



Riksrevisionens styrelses framställning angående kommittéväsendet

Sammanfattning

Riksrevisionens styrelse har beslutat att slutsatserna av den granskning av det statliga kommittéväsendet som Riksrevisionen genomfört och som redovisas i granskningsrapporten (RiR2004:2) *Förändringar inom kommittéväsendet* skall överlämnas i form av en framställning till riksdagen.

I sin framställning understryker styrelsen den betydelse som ett väl fungerande kommittéväsende har för riksdagen som beslutsorgan. Stora krav bör därför ställas på det underlag som kommittéerna tar fram. Flera utvärderingar visar att det finns betydande kvalitetsbrister i kommittéernas betänkanden. Resultatet av Riksrevisionens granskning är att det framför allt finns omfattande brister i kommittéernas ekonomiska analyser liksom i redovisningen av förslagets kostnader och finansiering. Styrelsen pekar på att väl genomförda ekonomiska analyser ökar sannolikheten för att besluten på statsmaktsnivå blir ändamålsenliga och resursbesparande.

Styrelsen understryker behovet av mer precisa utredningsdirektiv och bättre avpassade utredningstider. Styrelsen framhåller också den betydelse som remissbehandlingen av utredningsförslagen har, inte minst ur riksdagens synvinkel. Med hänvisning till de brister i kommittéväsendet som uppmärksammas i granskningen föreslår styrelsen att riksdagen begär att regeringen skall återkomma till riksdagen med en redovisning av de åtgärder som vidtagits med anledning av granskningen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning	2
Styrelsens redogörelse.....	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Styrelsens överväganden	6

Styrelsens förslag

1. Kommittéväsendet

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om att regeringen skall återkomma till riksdagen med en redovisning av de åtgärder som vidtagits med anledning av granskningen.

Stockholm den 21 april 2004

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Sören Lekberg

Jörgen Nilsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sören Lekberg (s), Gunnar Axén (m), Eva Flyborg (fp), Rose-Marie Frebran (kd), Per Rosengren (v), Rolf Kenneryd (c), Per Lager (mp), Laila Bjurling (s), Per Erik Granström (s), Anne-Marie Pålsson (m) och Gunnar Andréén (fp).

Riksrevisionens granskning

Bakgrund

Riksrevisionen har granskat kommittéväsendet. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten (RiR 2004:2) *Förändringar inom kommittéväsendet*.

I en tidigare granskning av kommittéväsendet som Riksdagens revisorer avslutade år 1997 framhålls att regeringen borde utveckla kommittéväsendets roll och kommittéernas arbetsvillkor med hänsyn till att förutsättningarna för kommittéernas arbete hade förändrats.

I en skrivelse till riksdagen föreslog revisorerna att regeringen skulle återkomma till riksdagen med en beskrivning av hur man hanterat de frågor som revisorerna hade behandlat i sin granskning. Det gällde frågor om kommittéväsendets roll, kommittéernas arbetsvillkor och arbetsformer samt remisshanteringen av kommittéernas betänkanden. Riksdagen ställde sig bakom revisorernas förslag (bet. 1997/98:KU31).

Syftet med den nu aktuella granskningen har varit att kartlägga och bedöma

- förändringarna i kommittéväsendet efter 1997 års granskning
- de åtgärder som regeringen vidtagit till följd av 1997 års granskning
- effekter av genomförda åtgärder med anledning av 1997 års granskning

Slutsatser och rekommendationer

I den nu genomförda granskningen konstateras vissa förbättringar i förhållande till den tidigare granskningen. Kommittéernas arbete kommer således i gång lite snabbare och en tydlig förbättring har skett när det gäller det administrativa stödet till kommittéerna.

Ett centralt problem som framträdde i 1997 års granskning var en konflikt mellan de olika kvalitetskrav som var knutna till kommittéernas uppdrag och den tid som avsatts för uppdragen. Denna konflikt – som sågs som ett hot mot kommittéarbetets kvalitet – kvarstår. Hälften av åtta slumpvis utvalda utredare respektive kommittésekreterare anser att de har svårigheter att få uppdraget att rymmas inom tiden. Enligt sekreterarna medför detta att utredningsarbetets kvalitet har blivit lidande.

Sedan 1997 har kommittéväsendets kvalitetsfrågor belysts i utvärderingar som har genomförts efter 1997 års granskning och delvis som en följd av

denna. Utvärderingarna visar att det finns oroande kvalitetsbrister i kommittéernas betänkanden.

Av rapporten framgår att den allvarligaste kritiken i utvärderingarna gäller den sakliga grunden för kommittéernas resonemang och slutsatser i form av data, analys och dokumentation. Kritik framförs även mot utformningen av kommittéernas betänkanden samt utredningarnas bristande kontakter med forskningen. Utvärderingarna visar också att det finns ett samband mellan vaga utredningsdirektiv och kvalitetsbrister i betänkandena.

Under den nu aktuella granskningen har åtta slumpvis utvalda kommittéer bakom 2002 års slutbetänkanden studerats särskilt, bl.a. i fråga om de generella kraven på ekonomisk analys och redovisning. Genomgången visar att merparten inte svarar upp mot gällande krav på analys och redovisning av kostnader och finansiering av utredningsförslagen.

I rapporten understryks att kommittéväsendet är regeringens hjälpmedel för att förbereda förändringar. Genom att bidra med underlag för riksdagens beslut fyller kommittéerna också en viktig funktion. Kommittéer med parlamentarisk sammansättning har en särskild betydelse genom att ledamöterna får information och god belysning av olika politiska frågor som senare behandlas i riksdagen.

I rapporten konstateras att användandet av parlamentarisk kompetens i kommittéväsendet nu har minskat kraftigt. Samtidigt har kommittéväsendets kunskapsgenererande roll fått en ökad betydelse för riksdagen. Slutsatsen är enligt rapporten därför att riksdagens behov av ett väl fungerande kommittéväsande inte har minskat, men väl förändrats.

Riksrevisionen för i rapporten fram ett antal förslag till tänkbara lösningar för att komma till rätta med problemen och följa upp bristerna. Enligt Riksrevisionen behöver utredningsuppgiften preciseras bättre i direktiven. I rapporten pekas också på möjligheten att regeringen prövar om direktiven till utredningar kan tas fram i etapper. Även förstudier bör kunna prövas för att få till stånd förbättringar. Sådana förstudier skulle enligt rapporten kunna göras inom departementsorganisationen eller som en inledande del av kommitténs uppdrag under medverkan av kommitténs ledning och sekreterare.

Enligt Riksrevisionen bör de generella kraven på ekonomiska analyser och redovisning kompletteras med krav som anpassats till det enskilda uppdraget. Kommittéerna bör också få stöd och stimulans för att kunna leva upp till gällande krav och kraven bör följas upp. Frågan om vilken kompetens som erfordras för att nå upp till kraven bör tas upp i en dialog om kommittéernas direktiv. Riksrevisionen betonar att kommittéernas uppdrag inte bör betraktas som slutförda innan gällande krav på ekonomisk analys och redovisning är uppfyllda.

Styrelsens överväganden

Riksrevisionens styrelse har till uppgift att besluta om de framställningar och redogörelser till riksdagen som riksrevisorernas granskningsrapporter inom området effektivitetsrevision ger anledning till. Styrelsen har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen genomfört och som redovisas i granskningsrapportern (RiR 2004:2) *Förändringar inom kommittéväsendet* bör överlämnas till och prövas av riksdagen i form av en framställning. Styrelsen vill i samband därmed framföra följande.

Kommittéväsendet och riksdagen

Enligt styrelsens mening är ett väl fungerande kommittéväsende av stor betydelse för riksdagen. Genom kommittéväsendet förbereds olika slag av förändringar inom politik och förvaltning. Resultatet av kommittéernas arbete utgör ofta ett viktigt underlag för regeringens propositioner och därmed för riksdagens beslut. Med hänsyn därtill bör stora sakliga krav ställas på kvaliteten i utredningsarbetet. Styrelsen vill också understryka kommittéväsendets vikt i ett demokratiskt perspektiv genom att utredningarnas resultat även bidrar till den allmänna debatten.

Styrelsen vill i sammanhanget särskilt peka på att riksdagens egna utredningsresurser av naturliga skäl är begränsade och att riksdagen som beslutsorgan därför är starkt beroende av att det underlag som presenteras av regeringen är av hög kvalitet. Ett kvalificerat underlag är även av vikt för att riksdagen på ett bra sätt skall kunna fullgöra sina granskande uppgifter. Granskningen visar att andelen kommittéer med parlamentarisk representation numera är låg. Detta hänger inte minst samman med att kommittéernas roll som konsensusskapande arena har minskat och att andelen enmansutredningar följaktligen har ökat. Detta understryker enligt styrelsen betydelsen av hög kvalitet i utredningsarbetet för att på så sätt lägga en god grund för behandlingen i regering och riksdag.

Regeringens ansvar

Kommittéväsendet är en del av regeringens beredningsorganisation. Det vilar således helt på regeringen och Regeringskansliet att åtgärda de brister som uppmärksammas i Riksrevisionens granskning. Samtidigt anser styrelsen att det finns goda skäl att regeringen återkommer till riksdagen med en redovisning av hur den hanterat de rekommendationer som ges i rapporten.

Ekonomiska beräkningar och analyser

I granskningsrapporten har tonvikten legat på att granska hur väl utredningarna uppfyller de kvalitetskrav som satts upp av regeringen i direktiven, särskilt

när det gäller kraven på ekonomiska beräkningar och analyser. Granskningen visar här på omfattande brister såväl i kommittéernas analyser som i deras redovisning av kostnader och förslag till finansiering. Styrelsen kan för sin del ansluta sig till det som i rapporten sägs om att de generella kraven på ekonomiska analyser kan behöva anpassas till de enskilda uppdragen. Utredningarnas direktiv behöver enligt styrelsen också preciseras ytterligare. Rapporten pekar på att det finns ett samband mellan vaga direktiv och brister i betänkandenas kvalitet. Uppdragets räckvidd och den avsatta utredningstiden visar sig vidare ofta svårförenliga. Styrelsen förutsätter att regeringen i det fortsatta arbetet med att utveckla kommittéväsendet överväger möjligheterna att ta fram direktiven i etapper och att genomföra förstudier för att bättre försöka anpassa utredningstiderna till direktivens krav.

Styrelsen vill understryka att väl genomförda ekonomiska analyser ökar möjligheterna för att besluten på statsmaktsnivå blir ändamålsenliga och resursbesparande samtidigt som riskerna för samhällsekonomiskt mindre väl underbyggda beslut minskar. Styrelsen ser det därför som självklart att utredningsuppdragen inte kan anses fullföljda om inte kraven på ekonomiska analyser har genomförts

Remisshanteringen

Granskningen har inte omfattat remisshanteringen av utredningarnas betänkanden. Av en rapport som år 1999 lämnades till Demokratiutredningen framgår dock att remissbehandling i regel sker av utredningsförslagen. Samtidigt konstaterades dock att remissbehandlingen i sig inte innebär någon tillförlitlig kvalitetskontroll. Av de betänkanden som utarbetats av de åtta kommittéer som specialstuderats i den nu aktuella granskningen har remissbehandling skett i sju fall. Enligt styrelsens uppfattning har remissinstitutet inte bara ett stort demokratiskt värde genom att det bidrar till öppenhet och offentlig debatt. Ett remissförfarande kan också ofta fungera som en form av kontroll av genomförbarheten av utredningarnas förslag. Synpunkter bör därför endast i undantagsfall inhämtas på annat sätt än genom ett formellt remissförfarande. Styrelsen vill särskilt understryka betydelsen av att remissinstansernas synpunkter redovisas utförligt i det beslutsunderlag som läggs fram till riksdagen.

Styrelsens förslag

Mot bakgrund av det anförda förordar styrelsen att resultaten av granskningen läggs fram för riksdagen och att riksdagen begär att regeringen skall återkomma med en redovisning av de åtgärder som vidtagits för att komma till rätta med de brister i kommittéväsendet som uppmärksammats i granskningen.