

”Ett strategiskt problem när det gäller utredningsväsendet i allmänhet, och denna typ av i tiden begränsade enmansutredningar i synnerhet, är att tidspressen gör att inifrånperspektivet kommer att dominera. Utredningen når snabbast fram till ett resultat om personer som redan är knutna till verksamheten på ett eller annat vis sätts att utvärdera densamma. Strategin är förståelig, men med de förutsättningarna är det knappast att förvänta att utredningarna mer än i undantagsfall kommer fram till intressanta alternativa lösningar på olika samhällsproblem. För att åstadkomma detta behövs utredare som inte på samma sätt är knutna till den aktuella verksamheten. Å andra sidan behöver sådana utredare förmodligen mer tid för att åstadkomma en kvalitativt bra produkt. För att åstadkomma detta behövs utredare som inte på samma sätt är knutna till den aktuella verksamheten. Å andra sidan behöver sådana utredare förmodligen mer tid för att åstadkomma en kvalitativt bra produkt. Ett alternativ att åtminstone fundera över är att utöka det nordiska samarbetet i detta avseende. Fördelen med nordiska utredare är att dessa kan se på de svenska problemen med ”fräscha” ögon, deras bindningar till olika intressen torde heller inte vara särskilt starka. Genom att de nordiska länderna och samhällena ändå har mycket gemensamt bör det heller inte ta någon längre tid för utredaren att sätta sig in i de specifika svenska förhållandena. Här har säkerligen icke-nordiska utredare det oftast mer besvärligt.

### Uppgifter som det traditionella kommittéväsendet inte lämpar sig för.

”Det traditionella utredningsväsendet kanske inte riktigt passar för dagens behov. Vissa typer av utredningar kanske kunde hanteras av en stab professionella utvärderare. Det skulle i alla fall kunna leda till en större metodmedvetenhet, bättre möjligheter att knyta an till existerande forskning och statsmakernas behov av beslutsunderlag”

En granskare skriver, att ha gått igenom utredningen om Banverkets myndighetsroll (SOU 1996:33) och konstaterat att den inte räcker till som beslutsunderlag för att ta ställning till huvudfrågorna, följande:

”Det faktum att regeringskansliet tillåter en utredning av detta slag att posera som analys är ett problem. Det beror knappast på bristande kompetens eller förmåga att förstå vad en utredning kan vara. Det ankommer dock knappast på mig att här analysera varför regeringskansliet låter detta ske.

En stark oberoende löpande granskning av utredningar behövs. Den borde kunna ske på professionell grund och inte skötas av ett organ direkt beroende av den politiska majoriteten eller det politiska etablissemanget.”

### Om täta utredningar

En granskare av utredningen om totalförsvaret och frivilligorganisationerna konstaterar avslutningsvis.

”Med tanke på att finansieringssystemet ändrats bara två år tidigare och att en arbetsgrupp i Regeringskansliet utrett relaterade frågor alldeles innan framstår hela utredningen som bortkastad möda. De svagt underbyggda slutsatserna och det dåliga empiriska materialet kan endast stödja denna bedömning”.

## 4.9 Några slutsatser

Den övergripande bedömningen var sämre än man kunnat förvänta sig. Ungefär hälften av utredningarna fick inte vare sig något (+) eller (++).

Metoder och analyskompetensen behöver uppenbarligen höjas i kommittéerna. Vi tror emellertid inte att det handlar om att utbilda sekretariat och ledamöter. Det stora flertalet utredningar skall enligt sina direktiv pågå högst ett år. Detta gäller för den stora majoritet av uppdragen som avser uppdrag till särskilda utredare. Det finns inte och bör inte heller finnas någon fast utredarkader Regeringskansliet. En av de stora fördelarna med kommittéväsendet i dess nuvarande form är att man inför varje utredningsuppdrag kan låna/hyra eller köpa in den kompetens som behövs för respektive utredningsuppdrag. Kompetensen vad gäller förmågan att bemanna utredningarna kanske däremot behöver öka.

Det delvis negativa resultatet från vår kvalitetsgranskning pekar också på behovet av en mera kontinuerlig s.k. metautvärdering av kommittéväsendet (se även kapitel 8).

## 5 Styrningen av kommittéerna

### 5.1 Regeringens styrning och kontroll

Kommittéerna är tillfälligt inrättade myndigheter som lyder direkt under regeringen. Styrningen av dessa bygger på samma principer som för myndigheter. Samma syn som tillämpas på myndigheter, nämligen att de är fristående och har en i hög grad självständig ställning tillämpas även på kommittéer som bl.a. arbetar och lägger fram förslag i eget namn. Vad som gäller för kommittéer beskrivs i Kommittéförordningen (SFS 1976:119).

Det finns också ett krav på ordföranden eller den särskilda utredaren att hålla sin uppdragsgivare underrättad om hur arbetet i kommittén fortskrider. På så sätt kan kommittén i viss utsträckning betraktas som närmare knuten till regeringen än andra myndigheter. I vilken utsträckning denna återföring verkligen sker varierar. Eftersom vi i denna rapport valt att inte närmare beskriva och analysera det inre arbetet i Regeringskansliet har vi heller inte studerat närmare kommunikationen mellan uppdragsgivare (den politiska ledningen och departementstjänstemän) och kommittéernas ordförande och särskilda utredare.

### **Styrning under kommitténs inledningsskede**

Regeringen styr kommittéernas arbete på följande fem sätt: Genom att besluta om utredningsdirektiv där regeringen ger kommittén eller den särskilda utredaren deras uppdrag. De generella direktiv som regeringen fastställt reglerar också arbetet. Aktuellt statsråd bemyndigas av regeringen att tillkalla och entlediga de personer som verkar i kommittéerna. Beslut om kommitténs ekonomiska och administrativa resurser. Trots att detta inom flera departement är delegerat till tjänstemannanivå är det en styrmöjlighet. Slutligen styrs kommittéernas arbete genom kommittéförordningen.

Ett kommittéuppdrag är i många fall redan från början en förhandlingsprodukt eller kompromiss genom det beredningsarbete som föregår beslutet om ett direktiv. Kommittén bemannas oftast inte förrän direktiven är klara. Genom bemanningen av kommittén (ordförande, sekretariat, ledamöter och sakkunniga) kan regeringen påverka eller avstå från att påverka inriktningen, metodvalen och resultaten. Detta har även stor inverkan på kvaliteten.

Genom att regeringen har ansvaret för och helt kontrollerar såväl uppdragsformuleringen som utnämningarna, resurserna och regler för arbetet är möjligheterna till påverkan i inledningsskedet små för dem som skall utföra utredningen.

### **Styrning under arbetets gång**

I Kommittéförordningen anges att kommittéerna skall hålla sitt departementet underrättat om arbetet och fortlöpande avrapportera dit. Av kommittéväsandets konstruktion följer dock att kommittéerna efter inledningsskedet kan arbeta mycket självständigt. Detta medför att då kommitténs resultat presenteras kan regeringen välja att använda detta i den fortsatta beredningen av frågan eller förkasta det helt eller delvis. Resultatet presenteras ju i kommitténs namn och inte i regeringens namn.

Regeringen har få formella möjligheter att under arbetets gång ingripa och styra verksamheten, men kan ge tilläggsdirektiv.



De generella direktiven utgör en andra möjlighet. Dessa är i princip lika bindande för kommittén som det särskilda direktivet. Det finns dock inte några egentliga möjligheter att påverka hur en kommitté tar hänsyn till dessa i utredningsarbetet utom att i det särskilda direktivet ange att de skall följas. Om detta verkligen skett kan avgöras först då utredningen är klar. Ett sätt att få insyn i kommitténs arbete är dock att någon person inom berört departement tar plats i kommittén som ledamot eller sakkunnig.

En tredje möjlighet till styrning under pågående arbete är att förändra kommitténs sammansättning t.ex. genom att byta sekreterare eller ordföranden eller tillföra ledamöter eller sakkunniga. Ytterligare en möjlighet till en något mera indirekt styrning är att det i direktiven många gånger också specificeras med vilka övriga utredningar som samråd skall ske.

En fjärde möjlighet för departementen och regeringen att hålla sig informerade om kommitténs arbete är att utse ledamöter, sakkunniga eller experter som har anknytning till departementet.

Slutligen finns möjligheten att tillföra mer ekonomiska resurser eller reducera dessa.

### **Olika typer av styrning och kontroll**

Huruvida styrningsbegreppet egentligen är det bästa att använda avseende regeringens inverkan på kommittéernas sätt att arbeta diskuteras i Jan Johanssons avhandling om kommittéväsendet<sup>37</sup>. Han framhåller att styrning förutsätter en klar målsättning och att just bristen på klar målsättning i många fall är själva orsaken till att en kommitté tillsätts. I stället föredrar han begreppet kontroll som han i detta fall definierar som i vilken utsträckning regeringen följer och vid behov påverkar arbetet inom kommittéerna.

Denna förutsättning leder fram till konstruktionen av en typologi för regeringens kontroll av kommittéerna.

<sup>37</sup> *Det statliga kommittéväsendet, Kunskap, Kontroll, Konsensus*, Jan Johansson, 1992.

**Figur 5.1. Typologi för kontroll**

	Formell	Informell
Generell	1	2
Selektiv	3	4

**Källa:** Det statliga kommittéväsendet, J. Johansson 1992.

Ett exempel på generell och formell kontroll (ruta 1) kan vara när samma typ av instruktioner återkommer i samtliga direktiv, t.ex. som i generella direktiv. Generell och informell kontroll (ruta 2) uppkommer då regeringen på ett systematiskt sätt försöker påverka kommittéerna, ibland utan att utåt vilja erkänna denna påverkan. Även delningen av direktiv inom Regeringskansliet kan ses som en generell informell kontroll. Den selektiva formella kontrollen (ruta 3) tar sig uttryck såsom direktiv till kommittéer, beslut om kommitténs sammansättning m.m. Selektivt informell kontroll (ruta 4) är den kontroll som uppstår t.ex. då det departement som kommittén lyder under placerar in någon av sina tjänstemän som språkrör eller kontrollant i kommittén. Även ordföranden kan fungera som en informell kontroll i en kommitté.

Undersökningen omfattade perioden 1955–1989. Johansson drog slutsatsen att regeringens kontroll främst den formella hade ökat. Den generellt formella formen av kontroll hade ökat i betydelse genom att en större övergripande uppmärksamhet riktats mot kommittéerna samtidigt som generella nolldirektiv införts. Den selektivt formella kontrollen hade också ökat genom tillsättningen av fler enmanskommittéer och fler kommittéer med egen majoritet. I Johanssons undersökning märktes en klart ökad selektiv informell kontroll genom att den departementala representationen i kommittéer blivit vanligare. I ruta 2 i Johanssons fyrfältsdiagram som illustrerar den generellt informella kontrollen hade inte någon ändring inträffat under den undersökta perioden.

Vi har tidigare konstaterat att antalet särskilda utredare ökat kraftigt. Sammantaget med det faktum att antalet generella direktiv

också ökat innebär det att både den generellt och selektivt formella kontrollaspekten har stärkts ytterligare.<sup>38</sup>

## 5.2 Direktivstudiens syfte och uppläggning

Syftet med denna delstudie har varit att beskriva och analysera vad aktuella direktiv innehåller och utifrån detta belysa direktivens roll som styrinstrument.

- Blir utredningstiderna fortfarande kortare?
- Dominerar de särskilda utredningarna?
- Vilken typ av utredningar initierades 1997?
- Vilken sorts frågor var vanligast?
- Syns effekterna av EU-medlemsskapet och en ökad internationalisering?
- Ges några anvisningar kring hur de särskilda direktiven skall hanteras?

Direktiven kan var mycket omfattande eller mer begränsade. Vi har studerat samtliga 154 direktiv som givits ut under 1997 för att få ett så aktuellt material som möjligt. Av dessa var 21 tilläggsdirektiv och 133 nya direktiv.

Uppgifter från direktiven har lagts in i en databas och kodats avseende innehållet. Kodschema återfinns i tabellappendix. Kodningen

<sup>38</sup> När det gäller den informella kontrollaspekten är det avsevärt mycket svårare att dra några slutsatser, eftersom vi inte har genomfört någon intervjuundersökning.

har utförts av två personer oberoende av varandra. Därefter har avvikelser i kodningen analyserats, varefter kodningen har justerats marginellt.

### **Regler och anvisningar för direktivens innehåll**

Kommittéförordningen (1976:119) anger inte i vilken form uppdrag till kommittéer skall ges. Varje kommitté skall göra upp en plan för utredningens arbete och hålla det ansvariga statsrådet underrättat om detta.

Anvisningar om hur direktiv bör skrivas ingår i Statsrådsberedningens promemoria (PM 1984:3) Utformningen av kommittédirektiv. Där framhålls att direktiven skall beskriva problemen och formulera syftet så tydligt att några feltolkningar inte kan uppstå. I Kommittéhandboken (Ds 1992:99) framhålls också att anledningen och syftet till uppdraget bör framgå. Vidare framhålls att direktiven bör

- ge en överskådlig ram till arbetet och tala om vilka frågor som skall utredas eller vilka problem som skall lösas samt
- ange syftet i stort t.ex. att utredningen bör komma fram till ett förslag, en analys eller en kartläggning
- beskriva konkret under olika huvudrubriker vad man vill ha utfört
- tala om när arbetet skall vara slutfört och när eventuella etappmål skall avrapporteras
- tala om vad ett kommande förslag i stort får kosta och hur de skall betalas

Direktiven bör om dessa uppgifter inte finns angivna, kompletteras i dialog med uppdragsgivaren. Vi har i vår analys inte kunnat finna

att det görs någon systematisk uppföljning eller utvärdering av om riktlinjer eller allmänna direktiv tillämpas och följs.

Som grund för dessa anvisningar finns Promemoria om det svenska utredningsväsendet (Ds SB 1984:1). Avseende direktiven framhålls att det finns starka skäl för att direktivet skall beskriva det problem som skall utredas tydligt så att den fristående kommittén eller den särskilda utredaren som sedan tar över kan lägga upp sitt arbete så att rätt sak utreds. Vidare anges att direktiven bör vara tydliga avseende kommitténs uppgift samt att direktiven bör vara sanna i den meningen att frågor som inte är möjliga att utreda inte bör föreläggas en kommitté. Det kan t.ex. saknas metoder att belysa vissa svåra problem eller också kan frågan helt och hållet gälla värderingar. Det kan också vara så att man egentligen känner till alla fakta och att det i stället rör sig om en förhandlingsfråga som kommittén skall lösa.

Riksdagens revisorer har framhållit följande:<sup>39</sup>

”Att tolka direktiven är alltid en viktig uppgift som en nytillsatt kommitté måste börja med. .... De preciseringar som är nödvändiga görs ibland i samråd med departementen. ....”

I 1982 års budgetproposition angavs att utredningstiden endast i undantagsfall borde överstiga två år. Riktlinjer för övriga ändringar formulerades sex punkter.

<sup>39</sup> Kommittéväsendets roll och arbetsformer 1996/97:6 s. 107.

**FAKTARUTA****Riktlinjer angivna i 1982 års budgetproposition**

1. En ny kommitté skall tillsättas endast om det föreligger verkligt utredningsbehov. Kommittéer skall inte användas för att skjuta upp eller helt undvika besvärliga politiska beslut.
2. Nya kommittéer skall inte tillsättas för rutinbetonade utredningar av tekniska eller organisatoriska frågor, vilka kan utföras av berörda departement och myndigheter, i vissa fall med biträde av Statskontoret och Riksrevisionsverket.
3. Utredningsväsendet skall i princip inte utnyttjas för uppgifter av permanent karaktär. Sådana uppgifter infogas i stället i ansvariga myndigheters och departements arbete.
4. Nya utredningar får endast i undantagsfall arbeta i mer än två år. En tidsram skrivs regelmässigt in i direktiven.
5. En renodling av kommittéformen har ägt rum. För delegationer, beredningar, rådgivande grupper och andra former av uppdrag, som saknar utredande innehåll skall ej den formella kommittén användas.
6. Nya former av utredningar prövas. Som exempel kan nämnas de två kommissionerna, mot ekonomisk brottslighet och mot alkohol och narkotika. Dessa har arbetat med heltidsanställda ledamöter och ordförande och kunnat utföra sina uppgifter under en förhållandevis mycket begränsad tidsperiod.

Andra generella riktlinjer inom specifika frågeområden har därefter utfärdats som gäller för alla kommittéer. Dessa har varierat under åren<sup>40</sup> men f.n. gäller följande generella direktiv:

- Dir. 1992:50 om att redovisa regionalpolitiska konsekvenser
- Dir. 1994:23 om att pröva offentliga åtaganden
- Dir. 1994:124 om att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser
- Dir. 1996:49 om att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

<sup>40</sup> Tidigare har också gällt ett generellt direktiv om att beakta EG-aspekter, direktiv 1988:43.

## 5.3 Vad visar direktiven?

### Närmare 60 % av utredningarna avses pågå högst 12 månader

Den utredningstid som angivits i de nya direktiven uppgick totalt till 1 731 utredningsmånader, vilket motsvarar 144 år.

**Tabell 5.1 Utredningstidens längd antal utredningar 1997 i procent**

Antal månader	3-6	7-12	13-24	25<	Totalt
	18,8	40,6	31,6	9,0	<b>100</b>

**Anm.** Antalet utredningar 133

Den genomsnittliga utredningstiden som anges i direktiv till nya kommittéer var 13 månader och medianen 11 månader. Spridningen var stor, från 3 månader till närmare 4 år. Endast i 9 % av alla direktiv angavs en utredningstid som var längre än två år. I 59,4 % av alla direktiv angavs en utredningstid som var ett år eller kortare och i 31,6 % av direktiven mellan 13 och 24 månader. Ingen parlamentarisk utredning var kortare än 6 månader.

Enligt anvisningarna bör utredningstiden endast i undantagsfall överstiga 2 år. Ca 12 % av utredningarna fick 2 år eller längre på sig för sina uppgifter.<sup>41</sup>

Bland de 12 utredningar som gavs den längsta utredningstiden fanns flera som skulle behandla etiska och politiska frågor. När det gäller utredningsform fanns endast två särskilda utredare i övrigt var det kommittéer, parlamentariska kommittéer, en delegation och två råd. Om även hänsyn tas till de fyra utredningar som gavs exakt 4 månader finns en överrepresentation från Justitiedepartementet. Dessa avsåg mera omfattande lagändringar.

I 25 direktiv (18,8 %) angavs utredningstiden till 6 månader eller mindre. (Se tabellappendix.) Samtliga, utom två, avsåg utred

<sup>41</sup> Se även tabellappendix.

ningar som skulle genomföras av särskilda utredare. De två övriga var kommittéer utan parlamentariskt inslag. Organisationsfrågorna var överrepresenterade (14 utredningar). Sakfrågor skulle behandlas i 13 fall, lagändringar i 7, politiska frågor i 2 och EU-frågor i 4. Den genomsnittliga utredningstid som angavs var, utöver Statsrådsberedningens två utredningar, längst för Justitiedepartementet, 16,5 månader och för Utbildningsdepartementet, 15 månader (tabell 5.2). De kortaste utredningstiderna angavs av Miljödepartementet 8,3 månader samt för Närings- och Handelsdepartementet 9,8 månader.

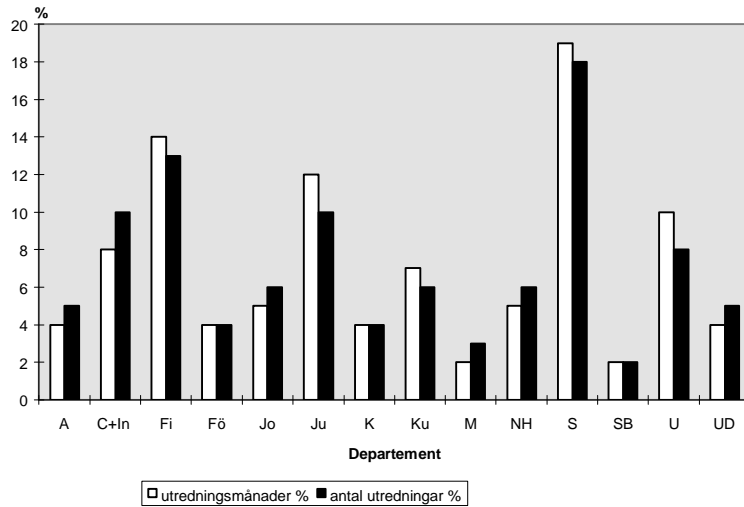
**Tabell 5.2 Angiven utredningstid i genomsnitt per departement, 1997**

Departement	Mån.
Miljödepartementet	8,3
Närings- och Handelsdepartementet	9,8
Utrikesdepartementet	10,8
Arbetsmarknadsdepartementet	10,9
Civil- och inrikesdepartementen*	10,9
Jordbruksdepartementet	11,0
Kommunikationsdepartementet	12,2
Socialdepartementet	13,6
Finansdepartementet	13,6
Försvarsdepartementet	14,4
Kulturdepartementet	14,9
Utbildningsdepartementet	15,0
Justitiedepartementet	16,5
Statsrådsberedningen	17,0
<b>Totalt för Regeringskansliet</b>	<b>13,0</b>

\*) Direktiven från Civildepartementet (som upphörde detta år) har räknats samman med dem från Inrikesdepartementet, då vi gjort bedömningen att merparten av det tidigare Civildepartementets utredningar berör områden som idag återfinns inom Inrikesdepartementet.



**Diagram 5.1 Sammanlagd utredningstid i procent av den totala utredningstiden och den procentuella andelen utredningar per departement, exklusive tilläggsdirektiv, 1997**



Utredningstiden enligt direktiven var per departement längst för Socialdepartementet, Finansdepartementet och Justitiedepartementet. Dessa departement hade också de flesta utredningarna och svarade tillsammans med Utbildningsdepartementet och Kulturdepartementet för en större andel av den sammanlagda utredningstiden för alla departement. Arbetsmarknadsdepartementet, Inrikesdepartementet, Jordbruksdepartementet Närings- och Handelsdepartementet samt Utrikesdepartementet utnyttjade en mindre andel av den sammanlagda tiden, dvs. dessa departements utredningar utfördes i genomsnitt på kortare tid. Försvarsdepartementet och Kommunikationsdepartementet hade lika andel av tiden och antalet utredningar.

### Mer än 70 % av uppdragen till särskilda utredare

Vi skiljer här mellan, särskild utredare, kommitté (inklusive om organisationskommitté angivits), parlamentarisk kommitté samt övriga. I gruppen övriga ingår en arbetsgrupp, två kommissioner, två råd och en delegation (tabell 5.3).

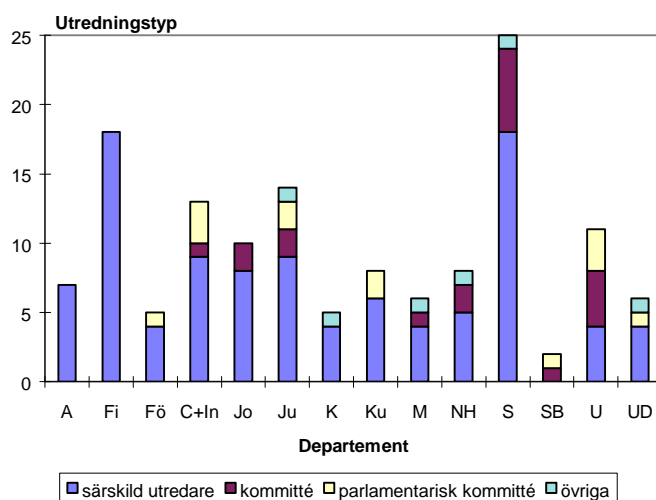
**Tabell 5.3 Olika former av utredningar, 1997**

Form	Särskild utredare	Kommitté	Parlamentarisk kommitté	Övriga	Total
	72,2%	13,5%	9,8%	4,5%	100%
	96	18	13	6	-

Anm. N = 133

Mer än 2/3 (72 %) av uppdragen utgjordes av uppdrag till särskilda utredare. Om dessa kommer att arbeta ensamma eller tillsammans med ledamöter, sakkunniga och experter framgår inte av direktiven i dag. Det motsatta var vanligast för 10<sup>15</sup> år sedan. Inte i något direktiv har valet av form för kommittén eller dess senare sammansättning motiverats. Inte ens i de fall beteckningar använts som vanligtvis inte hör hemma inom kommittéväsendet som t.ex. en arbetsgrupp har detta val belysts. I vissa fall hade det också varit väl motiverat att något beröra vilken typ av sammansättning av kommittén som behövdes t.ex. avseende Analysgrupp för granskning av Estoniakatastrofen (dir. 1997:105) och dess följder där en arbetsgrupp tillsätts med uppgift att granska. Ett annat exempel är Utvärdering av 1998 års val (dir. 1997:87) där ett råd tillsätts för att utföra en utvärdering. Det är i båda dessa fall mycket svårt att avgöra om den form som anges är den bästa i förhållande till uppgiftens art redan på detta stadium. Vilket kanske skulle förbättra såväl resultatet som trovärdigheten.

**Diagram 5.2** Antalet utredningar av viss typ fördelat per departement i absoluta tal (N = 133), 1997



Socialdepartementet tillsatte flest utredningar men inte någon parlamentarisk, trots att flera av direktiven berörde politiskt "heta" områden eller etiska frågor som föräldrautbildning, sterilisering och vård i livets slutskede. Inom andra departement tillsattes parlamentariska kommittéer, bl.a. för att se över och utreda lagen om svenskt medborgarskap, översyn av advokatväsendet, lärarutbildningen och översyn av den kommunala revisionen. Det varierar uppenbarligen mellan departementen vad som behöver läggas inom en parlamentariskt tillsatt kommittés ram och vad som kan utredas på annat sätt. Två departement <sup>1</sup> Arbetsmarknadsdepartementet och Finansdepartementet <sup>2</sup> gav under 1997 utredningsuppdrag uteslutande till särskilda utredare. Arbetsmarknadsdepartementet tillsatte främst utredningar som avsåg avgränsade lagändringar i kombination med organisationsfrågor. Finansdepartementets utredningar hade en stark internationell anknytning. I 1/3 av

direktiven var EU-frågor en primär utredningsuppgift och i ytterligare närmare 1/3 ingick i uppgiften att göra internationella jämförelser. EU-anknytningen kombinerades med lagändringar ensamt eller i kombination med organisationsändringar eller sakfrågor.

## 5.4 Vilken är uppgiften?

Uppdragets inriktning och syfte har studerats genom att för varje direktiv försöka katalogisera de nyckelord som anges. Det syfte som anges först återfinns under rubriken syfte. I flera direktiv anges fler än ett syfte t.ex. analysera och föreslå. Det andra och i förekommande fall tredje och fjärde syftet anges under respektive rubrik. Intressant att notera är att de direktiv som direkt har som syfte att föreslå inte har kompletterats med någon annan form av uppgift utom i ett fall där det andra syftet var att förbereda.

Det uppdrag som förekom mest, 22,5 % i direktiven som första syfte var att göra en översyn. Därefter förekom utreda i 17,3 % av direktiven, föreslå i 12 %, analysera i 10,5 % och kartlägga i 6 %, förbereda i 5,3 % och utvärdera i 4,5 % av direktiven. Att lämna förslag angavs i någon form, antingen som första uppdrag eller senare i direktivet i 50 % av samtliga direktiv.

De uppdrag som givits sammanfattas i tabell 5.4.

Tabell 5.4 Nyckelord för utredningens uppgift ur 1997 års direktiv

	Syfte	Förslag	Bedöma	Utreda	Genom- föra	Kartlägg- ga	Utvärde- ra	Analy- sera	Övrigt
Analysera	14	11	1	2					
Belysa	4	2	1						
Ansvara för	1								
Avveckla	1				1				
Bedöma	1								
Följa	3					1	2	1	
Förbereda	7	1			5				
Föreslå	16								1
Genomföra	1								1
Granska	1								
Identifiera	2	1	1					1	
Inventera	1	1	1						
Kartlägga	8	4						5	3
Samsyn	1								
Samarbete	1								
Planera	1				1				1
Redovisa	1			1					1
Samordna	1								2
Samråda	1	1							
Sprida	1								1
Ta ställning	1			1					
Undersöka	2	1							
Utarbeta förslag	3	3							
Utreda	23	10	1				1		5
Utvärdera	6								
Översyn	30	15	1	3		1	2	5	5
Överväga	1	1							2
Summa	133	51	6	7	7	2	5	12	22

Antalet delfrågor i samtliga direktiv uppgick till totalt 473, i genomsnitt 3,6 per utredning. I vissa organisationsutredningar anges

ett stort antal uppgifter som utredaren har att lösa. Dessa preciserar dock uppgifter som normalt hör ihop med etablering eller avveckling av myndighet. Delfrågorna har därför inte räknats med i dessa fall.

## 5.5 Vilka frågor skall utredas?

Det största problemet har varit att klassificera direktivens huvudsakliga frågeställningar. Vi delade in dessa i följande fem grupper: organisationsfrågor, lagändringar (även nya lagar), sakfrågor, politiska frågor och EU-frågor. Klassificeringen utfördes oberoende av vilken form av kommitté som regeringen valt att tillsätta. Speciellt svårt är det att avgöra om det finns ett politiskt syfte eller inte. I vissa fall är det också mycket svårt att avgöra om utredningen också innebär att en lagändring bör komma till stånd även om detta inte uttryckligen anges. Trots dessa och några andra klassificeringsproblem som beskrivs närmare i det följande har vi funnit det relevant att försöka genomföra denna klassificering. Bl.a. kan en sådan sortering utgöra en grund från vilken det lättare går att föra diskussioner kring alternativa sätt att genomföra utredningar och ta in beslutsunderlag.

### **Politisk fråga eller sakfråga?**

Det är speciellt svårt att avgöra om en fråga huvudsakligen är politisk. Allt som regering och riksdag beslutar om har politiska implikationer direkt eller indirekt. För att kunna bedöma om några frågor skulle kunna ha utretts i någon annan form än i en kommitté har det varit viktigt att kunna särskilja sakfrågor och frågor av mer teknisk natur från sådana som har tydlig politisk profil.

Vi har här valt att medvetet begränsa de fall där ett direkt politiskt syfte kan spåras till frågeställningar som har en tydlig politisk aspekt, t.ex. gränsdragningen mellan stat och kommun, eller är en stor välkänd politisk fråga t.ex. Föräldrautbildning (dir. 1997:45).

I vissa fall kan en etisk problematik vävas samman med politik som i Överföring av organ från djur till människa (dir. 1997:44). Vi har i dessa fall valt att klassificera frågeställningen som politisk och inte som sakfråga. Efter klassificeringen har vi kunnat konstatera att parlamentariska kommittéer tillsatts i samtliga dessa fall.

### **Ny lag eller lagändring**

Många frågor får en lagändring som följd. Gränsen mellan lagändring och sakfråga kan därför ibland vara oklar. Då syftet med utredningen inte primärt har varit en lagfråga eller en lagteknisk översyn har syftet klassats som sakfråga.

### **EU-frågor och internationella frågor**

Endast sådana frågor som är en direkt följd av EU-medlemskapet finns med här. Detta gäller t.ex. dir. 1997:12<sup>§18</sup> som behandlar analyser av EU:s utvidgning inom olika ansvarsområden. Det gäller även tekniska lösningar till politiska frågor där beslut redan har tagits och syftet anges tydligt i direktivet.

Direktiv som tar upp jämförelser med andra EU-länder eller att hänsyn bör tas till redan befintlig lagstiftning inom EG har däremot markerats särskilt som internationella jämförelser. Vidare har alla EU-frågor en juridisk implikation men direktivets syfte har inte bedömts vara huvudsakligen en lagändring om detta inte angivits särskilt.

Förutom direktiv som avser utredningar där EU-frågor är den primära orsaken till att utredning påbörjas har noterats om utredningen avser någon form av internationella jämförelser eller att uppdraget innehåller avstämningar med internationella förhållanden. I 25 % (33) av de analyserade 133 direktiven fanns någon form av internationell studie med. Av dessa var en preciserad till enstaka land, Norge, två var preciserade till Norden och EU, en till Norden och internationellt, 13 angav enbart internationella jämfö

relser, en angav internationella jämförelser och EU och 15 angav EU. Tillsammans med de 28 direktiv som har direkt anknytning till EU-medlemskapet utgör direktiv med internationella jämförelser 46 % av alla direktiv.

## Organisation

Som organisationsfråga har räknats alla frågor som rör bildande, avveckling eller översyn av myndigheter. Även översyner av vissa administrativa processer och styrningsfrågor har klassificerats som organisationsfrågor. Respektive utrednings omfattning har inte varit avgörande. När det gäller antalet frågor som utredningen har haft att hantera har i dessa fall uppräkningsuppgifter som klart ingår i en myndighetsavveckling eller i inrättandet av en myndighet ansetts som delfrågor av en underordnad dimension. Frågan har därför behandlats som en enda fråga.

I mindre än hälften (43,6 %) av direktiven angavs entydigt endast ett frågeområde. I resten av direktiven angavs en kombination av två eller flera problemområden. Fördelningen per frågeområde framgår av nedanstående tabell.

**Tabell 5.5 Förekomst av varje frågetyp i procent av samtliga direktiv, 1997**

Organisationsfråga	Lagändring	Sakfråga	Politisk fråga	EU-fråga
38	37,6	57,9	19,5	21

Organisationsfrågor förekom i mer än 1/3 av direktiven bland dessa finns rena organisationsuppdrag som att inrätta eller avveckla myndigheter m.m. och uppdrag som har som deluppgift att se över organisationen eller administrationen. De renodlade organisationsuppdragen utgjorde 16,5 % (22) av samtliga direktiv. Exempel på sådana är bildandet av Ekobrottsmyndigheten, Integrationsmyndigheten och Ekonomistyrningsmyndigheten samt översynen av Stabsmyndigheterna.



*Lagändringar* förekom i drygt 1/3 av direktiven och var lätta att urskilja. Några exempel kan belysa de betydande skillnaderna som finns när det gäller omfattningen av dessa uppdrag. Företagares rätt till ersättning från arbetslöshets och socialförsäkringen (dir. 1997:137) omfattade 4 månader, Översyn av reglerna för ökade levnadsomkostnader (vid tjänsteresa m.m.) (dir. 1997:128) omfattade 22 månader och Förverka vinning av brott (dir. 1997:48) omfattade 24 månader. Dessa direktiv hade olika departement om huvudmän.

*Sakfrågor* enskilt eller i kombination med andra frågor utgjorde den största gruppen och förekom i nästan 2/3 av alla direktiv. Inriktningen kan variera väsentligt både avseende ämnesområde och storlek. Exempel på en begränsad fråga är Näringslivsinsatser för Polen (dir. 1997:99) som fick tre månaders tid för att samråda och föreslå insatser. Direktivet till Boendebegreppet i de särskilda boendeformerna för äldre samt avgifterna för sådant boende och deras effekter (dir. 1997:111) innehöll 14 månaders utredningstid. Det direktiv som hade längst utredningstid 47 månader var Utvärdering av marksänd digital TV m.m. (dir. 1997:134). Enligt detta direktiv skulle en parlamentariskt sammansatt kommitté följa och utvärdera utvecklingen under den första tillståndspanoden (utgången av år 2001). En annan typ av sakfrågor är då kommittéer tillsätts till följd av katastrofer eller medborgartryck (massmedierna). Bland de direktiv som undersökts finns direktiv till Kommissionen om judiska tillgångar, arbetsgrupp för granskning av Estoniakatastrofen, Kommission med anledning av tunnelbygget genom Hallandsåsen och Lämplighetsprövning personal skola m.m. Den sistnämnda utredningen lades på en särskild utredare medan övriga skulle vara kommissioner och i ett fall arbetsgrupp. Formellt fungerar dessa former ändå som kommittéer och även inrättandet av sekretariat liksom valet av ledamöter, sakkunniga och experter.

*Politiska frågor* utgjorde den minsta gruppen, knappt 1/5. Som tidigare nämnts har vi gjort en snäv avgränsning och i vissa fall har det varit svårt att skilja dessa från sakfrågor. Bland de politiska frågorna fanns, som väntat en överrepresentation i förhållande till övriga direktiv av parlamentariskt sammansatta kommittéer och

andra former t.ex. råd. Direktivet till Biotekniken i samhället möjligheter och risker är ett exempel på parlamentariskt sammansatt kommitté med lång varaktighet (dir. 1997:120), 31 månader. Ett annat exempel där en särskild utredare tillsatts är Statligt stöd till riksdagspartier (dir. 1997:73) där utredningstiden satts till 8 månader.

I ca 20 % av direktiven fanns en tydlig EU-anknytning. Sammanlagt handlade det om 22 frågor. De departement som hade flest primära EU-frågor var Finansdepartementet, Jordbruksdepartementet och Utbildningsdepartementet.

Trots svårigheterna med klassificeringen anser vi att det är viktigt att hålla åtskillnad mellan sakfrågor och tekniskt inriktade frågor å ena sidan och politiskt färgade frågor å andra sidan. Vilken typ av fråga det är har ett avgörande inflytande på de metoder som kan och bör användas samt utgången av analys och förslag. Även kommitténs sammansättning bör utgå från dessa förutsättningar.

## 5.6 De generella direktiven

Att utredaren eller kommittéerna skall ta hänsyn till regeringens generella direktiv till kommittéer och särskilda utredare fanns inskrivet i så gott som samtliga direktiv (130 av 133). I två fall hade endast två av de generella direktiven skrivits in. Det gäller Bemötande av personer med funktionshinder (dir. 1997:24) där de generella direktiven om att pröva det offentliga åtagandet och om att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser angivits och Det statsstödda exportfinansieringssystemet (dir. 1997:64) där endast de generella direktiven om att pröva regionalpolitiska konsekvenser och om att pröva offentliga åtaganden skrivits in.

De direktiv som inte hade generella direktiv inskrivna var Kommissionen om judiska tillgångar i Sverige (dir. 1997:31), Hinder för handel och investeringar i Östersjöregionen (dir. 1997:114) och Avveckling av Statens lokalförsörjningsverk (dir. 1997:126).

Tekniska ansatser t.ex. skattetekniska, bidragsanalytiska eller ekonomiadministrativa ansatser som avseende lösningen kan ha en

avgörande betydelse för stora politiska frågor har vi här däremot valt att klassificera som sakfrågor. Exempel på sådana tekniska ansatser är Ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga (dir. 1997:9) och Översyn av statsbidragen till invandrarnas riksorganisationer m.fl. (dir. 1997:142).

I vissa fall åter finns i denna grupp omfattande följdutredningar till stora politiska frågor som har avgjorts eller kommer att få förnyad aktualitet genom kommitténs förslag. Ett exempel på en sådan fråga är Översyn av reglerna om fastighetstaxering (dir. 1997:36) och Författningsreglering av socialtjänstens personregister (dir. 1997:108). Sådana följdutredningar har inte sällan som huvudsyfte en lagändring. De är också exempel på frågor där direktivets tekniska ansats inte löser det underliggande politiska problemet.

## 5.7 Tilläggsdirektiven

Antalet tilläggsdirektiv uppgick år 1997 till 21 och innehöll i samtliga fall utom ett, en eller flera nya uppgifter. I ett fall innehöll tilläggsdirektivet en omfattande begränsning av det ursprungliga direktivet på grund av att en ny utredning hade tillsatts för att behandla denna fråga.

Utredningar som har fått tilläggsdirektiv tycks vanligen vara mer omfattande och skulle enligt de ursprungliga direktiven pågå i mer än ett år.<sup>42</sup>

Den sammanlagda utredningstiden avseende tilläggsdirektiven summerar till 202 utredningsmånader eller 14 år, räknat som den tid som kvarstår av utredningarna då tilläggsdirektiven ges inklusive den tilläggsstid som ev. anges i tilläggsdirektiven.

<sup>42</sup> De ursprungliga direktivet har avgivits 1968 i ett fall som avser tilläggsdirektiv till Miljövårdsberedningen, 1990 i ett fall avseende begränsat direktiv till Aktiebolagskommittén, 1995 i nio fall, 1996 i åtta fall och 1997 i ett fall.

De departement som har avgivit tilläggsdirektiv till sina utredningar anges i nedanstående tabell.

**Tabell 5.6 Antalet tilläggsdirektiv till utredningar fördelat på departement för 1997**

Departement	Antal
Justitiedepartementet	6
Utbildningsdepartementet	5
Socialdepartementet	3
Civil- och inrikesdepartementen	2
Kulturdepartementet	1
Närings- och handelsdepartementet	1
Finansdepartementet	1
Miljödepartementet	1
Utrikesdepartementet	1
<b>Totalt</b>	<b>21</b>

Tilläggsdirektiven har givits till utredningar som har formen särskild utredare i 5 fall, kommitté i 10 fall, parlamentariskt sammansatt kommitté i två fall samt kommission och beredning i vardera ett fall. Tilläggsdirektiven omfattade 33 frågeställningar.

De problem som skulle lösas var organisationsfrågor (4), lagändringar (2), sakfrågor (14), politiska frågor (5) och EU-frågor (1). I sex fall avsåg tilläggsdirektivet mer än en frågeställning.

## 5.8 Några slutsatser

Oklarheter i direktiven kan ha lett till att en kommittés egentliga uppgifter därmed kanske blir onödigt svävande och diffusa.

Många direktiv avsåg organisatoriska frågor, genomförande eller mer avgränsade sakfrågor alternativt lagtekniska ändringar. Enligt riktlinjerna från 1982 skulle denna typ av frågor begränsas inom kommittéväsendet. I stället skulle ansvariga myndigheter och myndigheter med utredning som huvuduppgift anlitas i ökad omfattning. Vår genomgång har pekat på att en del av intentionerna bakom 1982 års kommittéreform inte fått genomslag 15 år senare.

Av de 96 utredningsdirektiven till särskilda utredare, skulle majoriteten kunna ha utretts i annan form, t.ex. inom departementet eller av någon myndighet eller av konsult. Flera departement använde inte alls parlamentariskt sammansatta kommittéer och ett par departement använde endast särskilda utredare.

När det gäller det politiska motivet för att tillsätta en kommitté kan detta finnas invävt i flera fall där utredningen synbarligen avser en sakfråga. En sammanblandning sker då redan i direktivet mellan det politiska motivet och motivet att generera fakta eller kunskap. Det är dock en utbredd uppfattning att nästan alla frågor i någon mening är politiska. Mot denna uppfattning står att krav på saklighet och objektivitet i vissa utredningsuppgifter.

En kommittés sammansättning bör dels spegla frågans karaktär, dels bör den uppgift som föreläggs utredaren eller kommittéordföranden vara klart formulerad på ett sådant sätt att det blir möjligt att lösa uppgiften. Om en fråga är av huvudsakligen politisk karaktär och målet är en samrådslösning eller kompromiss bör detta anges som huvudsyfte och inte döljas i ekonomiska beräkningar eller lagtekniska detaljer.

Ett av de viktigaste skälen till att vissa frågor återkommer ofta och utreds igen och igen är troligen att kommittén inte förmått varken lösa sakfrågan eller vara ett förhandlingsforum. Exempel på sådana frågor är utredningar om Fastighetsskatt och prioriteringar i sjukvården.

I ca 90 % av alla utredningsdirektiv har utredningstiden fastlagts till mindre än två år. Detta stärker slutsatserna i kapitel 2 att utredningstiderna numer oftast är korta. Vidare skrivs den utredningstid som finns till förfogande in i direktiven.

De generella direktiven skrivs in i så gott som alla direktiv men detta sker oftast med automatik sist i direktivet. Mycket få direktiv hade några direkta anvisningar om på vilket sätt frågeställningarna

skulle belysas i just den fråga som direktivet avsåg. I vissa fall var det inte relevant att ha med alla generella direktiv men de var ändå tillskrivna på slutet.



## 6 Kan vi lära oss något av Danmark, Finland och Storbritannien?

Det svenska kommittéväsendet kan fylla många olika roller. Det kan anta rollen som allmänt utvärderingsinstitut, som förhandlingsorgan eller som genomförandeorganisation för någon beslutad förändring. Kommittéer kan också användas för att förbereda olika politiska ställningstaganden och det kanske vanligaste, att producera olika typer av beslutsunderlag.

I andra länder förekommer andra modeller för att utreda och förbereda politiska beslut. Sådana utredningsalternativ skulle kunna ersätta eller komplettera delar av det svenska kommittéväsendet. Vi har valt att särskilt studera utredningsväsendet i Danmark<sup>43</sup>, Finland och Storbritannien för att ge en bakgrund för en diskussion kring alternativ till den svenska utredningsmodellen.

### 6.1 Sambanden mellan utredningarna och regeringskanslierna

Utredningstraditioner är en följd av förvaltningstraditionerna i respektive land. I såväl Danmark som Finland och Storbritannien är regeringskanslierna stora jämfört med i Sverige. Särskilt jämfört med Danmark och England är dessa skillnader betydande. Även

<sup>43</sup> I bilaga 2 ett mera ingående material om utredningar och beslutsunderlag i Danmark, Finland och Storbritannien. I bilaga 3 redovisas en promemoria från det danska Finansministeriet.

modellen med ministerstyre i dessa länder ger respektive ministerium större möjligheter att styra. Utöver ett kommittéväsande knutet till ministerierna finns i båda dessa länder kommittéer med utredningskapacitet och resurser knutna direkt till parlamenten.

Grundläggande likheter och skillnader i förvaltningens struktur, regeringskansliernas storlek, uppgifter m.m. har påverkat och format förvaltningspolitiken i Norden<sup>44</sup>. Framväxten av en förvaltningspolitik i Norden har blivit ett eget policyområde, något som kommit att förändra även utredningsväsendet i respektive land. Det finns likheter och skillnader mellan länderna som beror av graden av koncentration och formalisering i de förvaltningspolitiska processerna både i förhållande till systemets formalisering och öppenhet och i förhållande till graden av centralisering eller decentralisering.

Den svenska modellen karaktäriseras av formalisering och decentralisering (bl.a. genom ad hoc kommittéer). Den finska modellen har en koncentrerad styrning men policyformulering sker genom ad hoc kommissioner. Dessa liknar de svenska kommittéerna bl.a. genom att de kombineras med ett remissinstitut (som ses som en decentral åtgärd). Likheterna är störst mellan Norge och Finland. I Danmark är processerna däremot koncentrerade och endast litet formaliserade<sup>45</sup>.

Förvaltningspolitiken har i ökande utsträckning integreras i Finansministeriets övriga arbete och med utgiftspolitiken i Sverige, Danmark och Finland.

Välfärdsstatens sektoriserade uppbyggnad och decentraliseringen av välfärdsuppgifter till kommuner och regioner har gjort det interna koordinationsproblemet till en av de viktigaste förvaltningspolitiska frågorna i hela Norden.

<sup>44</sup> *Förvaltningspolitik i Norden*, Per Læg Reid och Ove K. Pedersen, 1994, Danmark, Niels Åkerstøm Andersen, Finland, Stefan Sjöblom, Norge, Per Læg Reid och Vidar W. Rolland, Sverige, Bengt Lundell.

<sup>45</sup> Enligt uppgift från danska Finansministeriet är även olika andra ministerier, amten och kommunerna samt deras organisationer delaktiga i förvaltningspolitikens utveckling.



Även i Storbritannien sker en kontinuerlig utveckling av systemen som har en inriktning mot decentralisering och fler myndigheter. Under senare år har uppgifter, främst av operativ karaktär flyttats från ministerierna till myndigheter eller myndighetsliknande organisationer. Samtidigt pågår decentralisering av uppgifter till regional och lokal nivå. Nyligen har regeringen Blair infört nya koordinerande mekanismer för offentlighetshanteringen. I ett system som annars kännetecknas av låg grad av formalisering finns en rad formella dokument, bl.a. med syftet att fastställa aktörernas inbördes relationer inom förvaltningen samt att skydda ämbetsmän från politiska påtryckningar. Denna typ av formalisering har medfört att intresset kommit att riktas mot att skilja mellan partipolitisk rådgivning och ämbetsutövning

## 6.2 Kommittéväsendet minskar i betydelse

Jämförelserna mellan de nordiska länderna uppvisar bl.a. enligt LØgreid/Pedersens<sup>3</sup> följande karaktäristika:

- Särskilt i Sverige, därefter i Norge och Finland men minst i Danmark har kommittéerna spelat en viktig roll fram till mitten av 1980-talet. I Finland har kommittéerna de senaste åren kommit att betyda mindre särskilt efter reformen 1988. I Sverige är förvaltningspolitiken uttryckligen offentlig. I Danmark är offentligheten mer begränsad.
- Förvaltningspolitiken i de fyra länderna formuleras och implementeras i ökande utsträckning av ämbetsmän eller experter.

<sup>3</sup> *Förvaltningspolitik i Norden*, Per Lægreid och Ove K. Pedersen, 1994, Danmark, Niels Åkerstøm Andersen, Finland, Stefan Sjöblom, Norge, Per Lægreid og Vidar W. Rolland, Sverige, Bengt Lundell

- Den förvaltningspolitiska policyprocessen blir mer och mer komplex genom att interna mötesplatser (inom förvaltningen) kombineras med ökande antal externa (mellan förvaltning och andra organisationer t.ex. som medverkan i olika utredningar m.m.) mötesplatser.
- Policyprocessen blir generellt sett mer konfliktfylld och utvecklas från huvudsakligen sektors- eller institutionsspecifik till polycentrisk.

Kommittéväsendet har minskat i betydelse i Danmark, Finland och Storbritannien samtidigt som det svenska kommittéväsendet de senaste åren ånyo har expanderat räknat såväl i antalet kommittéer som i kostnader. I jämförelse med Sverige utförs en stor del av de offentliga utredningarna inom departementen eller i ad hoc arbetsgrupper med deltagare från olika organisationer. I Finland ökar som i Sverige antalet enmansutredningar.

Alternativen till kommittéväsendet tycks vara mera mångfacetterat än i Sverige och tyngdpunkten i arbetet med att ta fram beslutsunderlag har förskjutits från kommittéväsendet och dess motsvarigheter till mera informella arbetssätt, framför allt kanske till arbetsgrupper och projektgrupper inom respektive departement.

Särskilt tydlig har denna utveckling varit i Finland efter Statsrådets principbeslut 1998. Bland de motiv som anges både i Danmark och i Finland till denna förändring framhålls att kommittéernas arbete tenderat att dra ut på tiden (Danmark och Finland), att resultaten kanske många gånger därför hunnit bli ointressanta (i Danmark före kommittéslakten för 20 år sedan) och att det starkt formaliserade kommittéväsendet är onödigt omständligt (Finland).

### 6.3 Olika typer av kommittéer

Karaktäristiskt för både Danmark och Storbritannien, liksom för Sverige, är att utredningar till stor del avser lagändringar där initiativet även kan ha kommit från Folketinget eller Underhuset. Initia-

tivet till lagändringar kan komma från regeringen eller från enskilda parlamentsledamöter. Initiativ från enskilda ledamöter behandlas i båda länderna utan omfattande utredningar medan mer omfattande förslag förbereds genom utredningar antingen inom motsvarigheten till regeringskansliet eller i Danmark i Folketingets stående udvalg. I Storbritannien sker motsvarande beredningsarbete i en ad hoc kommitté antingen en s.k. Royal Commission eller en Departmental Committee. Experter, organisationer och olika intresse- eller påtryckningsgrupper medverkar ofta i arbetet i någon form.

Inom det danska utredningsväsendet finns därutöver två kategorier av utredningar, dels betänkande som utarbetas av ett eller flera ministerier och publiceras i en särskild serie (JKK notat), dels budgetanalyser som utarbetas av Finansministeriet många gånger i samarbete med myndigheten Økonomistyrelsen. Utöver detta utförs åtskilligt utredningsarbete i olika former inom olika ministerier på initiativ av ministern eller av Folketinget. Sådana utredningar kan vara tämligen omfattande och resultaten presenteras i rapporter, grönböcker eller vitböcker. Dessa ingår inte i någon särskild rapportserie och det årligen producerade antalet sådana utredningar är inte känt.

I Storbritannien kan statliga undersökningar eller utredningar bedrivas i många olika former, bl.a. i Royal Commissions, Tribunals, ad hoc Departmental Committees, speciella parlamentskonferenser eller kommittéer.

Svenska forskare har brukat jämföra det svenska kommittéväsendet med det brittiska genom att hänvisa till Royal Commissions. Eftersom dessa endast utgör en mycket liten del av det brittiska kommitté- och utredningsväsendet blir jämförelsen enligt vår mening inte rättvisande. Den största delen brittiska utredningar utförs inom ministerierna eller som Departmental Committees, dvs. på en enskild ministers eller flera ministrars uppdrag. Denna skillnad mellan Sverige och Storbritannien beror på olikheter i maktbefogenheterna mellan enskilda ministrar och regeringen som kollektiv i dessa länder.

Inom eller mellan departementen kan även inrättas arbetsgrupper (task forces) och översynsprojekt (reviews).

I Finland har kommittéväsändets betydelse minskat betydligt under de senaste åren. Detta beror på att tyngdpunkten i förberedelsearbetet numera i ökad utsträckning hanteras av arbetsgrupper. En kommitté eller kommission tillsätts endast som ett led i förberedelsearbetet av de mest omfattande frågorna. Uppgiften är att ta fram och samla kunskap samt att fungera som ett flexibelt komplement till linjeorganisationen. De tillfälliga organen ges uppdrag som är avgränsade, problemlösande och problemorienterade. De utmynnar inte sällan i konkreta lag- eller ändringsförslag. När framställningar görs till statsrådets finansutskott om att tillsätta kommittéer övervägs alltid om det finns behov av ett sådant organ.

Utvecklingen inom det danska, finska och brittiska utredningsväsendet är likartad. Kommittéer används för större frågor av avgränsad karaktär. I Storbritannien är dock avgränsningen inte alltid så tydlig. Vid sidan av kommittéväsendet har i alla länderna växt fram nya och modernare sätt att organisera utredningsarbetet och kommittéer får en mindre betydelsefull roll sett till utredningsväsendet som helhet.

## 6.4 Hur styrs kommittéerna?

I samtliga länder ges kommittéuppdraget i form av ett skriftligt direktiv. I Danmark beslutar regeringen om ett kommissorium (motsv. direktiv) som ofta uttrycker uppgiften i ganska allmänna ordalag. Formella regler i fråga om form, omfattning etc. för betänkandena finns inte men rapporter som publiceras ingår många gånger (men inte alltid) i den danska nummerade betänkningsserien. Detta gäller dock endast sådana rapporter om vilka ett särskilt publiceringsbeslut fattas av ministern eller av en tjänsteman.

I Finland och i Sverige finns förordningar som reglerar kommittéarbetet, medan praxis utgör grunden för arbetet i Danmark och i Storbritannien. Formaliseringen är störst i Finland, där framställningar skall göras till statsrådets finansutskott om att tillsätta kommittéer. Därvid övervägs alltid om det finns behov av ett sådant organ, antalet medlemmar, de instanser som skall vara företrädare,

hur de båda könen är representerade samt tidsåtgången. Syftet är att säkerställa att organen arbetar effektivt och att kvaliteten upprätthålls. Ett tillfälligt organ skall redovisa sitt arbete i ett betänkande om inte annat bestäms i tillsättningsbeslutet.

Det område som en Royal Commission har att behandla kan variera kraftigt. Både stora och mindre sakområden kan behandlas. Något officiellt namn ges inte till en Royal Commission. De ingår dock i en specifik nummerserie och rapporterna ges ett särskilt rapportnummer. Inte heller Departmental Committees ges officiella namn men ingår i en nummerserie.

Graden av formalisering är inte avgörande för resultatet av en utredning. Det finns normer om än oskrivna för kvalitet och procedurer och kvaliteten i de danska utredningar som vi fått för läsning har genomgående varit hög. Inte heller är kommittén alltid den bästa formen för att lösa förvaltningspolitiska problem. I Finland har i stället stora övergripande reformer genomförts i projektform (paraplyprojekt) under ledning av Finans- och Inrikesministerierna.

Slutsatsen blir att man i såväl Danmark som i Finland och Storbritannien i ökad utsträckning numera arbetar i andra former med att ta fram beslutsunderlag. Många gånger sker detta arbete mera integrerat i departement och ministerier.

## 6.5 Kommittéväsandets storlek

I Storbritannien, Danmark och Finland förekommer kommittéer i betydligt mindre utsträckning än i Sverige. Antalet pågående kommittéer i Finland uppgick år 1997 till 35. De flesta utredningarna t.ex. angående utvecklingen av förvaltningen utförs numera inom olika projekt, arbetsgrupper eller av utredningsmän. Enligt Statsrådets projektregister finns det för tillfället bara en kommission. Övriga 86 organ som arbetar med att förbereda administrativa reformer är projektgrupper eller arbetsgrupper. I Danmark uppgår antalet kommittéer till ca 20 per år samt ca 10 budgetanalyser. I Storbritannien uppgår antalet Departmental committees till ca 15 per år

och antalet Royal Commissions till en eller två per år. Detta kan jämföras med Sverige där 133 nya kommittéer tillsattes under 1997.

## 6.6 ”Politiseringen” av utredningsväsendet

Till skillnad från i Sverige finns inte i Danmark något beredningstvång vilket innebär att beslut kan fattas utan utskottsbehandling i regeringen. Ärenden kan också debatteras i Folketinget innan de har remitterats till utskott. Motioner som väcks av enskilda folketingsledamöter spelar en ganska undanskymd roll.

Förhållandet mellan ministrar och tjänstemän har nyligen utretts av en kommitté på uppdrag av finansministern<sup>46</sup>. Kommittén var sammansatt av ämbetsmän, forskare och representanter för olika intresseorganisationer. I rapporten finns den historiska utvecklingen av ämbetsmannarollen dokumenterad. Politiker medverkar mycket sällan i de danska utredningarna.

## 6.7 Vem tillsätter utredningarna?

I Danmark organiseras analysarbetet i kommittéer (udvalg) som sammansätts av ministern på ansvarigt departement eller ministerium. Finansministeriet har många gånger en övergripande och styrande roll avseende utredningar med inriktning på ekonomiska eller förvaltningspolitiska aspekter.

Kommittéväsendet i Finland regleras fortfarande genom statsrådsbeslut och omfattar organ av skiftande karaktär. Kommittébeslutet omfattar uttryckligen tillfälliga kommittéer (som tillsatts av statsrådet) och kommissioner (som tillsatts av ministerier).

Om inte lag eller förordning bestämmer något annat, kan kommittébeslutet också i tillämpliga delar tillämpas även för delegatio-

<sup>46</sup> Forholdet mellem minister og embedsmænd, betænkning fra udvalget om forhold mellem minister og embedsmænd, nr. 1354 maj 1998

ner, nämnder, råd och andra motsvarande organ som inrättats genom lag, förordning eller statsrådesbeslut och som är till sin natur mera permanenta än tillfälliga kommittéer och kommissioner. Arbetet i såväl kommittéer som kommissioner leds och övervakas av respektive ministerium, men Finansministeriet skall underrättas om att en kommitté tillsatts. Dessutom övervägs alltid behovet av att en kommitté tillsätts i statsrådets finansutskott.

Den största delen brittiska utredningar utförs inom ministerierna eller som Departmental Committés, dvs. på en enskild ministers eller flera ministrars uppdrag. Denna skillnad mellan Sverige och Storbritannien beror på olikheter i maktbefogenheterna mellan enskilda ministrar i andra länder och regeringen i Sverige som fattar kollektiva beslut. Departementskommittéer är rådgivande ad hoc kommittéer som utses av en minister. Som sådana står de i direkt motsats till Royal Commissions, som utses av regeringen (kronan) eller parlamentet.

I Storbritannien förekommer även ett antal kommittéer som är av mera permanent karaktär och som är knutna till Över- eller Underhuset. Vidare förekommer s.k. undersökningstribunaler, som kan tillkallas av både Över- och Underhuset avseende rättsliga frågor som ligger i allmänhetens intresse. De senare är dock av mindre intresse i detta sammanhang.

## 6.8 Vad leder utredningarna till?

I Danmark finns inte någon rutin för hur ett betänkande skall behandlas då det är klart. Ibland utgör det beslutsunderlag och ibland ”lever de ett eget liv”, dvs. rekommendationer följs utan att det finns några egentliga beslut.

Det förekommer mycket sällan att kommitténs rapport behandlas i en proposition. I förekommande fall behandlas i stället betänkandena direkt av Folketinget. Som i Sverige saknas central utvärdering eller överväganden om betänkandets förslag följs eller får några effekter.

## 6.9 Hur länge pågår en utredning?

Den genomsnittliga produktionstiden för betänkanden i Danmark har ökat under senare år och uppgick till ca 21 månader år 1997. Under perioden 1991–1997 tog den snabbaste utredningen 2 månader, och den som tog längst tid 7,5 år. Den genomsnittliga utredningstiden i Finland är i regel kortare än två år. De permanenta kommittéernas tidsfrist är dock tre år och den kan inte förlängas. Det är ovanligt med kommittéer som inte håller tidsramarna.

Mellan 1960 och 1993 avslutades arbetet i 18 Royal Commissions. Dessa avlämnade rapporter i samtliga fall utom ett. Räknat från den dag som ordföranden utsågs tills dess rapport avlämnats var den genomsnittliga tiden varunder kommittén verkade drygt tre år.

## 6.10 Sammansättningen

De senaste åren har det genomsnittliga antalet ledamöter per utredning i Danmark legat ganska stabilt kring 13 personer med minst 4 personer och högst 34 personer. Andelen offentliganställda utgjorde 58 % år 1997. Samtidigt har antalet deltagare från forskningsvärlden, privata organisationer och arbetsmarknadens parter ökat. I Finland får, enligt Statsrådets beslut, kommittéer och kommissioner tillsatta som tillfälliga beredningsorgan ha högst åtta medlemmar.

I genomsnitt bestod Royal Commissions<sup>47</sup> under perioden 1900–1994 av nio personer. Antalet personer varierade från en enda person i de minsta till 21 i de största.

<sup>47</sup> I fråga om Departmental Committees finns inte några uppgifter tillgängliga om antalet deltagare.



## 6.11 Alternativen

I Finland har man under den senaste 10-årsperioden alltmer kommit att arbeta i ”experimenthelheter”, de s.k. paraplyprojekten som har blivit allt vanligare. Reformering av budgetsystemet, det s.k. serviceprojektet inom statsförvaltningen och frikommunförsöken är exempel på sådana projekt. I år 1998, publicerades statsrådets principbeslut<sup>48</sup>, *Högklassig service, god förvaltning och ett ansvars-kännande medborgarsamhälle*. I detta anges riktlinjer för förvaltningsutvecklingen inför nästa årtusende. Beslutet baseras på en omfattande tjänstemannaberedning som har letts av en kommission, Statssamfundskommissionen som under sig organiserade ett antal arbetsgrupper. En genomgående inriktning är att statsrådets politiska ledarroll stärks samtidigt som operativa uppgifter i allt större utsträckning överläts på myndigheter och decentraliseras till lokal nivå. En bärande tanke är att genomföra fördjupad resultatstyrning följd av utvärderingar på olika nivåer i förvaltningen.

I Storbritannien kan inom eller mellan departementen även inrättas arbetsgrupper (task forces) och översynsprojekt (reviews). Fr.o.m. maj 1997 till februari 1998 inrättades 52 sådana arbetsgrupper. Dessa har oftast en mycket kort utredningstid 3-12 månader men det finns också några som arbetar under längre tid. Exempel på tre sådan arbetsgrupper som fick mer än två år på sig var en arbetsgrupp som arbetade med handikappades rättigheter (Disability Rights Task Force, utbildningsfrågor (Education and Training Action Group: Welsh Office och en översyn av lax- och sötvattensfisket (Review of Salmon and Fresh Water Fisheries).

<sup>48</sup> Högklassig service, god förvaltning och ett ansvarskännande medborgarsamhälle, förvaltningspolitiska riktlinjer, Statsrådets principbeslut, 1998



## 7 Myter om kommittéväsendet – våra slutsatser

I detta kapitel sammanfattar vi resultaten från de olika studier, som vi genomfört och som redovisats i denna rapport, kring ett antal olika temata eller frågeställningar eller kanske t.o.m. myter. För varje tema görs dels en genomgång av de teser och/eller slutsatser som vi funnit i litteraturen kring utredningsväsendet, dels prövar vi dessa mot de resultat som vi tidigare redovisat.

Det bör särskilt understrykas att syftet *inte* har varit att göra en fullständigt litteratur- och forskningsöversikt kring kommittéväsendet. I stället har vi gjort en genomgång av tillgängliga avhandlingar, forskningsartiklar, utredningar om kommittéväsendet och i viss utsträckning riksdagstryck (KU-betänkanden) för att ta reda på i vilken utsträckning de frågor som tas upp i denna rapport tidigare har behandlats.

Underlaget kan indelas i två grupper, dels akademiska avhandlingar m.m., dels utredningar om utredningsväsendet. Till den förra gruppen hör Hans Meijers avhandling från 1956 *Kommittépolitik och kommittéarbete*, Hans Bergströms *Rivstart? Om övergången från opposition till regering* från 1987, och Jan Johanssons *Det statliga kommittéväsendet, kunskap, kontroll konsensus* från 1992. Till samma grupp hör också andra skrifter och artiklar exempelvis Kent Zetterbergs artikel om kommittéväsendet i betänkandet *Att styra riket* (se fullständig referensförteckning). Till den andra gruppen hör utredningar om utredningsväsendet t.ex. Statsrådsberedningens promemoria från 1984 om det svenska utredningsvä-

sendet (Ds SB 1984:1), riksdagsrevisorernas förslag till riksdagen 1997/98:RR3 *Kommittéväsendet*.

***Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det inte finns särskilt mycket gjort inom detta område när det gäller det aktuella dagsläget. Få eller inga utblickar har gjorts när det gäller att jämföra den svenska modellen med utredningsmodeller i andra länder.***

## 7.1 Myt 1: Kompromisser och konsensus – den viktigaste uppgiften

Hans Meijer konstaterade redan 1956 i sin avhandling om kommittéväsendet<sup>49</sup> att en kommittés funktion vanligtvis har varit att åstadkomma kompromisser mellan företrädare för olika synpunkter och intressen. Ordföranden har därför fått den viktiga rollen som medlare.

I Statsrådsberedningens promemoria om det svenska utredningsväsendet från 1984<sup>50</sup> diskuterades utredningsväsendets uppgift och funktion utifrån ett uttalande från 1964 av dåvarande statsministern Tage Erlander (s. 3)

”Det offentliga utrednings- och remissväsendet har i vårt land en omfattning och betydelse som i få andra länder. Den svenska regeringen kan basera sina beslut och sina propositioner till riksdagen på ett utförligt och gediget, ofta vetenskapligt sakmaterial, som samlats och bearbetats utanför regeringskansliet. Detta är ur flera synpunkter utomordentligt värdefullt. Bland annat torde oppositionspartierna i Sverige härigenom ha större möjligheter att få insyn i sakfrågorna och påverka politiken än vad oppositionen i andra länder har.”

<sup>49</sup> Meijer, Hans. *Kommittépolitik och kommittéarbete*, 1956

<sup>50</sup> Ds SB 1984:1

Detta citat berör många av de frågor som behandlas i detta avsnitt. Denna grundsyn återspeglas också i litteraturen inom området. Trots att läget är annorlunda i dag, efter 1970 års författningsreform och att regeringarna därefter haft mindre stark parlamentarisk grund.

Kent Zetterberg har i sin uppsats om kommittéväsendet i Departementshistorieutredningens rapport ”Att styra riket” dragit slutsatsen att kommittéväsendets karaktär av förhandlingsarena mellan partierna och intresseorganisationerna har förstärkts. Denna utveckling betraktade han som helt naturligt och nödvändig, eftersom många regeringar haft svagt parlamentariskt stöd.

Jan Johansson har inledningsvis i sin avhandling<sup>51</sup> karakteriserat kommittéernas uppgifter historiskt sett som att ha varit att samla in fakta och att utgöra ett förhandlingsforum mellan olika intressen.

Några aspekter på roll och uppgifter för kommittéväsendet, som dock delvis står i konflikt med varandra, är enligt Johansson följande. För det första skall kommittéerna producera säker kunskap om samhällsproblemen. Kommittéväsendet fungerar då som ett forsknings- och utredningsinstitut. För det andra skall det utgöra en arena för politiska kompromisser och kommittéväsendet kan då ses som en mekanism för konsensusbyggande. För det tredje, slutligen, identifierar han uppgiften att assistera i regeringsarbetet, dvs. kommittéväsendet kan vara ett följsamt instrument i regeringens politiska planering. Avslutningsvis drar Johansson slutsatsen att kommittéernas betydelse för konsensuskapandet minskat. Detta grundat på det faktum att färre kommittéer tillsätts över huvud taget<sup>52</sup>, och vidare att en större andel av dessa är enmanskommittéer.

Johanssons slutsatser om att konsensusfunktionen minskat överensstämmer i stort med Maktutredningens slutsatser två år ti

<sup>51</sup> Johansson, Jan *Det statliga kommittéväsendet Kunskap Kontroll och Konsensus*, 1992

<sup>52</sup> Johanssons avhandling avser utvecklingen under perioden fram till slutet av 1980-talet, dvs. den period som föregick den expansion av kommittéväsendet som inleddes från 1990.

digare.<sup>53</sup> Den konstaterade, att det numera var tveksamt om den dittillsvarande beskrivningen av det svenska kommittéväsendet fortfarande var giltig. Vidare anfördes att mycket talade för att verkligheten på några år snabbt hade förändrats och att kommittéväsendets betydelse hade minskat väsentligt av flera skäl. Kvantitativt hade utredningarna minskat både i fråga om antal och om resurser, delvis till följd av 1982 års reform, som innebar att utredningarna skulle arbeta snabbare och betänkandena skulle göras kortare. De nya normerna innebar en minskning från 300 till 50–100 sidor och till högst två år. Vidare pekade Maktutredningen på att utredningarnas betydelse som forum för kompromisser minskat. Meningsmotsättningarna i form av minoritetsreservationer hade samtidigt ökat.

Maktutredningen pekade på ytterligare en faktor som bidragit till denna utveckling. Den var att organisationerna hade börjat söka sig andra vägar för att påverka det politiska beslutsfattandet. Många organisationer hade vid den tidpunkten andra etablerade kanaler till beslutscentra.

*Kommittéernas traditionella roll som kompromiss- och konsensusskapare finns kvar men har minskat i betydelse av i huvudsak två skäl. Det ökande antalet uppdrag till enskilda utredare har sällan denna inriktning och antalet deltagare från partier och organisationer har minskat. Organisationerna har börjat söka nya arenor där man kan påverka det politiska beslutsfattandet.*

<sup>53</sup> *Demokrati och Makt i Sverige*, SOU 1990:44 s. 186 ff

## 7.2 Myt 2: Kommittéväsandets uppgift är att lösa stora politiska frågor

Kent Zetterberg har i en uppsats<sup>54</sup> identifierat och definierat tre motiv eller huvuduppgifter för kommittéerna. I stort överensstämmer dessa med Johanssons. Det första motivet är att de skall svara för formuleringen av övergripande mål och utformning av en långsiktig policy på något visst område. Den andra är att utforma politiken på ett visst område och lösa aktuella problem och den tredje uppgiften slutligen är att ha ”myndighetsfunktion”. Vanligast har enligt Zetterberg varit att en kommitté tillsätts för att lösa ett problem. När det gäller att fullgöra myndighetsuppgifter har Zetterberg konstaterat att detta framför allt tidigare hade varit vanligt.

Till skillnad från Meijer och Johansson har vi inte genomfört någon intervjustudie. Vi kan därför inte närmare belysa eller dra några långtgående slutsatser om hur arbetet bedrivs inom kommittéerna eller hur man i Regeringskansliet ser på kommittéerna och deras uppgifter i dag.

Den studie av 1997 års kommittédirektiv, som vi genomfört har däremot visat, att de frågeställningar som skall utredas inte är lika tydligt urskiljbara i alla direktiv. Frågor som kan karaktäriseras som politiska utgör den minsta gruppen och finns med i strax under 20 % av direktiven. Bland de kommittéer som skulle utreda frågor av politisk art bestod den övervägande delen av parlamentariskt sammansatta kommittéer. Uppdrag gavs till parlamentariskt sammansatta kommittéer eller kommittéer med parlamentariskt inslag i endast ca 10 % av de utredningar som fick nya direktiv 1997. Detta innebär att ca 5 % av de frågor som vi har bedömt som politiska inte har några politiker med i utredningarna. Det visade sig i vissa fall vara en blandning av sakfrågor och politiska frågor.

<sup>54</sup> *Det statliga kommittéväsendet* i departementshistoriekommitténs betänkande ”Att styra riket”.

Fortfarande tillsätts många utredningar för att genomföra organisationsöversyner samt inrätta eller avveckla myndigheter eller för att lösa olika sakfrågor som enligt vår bedömning lika väl skulle kunna ha hanterats av en myndighet eller av något utredningsinstitut. Vidare tillsätts inom kommittéväsendet olika organ, för 1997 redovisades inte mindre än 86 sådana organ som i olika utsträckning utför myndighetsuppgifter. De uppgifter som dessa organ handhar skulle ibland ha kunnat läggas inom redan befintliga myndigheter eller permanentats i form av självständiga myndigheter.

Riksdagens revisorer har som en av huvudpunkterna tagit upp frågorna om kommittéernas roll och uppgifter i dag och i framtiden. Man pekar på att samhällsmiljön för kommittéerna har förändrats, bl.a. när det gäller graden av offentlighet, konfliktnivån och debattklimatet. Kanske har vi fått ett nytt "system", anføres vidare, där utredningsförslag som presenteras i många fall saknar bred politisk förankring och där debatten många gånger måste ske i öppnare former, utanför kommittéväsendet. I ett sådant nytt läge måste kommittéerna leverera underlag för dessa offentliga samtal.

Revisorerna har också ifrågasatt om nuvarande arbetsvillkor ger rätt förutsättningar för ett effektivt kommittéarbete. Samtidigt är medverkan i kommittéer en viktig form för riksdagens ledamöter att bidra med sina erfarenheter och utöva politiskt inflytande i ett tidigt skede, eftersom riksdagen fortfarande inte har några egna större utredningsresurser. En synpunkt som då och då tas upp gäller det statliga kommittéväsendets uppgift också är att "skola in" riksdagsledamöter i olika sakfrågor. Ett sådant utbildningsuppdrag måste dock anses vara mindre betydelsefullt och snarare falla inom ramen för utskottens arbete eller partikansliernas. De politiker som deltar i en kommitté måste rimligen förutsättas vara insatta i frågorna. Deras uppgift är ju att bedöma frågorna politiskt och inte att utbildas till experter från grunden. Riksdagens revisorer slutsats är dock att "...kommittéformen är i flera hänseenden i flera avseenden överlägsen andra utredningsformer"<sup>55</sup>. Rapporten har remissbehandlats.<sup>56</sup>

<sup>55</sup> Riksdagens revisorer: *Kommittéväsendets roll och arbetsformer*. Rapport 1996/97:6.



Riksdagsrevisorerna har slutligen utifrån rapport och de remiss-svar som kommit in rörande rapporten konstaterat att det finns behov att förbättra det nuvarande utredningsväsendet.

Vår genomgång av utredningsväsendet i andra länder (kap. 6 och bilaga 2) har visat att det finns flera alternativ, vilka kan fungera mycket bra som utredningsinstrument. I Danmark utförs t.ex. en typ av budgetanalyser avseende speciella områden med olika intervall. Dessa utvärderingar och studier leds av Finansministeriet och bemannas med ämbetsmän och experter och föreläggs därefter vanligtvis den minister som berörs, men ibland kan de också behandlas av Folketinget. I vissa delar finns även konsult hjälp att tillgå från den danska Økonomistyrelsen. Antalet sådana utvärderingar uppgår till någon eller några per år vilket är ett mycket litet antal i förhållande till motsvarande typ av utredningar som utförs inom det svenska kommittéväsendet. I gengäld anses ett område genomgången genom dessa analyser och någon ny utredning tillsätts inte inom åtminstone den närmaste 5-årsperioden, något som kan tolkas som stark tilltro till utredningens resultat.

Även i Storbritannien är antalet ad hoc kommittéer litet och utredningar utförs i större utsträckning som inomdepartementala utredningar av ad hoc-karaktär.

I Finland frångår man alltmer kommittéformen till förmån för projekt och arbetsgrupper med tvärspektoriell och tvärdepartemental kompetens.

Det är kanske inte alltid utredningstidens längd, kompetensen i sekretariaten etc. som är problemet. Snarare handlar det kanske om att utnyttja andra organ eller instanser i stället för att lägga så mycket olika slag av frågor på kommittéerna. Andra frågor och

---

<sup>56</sup> I remissvaren har bl.a. RFV understrukit det viktiga i att reformer och andra förändringar grundas på väl underbyggda beslut. Expeditionschefen i Jordbruksdepartementet har vidare anförat att fördelarna med kommittéväsendet har minskat till följd av de korta utredningstiderna. Konjunkturinstitutet har framhållit att utredningar som utförs av arbetsgrupper i Regeringskansliet eller inom en myndighet på samma sätt som kommittéer kan förses med referensgrupper och att ett traditionellt remissförfarande av förslagen från en sådan arbetsgrupp också är fullt möjligt.

problem skulle kunna lösas enklare och bättre genom att använda andra organisationsformer för utredningarna. Framväxten av nya utredningsinstitutioner och nya sätt att utreda medför att det finns all anledning att ompröva formen för stora delar av det utredningsväsende som nu "kläms in" i kommittéformen. Vår genomgång av kommittéväsandets omfattning (kapitel 3) har visat att Jan Johanssons konstaterande kring utvecklingen under 1980-talet att allt färre kommittéer tillsätts inte längre stämmer med verkligheten. Under senare delen av 1990-talet har kommittéernas antal ånyo ökat kraftigt. Hans slutsats att det i ökad utsträckning handlar om enmansutredningar eller uppdrag till särskilda utredare är kanske t.o.m. än mer giltig i dag.

***Kommitteerna har under senare år på nytt ökat i antal och används i ökad utsträckning för många olika typer av frågor, inte bara stora politiska frågor.***

### 7.3 Myt 3: Det finns bara två typer av kommittéer

Nästan samtliga författare och debattörer har studerat, analyserat och kommenterat förändringar i tyngdpunkten mellan ämbetsmannautredningar/särskilda utredare och parlamentariska kommittéer. Att som tidigare forskare/utredare sätta likhetstecken mellan ämbetsmannautredningar och uppdrag till särskilda utredare kan enligt vår bedömning vara mindre lämpligt. Merparten av de personer som under perioden 1993–97 erhållit utredningsuppdrag var statstjänstemän. Närmare 40 % av dem som haft utredningsuppdrag samma period var vid den tidpunkt de erhöll uppdraget eller hade tidigare varit politiker.

Som också framgått av framställningen tidigare har under de senaste åren en rik flora av olika beteckningar använts i direktiven, t.ex. arbetsgrupp, råd, organisationskommitté, utredning. Ett huvudtema i 1982 års kommittéreform var att antalet kommittéer

skulle minska och antalet arbetsgrupper i departementen öka. Detta samtidigt som även fler uppdrag skulle ges direkt till myndigheterna. Hans Bergström kommenterade detta redan 1987 i sin avhandling på följande sätt:

”Att ett nytt ord plötsligt blir på modet – vare sig det är ”arbetsgrupp”, ”beredning” eller ”kommission” – bör inte förleda oss att analytiskt dra längre gående slutsatser om förändringar än vad som svarar mot vad som faktiskt sker.”

Vår genomgång av kommittéernas motsvarighet i Danmark, Finland och Storbritannien har visat att man t.ex. i Finland har olika typ av beslut för olika typer av utredningar.

***Formellt finns bara två typer av utredningar – kommittéer och uppdrag till särskilda utredare. I praktiken förekommer dock många olika namn och beteckningar. Inflationen i benämningarna inom kommittéväsendet synes ha ökat under senare år.***

## 7.4 Myt 4: Kommittéväsendet är för stort

Kommittéväsendet har under 1900-talet vid flera tillfällen ”reformerats” och bantats. Kritik mot kommittéernas ibland långa utredningstider och mot kostnaderna har såväl på 1920-talet som under 1980-talet föregått ”kommittéspekt” i olika omgångar. Den största var den, som dåvarande finansministern Thorsson genomförde, i samband med nedskärningar av den statliga verksamheten i arbetet med 1923/24 års statsbudget. Få forskare däremot har tagit upp kommittéväsendets storlek som ett problem. Under olika perioder tycks olika problem ha dominerat en till synes ständigt pågående diskussion om och ett ifrågasättande av kommittéväsendet. I dag handlar debatten om utredningstidens längd och administrativa problem<sup>57</sup>.

För snart 50 år sedan var också kommittéväsendet ifrågasatt men utifrån något andra utgångspunkter. Sammanfattningen i Hans

<sup>57</sup> Skrivelse 1997/98: RR3 samt 1997/98KU:31

Meijers avhandling från 1956 (som behandlade kommittéväsendet under perioden 1905–1954) inleds med följande.

”Kommittéväsendet kan inte sägas åtnjuta någon popularitet. Redan orden ”kommittéväsen” och ”statlig utredning” har i det allmänna medvetandet ofta en nedsättande och förklenande bimening. De ger gärna en association av ineffektivitet och byråkratisk böjelse för krångel. I pressdebatt och riksdagsförhandlingar har de kritiska omdömena om kommittéväsendet dominerat. Knappast någon har värdesatt utredningsverksamheten som ett i hög grad ändamålsenligt led i det politiska reformarbetet. När det därför vid skilda tillfällen rests krav om inskränkning eller rationalisering av utredningsväsendet har förslagsställarna kunnat räkna med en nästan allmän uppslutning från tidningspressens sida.” (Meijer, 1956 s.342)

Meijer konstaterade efter att ha gått igenom de olika ”kommittérafster” som genomförts bl.a. en omfattande 1922 (finansminister Thorssons s.k. kommittéslakt) att både antalet kommittéer och kostnaderna för dessa hade ökat kraftigt strax efter de båda världskrigen, varpå krav på neddragning kommit till uttryck. Han har också pekat på att även om kommittéväsendet expanderat kraftigt under olika perioder så har denna ökning inte alls stått i proportion till hur statsförvaltningen i övrigt ökat. Den indirekta besparingseffekten skulle dock kunna bli betydande. En reducering av kommittéväsendet kunde nämligen enligt Meijer förhindra eller avsevärt fördröja, att en del kostnadskrävande reformprojekt skulle komma att genomföras. Vi kan konstatera att denna typ av kritik under de senaste 40 åren varit mindre vanlig. Detta även om samma resonemang delvis låg till grund för 1982 års kommittéreform.

Rune Premfors har tvärt emot detta i en artikel pekat på att kommittéerna kan ses som en flexibel lösning när det gäller att ta

itu med olika pressande politiska frågor av många olika slag. Han har också understrukt att kostnaderna för kommittéväsendet är förhållandevis låga.

Meijer har även konstaterat, att när det gällde kritiken mot kommittéväsendet kunde en del kritik vara berättigad, men fortsatte på följande sätt.

”...Kommittéväsendet har emellertid blivit ett väsentligt led i den demokratiska beslutsprocessen; en allmän och onyanserad kritik kan därför lätt bidra till att nedvärdera det demokratiska statskicket över huvud.”

Vi kan instämma i bedömningen att kommittéväsendet inte är särskilt kostnadskrävande. Meijers och Premfors' påpekanden är således lika aktuella i dag. Vi har tidigare jämfört kostnaderna med andra verksamheter och kunnat konstatera att kostnaderna inte är större än anslagen över statsbudgeten till Statskontoret och SCB under ett enda år. Att i ökad utsträckning lägga över utredningsuppgifter till andra organisationer eller myndigheter medför ingalunda med automatik några kostnadsminskningar. I stället krävs en selektiv omfördelning av uppdrag så att kommittéerna i första hand utnyttjas för större politiska frågor.<sup>58</sup> Övriga uppdrag bör fördelas på myndigheter, institut, konsulter och i ökad utsträckning bedrivs inom ramen för Regeringskansliets reguljära arbete. Den svenska modellen innebär att vårt Regeringskansli i internationell jämförelse är litet och att statsförvaltningen i huvudsak utgörs av fristående och självständiga myndigheter.

Ett alternativ för att förbättra metodkompetensen och kvaliteten i slutprodukterna vore dock att för vissa typer av utredningsuppdrag använda den modell eller lösning som finns i Danmark. Där finns inom Økonomistyrelsen en liten effektiv konsultgrupp som är uppdragsfinansierad. Denna konsultgrupp ger på initiativ av myn-

<sup>58</sup> Vi har i denna studie inte gjort någon analys av om kommittéformen verkligen här är det bästa alternativet. Men vi har inte någon grund för att anta att så inte skulle vara fallet. Däremot har vi, bl.a. inom ramen för jämförelserna med andra länder, kunnat konstatera att det finns andra sätt att hantera t.ex. organisationsfrågor.

digheter m.m. utredningsassistans genom sin höga utredningskompetens. Det skulle vara intressant om denna modell kunde prövas i ett konkret fall. I Danmark har under sommaren 1998 en rapport om ”Kvalitet i uddannelsessystemet” publicerats av Undervisnings- Arbets- Forsknings-, Økonomi, Ervervs- Stats- och Finansministerierna gemensamt. Finans- och utbildningsdepartementen har svarat för sekretariatsresurserna. En sådan departementsövergripande utredningsmodell borde enligt vår syn vara intressant att pröva i Sverige i någon fråga. Vi påminner här på nytt om att den danska modellen innebär att de som ingår i sekretariatet *inte* frikopplas från sina ordinarie arbetsuppgifter.

Vi har inte behandlat frågan om huruvida de förslag som kommittéväsendet levererar är kostnadsdrivande. Meijer utgick ifrån att det är reformer som förbereds av kommittéerna och att dessa reformer skulle leda till nya krav på resurser. Men att som är så vanligt att utreda samma fråga gång på gång<sup>59</sup> kostar också mycket pengar. Dels kan kostnader uppstå i nästa led eftersom besluten i värsta fall ”svajar” hit och dit, dels kanske utredningskostnaderna inte blir så låga om man lägger ihop kostnaderna samtliga utredningar som t.ex. under en 5-årsperiod behandlar samma frågor.

Det är inte självklart att detsamma gäller i dag 50 år senare. Det vore emellertid intressant att i en särskild studie belysa om förslagen är kostnadsdrivande och vidare om det i beredningsprocessen finns funktioner och spärrar för att hantera detta.

När det gäller kritiken allmänt i dagens debatt om kommittéväsendet, är Meijers kritik inte längre helt relevant, eftersom många av de frågor som hanteras av utredningsväsendet i ringa grad anknyter till det demokratiska statskicket. I stället hanterar utredningsväsendet frågeställningar som tekniska mindre lagöversyner alternativt organisationsöversyner. Däremot kan enligt vår bedömning det på sikt kanske även utgöra en fara om det underlag som produceras av kommittéerna håller en så låg kvalitet att man riskerar att de beslut som regering och riksdag fattar görs på felaktiga grunder.

<sup>59</sup> Gunnarsson och Lemne, *Whether to Consider Events Before or After. A Comparison Between the Different Evaluation Traditions in Sweden and the European Union*, nov. 1997.

Vi kan även här jämföra med den danska modellen där man årligen bedriver betydligt färre utredningar/budgetanalyser. Denna typ av genomlysningar av ett område upprepas aldrig oftare än vart femte år. Detta vare sig utredningsförslagen effektueras eller inte. Kommittéväsendet i Danmark domineras liksom ministerierna av tjänstemän. En hög politiseringsgrad av utredningsväsendet kan också leda till ett ökat behov av att starta nya utredningar vid regeringsskiften. Ytterligare ett problem med täta utredningar är att det kan vara svårt att hitta lämpliga utredare i ett litet land som Sverige. Enligt nuvarande regler måste en kommittéordförande eller en utredare vara svensk medborgare, vilket begränsar urvalet.

*Kommittéväsendet är inte stort om man ser till de årliga kostnaderna. Däremot kan det enligt vår bedömning kanske finnas alltför många kommittéer eftersom en så stor mängd frågor och av skilda slag inom varje tänkbart verksamhetsområde behandlas inom ramen för kommittéväsendet.*

## 7.5 Myt 5: Alla frågor bör lösas av en kommitté

Vi kan genom att studera tidigare skrifter konstatera att det från 1600-talet och framåt skett en rad förändringar i olika riktningar.

Vid sekelskiftet var det, konstaterade Meijer, främst ämbetsmän och riksdagsmän som anlätades för utredningsuppdrag. Ämbetsmannautredningar för frågor som egentligen kunde sägas vara en komplettering av den ordinarie förvaltningen. Riksdagsmän anlätades för att utreda frågor som var politiskt kontroversiella.

Enligt vår bedömning går det däremot i dag inte att göra denna strikta uppdelning. Vår analys av vem eller vilka som leder utredningarna (kapitel 3) har visat att närmare 40 % av utredningsordförandena eller de särskilda utredarna, som under perioden 1993–97 erhållit utredningsuppdrag vid den tidpunkten var eller tidigare ha-

de varit statsråd, statssekreterare, riksdagsmän etc. Däremot är det även i dag en giltig tes att det inom ramen för kommittéväsendet hanteras *frågor* som egentligen lika bra eller bättre skulle kunna hanteras endera inom ramen för departementens reguljära verksamhet eller läggas ut på myndigheterna.

Hans Bergström har konstaterat att den period han studerat och som omfattar regeringsskiftena både 1976 och 1982 kännetecknades av två olika utvecklingstrender. För det första att det i ökad utsträckning togs fram material i politiskt och sakligt tunga frågor utan att gå via en offentlig kommitté. För det andra hade en allt större andel av kommittéerna blivit parlamentariska.

Den senare delen av denna slutsats – nämligen att en större andel av kommittéerna har blivit parlamentariska – äger inte längre giltighet, enligt vår analys (som redovisats i kapitel 3) när det gäller utvecklingen under 1990-talet. I stället har de minskat relativt sett, då den stora ökningen av antalet kommittéer i huvudsak har sin orsak i att antalet särskilda utredare ökat dramatiskt. Samtidigt är det viktigt att understryka, något som ofta försvinner i den många gånger alltför ytliga debatten kring kommittéväsendet, nämligen att antalet parlamentariska kommittéer eller utredningar med parlamentariskt inslag ligger kvar på ungefär samma nivå som tidigare antalsmässigt under de senaste åren.

När det gäller den första delen av Bergströms slutsats är det mera oklart. Vi har kunnat konstatera att det inom ramen för kommittéväsendet förekom inte mindre än 86 olika typer av organ och inomdepartementala arbetsgrupper. Eftersom detta inte redovisades på samma öppna sätt tidigare är det svårt att säga något om utvecklingen. Det finns emellertid en rad andra iakttagelser att göra. För det första har vi i en tidigare rapport kunnat konstatera att många frågor behandlas inom kommittéväsendet gång på gång under en så relativt kort tidsperiod som 10 år.<sup>60</sup> För det andra kan vi konstatera att när t.ex. RRV, ESO eller Statskontoret i en rapport tagit upp problem och lagt fram förslag till förändringar eller förbättringar, så förekommer det nästan aldrig att man vidtar någon

<sup>60</sup> Gunnarsson och Lemne 1997.



åtgärd utan att först låta utreda samma fråga inom ramen för en kommitté. Det bör också påpekas att då utredningar utförts av ovan nämnda myndigheter m.fl. har frågan eller problemområdet många gånger varit aktuellt en längre tid. Den långa vägen leder från probleminsikt via successiva utredningar, där kommittén ofta behandlar en fråga som redan utretts ett antal gånger och kanske även behandlats i propositioner och utskottsbetänkanden. Att låta frågor ligga kvar inom utredningsväsendet för länge – även om varje separat utredningsinsats är kortvarig – ger underlag för en enligt vår mening berättigad kritik mot dålig handlingskraft.

Bergström har också dragit en annan slutsats, nämligen att kommittéväsendet under den period han studerat tycks ha rensats från en mängd tekniska och administrativa utredningar såväl som från många hårt målinriktade politiska uppdrag. Kommittéerna har i stället i ökad utsträckning kommit att syssla med stora ”översyner” t.ex. av konsumentpolitiken, bostadspolitiken, vuxenutbildningen och dessa kommittéer är helt naturligt politiska.

Vår genomgång av kommittédirektiven för 1997 har tvärtom visat att tekniska utredningar eller sakfrågor finns i inte mindre än 2/3 av direktiven och organisationsfrågor finns i 1/3 av direktiven. Dessutom skall en stor del av dessa utredningar utföras under kortare tid än ett år.

En fråga man kan ställa när det gäller en så gammal och hävdvunnen tradition som det svenska utredningsväsendet är om det klarar att hantera nya typer av problem och frågeställningar. Efter Sveriges inträde i den europeiska unionen har vissa delar av politiken bytt arena. Svensk politik avgörs i viss utsträckning i Bryssel men förberedelser för svenska initiativ utförs, som Riksdagens revisorer i sin rapport särskilt framhållit, inom ramen för kommittéväsendet. I revisorerernas ställningstagande till denna rapport betonas starkt att kommittéer även borde kunna utnyttjas för att förbereda svenska ståndpunkter i frågor som initierats av kommissionen, liksom för förberedelsearbetet för svenska ställningstaganden i EU. Detta problem kan ses som en brist i flexibiliteten i kommittémodellen.

Internationaliseringsaspekter förekommer över huvud taget ganska sparsamt i direktiven till kommittéerna. Endast 1/5 av alla

direktiv 1997 tog upp dessa frågor. Det finns dock ytterligare många utredningar därutöver – 25 % – som har fått i uppgift att ta hänsyn till eller utföra jämförande studier av den internationella utvecklingen och/eller EU:s regelsystem. Den eventuella framtida utvidningen av EU har dock avsatt sju olika direktiv.

*Alla frågor – stora som små – hanteras numera på nytt av kommittéerna. Modellen tycks dock ha problem att hantera ”nya” områden, t.ex. inom EU-arbetet.*

## 7.6 Myt 6: Många utredningar tillsätts före och efter valen

Denna fråga har behandlats främst i Bergströms avhandling ”Rivstart?”. I ett särskilt kapitel ”Arvet av processer – utredningar” har Bergström analyserat hur kommittéväsendet påverkades av regeringsskiftena 1976 respektive 1982.

Inledningsvis konstaterade han att en tillträdande regering är starkt beroende av de förslag som kommer från utredningar som den tidigare regeringen tillsatt. Hans slutsats är att det händer relativt litet och relativt få kommittéer avvecklas vid ett regeringsskifte.

Framställningen bygger dels på kvantitativa data, dels på intervjuer med inblandade. Hans analys tar även upp vilka kommittéer som fått tilläggsdirektiv och byten av utredningsordförande eller särskilda utredare. I fråga om direktiven korrigerades dessa för ca 5 resp. 7 % av de kommittéer som arbetade vid respektive regeringsskifte.

Under perioden 1987–1997 ökade både antalet tilläggsdirektiv och nya direktiv. Relativt sett svarade regeringens tilläggsdirektiv till redan verksamma för en större andel valåren och året efter resp. val. Av tabellen nedan framgår utvecklingen vid regeringsskiftena 1991 resp. 1994.<sup>61</sup>

<sup>61</sup> Vi har i det följande räknat på samma sätt som Bergström gjorde, dvs. hur många tilläggsdirektiv som regeringen fastställt under perioden oktober valåret till och med januari året därpå.

**Tabell 7.1** Antal utredningsdirektiv som regeringarna beslutat under perioden oktober–januari olika år. Nya direktiv och tilläggsdirektiv. Absoluta och relativa tal

År	Nya		Tillägg		Totalt	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%
1987	20	95	1	5	21	100
1988	22	92	2	8	24	100
1989	19	95	1	5	20	100
1990	29	85	5	15	34	100
1991	29	71	12	29	41	100
1992	25	81	6	19	31	100
1993	33	83	7	17	40	100
1994	38	66	20	34	58	100
1995	37	82	8	18	45	100
1996	62	89	8	11	70	100
1997	48	87	7	13	55	100
<b>Totalt</b>	<b>362</b>	<b>82</b>	<b>77</b>	<b>18</b>	<b>439</b>	<b>100</b>

Det är inte möjligt utifrån det material vi har använt i rapporten att dra några slutsatser om skiften av ordföranden eller särskilda utredare vid regeringsskiften. Vår studie visar emellertid att antalet korrigeringar av pågående uppdrag, dvs. antalet tilläggsdirektiv, är betydligt fler relativt sett de år det är val.

Att tillsätta en kommitté kan å ena sidan ses som ett tecken på handlingskraft hos en regering. Å andra sidan kan det tolkas som att man önskar föra undan en fråga tillfälligt från dagordningen inför ett val.

Hans Bergström har gått igenom hur många utredningar som tillsätts före ett val. Han har också gjort det direkt efter ett val och fann att fler utredningar som regel tillsätts före ett val än efter. Två förklaringar är möjliga enligt honom, varav den ena förklaringen handlar om att kommittén inte bara är ett beredningsinstrument för en regering utan också ett medel för politisk symbolik den andra förklaringen att en regering i slutet av regeringsperioden lägger fler propositioner (som i sin tur bygger på utredningar) och att dessa

ofta i sin tur genererar nya krav på utredningar. Vi har tidigare kunnat konstatera att en fråga eller en problemställning många gånger utreds gång på gång. Om en utredning som tillsatts av en föregående regering leder till en ny utredning i stället för t.ex. en proposition kan detta vara ett sätt för en tillträdande regering att *inte* vara bunden av tidigare regering.

Zetterberg har i sin genomgång identifierat ytterligare en uppgift för kommittéerna utifrån ett politiskt orienterat motiv. En utredning kan tillsättas för att visa handlingskraft och kan då även betraktas som ett uttryck för symbolpolitik.

Vi har tidigare sett att antalet utredningar ökat kraftigt från 1990 till i dag. Var utvecklingen densamma vid regeringsskiftena 1991 och 1994 som 1976 och 1982? Räknat på samma sätt som Bergström, dvs. genom att räkna fram hur utredningar som tillsätts (nya utredningar) som beslutades under perioden oktober valåret till och med januari året efter valet med hur många som tillsätts de fyra månaderna juni–september valåret. För perioden 1987–1997 ter sig utvecklingen som framgår av tabell 7.2.<sup>62</sup>

<sup>62</sup> Vi redovisar genomgående perioden 1987–1997 eftersom uppgifter om direktiv m.m. finns tillgängliga i Rixlex-databasen för den perioden.

**Tabell 7.2 Tillsättningen av nya kommittéer under perioderna närmast före och närmast efter ett val åren 1987–1997**

År	Före val	Efter val
1987	12	20
<b>1988</b>	<b>18</b>	<b>22</b>
1989	15	19
1990	17	29
<b>1991</b>	<b>41</b>	<b>29</b>
1992	13	25
1993	41	33
<b>1994</b>	<b>56</b>	<b>38</b>
1995	31	37
1996	25	62
1997	26	48
<b>1998</b>	<b>20</b>	<b>?</b>

**Anm.** Åren då riksdagsval äger rum har markerats särskilt

Uppgifterna för 1991 och 1994 visar en markant uppgång vad avser antalet nya utredningar. Valåren 1988 och 1998 däremot avviker från detta mönster. Samma tydliga trendbrott finns dock inte längre när det gäller utredningar som tillsätts efter den på ett val närmast följande 4-månadersperioden. Detta trots att det varit regeringsskifte efter både 1991 och 1994 års val.

Även Rune Premfors har i en artikel från 1983<sup>63</sup> behandlat den mycket omdiskuterade frågan om kommittéer tillsätts för att skjuta upp att ta ställning i känsliga frågor. De skulle således vara symbolhandlingar i situationer med starkt politiskt tryck. Enligt Premfors finns det få bevis för att detta skulle vara ett viktigt motiv för särskilt många utredningar.

Antalet tillsatta utredningar ökar markant före vissa val (1991 och 1994), men inte andra (1988 och 1998). Antalet tillsatta utredningar direkt efter ett val är inte signifikant större valår jämfört

<sup>63</sup> "Governmental Commissions in Sweden" i *American Behavioral Scientist*, Vol. 26, No. 5, May/June 1983 s. 623–642, Sage Publications, Inc.

med åren närmast före och efter. Detta kan ge visst stöd för hypotesen att sittande regering antingen vill demonstrera handlingskraft genom att tillsätta en utredning eller försöka föra undan en fråga från valdebatten.

*Antalet tillsatta utredningar ökade kraftigt före valen 1991 och 1994 men inte 1988. Under det senaste decenniet har antalet tilläggsdirektiv ökat efter valen men nya utredningar har inte tillsatts i större utsträckning än tidigare år.*

## 7.7 Myt 7: Utredningarna kännetecknas av hög kvalitet och objektivitet

Få forskare har tagit upp frågan om objektivitet. Rune Premfors (1983) konstaterar dock, efter att ha studerat kommittéerna inom Utbildnings- och Socialdepartementets verksamhetsområden följande:

”The notion that Swedish ad hoc commissions are primarily instruments of objective inquiry is largely a myth. Instead, they are best described as an integral part of an often highly politicized process of policymaking. The notion that social research can supercede politics in the work of governmental commissions is also largely a myth. Instead, research knowledge is typically used as political ammunition. However, both myths are also ideals supported by a large number of both policymakers and social scientists in Sweden. As such they may effectively contribute to whatever rationality there is to be found in public policymaking in Sweden.”

Även Zetterberg har i sitt bidrag till ”Att styra riket” tagit upp denna fråga och konstaterar att det skulle vara en dålig strategi att inte ta in relevant kunskap från forskare och experter. Samtidigt kan det vara svårt att verkligen använda forskningsresultat eller expertunderlag i beslutsfattandet, Han säger också att ”...det inte är självklart att forskarna intar en neutral, objektiv roll som experter i

utredningar, tvärtom kan dessa uppträda som 'advokater' för olika intressen..."

Vi har visat att det – trots den genomgående relativt hårda kritiken mot de utredningar som granskats – inte riktas lika mycket kritik mot objektiviteten. Huvudsakligen motiverar granskarna detta med att det vanligen tydligt markerats vad som är utredningens eller utredningsmannens egna bedömningar. Däremot är kritiken hård när det gäller metod, data- och analysdelarna.

Vi har haft problem att ur kommittéberättelsernas förteckningar över ledamöter, sakkunniga, experter och sekreterare kunna identifiera vem eller vilka som har forskarbakgrund. Däremot har vi i genomgången av vem eller vilka som blir kommittéordförande eller särskild utredare försökt belysa forskardeltagandet. Vår genomgång visar då att antalet forskare som lett kommittéer varit mycket blygsamt. Av vår undersökning för åren 1988, 1989, 1992, 1993 samt 1996 och 1997 som baserats på kommittéredogörelserna framgår att andelen forskarledda utredningar uppgår till drygt 5 % om året.

Carl-Johan Åberg har i sin debattskrift *Ett svårskött pastorat – hur förnya svensk politik?* som utgavs förra året även tagit upp dessa frågor. Han konstaterar där (s.106ff) att mycket enligt hans uppfattning, talar för att hela utredningsväsendet skulle behöva avpolitiserats för att ge det politiska systemet de underlag som kan leda till ett mera "upplyst" beslutsfattande än det nuvarande. Han lägger också en del förslag till förändringar med sikte på i första hand långtidsutredningarna.

I Statsrådsberedningens promemoria om utredningsväsendet från 1984 (Ds SB 1984:1), i dag närmare 15 år gammal, behandlades kvalitetsfrågorna. Där påpekades bl.a. följande.

"I alla de avseenden....går det att peka på allvarliga brister i utredningar som presenterats under de fem närmast föregående åren. vi har emellertid ingen möjlighet att bedöma om vi har att göra med en negativ trend. Det är inte säkert att det var bättre förr....Det förekommer vissa svagheter och det är angeläget att komma till rätta med dessa...."(s. 10)

Vår kvalitetsgranskning ger dock belägg för att dessa problem i viss utsträckning kvarstår (eller har på nytt dykt upp) 15 år efter statsrådsberedningens promemoria.

Riksdagsrevisorerna har i sitt förslag till riksdagen våren 1998 definierat kvalitetskraven något annorlunda. Man understryker det viktiga i att kommittéväsendet måste hålla måttet i flera avseenden samtidigt och man skiljer mellan tre huvudgrupper; klarhet och begriplighet, specialkunskaper och politisk användbarhet. Vidare konstaterar man att kommittéernas arbetsvillkor därför behöver utvecklas och att en viss ökning av resurserna för de kommittéer som faktiskt tillsätts kan behöva öka. Vi har i vår rapport inte bedömt variabeln politisk användbarhet, varför den inte kommenteras i det följande.

Det kan också vara av intresse att jämföra resultaten från vår kvalitetsgranskning av ett urval utredningar från 1996 och 1997 med de krav på kvalitet som fördes fram i departementspromemorian redan år 1984. Man avstod i denna fråga att definiera kvalitet men pekade på några tumregler. En sådan var att redovisning av fakta, verklighetsbeskrivning och analys skulle bygga på vetenskapligt vedertagna metoder. En annan att faktaredovisningen så långt möjligt skulle skiljas från avsnitt med värderingar samt att värdepremisser så långt det var möjligt skulle redovisas.

Dessa krav är lika aktuella i dag. Vår granskning av kvaliteten i utredningarna pekar genomgående på att kvalificerad analys av materialet många gånger saknas helt. Vidare är bristerna betydande i fråga om empiri och dokumentation samt data. Men i promemorian från 1984 understryks att kvalitetskraven i samma utsträckning skall gälla även politiskt brännbara frågor. En särskild punkt i rekommendationerna föreskrev nämligen att kraven på en allsidig belysning av ett problem och av de alternativa lösningar som kan finnas inte borde träda tillbaka för önskemålet att nå en kompromiss.

Det finns emellertid ytterligare en diskussion som kan föras kring dessa frågor. Den handlar om i fall det över huvud taget är önskvärt att kommittéerna skall vara en forskningens förlängda arm. Långt tillbaka var det förvisso så att många forskare eller de som var under forskarutbildning (motsv.) inom ramen för utredningsverksam-



heten tog fram material som sedan låg till grund för licentiats- eller doktorsavhandlingar. Sedan dess har emellertid mycket förändrats, inte minst genom de ökade resurser som tillförts forskningen, i första hand samhällsforskningen via anslagen till universitet och högskolor, men även anslagen till forskningsråden och sektorsforskningsorganen. Däremot är det kanske naturligt att resultaten från den forskning som bedrivs i ökad utsträckning kan utgöra underlag för kommittéerna. Om så inte är fallet kan detta i sin tur bero på flera olika faktorer. Kanske saknas forskning inom de frågeställningar som behöver beredas inom ramen för kommittéväsendet.

Flera stora utredningar under senare år har också arbetat efter modellen att ta fram underutredningar eller bilagor från huvudsakligen forskarsamhället, t.ex. långtidsutredningarna, Ekonomikommisionen och Kvinnomaktutredningen.

Vilken plats forskningsinslaget i utredningsväsendet till syvende og sidst bör ha beror också på vilken roll kommittéväsendet som sådant skall tilldelas. Om den politiska beredningen av frågor är en viktig uppgift är det inte självklart att det är forskning som skall ligga till grund. Diskussionen kring den första låginkomstutredningen i slutet av 1960-talet handlade också om i fall det förekom censur av forskning inom ramen för kommittéerna.

***Vi har funnit att stora kvalitetsbrister finns i utredningarna, framför allt i fråga om data, dokumentation, metoder och analys. Kommittéformen leder inte automatiskt till god kvalitet i utredningen.***

## 7.8 Myt 8: Politiska partier och intresseorganisationer deltar nästan alltid i kommittéerna

Det material som vi gått igenom är ungefär 10 år gammalt, eller bygger på uppgifter som är 10 år eller äldre. När det gäller kommittéernas sammansättning ligger tyngdpunkten på den dåtida utvecklingen som främst fick till resultat att politiska partier och intresseorganisationer i ökande utsträckning deltog i kommittéer därmed i utarbetandet av policies inom olika områden (Premfors, Ruin).

Även Meijer tog upp dessa frågor i sin studie av kommittéväsendet. Han konstaterade att de i egentlig mening parlamentariska kommittéerna under denna period hade utgjort en mindre del av samtliga kommittéer. Samtidigt visade utvecklingen då att allt fler kommittéer hade givit plats för representanter för intresseorganisationerna.

Professorn i statskunskap Olof Ruin var sekreterare i Studiesociala utredningen från 1959. Han har i sin bok *Studentmakt och statsmakt* från 1979 beskrivit dessa aspekter på det inre arbetet i en kommitté med representation från intresseorganisationer och ytterst begränsat parlamentariskt inslag (Olof Palme och Håkan Berg).

Arbetet i kommittén kom att präglas bl.a. av den kommitténs sammansättning och de starka intressen som kommitténs medlemmar företrädde. Enligt Ruin avvek utredningens intresseorganisationsrepresentation från vad som ansågs vara det vanliga. Vidare anser han att denna starka representation från intresseorganisationerna får tas som ett tecken på att frågan uppfattades var av teknisk och begränsad art där det var väsentligt att berörda intressen deltog i utformningen av olika förslag. Ytterligare ett skäl som han anför är att den rådande uppfattningen inom regeringskretsen vid denna tidpunkt var att det gick ganska lätt för kanslihus och organisationsvärld att genom direkta förhandlingar komma överens. Men det framgår även av Ruins skildring att de sju kommittémedlemmarna inte endast hade intressen inom ett område. Utredningen sammansattes av en företrädare för vardera SFS, LO, SACO och TCO, en företrädare för vardera socialdemokraterna och folkpartiet samt en i sin egenskap av sekreterare i garantilånenämnden. Sex av sju medlemmar hade tidigare varit medlemmar i SFS och varit med om att forma dess studiesociala politik samt var studentpolitiker ur samma generation. En av utredningsledamöter hade ingen erfarenhet av studiesociala frågor och företrädde LO. Den jämförelsevis svaga partipolitiska representationen komplementades inte av att ledamöter som inte direkt företrädde politiska partier ändå hade en klar politisk förankring. Det är inte ovanligt att en statlig kommitté i realiteten har socialdemokratisk majoritet genom att flera ledamöter är socialdemokrater samtidigt som de företräder olika intresseorganisationer eller uppträder som ämbetsmän eller experter av olika slag. I denna utredning kan dock endast räknas tre med klar socialdemokratisk förankring.

Det förslag som slutligen lades var i grunden olik det förslag som SFS och SACO (tung organisation här eftersom den organiserar de färdiga akademikerna) och de politiska partiernas påtryckargrupper i form av ungdomsorganisationerna företrädde gemensamt stridit för. Processen i arbetet hade varit lång och innehållit en form av omorientering. Det slutgiltiga beslutet liknade mer en ny politik avseende den statliga medverkan vid finansiering av studiestöd än en teknisk förändring. Flera orsaker samverkade till att ett förslag som lagts av en oenig kommitté togs under tämligen stor enighet i Riksdagen.

Vi har här kunnat visa att utvecklingen med ett ökande antal politiker eller organisationsföreträdare i kommittéarbetet har brutits när det gäller merparten av kommittéerna. När det gäller de parlamentariska utredningarna samt utredningar med några få parlamentariker, däremot har även utredningstiderna för dessa på nytt

ökat. I genomsnitt ingår även i dessa numera färre experter, sakkunniga och ledamöter. Vi har inte särskilt studerat hur det påverkat den politiska representationen. Indirekt kan man dock dra slutsatsen att eftersom färre deltar i genomsnitt är det färre politiker som deltar i denna process.

Zetterberg har i ett historiskt perspektiv konstaterat följande om sammansättningen. Under perioden 1905–54 var enmansutredningar nästan alltid expertutredningar och det var dessa utredningar som var inriktade på att arbeta snabbt och inom avgränsade områden.

***Vi kan konstatera att den tidigare starka trenden med ökande deltagande i utredningar från organisationsvärlden har brutits. Organisations- och partiföreträdarna är färre, samtidigt har många enmansutredare partipolitisk bakgrund.***

## 7.9 Myt 9: Nuvarande styrformer för kommittéerna fungerar bra

Märkligt nog har tidigare utredningar och studier skrivit mycket litet om den formella styrningen av kommittéerna, dvs. genom direktiv till respektive kommitté och generella direktiv till samtliga kommittéer, genom att välja vem som skall leda en utredning och genom att ange en sluttidpunkt för utredningen. Den mera informella styrningen, genom genomgångar med kommittéerna och ordföranden eller den särskilde utredaren, genom att sätta in departementstjänstemän som experter/sakkunniga har behandlats mera ingående. Dessa delar av styrningen behandlar vi inte här, eftersom vi i denna rapport inte närmare studerat dessa aspekter.

Zetterberg har också i sin uppsats anfört att direktiv med tidsplan skulle vara att betrakta som generellt styrmedel; personsammansättning, rekommendationer om särskilda expertundersökningar och samråd med andra utredningar (som anges i direktiven) är att betrakta som specifika styrmedel. Direktiven däremot kan vara öppna eller målinriktade. Han har också fört fram tesen att när det

gäller ämbetsmannautredningar (särskilda utredningar) har direktiven historiskt sett ofta varit direkt målinriktade; i parlamentariska kommittéer däremot har direktivet varit relativt öppna.

Man kan således definiera den sluttidpunkt för utredningsuppdragen som numera så gott som alltid anges i direktiven, som en del av regeringens styrning. Kommittéreformen 1982 innehöll en huvudprincip om att utredningarna inte skulle pågå längre än 2 år. Av Johanssons avhandling framgår att antalet kommittéer som suttit längre än två minskade drastiskt från början av 1970-talet till slutet av 1980-talet. År 1972/73 var det 56 %, åren 1981/82 66 % och under 1983–85 ca 22 % som enligt sina direktiv skulle pågå 2 år eller längre.

Vi har konstaterat att de utredningar – om än fortfarande relativt få – som både påbörjas och avslutas under ett år har blivit fler. Direktivstudien visade att endast 9 % av 1997 års kommittédirektiv har angivit en utredningstid som överstiger 2 år (kap. 4).

När det gäller styrningen av kommittéväsendet generellt sett drog Zetterberg slutsatsen att regeringens styrning av kommittéväsendet ökade under perioden 1976–1989, dvs. den trend som gällt under efterkrigstiden hade fortsatt.

Riksdagsrevisorerna har i sin granskning behandlat både kommittédirektiven och de generella direktiven till alla kommittéer. I fråga om utredningstidens längd pekar man på problemet med att en stor del av den i direktiven angivna utredningstiden kan vara förbrukad redan när kommittén kommer i gång, genom att tillsättningsförfarandet tar för lång tid och genom att formalia kring förordnanden m.m. tar lång tid. Vi har inte här studerat den interna beredningen i Regeringskansliet av kommittédirektiven, tillsättningsförfarandet etc. Vi har däremot funnit att förseningarna i förhållande till angiven sluttidpunkt med några få undantag varje år är försumbar.

De generella direktiven <sup>2</sup> deras innehåll och effektivitet som styrmedel <sup>3</sup> har tidigare egentligen endast granskats av Riksdagsrevisorerna. Den sammanfattande bedömningen är att så mycket kritik framkommit mot dessa att man ifrågasätter denna form av

styrning. För kommittéerna menar man, torde det vara bättre att utgå från direktiv som innehåller genomtänkta och integrerade krav på utredningsarbetet. Kraven på konsekvensanalyser borde därför preciseras i respektive kommittés egna direktiv.

Vi har tagit upp denna fråga när vi låtit kvalitetsgranska 20 betänkanden. Våra slutsatser överensstämmer helt med riksdagsrevisorerernas.

***Direktiven är många gånger otydliga och mångtydiga. De generella direktiven får inte något genomslag i utredningarna och de är heller inte på ett naturligt sätt integrerade i direktiven till respektive utredning.***

## 7.10 Myt 10: Det svenska kommittéväsendet är unikt

Nästan samtliga de rapporter och avhandlingar vi gått igenom betonar det unika i det svenska kommittéväsendet. Det är förvisso sant att det svenska utredningsväsendet med rötter i 1600-talet synes vara äldre än sina motsvarigheter i andra länder. Rune Premfors (1983) har dragit slutsatsen att kommittéerna har varit ett viktigt särdrag i den svenska förvaltningspolitiken under flera århundraden, men kommittéväsendets uppgifter har förändrats väsentligt under tiden.

I Statsrådsberedningens promemoria från 1984 om utredningsväsendet betonades också där det unika med kommittéväsendet, främst genom att utredningsväsendet spelar en central roll i den svenska demokratin. Detta utgör en viktig komponent i den svenska modellen.

Även Jan Johansson inleder sin avhandling med att ge en översikt av det ”unika” svenska kommittéväsendet.

Vår genomgång av utredningsmodellerna i Finland, Danmark och Storbritannien har dock pekat på att det finns stora likheter mellan utredningsväsendet i dessa länder och Sverige.

I både Storbritannien och Danmark har parlamentet respektive Folketinget utredningsresurser. Man skiljer också mellan parlamentariska utredningar som utförs av kommittéer inom riksdagen och kommittéer som tillsätts av ministerierna och som har deltagare från förvaltning och t.ex. i Danmark i ökande utsträckning från intresseorganisationer.

*Det svenska kommittéväsendet är kanske äldre än sina motsvarigheter i andra länder. Omfattningen av det svenska kommittéväsendet skiljer sig också. I såväl Danmark, Finland som Storbritannien finns färre kommittéer. Beslutsunderlag i dessa länder tas i ökad utsträckning fram i andra former. I övrigt är det svenska kommittéväsendet inte unikt.*

## 7.11 Myt 11: Alternativ till kommittéerna saknas

I den litteratur vi gått igenom finns relativt lite skrivet om alternativen. Utgångspunkten i senare litteratur har varit att 1982 års riktlinjer för kommittéerna ligger fast. Detta innebär att utredningsuppgifter i ökad utsträckning skall hanteras av arbetsgrupper inom departementen och genom mera uppdrag till myndigheterna. I Statsrådsberedningens promemoria från 1984 görs ytterligare en avgränsning, då det understryks (s. 20) att

”...Kommittéväsendet bör enbart utnyttjas för utredningsverksamhet, inte för förhandlingsuppdrag, konferenser, delegationer eller verksamhet av permanent karaktär”.

Detta överensstämmer med läget i dag. Vi har tidigare redovisat att det inom ramen för kommittéväsendet år 1997 ingick 86 ”organ inom Regeringskansliet”. Under åren innan utnyttjades ca 20 % av kommittéväsendets resurser för annat än kommittéer av ad hoc-karaktär (kapitel 3). I dag diskuteras behoven av uppföljningar och utvärderingar både i Sverige och i andra länder. I moderna stater

har utvärderingsfunktionen många gånger institutionaliserats i permanenta organ och procedurer, t.ex. Riksdagens revisorer och RRV. Vedung<sup>64</sup> har beskrivit den svenska SOU-modellen som en institutionaliserad intressant modell. Ett särdrag i den svenska modellen är att intressenterna inte bara är intervjuoffer utan resonemanget bygger på själva utvärderingen och ingår i utvärderingsunderlaget. Även remissväsendet är enligt Vedung en variant av intressentmodellen.

I dag när enmansutredningarna dominerar finns det enligt vår bedömning anledning att diskutera i vilket avseende dessa kan utgöra något alternativ till andra former av utvärderingar. I kvalitetsstudien har betydande brister framkommit i fråga om dokumentationen, data, metoder och analys. Mot den bakgrunden finns anledning att överväga inväntandet av nya utvärderingar.

Vi har kunnat konstatera att merparten av utredningarna utförs under allt kortare utredningstider, att de leds av en särskild utredare och med direktiv som avgränsat utredningsuppgiften till någon sakfråga eller organisationsfråga. Bland dessa utredningar finns enligt vår uppfattning ett stort antal som skulle kunna utföras utanför kommittéväsendet, t.ex. inom Regeringskansliet, av myndigheter eller utredningsinstitut. Regeringskansliets resurser för analys- och utredningsverksamhet är dock för närvarande knappa.<sup>65</sup>

***Det tycks som om myten om bristen på alternativ lever. Detta trots riktlinjerna från 1982 där alternativen med arbetsgrupper och uppdrag till myndigheterna betonas. I verkligheten finns således redan i dag alternativ. Samtidigt har vi i Sverige brist på fristående utrednings- och forskningsstiftelser, s.k. Think Tanks.***

<sup>64</sup> Vedung, Evert, *Utvärdering i politik och förvaltning*, 1991, s. 62–64.

<sup>65</sup> Statskontorets PM 1998



## 7.12 Remissväsendet

Remissväsendet kan ses som en integrerad del av den svenska modellen med kommittéer. Vi har i vår rapport avstått från att närmare analysera remissväsendets betydelse eller att t.ex. göra en kvalitetsgranskning av remissvar. Vi har trots detta valt att här även ta upp en del av den syn på remissväsendet och de teser kring detta som finns med i den litteratur vi gått igenom. Frågan kommer också att tas upp i förslagskapitlet där vi bl.a. kort redovisar hur en granskning och analys av remissinstitutet skulle kunna genomföras.

Zetterberg konstaterade att kommittéerna fyller en viktig funktion för att ge oppositionen god insyn i sakfrågorna och möjligheter att påverka politiken. Han understryker samtidigt att remissväsendet rymmer ett särskilt demokratiskt värde genom möjligheterna till kritisk granskning och debatt.

I Statsrådsberedningens promemoria från 1984 slogs ånyo fast att remissomgången sannolikt är den fas i arbetet som gör det svenska kommittéväsendet unikt, då det inbjuder till en bred politisk debatt. Man pekar emellertid på en rad komplikationer bl.a. att intressegruppernas remissvar kan vara en sorts partsinlagor och att svaren från myndigheter med styrelse kan rymma problem, då styrelsen kan ha samma typ av sammansättning som kommittén som tagit fram förslaget. Vidare har några olika förslag framförts för hur man inom ramen för remissväsendet skulle kunna få fram en bredare och mera kvalificerad belysning.

Olof Ruin har pekat på<sup>66</sup> att aktuella data saknas om kommittéernas genomslagskraft men att det allmänna intrycket är att kommittébetänkanden i dag mindre ofta än tidigare leder till konkreta åtgärder från statsmakternas sida. En följd av detta kan också bli, menar han, att menliga effekter kan uppstå på det remissarbete som länge ansetts vara en viktig del i den svenska beslutsprocessen. Ruin skriver vidare:

<sup>66</sup> Artikeln ”Ytliga och hafsiga utredningar”. DN Debatt 1997-09-18.

”Varför, måste många remissinstanser fråga sig, lägga ner arbete på något som ofta inte leder till resultat. Ej heller är det särskilt vanligt att insända remissvar blir publicerade. Vårt utredningsväsende riskerar alltså att alltmer få karaktär av symbolpolitik – men en politik som kostar ganska mycket pengar.”

Riksdagsrevisorerna tog upp denna fråga våren 1998. Man rekommenderade att remissinstitutet borde tas på allvar och vara en väsentlig form för kvalitetssäkring av utredningsresultaten. Vidare bör väl genomarbetade remissammanställningar tas fram och antalet remissinstanser övervägas. Revisorerna avrådde dock från att använda utfrågningar (hearings) som ersättning för traditionell remissbehandling, i synnerhet beträffande komplexa frågor.

En avgränsning som vi gjort i denna studie är att inte närmare gå in på remissväsendet. Detta rymmer särskilda problem bl.a. för demokrati och insyn som är ämne för en särskild utredning. Vi nöjer oss här med att konstatera att vi i likhet med riksdagsrevisorerna anser att remissinstitutet eller möjligheten att avge synpunkter på en utredning innan beslut fattats om dess konsekvenser är en viktig demokratisk fråga. I andra länder med mindre utvecklat remissinstitut diskuteras t.o.m. att göra kommittémöten öppna i syfte att öka insynen och ge utrymme för de demokratiska processerna.

En annan viktig fråga som också berör remissinstitutet är huruvida detta kan användas som kvalitetsindikator. Dessa och övriga frågor överlåter vi dock till kommande utredningar att behandla.

## 7.13 Några slutsatser

Vår genomgång av forskningsrapporter och utredningar visar att de förändringar som har skett de senaste åren har lett till att vissa ”myter” eller teser om kommittéerna inte längre är giltiga. Eftersom kommittéväsendet har undersökts förhållandevis sällan samtidigt som det genom sin inneboende flexibilitet fortlöpande kan förändras finns en risk för att tidigare förhållanden lätt kan komma att betraktas som sanningar. Detta kan medföra att kommittéväsendet bedöms felaktigt bl.a. avseende storlek, kostnader och kvalitet.

Arbetsnamnet för denna studie har varit "Kommittéernas kollaps?". Har kommittéväsendet verkligen kollapsat? Svaret på den frågan är både ja och nej. Någon explosionsartad utvecklingen av kostnaderna för kommittéväsendet har vi inte kunnat konstatera. Tvärtom anser vi att det skulle kunna vara mera kostnadseffektivt att utreda frågor inom ramen för kommittéväsendet än att lägga motsvarande utredningar i annan form t.ex. hos myndigheterna. För att få svar på denna fråga skulle det behövas en särskild studie, något som skulle kunna vara en intressant fortsättning på denna studie. Under 1990-talet har antalet utredningar på nytt ökat. Dessa utredningar behandlar dock främst sakfrågor och organisationsutredningar av begränsad omfattning, där utredningstiderna är förhållandevis korta och ansvaret lagts på en mindre grupp eller på särskilda utredare. De stora parlamentariska utredningarna har i stort varken ökat eller minskat i antal under de senaste åren. Däremot har den genomsnittliga utredningstiden varit längre för de parlamentariska utredningar som avslutats de senaste åren.

Kommittéväsendet används däremot enligt vår bedömning för frågor som inte behöver denna institutionella ram. Kommittéväsendets roll och uppgifter har inte förändrats. Utvecklingen av andra alternativa utredningssätt till nuvarande modell skulle kunna medföra positiva förändringar.

En gallring och renodling efter dessa linjer skulle kunna minska kommittéväsendet och göra kvalitetsbestämningen enklare och mera rättvisande eftersom kvaliteten i en utredning avseende en sakfråga och kvaliteten t.ex. i en förhandlingsfråga måste mätas på olika sätt.

Det är viktigt att det finns hållbara definitioner för hur kvalitet skall mätas i olika typer av utredningar. Vi har i funnit att flera olika ansatser är giltiga samtidigt utan att dessa sätts i relation till utredningens art. Att enbart öka antalet akademiker och forskare i utredningsväsendet behöver varken vara tecken på ökad kvalitet eller ökad objektivitet. Kvaliteten måste i stället avgöras genom att man i förväg bestämmer mot vilka normer denna skall prövas. Mot bakgrund av kvalitetsgranskningen som vi genomfört finns det mycket att göra för att försöka öka kvaliteten i utredningsarbetet. Det finns också anledning att närmare försöka beskriva mot vilka kriterier

bedömningen skall ske. Utan sådana kriterier eller normer finns det utrymme för en åsiktsbildning byggd på allmänt tyckande t.ex. att utredningsväsendet var så mycket bättre förr.

Utredningstidernas längd har minskat för samtliga kommittéer mellan 1988 och 1997. Däremot gäller fortfarande sambandet att utredningar av mer omfattande karaktär, särskilt sådana som behandlar politiska frågor, ges längre utredningstid och att politiker medverkar i dessa utredningar. Många expertutredningar leds i dag av chefer inom statsförvaltningen t.ex. generaldirektörer och landshövdingar. En inte obetydlig del av dessa har tidigare i karriären varit politiker. Detta medför att det i dag finns ett visst politiskt inslag inom även s.k. expertutredningar i betydande utsträckning.

Tidigare utredningar har i mycket liten utsträckning behandlat styrningsfrågor. Vi har kunnat konstatera att direktiv med lösliga eller vaga problemformuleringar och instruktioner fortfarande är vanligt förekommande. Vanligast är formuleringar som översyn, utreda och föreslå som första uppgift för kommittén. Detta ger utrymme för tolkning av uppgiften inom vida ramar. Den formella styrningen behöver därför många gånger av detta skäl kompletteras med informell. Vi har inte närmare studerat den informella styrningen. Men genom omfattande informell styrning minskar de facto en kommittés självständiga ställning och för utredningen närmare Regeringskansliet. Detta i sig aktualiserar frågan om vissa frågor verkligen behöver hanteras av särskilda kommittéer. Samtidigt förs de generella direktiven in i allt fler utredningsdirektiv i en form som snarast verkar automatiskt. Det finns enligt vår uppfattning anledning att återgå till de förslag som gavs avseende direktiven i Kommittéreformerna från 1982 och även ta hänsyn till den kritik som riktats mot sättet att använda sig av generella direktiv som framförts av riksdagsrevisorerna.

Flera utredningar har tidigare betonat det unika i det svenska kommittéväsendet. Vi har kunnat konstatera att detta knappast är fallet. Ett kommittéväsende med gamla anor finns i Storbritannien såväl som i Danmark och Finland. Sverige är inte unikt i detta fall snarare är omfattningen av kommittéväsendet och att användningen fortsätter vara så mångfacetterad unik. I det svenska kommittéväsendet läggs frågor av skiftande karaktär vilket enligt vår mening sker alltför automatiskt.

Utredningsväsendet i Danmark har genomgått flera faser av revision och utveckling så har även varit fallet i Finland. Detta har medfört att ett stort antal sakutredningar utförs i annan form än inom kommittéväsendet. Storbritanniens kommittéväsende är förhållandevis litet. Där utförs många utredningar direkt inom departement och ministerier.

Ett unikt drag i svenskt utredningsväsende är däremot remissbehandlingen som är mera omfattande än i andra länder. Genom detta och genom kommittéer med politiskt inslag har utredningsväsendet spelat en central roll för den svenska demokratin. Frågan är om denna roll har ändrats. Det finns t.ex. tendenser som har att göra med direkt och indirekt medverkan i det demokratiska arbetet som håller på att lösa upp den representativa demokratin som form för hur demokratin kan och bör utkrävas. Massmedierna får en allt mer framträdande roll i debatten och styr genom sitt urval också indirekt inriktningen. Intresseorganisationer som tidigare deltog i utredningsarbetet väljer i allt större utsträckning att utnyttja direkt påverkan på tjänstemän och politiker genom lobbyverksamhet.

I en sådan ny tid måste kommittéväsendet reformeras även om det inte går att hävda att det har kollapsat helt.



## 8 Förslag till förändringar av kommittéväsendet

Tidigare forskning och utredningar har, enligt vår bedömning, genomgående angräpat problemen i kommittéväsendet utifrån alltför snäv utgångspunkt. De tidigare studier som vi gått igenom har varit retrospektiva och har analyserat hur kommittéväsendet utvecklats och förändrats. Inte någon utredning har ifrågasatt om formen blivit obsolet i det moderna samhället där olika former för utredningar prövas och där metodutvecklingen har gått vidare.

Diskussionen om kommittéväsendet eventuellt skulle vara för stort eller inte har varken nu eller tidigare tagit upp de egentliga problemen. Kostnaderna är inte särskilt höga och antalet pågående utredningar har för visso varierat kraftigt, men kan egentligen inte sägas vara alltför stort. Det grundläggande problemet är i stället att man använt kommittéer även i sådana fall då det varit lämpligare, varit mer effektivt, eller lett till bättre resultat och högre kvalitet att utreda vissa frågor i annan form.

I det följande redovisar vi i ett antal punkter förslag till förändringar eller förbättringar av det svenska kommittéväsendet. Avslutningsvis lämnar vi också några förslag till frågor som hänger nära samman med kommittéväsendet som borde belysas ytterligare.

## 8.1 Fullfölj intentionerna bakom 1982 års kommittéreform

En rad specialfrågor bör kunna utmönstras från kommittéväsendet t.ex. organisationsfrågor och i stället föras över till andra organ. Är det verkligen nödvändigt att inrätta en ad hoc myndighet (som en kommitté formellt är) för att inrätta en ny myndighet? Är det nödvändigt att inrätta en ad hoc myndighet när en myndighet läggs ned. Arbetsgivarverket har numera ombildats till en arbetsgivarorganisation för de statliga myndigheterna, varför det kanske kan vara något problematiskt att tillföra detta en myndighetsuppgift av detta slag. Men det finns flera stabsmyndigheter som skulle kunna svara för dessa frågor. Kanske skulle också en rad frågor som rör t.ex. skatte- eller socialförsäkringsfrågor i ökad utsträckning kunna utredas vid respektive sakmyndighet.

Kommittéväsendet bör även i fortsättningen utnyttjas för förhandlingslösningar, bl.a. för stora och viktiga politiska frågor där det är väsentligt att uppnå lösningar som kan vara stabila över regeringsskiften.

Kärnan i verksamheten bör vara densamma som i dag och tidigare, nämligen de parlamentariska kommittéerna och de kommittéer där några få politiker medverkar. Dessa har inte blivit färre och dessutom har ökat den genomsnittliga utredningstiden för dessa utredningar ökat från 2 till ca 2,5 år under senare år.

Det saknas i dag en redovisning av omfattningen av myndigheternas utredningsverksamhet. För att kunna bedöma utredningarnas utveckling efter reformen 1982 bör en sådan genomföras. Först då får vi ett tillräckligt bra underlag för att kunna analysera de totala resurserna för det samlade utredandet inom den statliga sektorn eller finansierat av statliga medel.



## 8.2 Utnyttja kommittéerna för tvär- departementala och transsektoriella studier

Kommittéväsendet bör i ökad utsträckning utnyttjas för att hantera den typ av frågor som ligger i gränssnittet mellan olika sakområden och mellan olika discipliner politiska och t.ex. juridiska frågor. Detta gäller dock endast sådana frågor där det t.ex. behövs olika typer av analyser t.ex. av både ekonomiskt och juridiskt slag. Även Riksdagens revisorer har pekat på att departementstillhörighet alltför ofta avgör hur en frågeställning formuleras i direktiven. Nuvarande system med delning till berörda departement borde räcka; någon förändring av den formella styrningen torde inte krävas.

## 8.3 Utnyttja kompetens och resurser som finns i andra länder

Den snäva svenska kompetensen – ibland kanske det i landet bara finns några få eller till och med bara någon som behärskar ett fråge- eller problemkomplex kan hanteras genom att man i ökad utsträckning utnyttjar internationell, av språkskäl framför allt nordisk, kompetens. Ett ökat utnyttjande av kommittéväsendet för förberedelser i EU-sammanhang, som t.ex. Riksdagens revisorer föreslagit, understryker ytterligare detta behov. I det sammanhanget borde det också vara möjligt att undersöka möjligheterna att tillåta även icke svenska medborgare att leda kommittéer.

## 8.4 Öka metod- och utredningskompetensen både hos direktivskrivare och i kommittésekretariaten

Direktiven måste bli klarare och mera distinkta. Detta är egentligen endast ett fullföljande av intentionerna bakom 1982 års kommittéreform och tankarna i statsrådsberedningens promemoria från 1984. Genom detta och en formellt fastställd dialog och tolkning av direktiven kan styrningen förbättras.

Kvaliteten på utredningsbetänkandena behöver öka. Detta behov har vår kvalitetsgranskning av 20 slutbetänkanden helt entydigt pekat på. Med kvalitet avser vi här i första hand tillförlitligheten i dokumentation, data och metoder. Men även analysen i dessa utredningar har i stor utsträckning kritiserats. T.ex. har många granskare anfört att slutsatserna varit väl grundade, men att det samtidigt hade varit möjligt att dra helt andra slutsatser av materialet.

En av fördelarna med kommittéformen är att man till varje utredning kan nybemanna sekretariaten så att högsta möjliga utredningskompetens kan utnyttjas för olika frågor. Detta jämfört med t.ex. de statliga myndigheterna med relativt sett fastare eller mer bundna personalresurser.

## 8.5 Att renodla kommittéväsendet viktigare än att skära ned det

Antalet särskilda utredare har under senare år blivit allt fler när kommittéväsendet vuxit. Många av dessa har till uppgift att syssla med organisationsutredningar eller mer begränsade, ofta tekniskt inriktade sakfrågor. Dessa kan i stället enligt vår uppfattning läggas ut på någon myndighet. En annan möjlighet kan vara att pröva den danska modellen, som innebär att utredningar i stor utsträckning bedrivs i ministeriernas linjeorganisation. När det gäller olika sak-

frågor borde dessa i stället med fördel kunna hanteras inom Regeringskansliet (jfr England och Finland).

Antalet ”andra organ” inom Regeringskansliet (inte mindre än 86 under 1997) borde kunna minska. I de fall de utgör en ad hoc-myndighet som funnits i mera än 10 år kan de antingen överföras alternativt administrativt samordnas med någon myndighet eller avvecklas. I England förekommer sådana permanenta kommittéer endast när det gäller vissa historiskt betingade verksamheter.

## 8.6 Sverige behöver fler komplement till de statliga utredningarna

En viktig uppgift för kommittéväsendet är att medverka i utarbetandet av eller ta fram underlag för politiska lösningar på stora och svåra frågor. Kanske bör man också på nytt pröva tanken att dela upp en del utredningar i två delar. En första faktaunderlagsinriktad del som kan ske utanför kommittéväsendets ram och en andra del med direktiv skrivna med utgångspunkt i ett tidigare producerat faktaunderlag. Denna modell avvisades 1984 i Statsrådsberedningens promemoria, men den vore kanske möjlig att pröva 15 år senare. T.ex. skulle man kunna beställa underlag från exempelvis forskare och sedan utifrån det formulera direktiv och frågeställningar till en utredning. Detta kan vara ett alternativ till att kommittéerna tar in 10 eller 20 forskarrapporter som sedan kanske inte utnyttjas (exemplet Kvinnomaktutredningen).

De statliga utredningarna är många och dominerar ibland debatten. Fristående s.k. Think Tanks är få, utöver SNS, IUI och FIEF finns knappast några sådana oberoende utredningsinstanser. Bara i Washington finns ett 90-tal. Riksdagens utredningsresurser är magra jämfört med t.ex. i Finland och i Storbritannien. Redan i SNS’ demokratiråds rapport från 1995<sup>67</sup> föreslogs att riksdagen skulle kunna ta egna initiativ genom ett nytt slags utredningsinstitut, förslagsvis kallat Riksdagens Offentliga Utredningar (ROU). Detta

<sup>67</sup> *Demokrati som dialog*. Demokratirådets rapport 1995 s. 29f.

som ett sätt för riksdagen att bygga vidare på systemet med utskottsförhör och för att kunna få större möjligheter att ta initiativ.

En annan intressant modell finns i USA, där CBO (Congressional Budget Office) tillkom 1974 i syfte att tillhandahålla kongressen objektiva, icke partsbundna analyser som behövs för beslut i ekonomiska frågor och frågor rörande landets budget. Detta organ producerar rapporter och kostnadsberäkningar, som ett komplement till Vita husets underlag som vanligen tas fram av OMB (Office of Management and Budget).

De politiska partierna borde också kunna tillhandahålla fler alternativa utredningar för den politiska debatten. Det är inte självklart att det statliga utredningsväsendet bör vara den största producenten av utredningar och alternativa politiska handlingsvägar och väcka debatt kring olika alternativ.

## 8.7 Slopa de nuvarande generella direktiven

Vi har i direktivstudien uppmärksammat att de nuvarande generella direktiven tycks skrivas in med närmast automatik sist och i ett särskilt avsnitt - inte integrerat i de övriga uppgifterna - i de kommittéspecifika utredningsdirektiven. Vidare har resultatet av vår kvalitetsgranskning pekat på många problem och det kan inte finnas några rationella eller vettiga skäl för att fortsätta med det nuvarande systemet. Vår slutsats blir därför densamma som Riksdagens revisorers, nämligen att de nuvarande generella direktiven omgående bör slopas. För att något hårdra de fakta vi fått fram, så tycks de generella direktiven närmast förhindra kunna en i analysen integrerad och seriös prövning.<sup>68</sup>

<sup>68</sup> Sedan vår studie avslutats har Statskontoret till Finansdepartementet överlämnat rapporten *Kommittéernas prövning av det offentliga åtagandet – hur sköter de sig* (Rapport 1998:24). Utifrån en konsultrapport som bygger på fallstudier av sex kommittéer konstateras att det nuvarande omprövningsdirektivet behöver förändras.

## 8.8 Kvalitetssäkra kommittéväsendet

Kvalitetssäkring tycks många gånger ha blivit de senaste årens patentlösning, närmast ett mantra. I detta fall är det dock mycket legitimt att använda begreppet. Utredningsväsendet anses ibland ersätta utvärderingar, men utvärderingar brukar kvalitetssäkras genom s.k. metautvärderingar, dvs. utvärderingar av utvärderingssystemen.

Denna typ av metautvärdering av kommittéväsendet saknas i dag helt. Den rapportering kring kommittéväsendet som sker årligen i kommittéberättelsen är rent deskriptiv, och som vi tidigare kunnat konstatera, innehåller denna stora brister. Denna utvärderingsuppgift faller naturligt på Statsrådsberedningen eller kanske i likhet med vad som är vanligt i andra länder, på Finansdepartementet. Men den kan också utföras på annat sätt, t.ex. av oberoende experter.

Det är viktigt att understryka att det inte handlar om någon större organisation för denna uppgift. I stället bör man kunna pröva att lägga ut på forskningsinstitut (motsv.) att olika år belysa olika aspekter av kvaliteten i utredningsarbetet. Några exempel är t.ex. att granska kvaliteten i metod, data och dokumentation samt analys. Ett annat år kanske fokus i utvärderingen av utredningarna bör ligga på om de förslag som tas fram är kostnadsdrivande eller inte.

Kanske behöver också Finansdepartementets roll stärkas speciellt avseende samordning och urval av utredningar som skall till sättas. En sådan stärkt roll har finansministerierna i både Finland och i Danmark. I Storbritannien är den roll som det brittiska finansministeriet har mer oklar.

## 8.9 Sluta utreda samma frågor varje eller vartannat år

Utredningar har många gånger till uppgift att granska kostnadseffektiviteten i någon statligt eller offentligt finansierad verksamhet. Men även utredningarna behöver vara kostnadseffektiva. Eftersom

vi funnit att vissa områden utreds gång på gång (t.ex. presstödet) och att förslag och analys många gånger är starkt repetitiva, skulle kostnadseffektiviteten i utredningsväsendet öka genom en klarare prioritering. Kanske är det bättre att avsätta större resurser första gången och ge utredningen längre tid?

Vi har också kunnat se en helt annan tradition i Danmark. När ett område granskats, brukar det inte utredas på nytt under den närmaste femårsperioden. Detta vare sig utredningsförslagen implementeras eller inte. Många små stegvisa förändringar i regelsystem etc. vållar också stora administrativa kostnader i genomförandeverksamheten. Många skäl talar således för en hårdare granskning och prioritering innan en ny utredning sätts till inom ett område som nyligen varit föremål för utredning.

## 8.10 Analysera om utredningsförslagen är kostnadsdrivande

Vi har konstaterat att kommittéväsendet i sig inte är dyrt. Däremot är det oklart om kommittéväsendet genererar förslag som är kostnadsdrivande. Hans Meijer aktualiserade detta problem redan 1956 i sin avhandling om kommittéerna. Fortfarande saknas dock en bred genomlysning av denna fråga. Några enstaka fallstudier av kommittéer är inte tillräckligt. Denna fråga behöver belysas ytterligare i kommande utredningar om kommittéväsendet.

## 8.11 Analysera remissväsendets betydelse för demokratin och kvaliteten

Ytterligare en fråga som bör belysas i kommande utredningar är remissinstitutets funktion ur framför allt två aspekter, den demokratiska och som kvalitetsinstrument. Vad skulle det egentligen innebära om kvaliteten är låg inte bara i fråga om utredningarnas rapporter utan även i remissvaren. En kvalitetsstudie skulle framför

allt gälla remissvar från RRV, Ekonomistyrningsverket, SCB och Statskontoret.













# Tabellappendix

## 1 Tabeller m.m. till kapitel 3

### 1.1 Databasen samt några data- och mättekniska problem

Vi har konstruerat en databas med fakta om kommittéerna. Uppgifterna bygger primärt på de redovisningar som ges i kommittéberättelserna och i Rixlex-databasen (direktiven), trots att vi har varit medvetna om ganska betydande kvalitetsproblem i rapporteringen. Exempelvis omfattade redovisningen av uppgifter om kommittéerna fram till 1998 års kommittéberättelse kalenderår, medan den ekonomiska redovisningen genomgående avser budgetår. Detta innebär att det är svårt att relatera verksamheten till kostnaderna. Vi har hanterat detta genom att särskilt studera avslutade utredningar och då relatera verksamheten till samtliga kostnader för respektive utredning. Detta problem har dock numera försvunnit eftersom budgetåret från och med 1997 sammanfaller med kalenderåret.

För att ytterligare komplicera bilden omfattar de äldre kommittéberättelserna kalenderår men med förskjutning (t.ex. december 1990 – november 1991). Vi har valt att här bortse från detta.

Ett annat problem är att det finns skillnader i hur de olika departementen tidigare låtit belasta det dåvarande särskilda kommittéanslaget när det gäller vissa för kommittéerna gemensamma kostnader. Eftersom ett arbete nu pågår för att få mera enhetlighet

har vi valt att här bortse från dessa problem. Men problemet har också en annan aspekt. I varje kommittéberättelse finns en redovisning av vilka andra typer av kostnader som belastat kommittéanslaget utan direkt koppling till kommittéernas verksamhet. Som exempel kan nämnas att kostnaderna för denna övriga verksamhet budgetåret 1995/96 uppgick till närmare 20 % av de totala kommittékostnaderna.

Ytterligare ett mättekniskt problem är att departementsindelingen justeras kontinuerligt, och sakfrågor och anslag flyttas mellan olika departement. Vi har inte kunnat justera för dessa förändringar. På grund av dessa snedvridande faktorer gör vi därför i det följande endast undantagsvis vissa redovisningar på departementsnivå.

**Databasens innehåll.** Vi har lagt in de uppgifter som framgår av faktaruta 2 A. Databasen innehåller en rad uppgifter, där det senare visat sig finnas så stora problem att vi inte kunnat utnyttja materialet fullt. T.ex. har uppgifter om utredningsman m.m. varierat mellan olika kommittéer vid olika departement men under samma tidsperiod. Vi har i det följande valt att koncentrera analysen till uppgifter om ordförande/utredare, ledamöter, sakkunniga och experter. Däremot har vi inte närmare analyserat sekretariatens sammansättning och storlek.

## Variabler i databasen

Följande variabler finns med i vår kommittédatabas

- A1 Departement
- B1 Starttidpunkt för utredningen
- C1 Tillsättningsår och månad för ordföranden
- D1 Typ av kommitté (E-L anger olika typer).
- E1 Särskild utredare (utan ledamöter)
- F1 Särskild utredare med ledamöter (opolitiska)
- G1 Särskild utredare med ledamöter varav endast några är politiker
- H1 Kommitté med opolitiska ledamöter
- I1 Kommitté med ledamöter varav endast ett fåtal är politiker
- J1 Parlamentarisk kommitté
- K Utredning utan ledamöter (ej särskild utredare)  
(endast sakkunniga och experter)
- L Övrigt (Organ i RK)
- M1 Kommission (markering av utredning med detta ord)
- N1 Delegation (markering när delegation finns med i rubriken)
- =1 Ordförande/särskild utredare namn och titel
- P1 Genderklassning
- Q1 Totalt antal ledamöter
- R1 Antal politiker bland ledamöterna
- S1 Antal departementstjänstemän bland ledamöterna
- T1 Antal övriga ledamöter
- U1 Totalt antal sakkunniga
- V1 Antal politiker bland de sakkunniga
- W1 Antal departementstjänstemän bland de sakkunniga
- X1 Övriga sakkunniga
- Y1 Totalt antal experter
- Z1 Antal politiker bland experterna
- AA1 Antal departementstjänstemän bland experterna
- AB11 Övriga bland experterna
- AD1 Totalt antal platser i sekretariatet
- AE1 Antalet disputerade i sekretariatet
- AF1 Sekreterare, namn och titel
- AG1 Utredningens beteckning
- AH1 Direktiv(nr)
- AI1 Pågående eller avslutad kommitté
- AJ1 Beräknat slutdatum
- AK1 Antal månader som ordförande finns tillsatt
- AL1 Antal direktivmånader
- AM1 Tidigare total kostnad
- An1 Årets kostnader
- AO1 Antal publikationer
- AP1 Titlar på publikationerna

## 1.2 Fakta om kommittéerna

**Tabell 1** Kommittéväsendets utveckling. Antal kommittéer per departement under perioden 1980–1997. Absoluta tal

	SB	Ju	UD	Fö	S	K	Ek	B	Fi	U	Jo
1980	-	56	6	15	48	24	14	39	-	53	27
1981	-	52	4	16	41	22	14	40	-	45	29
1982	-	50	4	24	38	13	14	39	-	38	33
1983	-	51	10	23	32	10	-	-	46	29	27
1984	-	44	8	17	26	10	-	-	38	23	17
1985	-	36	7	14	23	10	-	-	37	22	13
1986	-	33	4	11	20	7	-	-	40	22	12
1987	2	30	10	9	22	7	-	-	35	20	5
1988	3	22	12	8	15	6	-	-	36	29	2
1989	3	20	11	11	14	8	-	-	30	32	4
1990	3	22	9	9	15	13	-	-	29	24	5
1991	-	22	9	10	21	13	-	-	30	29	8
1992	1	33	11	6	29	13	-	-	47	20	13
1993	1	39	11	10	35	15	-	-	47	14	8
1994	1	37	8	10	30	25	-	-	49	20	7
1995	4	39	9	11	38	29	-	-	47	27	9
1996	2	35	3	14	35	24	-	-	39	22	9
1997	3	37	8	15	46	16	-	-	47	25	11

**Källa:** Kommittéberättelserna för 1981–1998

**Anm:** Med kalenderår avses under perioden 1980–1993 uppgifter inkomna senast den 30 nov. respektive år. För 1994 uppgifter inkomna före den 15 nov. 1994 och för åren 1995–1997 uppgifter inkomna före 31 dec. För 1997 redovisas även i kommittéberättelsen respektive departements organ inom regeringskansliet vilket inte har gjorts de föregående åren. I ovanstående tabell ingår inte dessa organ.



H	A	Ku	Bo	N	I	Kn	C	In	M	Totalt
17	25	-	19	-	39	27	-	-	-	409
14	24	-	19	-	32	27	-	-	-	379
12	22	-	15	-	26	23	-	-	-	351
-	24	-	9	-	27	-	26	-	-	314
-	16	-	4	-	19	-	21	-	-	243
-	14	-	6	-	16	-	20	-	-	218
-	12	-	5	-	15	-	14	-	-	195
-	16	-	6	-	7	-	10	-	7	186
-	15	-	8	-	8	-	9	-	8	181
-	8	-	8	-	7	-	21	-	12	189
-	9	-	6	-	3	-	22	-	15	184
-	11	-	8	-	10	-	26	-	13	210
-	8	16	-	14	-	-	15	-	12	237
-	7	22	-	14	-	-	12	-	23	258
-	10	25	-	15	-	-	11	-	24	272
-	27	16	-	24	-	-	15	-	18	313
-	10	21	-	18	-	-	-	32	14	278
-	11	25	-	17	-	-	-	26	12	299

**Tabell 2**    **Antal direktiv resp. tilläggsdirektiv under perioden 1987–1997**

År	Nya		Tilläggsdir		TOTALT	
	antal	i %	antal	i %	antal	%
1987	55	92	5	8	60	100
1988	66	87	10	13	76	100
1989	56	88	8	12	64	100
1990	76	88	10	12	86	100
1991	102	81	24	19	126	100
1992	96	84	18	16	114	100
1993	124	88	17	12	141	100
1994	121	77	36	13	157	100
1995	133	81	32	19	165	100
1996	102	82	22	18	124	100
1997	134	87	20	13	154	100
<b>Summa</b>	<b>1065</b>	<b>84</b>	<b>202</b>	<b>16</b>	<b>1267</b>	<b>100</b>

Källa: Rixlex

**Tabell 3 Kostnader för kommittéväsendet per departement, 1980–1997 i procent**

	SB	Ju	UD	Fö	S	K	Ek	B	Fi	U
1979/1980	-	8,2	0,7	2,8	12,0	2,6	2,5	5,1	-	11,4
1980/1981	-	8,5	0,6	2,3	12,3	2,7	3,0	6,9	-	13,6
1981/1982	-	9,1	0,5	2,9	12,2	1,9	3,4	8,4	-	10,0
1982/1983	-	12,8	2,3	5,2	15,9	2,4	-	-	10,5	9,1
1983/1984	-	12,8	3,0	5,1	13,3	2,7	-	-	12,9	10,3
1984/1985	-	11,2	3,5	4,5	14,8	3,4	-	-	12,4	8,3
1985/1986	-	14,0	3,6	5,0	9,4	3,2	-	-	14,0	15,1
1986/1987	-	16,2	2,2	3,5	17,1	4,8	-	-	14,9	14,0
1987/1988	-	14,6	2,4	2,6	14,7	3,9	-	-	15,4	11,8
1988/1989	-	12,0	2,8	4,0	17,7	3,1	-	-	13,7	9,9
1989/1990	-	13,9	4,4	4,3	16,6	4,2	-	-	9,7	8,3
1990/1991	-	11,2	5,3	3,5	15,2	4,7	-	-	9,6	12,2
1991/1992	-	9,7	4,5	3,6	15,7	3,7	-	-	16,9	8,4
1992/1993	-	12,5	3,8	2,7	14,7	6,3	-	-	18,2	8,1
1993/1994	-	8,2	21,7	2,2	10,3	8,2	-	-	13,3	5,1
1994/1995	-	10,4	7,0	2,9	12,1	9,8	-	-	15,8	6,3
1996	-	11,1	7,6	4,0	14,3	7,0	-	-	13,8	5,9
1997	-	13,9	6,7	3,5	14,6	6,6	-	-	11,8	9,1

**Anm:** Med budgetår avses för perioden 1979/1980 till 1994/1995 månaderna 1 juli till 30 juni. År 1996 omfattar 18 månader, från 1 juli 1995 till 31 dec. 1996. Detta förlängda budgetårs kostnader har här dividerats med 0,667 för att få jämförbarhet. Budgetåret 1997 motsvarar kalenderåret. I kostnaderna ingår samtliga kostnader som redovisas i kommittéberättelsen för respektive år.

Jo	H	A	Ku	Bo	N /NH	I	Kn	C	In	M	Totalt	Totalt
8,4	2,1	6,3	-	4,5	-	30,7	2,8	-	-	-	100,0	224,3
8,3	2,4	5,8	-	6,2	-	23,0	4,4	-	-	-	100,0	231,9
10,1	1,9	6,5	-	6,5	-	21,9	4,8	-	-	-	100,0	212,4
9,5	-	6,9	-	4,6	-	13,5	-	7,4	-	-	100,0	173,0
6,7	-	7,1	-	4,6	-	14,6	-	6,8	-	-	100,0	171,2
4,0	-	7,3	-	4,2	-	15,0	-	11,4	-	-	100,0	155,8
2,1	-	8,6	-	3,2	-	13,3	-	8,5	-	-	100,0	143,4
1,1	-	7,2	-	3,0	-	10,3	-	5,8	-	-	100,0	151,7
2,5	-	8,7	-	4,6	-	8,5	-	3,7	-	6,6	100,0	186,6
1,4	-	9,4	-	2,3	-	6,5	-	8,6	-	8,5	100,0	189,0
0,7	-	3,8	-	2,4	-	6,0	-	13,2	-	12,3	100,0	210,9
3,7	-	5,7	-	2,4	4,6	-	-	11,2	-	10,8	100,0	247,5
7,5	-	5,9	3,5	-	6,2	-	-	6,9	-	7,4	100,0	233,6
4,8	-	5,1	4,7	-	4,8	-	-	6,2	-	8,2	100,0	237,3
1,9	-	3,4	4,1	-	4,0	-	-	8,6	-	9,0	100,0	366,5
1,7	-	6,6	5,0	-	6,6	-	-	5,5	-	10,4	100,0	262,8
2,5	-	7,3	4,4	-	7,6	-	-	-	6,9	7,5	100,0	303,7
3,7	-	2,8	6,2	-	5,4	-	-	-	8,8	6,9	100,0	310,5

**FAKTARUTA Förteckning över organ 1997**

För 1997 finns följande organ redovisade inom ramen för kommittéväsendet

**Justitiedepartementet**

Ekobrottsberedningen

Arbetsgruppen med uppgift att se över rekryteringen och utbildningen av poliser

**Utrikesdepartementet**

Delegationen för översättning av EG:s regelverk

Svenska nationalkommittén för världsutställningen i Lissabon EXPO '98

Arbetsgrupp för efterforskning av i Östersjön förlista och försvunna fartyg och deras besättningar

Rådet för freds- och säkerhetsfrämjande insatser

Referensgruppen för folkrättsfrågor

Studie om konfliktsförebyggande verksamhet

Arbetsgrupp med uppgift att utforma förslag till en ny svenska Afrikapolitik

Arbetsgrupp med uppgift att belysa konsekvenser av om personer med tidsbegränsade uppehållstillstånd folkbokförs eller ej

Rådet för flykting- och invandringsfrågor

Arbetsgrupp att utarbeta förslag till vissa ändringar i utlänningslagen

Arbetsgrupp med uppgift att utforma förslag till en svenska Asienstrategi

Arbetsgrupp med uppgift att göra en översyn av handläggningen av migrationspolitiska frågor och utlänningsärenden i de fall handläggningen sker såväl i Sverige som utomlands

**Försvarsdepartementet**

Utredningen om ledningsövning för regeringskansliet

Deltagare i möten enligt Köpenhamnsavtalet

Deltagare i möten enligt Bonnöverenskommelsen

Sverige-Norge kommissionen

Delegationen för samarbete inom Försvarsmaterielområdet med Australien

Delegationen för uppföljning av överenskommelsen mellan Sverige och Amerikas förenta stater inom försvarsupp-handlingsområdet

Totalförsvarets folkrättsråd

Försvarsberedningen

Arbetsgruppen för samarbete inom försvarsmaterielområdet med Singapore och Malaysia

Delegationen för samarbete och informationsutbyte rörande vissa försvarsfrågor mellan Sverige och Österrike.

Delegationen för samarbete inom försvarsmaterielområdet med Frankrike

Delegationen för samarbete inom försvarsmaterielområdet med Tyskland

Delegationen för samarbete inom försvarsmaterielområdet med Storbritannien

Styrkommitté rörande samarbete med Polen inom försvarsmaterielområdet m.m.

Arbetsgrupp om informationskrigföring

Styrkommitté rörande samarbete med Ungern inom försvarsmaterielområdet m.m.

Samverkansgrupp om forskning kring nya hot och risker

Arbetsgruppen för utredning om den s.k. ledningskedjan m.m.

**Socialdepartementet**

Samordningsorganet för narkotikafrågor

Delegationen för frågor som rör hälso- och sjukvården i krig

Genomförandegruppen

Arvfondsdelegationen  
 Statssekreterargruppen för beredning och samordning av handikappfrågor inom Regeringskansliet  
 Arbetsgruppen angående behovet av utjämning av kostnadsskillnader mellan kommuner med anledning av verksamhet enligt laget (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade  
 Arbetsgruppen med uppgift att kartlägga, beskriva och analysera verksamheter med föräldrautbildning och föräldrastöd  
 Arbetsgruppen för att se över bidragsgivningen till organisationer verksamma inom alkoholområdet.  
 Arbetsgruppen med uppgift att omstrukturera tandvårdsförsäkringen  
 Interdepartemental arbetsgrupp med uppgift att utarbeta en nationell plan för åtgärder mot kommersiell sexuell exploatering av barn.  
 Interdepartemental arbetsgrupp med uppdrag att utarbeta en rapport om tillämpningen och genomförandet i Sverige av FN:s konvention om barnets rättigheter till Kommittén för barnets rättigheter under artikel 43 i FN:s konvention om barnets rättigheter  
 Arbetsgruppen med uppgift att se över blodplasmaförsörjningen  
 Nationella ledningsgruppen för alkohol- och drogförebyggande insatser  
 Arbetsgruppen för att utreda frågan om kontroll av syntetiska droger

**Kommunikationsdepartementet**  
 Nordisk ämbetsmannakommitté för transportfrågor (NÄT)  
 Uppdrag att utreda förutsättningarna för svenska staten att ur beredskapssynpunkt trygga tillgången på transportkapacitet inom sjö- och luftfartsområdet  
 Uppdrag att förhandla om och teckna preliminärt avtal om en Citytunnel i Malmö

**Finansdepartementet**  
 Arbetsgrupp för lagstiftningsfrågor inför registerbaserade folk- och bostadsräkningar  
 Rådet för utveckling av statsförvaltningen  
 Klarspraksgruppen

**Utbildningsdepartementet**  
 Svenska delegationen av finsk-svenska utbildningsrådet  
 Forskningsberedningen

**Jordbruksdepartementet**  
 Konsumentberedningen  
 Urbefolkningsdelegationen

**Arbetsmarknadsdepartementet**  
 Nämnden för styrelserepresentation (NFS)  
 Jämställdhetsrådet  
 Expertgruppen för arbetsmarknadspolitiska utvärderingsstudier

**Kulturdepartementet**  
 Stat-kyrkadelegationen  
 Arbetsgruppen Kultur i hela landet

**Närings- och handelsdepartementet**  
 Arbetsgrupp för utformningen av ett förnyat gruppundantag för kedjor i detaljhandeln  
 Arbetsgruppen för vissa frågor på konkurrenslagens (1993:20) område

**Inrikesdepartementet**  
 Barn- och ungdomsdelegationen  
 Kooperativa rådet

Arbetsgruppen med uppgift att följa bostadsförsörjningen för svaga hushåll  
 Arbetsgruppen för uppföljning av flyktingar mottagna i en kommun år 1992  
 Föreningsbidragsgruppen  
 Arbetsgrupp för samverkan om geografiska data och geografiska informations-system  
 Arbetsgruppen för insatser mot idrottsanknutet våld  
 Arbetsgruppen för beredning och samordning av svenskt deltagande i EU:s och Europarådets samarbeten på ungdomsområdet  
 Arbetsgruppen med uppgift att kartlägga och analysera idrottens påverkan av EG-fördraget  
 Arbetsgruppen med uppgift att motverka och förebygga rasistiskt våld  
 Arbetsgruppen för att förbättra romernas situation  
 Arbetsgruppen med uppgift att följa och stödja utvecklingsarbetet med medborgarkontor, m.m.  
 Arbetsgrupp för inomhusmiljön m.m.  
**Miljödepartementet**  
 Delegationen för IAEA-frågor  
 Miljövårdsberedningen  
 Delegationen för informationsutbyte rörande Barsebäcksverket, m.m.  
 Statens råd i kärnavfallsfrågor - KASAM  
 Kretsloppsdelegationen  
 Arbetsgruppen med uppgift att utreda avgränsning m.m. av viss mark med särskilt stora naturvärden  
 Arbetsgruppen med uppdrag att förbereda bildandet av ett fastighetsekonomiskt bolag  
 Förhandlare för beredning av vissa frågor om nytt dubbelspår inom Järfälla kommun  
 Utredning m.m. av använt kärnbränsle av äldre datum

Nationell samordnare på kärnavfallsområdet

**Tabell 4 Kommittéernas förseningar**

	Försening	I förtid	I tid	Totalt <sup>69</sup>
<b>1988</b>				
- antal kom.	22	3	19	44
- i %	43 %	7 %	50 %	100 %
- antal mån.	203	11	-	-
- i genomsnitt	9,2	3,6	-	-
<b>1989</b>				
antal kom.	32	2	12	46
- i %	70 %	4%	26%	100 %
antal mån.	295	32	-	-
i genomsnitt	9,2	1	-	-
<b>1992</b>				
antal kom.	47	13	26	86
- i %	55%	15 %	30 %	100 %
antal mån.	256	65	-	-
i genomsnitt	5,4	5,0	-	-
<b>1993</b>				
antal kom.	42	3	25	70
- i %	60 %	4 %	36 %	100 %
antal mån.	229	39	-	-
i genomsnitt	5,4	13	-	-
<b>1996</b>				
antal kom.	60	3	44	107
- i %	56 %	3 %	41 %	100 %
antal mån.	282,5	3	-	-
i genomsnitt	9,4	3	-	-
<b>1997</b>				
antal kom.	64	15	65	144
i %	44 %	11 %	45 %	100 %
antal mån.	268	44,5	-	-
i genomsnitt	4,2	3	-	-

<sup>69</sup> Det har inte varit möjligt att få fram uppgifter för samtliga utredningar som avslutats respektive år. Bl.a. saknas för en rad kommittéer angiven sluttidpunkt i direktiven.



**Tabell 5 Klassningsschema för ordförande**

<b>Experter</b>	
Forskare	Professor
Forskare	docent
Forskare	universitetsadjunkt
Forskare	fil.dr
Forskare	ekon.dr
Forskare	forskningschef
Forskare	jur.dr
Forskare	universitetsrektor
Forskare	tekn.dr
Forskare	ekon.lic
Jurist	jurist
Expert	Språkexpert
Expert	landskapsdir.
Expert	överläkare
Expert	generalmajor
Expert	generallöjtnant
Expert	Överste
Expert	projektledare
Expert	Ekonom
Expert	lektor
Expert	rektor
Expert	civ.ing
Expert	frilansskribent
Expert	civ.ek
Expert	militärsakkunnig
<b>Departementstjänstemän</b>	
Rättschef	expeditionschef
Departement tjm	kansliråd
Departement tjm	Dep.råd
Departement tjm	rättschef
Departement tjm	dep.sekr
Departement tjm	Ekonomiskt råd
Departement tjm	budgetchef
Departement tjm	utbildningsråd
Departement tjm	finansråd
<b>Statstjänstemän</b>	
statlig chef	Landshövding
statlig chef	GD
statlig chef	ambassadör
statlig chef	överdirektör
statlig chef	riksbankschef
statlig chef	länsöverdirektör
statlig chef	JK
statlig chef	Jämo
statlig chef	JO
statlig chef	NO

statlig tjm	kanslichef
statlig tjm	förvaltningsdirektör
statlig tjm	länsråd
statlig tjm	universitetsdir.
statlig tjm	länsbostadsdir.
statlig tjm	överförmyndaren
statlig tjm	övrig
statlig tjm	avd.chef
statlig tjm	byråchef
<b>Kommun och Landsting</b>	
kommunal tjm	utbildningsledare
kommunal tjm	t.ex. skoldir.
<b>VD offentlig sektor</b>	
VD off. tjänst	Vd off
VD off. tjänst	Dir. off. sekt
<b>VD privat sektor</b>	
VD privat	VDp
<b>NGO</b>	
NGO	intresseorg
NGO	försäkringsk.dir
NGO	kommunförbdir
<b>Politiker</b>	
Politiker central	Statsråd
Politiker central	statssekreterare
Politiker central	planeringschef
Politiker central	pol. sakkunnig
Politiker central	statsminister
Politiker lokal	Kommunalsråd
Politiker lokal	landstingsråd
Riksdagsman	Riksdagsman
<b>Övriga</b>	
Riksdag tjm	tjänstemän
riksdagen	
<b>Svårkodade</b>	

## 2 Tabeller m.m. till kapitel 4

### FAKTARUTA: URVALSMETOD

De 185 betänkandena sorterades i stigande kostnadsföljd, där den utredning som kostat mest fick nr. 185. Kvartilerna innehåller följande:

<i>Kvartil/strata</i>	<i>Kostnad i tkr</i>	<i>Antal</i>
Q1	596	47
Q2	1 198	46
Q3	2 235	46
Q4	16 344	46

Inom varje kvartil som utgör ett stratum sorterades utredningarna efter om det varit en särskild utredare som lett dem, om de varit parlamentariska kommittéer eller kommittéer med parlamentariska inslag. Inom var och en av dessa grupper sorterades utredningarna också efter hur länge de pågått (mätt i månader). Utredningstidens längd definierades som den tid som gått från det att utredare eller ordförande förordnats till dess att sekretariatet avvecklats. Om den sista uppgiften saknas, den månad då rapporten överlämnades till ansvarigt statsråd.

Först gjordes ett systematiskt urval om 30 rapporter på följande sätt. Antalet betänkanden som drogs ur varje kvartil var 25 % ur den första, 50% från den andra och tredje samt 25% från den fjärde. Det resulterade i att 8 valdes från Q1, 15 från Q2, Q3 och 7 från Q4 enligt följande formel, dvs. jämnt fördelat över betänkandena med avseende på kostnaden:

$\text{kvartilantal}/(185) * 30.$

Q1	$47/185*30 = 8 (7,621)$
Q2-3	$92/185*30 = 15 (14,918)$
Q4	$46/185*30 = 7(7,459)$

Ur denna lista om 30 betänkanden gjordes slutligen ett kvalitativt urval om 20. En bortvalprincip var att ta bort några betänkanden från departement som blivit överrepresenterade. Utredningen om staten och trossamfunden valdes bort, då den bestod av en rad slutbetänkanden från flera olika kommittéer.

**Tabell 6 Dokumentation, data och metod i utredningarna**

SOU	Dokumenta- tion	Data	Metod
Offentlig djurskyddstillsyn	(++)(+)	(- )(- -)	(-)(-)
Budgetlag	(- )(+)	(- )(+)	(- )(+)
Reform och förändring (RUT-93)	(-)(-)	(-)(-)	(-)(-)
Borgenärsbrotten	(- )(- -)	(++)(+)	(++)(- -)
Banverkets myndighetsroll	(- )(- -)	(- )(- -)	(- )(- -)
Presumptionsregeln i exproprioationslageten	(- )(+)	(+)(+)	(-)(+)
Ekobrottsforskning	(?)(-)	(?)(-)	(+)(?)
Kameraövervakning	(-)(++)	(-)(++)	(++)(++)
Den kommunala självstyrelsen och grundlagen	(- )(-)	(-)(- -)	(- )(- -)
Ökad konkurrens i handeln med livsmedel	(-)(- -)	(- )(- -)	(- )(-)
Arbetstid: längd, förläggning och inflytande	(+)(- -)	(+)(?)	(+)(?)
Ansvar för valutapolitiken	(++)(++)	(++)(-)	(++)(+)
Svenskhemmet Voksenåsens förvaltningsform	(-)(-)	(+)(?)	(- )(- -)
Totalförsvaret och frivilligorganisationerna	(- )(- -)	(- )(-)	(- )(- -)
Agenda 21 i Sverige	(- )(- -)	(- )(-)	(- )(- -)
Att lämna skolan med rak rygg	(++)(- -)	(++)(- -)	(++)(-)
Stöd i föräldraskapet	(++)(+)	(-)(- -)	(-)(+)
Bemötandet av äldre	(- )(- -)	(- )(- -)	(- )(- -)
Förbud mot diskriminering i arbetslivet p.g.a. sexuell läggning	(+)(-)	(-)(-)	(+)(-)
Generella konstnärsstöd	(- )(- -)	(- )(-)	(- )(+)

**Tabell 7 Kostnadseffektiviteten och objektiviteten**

SOU	Kostnads- effektivitet	Objektivitet
Offentlig djurskyddstillsyn	(-)(-)	(++)(+)
Budgetlag	(-)(+)	(-)(-)
Reform och förändring (RUT-93)	(0)(-)	(++)(+)
Borgenärsbrotten	(++)(-)	(++)(-)
Banverkets myndighetsroll	(-)(-)	(-)(-)(-)
Presumptionsregeln i expropriationslageten	(-)(0)	(-)(++)
Ekobrottsforskning	(+)(?)	(-)(?)
Kameraövervakning	(-)(+)	(-)(+)(+)
Den kommunala självstyrelsen och grundlagen	(-)(-)(-)	(++)(-)
Ökad konkurrens i handeln med livsmedel	(+)(-)	(++)(-)
Arbets tid; längd, förläggning och inflytande	(?)(?)	(-)(?)
Ansvar för valutapolitiken	(++)(+)	(++)(++)
Svenskhemmet Voksenåsens förvaltningsform	(-)(?)	(+)(?)
Totalförsvaret och frivilligorganisationerna	(-)(-)(-)	(-)(-)(-)
Agenda 21 i Sverige	(-)(-)	(-)(-)
Att lämna skolan med rak rygg	(++)(-)	(++)(-)
Stöd i föräldraskapet	(-)(-)(-)	(++)(+)
Bemötandet av äldre	(-)(-)(-)	(-)(-)(-)
Förbud mot diskriminering i arbetslivet p.g.a. sexuell läggning	(-)(-)(-)	(-)(+)
Generella konstnärsstöd	(-)(-)(?)	(+)(-)

### 3 Tabeller m.m. till kapitel 5

#### Kodningsschema för direktivstudien

Kol. 1	Direktivnummer
Kol. 2	Departement som skrivit direktivet
Kol. 3	Antalet utredningsmånader som anges i direktivet enligt slutdatum
Kol. 3	Form som anges i direktivet.
• s	särskild utredare
• k	kommitté
• kp	parlamentarisk kommitté
• kom	kommission
• råd	råd
• del	delegation
• beredn	beredning
Dessutom förekommer beteckningarna organisationskommitté som angivits som k,org och arbetsgrupp k,a. De direktiv som är tilläggsdirektiv har kodas även med t.	
Kol. 4-8 Innehåller bedömning av direktivens huvudsakliga inriktning i fem olika områden. Direktivens syften har klassats i en eller flera av dessa områden.	
• kol. 4	organisationsförändring
• kol. 5	lagändring
• kol. 6	sakfråga
• kol. 7	fråga med tydlig politisk inriktning
• kol. 8	EU-frågeställning
Kol. 9	Bedömning av hur många delfrågor som utredningen avses lösa.
Kol. 10	Generella direktiv, om sådana angivits eller inte.
Kol. 11 Internationell jämförelse som del av uppdraget. I kolumnen anges om det i direktivet anges att internationella jämförelser bör göras eller om frågan bör relateras till gällande beslut eller inriktning inom EU. Om det primära syftet med utredningen är EU-anknutet har istället kolumn 8 markerats. Följande koder finns	
•I	internationell jämförelse flera länder
•EU	jämförelse med EU
•N	Jämförelse med nordiska länder
•Namngivet land i det fall ett land särskilt anges.	
Kol. 12	Uppprepning av direktivets nummer
Kol. 13	Uppdrag. I denna kolumn anges de nyckelord som karaktäriserar uppdragets art t.ex. se över, utarbeta, föreslå m.m.
Kol. 14	Ämne. Här anges utredningsuppdragets ärendemening.
Kol. 15	Uppprepning av direktivets nummer
Kol. 16	Anteckningar

Tabell 8 Direktiv till utredningar med lång utredningstid, 1997

Direktiv nr	Departement	Tid	Typ	Ärendemening
48	Ju	24	s	Förverka vinning av brott
87	Ju	24	råd	Utvärdering av 1998 års val
97	Ju	24	s	Översyn av hyreslagstiftningen och systemet för prövning av hyres- och arrendemål
118	Ju	24	k	Översyn av den varumärkesrättsliga lagstiftningen
75	Ju	25	kp	Utvärdering av sambolagen m.m.
119	Fi	26	s	Den svenska finansiella sektorns internationella konkurrenskraft
55	U	28	k	Uppföljning av resursfördelningen till fristående skolor
101	SB	28	kp	Utredning om folkstyret i Sverige inför 2000-talet
102	Jo	28	k	En ny rennäringspolitik samt översyn, stöd, administration, lagstiftning
106	Fö	28	ka	Översyn av totalförsvarspliktens tillämpning och andra pliktfrågor
147	S	28	k	Vård i livets slutskede
120	U	31	kp	Biotekniken i samhället - möjligheter och risker
145	NH	37	råd	Ett råd för konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor
135	S	38	del	Delegation för uppföljning av riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
80	In	40	kp	Den regionala samhällsorganisationen
134	Ku	47	kp	Utvärdering av marksänd digital TV, m.m.

**Anm:** Förkortningarna i kolumn Typ: s= särskild utredare, k=kommitté, kp= parlamentarisk kommitté, råd = kommitté benämnd råd, del= kommitté benämnd delegation, ka = kommitté benämnd arbetsgrupp

**Tabell 9 Direktiv till utredningar med kort utredningstid, 1997**

Dir.nr	Dep	Tid	Typ	Ärendemening
53	In	3	s	Försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län
60	Fö	3	s	Lokalisering av ytterligare verksamhet vid FMV till Arboga
99	NH	3	k	Näringslivsinsatser för Polen
107	Ju	3	s	Bildandet av Ekobrottsmyndigheten
10	C	4	s	Introduktion nyanlända invandrare samt ny myndighetsstruktur för integration
23	Ku	4	s	Etablering av ett Nobelcenter i Stockholm
78	K	4	s	Organisation och samordning av den interregionala persontrafiken
110	M	4	k	Miljöbalken - utbildning inför ikraftträdandet
137	S	4	s	Företagares rätt till ersättning från arbetslöshets och socialförsäkringen
142	In	4	s	Översyn av statsbidragen till invandrarnas riksorganisationer m.fl.
64	NH	5	s	Det statsstödda exportfinansieringssystemet m.m.
71	S	5	s	Översyn av socialförsäkringsnämnderna
72	Fi	5	s	Effektivare statlig inköpssamordning
76	Ju	5	s	Aktiekapital och redovisning i utländsk valuta
96	In	5	s	Vidgad försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet
114	NH	5	k	Hinder för handel och investeringar i Östersjöreg.
6	UD	6	s	Ansvarsfördelning vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut
58	Ku	6	s	Översyn av arbetsmarknadspol. i förhållande till konstnärstyrket
113	S	6	s	Översyn av statens institutionsstyrelse, org. m.m.
117	In	6	s	Bildandet av en integrationsmyndighet
125	Jo	6	s	Myndighetsorganisation på jordbrukets område mot bakgrund av det svenska EU-medlemskapet
132	Jo	6	k	Behovet av utredningsverks. och analyser med ekonomisk inriktning inom det Jordbrukspol. omr.
139	SB	6	s	Särskilda flygtransporter för regeringen
141	Jo	6		Konkurrenssituationen för det svenska yrkesfisket

**Anm:** s=särskild utredare, k=kommitté



# Can Government Commissions Solve All Problems? A Summary

At the end of most chapters in this report there is a special section where the results are summarised. The summary consists of an account of all studies that have been undertaken. As an introduction we discuss why it is so important to scrutinise existing procedures in order to make changes and improve the Swedish system of governmental commissions.

To end with, our most important conclusions and proposals for changes and improvements are presented in short form.

## 1 Why yet another Report on Governmental Commissions?

The most important purposes of this report has been to provide an amplification to earlier analysis undertaken and to change focus to some questions, i.e. concerning the quality of the reports emanating from the governmental commissions.

One of the most important issues we have identified deals with what we might call the problem of "over-use" of the system. During the last decade many commissions have been appointed to deal with the very same problems or the very same issues. Yet another problem is that only approximately 25 per cent of these commissions handle big and politically important issues.

**The commissions provide facts and analysis on which political decisions are made in most cases**

The Swedish system of governmental commissions dates back more than 400 years. Research and inquiries concerning these commissions have been undertaken for at least a century.

Why has it been important and relevant to scrutinise the commissions once more? There are actually many reasons why this study has been necessary. It is generally so that nearly all changes to society have been decided by Government or by Parliament based on propositions or assessments made by a commission.

Issues concerning the composition of the commissions, the number of parliamentary commissions, etc. have repeatedly been studied by political scientists. Case studies, analysing the decision-making process in a commission, have now and again been undertaken. Many times there has been formulated in terms of how the system of governmental commissions provide an arena where politicians, experts and civil servants meet and produce new policies.

Ernst Wigforss, a legendary Swedish minister of finance during the 40s has described in his memoirs the role of the politician in this context as that of an amateur. The politician forms the link between the experts and the citizens. This description is still accurate. In the 60s and the 70s, however, the participation of different interest organisations increased. This has been less frequent during this last decade.

The commission reports have another important function. Governmental proposals and bills to parliament more often than not are built on these reports - not necessarily on their proposals - but more on the facts and statistical breakdowns as well as the analyses they have presented.

Therefore it is of the utmost importance for the implementation of the democratic decision-making process that the Government's steering of the commissions is efficient and effective and that the quality of these reports on which political decisions are based is high, or at least acceptable. Or expressed more provocatively, poor

quality in these aspects could threaten the quality of the decisions made by the government and Parliament.

Therefore, the commissions have an important task but - as in other areas of the public sector - there are strong reasons for modernising the present system. One way of achieving this might be to adopt the Finnish practice of conducting work of similar nature, in projects in the ministries, thus increasing the use of the analytical capacity which already exists in the governmental agencies, at the universities, etc.

### **The need for high quality**

An important purpose of this study has been to find out whether the quality of the reports from the governmental commissions is acceptable. This aspect has not been in focus in the earlier studies.

As we see it, one of the most important tasks for the commissions is to provide a good basis for political decisions.

Another important purpose has been to find possibilities for modernisation and improvement and to stimulate the debate on these questions. Concurrently, our aim has been to describe how the commissions over time have developed in number as well as in cost.

Finally we have compared the Swedish system with its counterparts in Denmark, Finland and the UK.

## **2 Studies and Methods**

In order to illustrate these issues we have undertaken four different studies. The first describes facts about the commissions mainly taken from the official yearbooks on commissions and from the Rixlex-database (Swedish database on facts of the government decisions and new laws). It contains a description of the number of commissions, their cost and how they have changed over time,

whether the inquiries had shorter or longer time to their disposal, how the chairpersons were selected, etc.

Another study concerns the quality of the reports during recent years. Special reviewers have evaluated documentation, data methods, objectivity, etc. in a selection of 20 final reports published by these commissions in 1996 and 1997.

The third study deals with the direction of the commissions, especially the specific directives given to a commission. The contents of the 154 directives issued by the government in 1997 have been analysed. The purpose of the analysis has been to illustrate, for example, the kind of questions that are most or least frequently raised. This, in its turn, provides the answer as to why and for what purposes commissions are set up.

The fourth study has been undertaken in order to describe the counterparts to the commissions in Denmark, Finland and the UK. Our purpose has been to make comparisons with the Swedish system and to present ideas and concepts which could be adopted as a way of complementing and improving our system.

In addition to these four studies, we have also reviewed earlier studies and reports and some academic studies on this subject. This review has been selective, focusing on some themes and questions which have arisen frequently in the public debate concerning commissions. These earlier results and findings regarding Government Commissions have been tested against the findings of our own studies. We then discuss whether the earlier findings, or "myths" as we call them are still valid or relevant.

### 3 Some conclusions and recommendations

*The traditional role of the commission as a tool for making compromises and achieving consensus still exists, but its importance has reduced.* The number of commissions in the form of special investigators has increased and the numbers of participants from the political parties and from different kinds of interest organisa-

tions have decreased. Any suggestions that the most important task for a commission is to accomplish compromises and consensus is therefore more mythical than ever in reality.

Similarly, the concept that a major task for the commissions is to solve important political questions is not as relevant today as previously. The number of commissions has once again increased during the last couple of years but, at the same time, they have been presented with many different kinds of tasks - not only the major political issues.

Strictly speaking, only two different kinds of commission can be appointed; a commission with a chairperson (e.g. parliamentary commission) and inquiries headed by special investigators. In practice, however, many different names and concepts are used.

A common assertion raised in the public debate concerning commissions is that there are far too many of them. So called "hard pruning" of commissions took place in the early 1920s and 1980s. The number of commissions is not excessive per se, but the number of subjects addressed is. Plainly many of the subjects could be better dealt with by using other expert services available. Nearly 20 per cent of the resources of the ministries, on the other hand, are spent on the commissions.

*Commissions are used to solve all sorts of problems.* If one studies what kinds of questions or problems commissions are appointed to solve it is obvious that the appointment of a commission is considered to be the ideal solution to all manner of problems. As we have found out when studying other countries, there are a whole range of other ways of doing this, which could and should be tried in Sweden. Earlier periods of reducing the number of commissions coincided with the issuing of new commission guidelines, e.g. in 1982, when it was stated that inquiries to an increasing degree should be handled by government agencies and not by commissions. Despite this, our studies show that all sorts of subject areas are covered by the commissions. One problem, however, seems to have been the difficulty in handling new subject matters, such as preparations concerning the Swedish participation in the European Union.

*Many commissions are generally appointed shortly before general elections.* Earlier studies have analysed how the commissions are affected by a general election to Parliament, both four months ahead of the election and in the months following. Our analysis shows that the number of commissions appointed increased strongly before the elections in 1991 and in 1994, but not before the 1988 or the 1998 elections.

*The myth about objectivity and high quality in the reports from the commissions.* Our study on the quality of the reports has demonstrated that they are sorely lacking in quality. This is especially true with regard to data documentation, methods and analyses. We also conclude that just because a question is handled by a special commission does not automatically guarantee that the basis for the subsequent political decision-making process will be backed by material of high quality.

*New arenas for lobbying and influencing from the interest organisations.* We can also draw the conclusion that the earlier strong trend towards an increasing participation by the organisations and by the political parties has ceased. The earlier trend is today reduced to a myth.

*The uniqueness of Swedish commissions.* This is yet another myth, that our findings put an end to. The Swedish system is unique possibly in the sense it is older than its equivalents in other countries and possibly also more comprehensive.

*Problems concerning control over and direction of the commissions.* The assertion that existing means of controlling and directing of the commissions is good is also a myth and should at least be modified. The specific directives that each commission receives are often vague and ambiguous. The general directives to all commissions are not appropriately applied to or integrated into the special directives.

*The basis on which political decisions are made can be processed in other ways than by commissions.* Finally, it has often been assumed that the appointment of a commission should be the only way to provide a basis for reforms and main decisions. This myth seems to be still alive, in spite of the guidelines from 1982, which

emphasised other alternatives. In contrast to other countries, Sweden still has few independent foundations for inquiries or research or so called Think tanks.

### **How to improve the Swedish Government commissions**

We have described in this report a whole range of shortcomings in the Swedish system of commissions. We are well aware, however, that the system also contains many advantages. But exactly that fact underlines the importance of undertaking different actions to improve the system and to strengthen it. In this report we describe suggestions for improvements and also point out some other aspects that in our opinion should be investigated. The most important of our suggestions are the following.

*The commissions must be quality-certified.* The quality of the reports are not acceptable, especially as regards the quality of documentation, data and methods. Whatever critique that can be articulated about our method for measuring the quality, the fact remains that our study has demonstrated serious defects throughout the reports. We have had no interest whatsoever in measuring the quality of the individual reports, but have striven to get the overall picture, which without doubt indicates that measures have to be taken as regards the quality in the above mentioned aspects.

We have also pointed to the fact that the Swedish commissions handle what is handled in other countries in other forms for evaluating sectors and activities. The quality check for these different forms of evaluating activities is handled by so called meta-evaluations. One way to achieve this could be to complement the annual account published by the ministries with different evaluations of the system.

The quality may also be augmented in the long run by *increasing the methodological competence* of those responsible for formulating the special directives to the commissions and of the secretariates of the commission.

Yet another means to achieve this would be to *make use of existing competence and resources in other countries*. As the Swedish language is not widely used this might have to apply primarily to the Nordic countries. Today it is a condition that the chairperson of a commission must be a Swedish citizen, a condition that ought to be changed now Sweden has joined the European Union.

*Stop investigating the same questions every or every other year*. We have proved that the lifetime of an average inquiry today is shorter than earlier, but by comparison with other countries, it can hardly to be considered very short. That a problem is investigated repeatedly may, on the other hand, be a sign that the time devoted is too short. Lack of competence might be another explanation, the significance of which we have not investigated.

*More important to refine the commissions than to reduce their number*. We have suggested that certain types of inquiries, i.e. re-organisations of the government agencies, which have grown in numbers during the last few years, could be handled outside the commissions. Further, we have suggested that some organs, organizations and delegations of a more or less permanent character should be excluded from the ad hoc commissions. One of the important positive factors within the system of ad hoc commissions is the flexibility of the resources.

*Commissions should increasingly be used for cross-ministerial and trans-sectorial studies*. Each commission belongs to a certain Ministry and more often than not they deal with questions concerning that Ministry.

*Sweden needs a greater number of complements to the governmental commissions*. This could be accomplished by more think tanks, by more resources to Parliament for conducting investigations, by the political parties, etc



## Förteckning över ESO:s tidigare publicerade rapporter

**Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO)** är en kommitté (B 1981:03) under Finansdepartementet. Dess huvuduppgift är att bredda och fördjupa underlaget för budgetpolitiska och samhällsekonomiska avgöranden. En särskild uppgift är att belysa frågor om den offentliga sektorns effektivitet och produktivitet. Expertgruppen arbetar främst genom att lämna uppdrag till myndigheter, institutioner och forskare. Rapporterna publiceras i departementsserien eller i annan lämplig form.

### I Ds-serien har ESO tidigare utgivit följande rapporter

#### 1982

- Perspektiv på besparingspolitiken (Ds B 1982:3)
- Inkomstfördelningseffekter av livsmedelssubventioner (Ds B 1982:7)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 1. Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken (Ds B 1982:9)
- Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena (Ds B 1982:10)
- Ökad produktivitet i offentlig sektor – en studie av de allmänna domstolarna (Ds B 1982:11)

#### 1983

- Staten och kommunernas expansion – några olika styrmedel (Ds Fi 1983:3)
- Enhetligt barnstöd? (Ds Fi 1983:6)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 2. Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hus-hållsekonomi och budgetunderskott (Ds Fi 1983:7)
- Minskad produktivitet i offentlig sektor – en studie av patent- och registreringsverket (Ds Fi 1983:18)
- Driver subventioner upp kostnader? – prisbildningseffekter av statligt stöd (Ds Fi 1983:19)
- Administrationskostnader för några transfereringar (Ds Fi 1983:22)
- Generellt statsbidrag till kommuner – modellskisser (Ds Fi 1983:26)
- Produktivitet i privat och offentlig tandvård (Ds Fi 1983:27)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 3. Budgetunderskott, portföljval och tillgångs-marknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m.m. (Ds Fi 1983:29)
- Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg (Ds Fi 1983:30)
- Administrationskostnader för våra skatter (Ds Fi 1983:32)

**1984**

- Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster? (Ds Fi 1984:2)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 4. Budgetunderskott, utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter. Budgetunderskott, efterfrågan och inflation (Ds Fi 1984:3)
- Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt – behov och tänkbara utformningar (Ds Fi 1984:7)
- Är subventioner effektiva? (Ds Fi 1984:8)
- Marginella expansionsstöd – ekonomiska och administrativa effekter (Ds Fi 1984:12)
- Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard (Ds Fi 1984:17)
- Parlamentet och statsutgifterna – hur finansmakten utövas i nio länder (Ds Fi 1984:18)
- Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser – en metod att främja effektiviteten i offentlig tjänsteproduktion (Ds Fi 1984:19)

**1985**

- Statsskuldräntorna och ekonomin – effekter på inkomst- och förmögenhetsfördelningen samt på den samlade efterfrågan i samhället (Ds Fi 1985:2)
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom offentligt bedriven hälso- och sjukvård 1960<sup>§</sup>1980 (Ds Fi 1985:3)
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom den sociala sektorn 1970<sup>§</sup>1980 (Ds Fi 1985:4)
- Transfereringar mellan den förvärvsarbete och den äldre generationen (Ds Fi 1985:5)
- Frivilligorganisationer – alternativ till den offentliga sektorn? (Ds Fi 1985:6)
- Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor – förstudie (Ds Fi 1985:7)
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom vägsektorn (Ds Fi 1985:9)
- Skatter och arbetsutbud (Ds Fi 1985:10)
- Sociala avgifter – problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst (Ds Fi 1985:11)
- Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet – möjligheter, problem och erfarenheter (Ds Fi 1985:12)

**1986**

- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom armén och flygvapnet (Ds Fi 1986:1)
- Samhällsekonomiskt beslutsunderlag – en hjälp att fatta beslut (Ds Fi 1986:2)
- Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning (Ds Fi 1986:3)
- Effekter av statsbidrag till kommuner (Ds Fi 1986:7)
- Byråkratiseringstendenser i Sverige (Ds Fi 1986:8)
- Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse (Ds Fi 1986:12)
- Offentliga tjänster – sökarljus mot produktivitet och användare (Ds Fi 1986:13)
- Kostnader och resultat i grundskolan – en jämförelse av kommuner (Ds Fi 1986:14)
- Regleringar och teknisk utveckling (Ds Fi 1986:15)
- Socialbidrag. Bidragsmottagarna: antal och inkomster. Socialbidragen i bidragssystemet (Ds Fi 1986:16)
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom den offentligt finansierade utbildningssektorn 1960<sup>§</sup>1980 (Ds Fi 1986:17)
- Offentliga utgifter och sysselsättning (Ds Fi 1986:29)

**1987**

- Att leva på avgifter – vad innebär en övergång till avgiftsfinansiering? (Ds Fi 1987:2)
- Vägar ut ur jordbruksprisregleringen – några idéskisser (Ds Fi 1987:4)
- Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen 1970-1980 (Ds Fi 1987:6)
- Produktkostnader för offentliga tjänster – med tillämpningar på kulturområdet (Ds Fi 1987:10)
- Integrering av sjukvård och sjukförsäkring (Ds Fi 1987:11)

**1988**

- Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala barnomsorgen (Ds 1988:1)
- Från patriark till part – spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare (Ds 1988:4)
- Produktivitetsutvecklingen i kommunal barnomsorg 1981-1985 (Ds 1988:5)
- Prestationer och belöningar i offentlig förvaltning (Ds 1988:18)
- Subventioner i kritisk belysning (Ds 1988:28)
- Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheter från en besparingsteknik (Ds 1988:34)
- Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting (Ds 1988:51)
- Alternativ i jordbrukspolitiken (Ds 1988:54)
- Kvalitet och kostnader i offentlig tjänsteproduktion (Ds 1988:60)
- Vad kan vi lära av grannen? Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning (Ds 1988:68)

**1989**

- Hur man mäter sjukvård – exempel på kvalitets- och effektivitetsmätning (Ds 1989:4)
- Lönestrukturen och den "dubbla obalansen" – en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor (Ds 1989:8)
- Beställare-utförare – ett alternativ till entreprenad i kommuner (Ds 1989:10)
- Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet (Ds 1989:23)
- Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje? En jämförelse mellan Norge och Sverige (Ds 1989:26)
- Produktivitetsmätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet (Ds 1989:42)
- Bostadsstödet – alternativ och konsekvenser (Ds 1989:47)
- Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring: citykommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö (Ds 1989:56)
- Hur ska vi få råd att bli gamla? (Ds 1989:59)
- Arbetsmarknadsförsäkringar (Ds 1989:68)

**1990**

- Bostadskarriären som förmögenhetsmaskin (Ds 1990:29)
- Skola? Förskola? Barnskola! (Ds 1990:31)
- Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall (Ds 1990:36)
- Sjukvårdskostnader i framtiden – vad betyder åldersfaktorn? (Ds 1990:39)
- Läkemedelsförmånen (Ds 1990:81)

**1991**

- Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning (Ds 1991:19)
- Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor (Ds 1991:20)
- Vad kostar det? Prislista för statliga tjänster (Ds 1991:26)
- Det framtida pensionssystemet – två alternativ (Ds 1991:27)
- Skogspolitik för ett nytt sekel (Ds 1993:31)
- Prestationsbaserad ersättning i hälso- och sjukvården – vad blir effekterna?

- (Ds 1991:49)
- Ostyriga projekt – att styra och avstyra stora kommunala satsningar (Ds 1991:50)
- Marginaleffekter och tröskeleffekter – barnfamiljerna och barnomsorgen (Ds 1991:66)
- SJ, Televerket och Posten – bättre som bolag? (Ds 1991:77)

### 1992

- Skatteförmåner och särregler i inkomst- och mervärdeskatten (Ds 1992:6)
- Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken – eller tvärtom? (Ds 1992:12)
- Växthuseffekten – slutsatser för jordbruks-, energi- och skattepolitiken (Ds 1992:15)
- Fattigdomsfällor (Ds 1992:25)
- Vad vill vi med socialförsäkringarna? (Ds 1992:26)
- Statliga bidrag – motiv, kostnader, effekter? (Ds 1992:46)
- Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning (Ds 1992:83)
- Slutbudsmetoden – ett sätt att lösa tvister på arbetsmarknaden utan konflikt (Ds 1992:88)
- Kommunerna som företagsägare – aktiv koncernledning i kommunal regi (Ds 1992:111)
- Press och ekonomisk politik – tre fallstudier (Ds 1992:124)
- Statsskulden och budgetprocessen (Ds 1992:126)

### 1993

- Presstödet effekter – en utvärdering (Ds 1993:20)
- Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen? (Ds 1993:22)
- Lönar sig förebyggande åtgärder? Exempel från hälso- och sjukvården och trafiken (Ds 1993:37)
- Social Security in Sweden and Other European Countries – Three Essays (Ds 1993:51)
- Idrott åt alla? – Kartläggning och analys av idrottsstödet (Ds 1993:58)

### 1994

- Att rädda liv – Kostnader och effekter (Ds 1994:14)
- Varför kulturstöd? – Ekonomisk teori och svensk verklighet (Ds 1994:16)
- Kvalitets- och produktivitetens utvecklingen i sjukvården 1960–1992 (Ds 1994:22)
- Kvalitet och produktivitet – Teori och metod för kvalitetsjusterade produktivitetsmått (Ds 1994:23)
- Den offentliga sektorns produktivitetens utveckling 1980–1992 (Ds 1994:24)
- Det offentliga stödet till partierna – Inriktning och omfattning (Ds 1994:31)
- Den svenska insolvensrätten – Några förslag till förbättringar inom konkurshanteringen m.m. (Ds 1994:37)
- Budgetunderskott och statsskuld – Hur farliga är de? (Ds 1994:38)
- Bensinskatteförändringars effekter (Ds 1994:55)
- Skolans kostnader, effektivitet och resultat – En branschstudie (Ds 1994:56)
- Den offentliga sektorns produktivitetens utveckling 1980–1992. Bilagor (Ds 1994:71)
- Valfrihet inom skolan – Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation (Ds 1994:72)
- En Social Försäkring (Ds 1994:81)
- Fördelningseffekter av offentliga tjänster (Ds 1994:86)
- Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder (Ds 1994:133)
- Skatter och socialförsäkringar över livsrytmen – En simuleringsmodell (Ds 1994:135)
- En effektiv försvarspolitik? – Fredsvinst, beredskap och återtagning (Ds 1994:138)

**1995**

- Försvarets kostnader och produktivitet (Ds 1995:10)
- Företagsstödet – Vad kostar det egentligen? (Ds 1995:14)
- Hushållning med knappa naturresurser – Exemplet allemansrätten, fjällen och skotertrafik i naturen (Ds 1995:15)
- Vad blev det av de enskilda alternativen? En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen (Ds 1995:25)
- Kostnader, produktivitet och måluppfyllelse för Sveriges Television AB (Ds 1995:31)
- Hushållning med knappa naturresurser – Exemplet sportfiske (Ds 1995:47)
- Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter (Ds 1995:68)
- Generationsräkenskaper (Ds 1995:70)
- Kapitalets rörlighet – Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa (Ds 1995:74)

**1996**

- Hur effektivt är EU:s stöd till forskning och utveckling? – En principdiskussion (Ds 1996:8)
- Reglering som spel – Universiteten som förebild för offentliga sektorn? (Ds 1996:18)
- Nästa steg i telepolitiken (Ds 1996:29)
- Kan myndigheter utvärdera sig själva? (Ds 1996:36)
- Novemberrevolutionen – Om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985 (Ds 1996:37)
- Samhällets stöd till barnfamiljerna i Europa (Ds 1996:49)
- Kommunerna och decentraliseringen – Tre fallstudier (Ds 1996:68)

**1997**

- Jordbruksstödet – efter Sveriges EU-inträde (Ds 1997:46)
- Egenföretagande och manna från himlen (Ds 1997:71)
- Lönar sig arbete? (Ds 1997:73)
- Ramar, regler, resultat ☞ vem bestämmer över statens budget (Ds 1997:79)
- Fisk och Fusk ☞ Mål, medel och makt i fiskeripolitiken (Ds 1997:81)

**1998**

- ☞ Vad kostar en ren? En ekonomisk och politisk analys (Ds 1998:8)
- ☞ Kommuner Kan! Kanske! ☞ Om kommunal välfärd i framtiden (Ds 1998:15)
- ☞ Arbetsförmedlingarna ☞ Mål och drivkrafter (Ds 1998:16)
- ☞ Att se till eller titta på ☞ om tillsynen inom miljöområdet (Ds 1998:50)
- ☞ Regeringskansliet inför 2000-talet ☞ rapport från ett ESO-seminarium (Ds 1998:56)
- ☞ Kommittéerna och bofinken. Kan en kommitté se ut hur som helst? (Ds 1998:57)

**I andra serier utgivna rapporter m.m.**

I följande förteckning ingår dock inte de rapporter som publicerats som bilagor till långtidsutredningarna.

- Besparingar genom avregleringar (RRV, 1982, Dnr 1982:999)
- Vem skall betala jordbrukets rationalisering? (Statskontorets småskrifter 9, 1983)
- Inför omprövningen. Alternativ till dagens socialförsäkringar (Liber Förlag 1983)
- Statsförvaltningen behöver nya organisationsformer – förstudie (RRV, 1984, Dnr 1983:18)
- Kostnader för offentliga tjänster i Norden. KRON-projektet (Statskontoret 1983:18)

- Hur stor är den offentliga sektorn? Johan A. Lybeck (Liber Läromedel, 1984)
  - Varför blev det dyrare? Kostnadsutvecklingen för statliga reformer (RRV, 1984. Dnr 1984:334)
  - Erfarenheter av stora omorganisationer, styrning – genomförande (Statskontoret 1985:4)
  - Erfarenheter av stora omorganisationer, tre fallstudier (Statskontoret 1985:5)
  - Statlig tjänsteproduktion – produktivitetens utveckling 1960-80 (Statskontoret 1985:15)
  - Långa handläggningstider i offentlig verksamhet (RRV 1985, Dnr 1984:695)
  - Kvalitetssäkring – att mäta, värdera och utveckla sjukvårdens kvalitet (Spri-rapport 230, 1987)
  - FoU – en resurs för utveckling av offentliga tjänster? En studie av lokalt utvecklingsarbete inom kriminalvård och barnomsorg (Statskontoret 1989:39)
  - En "skattereform" för socialförsäkringar? Red. Klas Eklund (Publica, 1993)
  - I fädrens spår... "Den svenska infrastrukturens historiska utveckling och framtida utmaningar" Arne Kaijser (Carlssons 1994)
  - Social Security in Sweden – How to Reform the System  
Engelsk sammanfattning av En Social Försäkring (Ds 1994:81)
  - Riv skolan, börja lära! Reformrörelser i USA. Sven Wiberg (SNS Förlag 1995)
  - The Mobility of Capital – The Swedish Tax and Expenditure Structure in an Integrated Europe  
Engelsk översättning av Kapitalets rörlighet – Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa (Ds 1995:74)
  - Productivity Trends in the Public Sector in Sweden  
Engelsk översättning av Kvalitets- och produktivitetens utvecklingen i sjukvården 1960-1992 (Ds 1994:22) och Den offentliga sektorns produktivitetens utveckling 1980-1992 (Ds 1994:24)
- ☞ Effektivare kommuner ☞ Styckkostnader som ett verktyg för kommunernas effektivisering. Cecilia Fondelius, Jan-Olov Larsén, Dick Ramström (Institutet för kommunal ekonomi, Stockholms universitet, 1997)