

Riksdagens revisorers förslag angående kommittéväsendet

Riksdagens revisorer anmäler härmed sin granskning av kommittéväsendets roll och arbetsformer.

Sammanfattning

Kommittéväsendet fyller grundläggande funktioner i samhället för att förbereda olika slag av förändringar i politik och förvaltning.

I revisorernas granskning identifieras ett antal problem som är förknippade med kommittéväsendets nuvarande funktionssätt. Tidsramarna i utredningarna har krympt väsentligt. Kraven på kommittéerna har ökat i flera olika avseenden. Departementsorganisationen blir ofta styrande för de utredningsbehov som upptäcks. Kommittéer används i mycket liten utsträckning för att förbereda svenska ståndpunkter i EU. Remisshandlingen av kommittébetänkanden har brister som kritiserats av remissinstanserna.

Granskningen har redovisats i rapporten Kommittéväsendets roll och arbetsformer. Rapporten har remissbehandlats. En sammanfattning av remissyttrandena, liksom rapporten i dess helhet, utgör bilagor till denna skrivelse.

I skrivelsen utvecklar revisorerna sin syn på kommittéväsendet som utredningsform. Revisorerna pekar också på en rad olika åtgärder som skulle kunna stärka kommittéväsendet. 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 och mera realistisk utformning, bl.a. genom att utredningstiden 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.

1 Granskningens uppläggning

Riksdagens revisorer har granskat kommittéväsandets roll och arbetsformer.

Revisorernas granskning avser väsentligen kommittéväsandets effektivitet som hjälpmedel att klarlägga och analysera olika problem i samhället eller förvaltningen. Det är härvid de sakliga snarare än de politiska delarna av kommittéarbetet som står i centrum. Granskningen baseras på flera olika slag av underlagsmaterial – statistiska uppgifter, statsvetenskapliga studier, en enkät till kommittésekreterare, intervjubaserade fallstudier av tio kommittéer samt två seminarier.

Resultatet har redovisats i rapporten 1996/97:6 Kommittéväsandets roll och arbetsformer. Rapporten har remissbehandlats. Remissinstanserna är i stort positiva till revisorernas granskning. En sammanfattning av remissyttrandena, liksom rapporten i dess helhet, återges som bilagor till denna skrivelse.

I det följande presenterar revisorerna sin samlade analys av de frågor som aktualiserats av rapporten om kommittéväsandet och de inkomna remissvaren.

2 Remissbehandlingen

Remissyttrandena har inkommit från 20 remissinstanser. Ytterligare några instanser har beretts tillfälle att yttra sig men har avstått. En förteckning över remissinstanserna och en sammanfattning av deras yttranden återfinns som *bilaga 1* till denna skrivelse.

Kommittéväsandets betydelse i svenskt offentligt liv understryks av ett flertal remissinstanser, bl.a. av Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet. De farhågor för försämrade kvalitet i kommittéarbetet som uttrycks i revisorernas rapport bekräftas. Remissvaren innehåller många synpunkter som innebär kritik såväl mot regeringens sätt att använda sig av kommittéväsandet som mot kommittéernas arbetsformer och mot den nuvarande användningen av remissinstitutet. Endast en av remissinstanserna anser att kommittéväsandet fungerar bra.

Vissa remissinstanser – framför allt intresseorganisationer – betonar kommittéväsandets roll i ett politiskt sammanhang, som beredningsform för att finna breda och långsiktiga politiska lösningar, och framhåller det önskvärda i att kommittéväsandet återfår denna uppgift. Andra – framför allt myndigheter med egen utredningserfarenhet – betonar främst kommittéernas kunskapsbildande roll, och menar att denna måste ges bättre förutsättningar att fungera. Det positiva samband som kan finnas mellan kunskapsbildning och samförstånd nämns uttryckligen av Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet. En annan remissinstans (Närings- och teknikutvecklingsverket) framför uppfattningen att det i dag sker en skadlig sammanblandning av politiska beslutsmoment och tjänstemannamässiga sakkunskaper, och menar att förhandlingsarbetet bör skiljas från kunskapsinsamlandet.

Tidsbristen ses av de flesta remissinstanserna som en viktig förklaring till de försämringar som har ägt rum. De möjliga åtgärder som diskuteras i revisionsrapporten i syfte att bättre förena kraven på tid och kvalitet i kommitté-

arbetet får ett gott gensvar av remissinstanserna. De invändningar som finns är mycket få.

Att kommittéväsendet borde kunna användas mer för att förbereda svenska initiativ i ett EU-sammanhang är en tanke som stöds av de flesta remissinstanserna. Även frågorna kring remisshanteringen av kommittébetänkanden har fått många samstämmiga kommentarer.

Remissinstansernas synpunkter på enskildheter i rapporten framgår av det följande.

3 Kommittéväsendets roll

3.1 Kommittéväsendet som utredningsform

Rapporten

Kommittéväsendet fyller grundläggande funktioner i samhället för att förbereda olika slag av förändringar i politik och förvaltning. Det har en central ställning i det svenska utredningssystemet och är av många skäl en värdefull utredningsform. Det är därför också nödvändigt att ställa höga krav på kommittéväsendet.

De långsiktiga förändringarna av kommittéväsendet innebär bl.a. att regeringens kontroll över kommittéerna har ökat (se kapitel 3 i rapporten, *bilaga 2* till denna skrivelse). Kommittéernas konsensusskapande förmåga tycks samtidigt ha avtagit. Den ökade andelen enmansutredningar är en del av denna utveckling. Även samhällsmiljön för kommittéerna har förändrats, bl.a. när det gäller graden av offentlighet, konfliktnivån och debattklimatet. Förändringen i dess helhet kan ses som ett uttryck för att vi nu har fått ett delvis nytt ”system” där de utredningsförslag som läggs fram i många fall inte har någon bred politisk förankring, och där debatten och det eventuella kompromissandet måste ske i öppna former, utanför kommittéerna.

I en sådan situation borde den sakliga delen av kommittéernas arbete ha mycket stor betydelse för att lägga en så god grund som möjligt för denna vidare behandling. En fråga som ställs i rapporten är om kommittéerna med sina nuvarande arbetsvillkor ges förutsättningar för att fylla denna roll.

Utredningar på regeringens uppdrag görs inte bara i kommittéform utan även av olika arbetsgrupper i Regeringskansliet samt av de statliga myndigheterna (se kapitel 6 i rapporten). Den genomgång som gjorts väcker vissa frågor rörande det permanenta utredningssystemets omfång och utformning på olika departementsområden. Både utredningsresurserna och traditionerna att utnyttja dem torde vara mycket olika på olika områden. Detta påverkar också behovet av utredningsarbete i kommittéform.

I rapporten framhöll revisorerna kommittéväsendets betydelse ur riksdagens synvinkel. Kommittéerna och deras resultat kan ge underlag för det offentliga samtalet. Medverkan i kommittéer är också en viktig form för riksdagens ledamöter att bidra med sina erfarenheter och utöva politiskt inflytande i ett tidigt skede av en frågas behandling. Till detta kommer att riksdagen själv inte har några större egna utredningsresurser. En frågas behandling i riksdagen är därför beroende av att det beslutsunderlag som pre-

Fel! Autotextposten är inte definierad.

senteras av regeringen håller hög kvalitet.

Andelen kommittéer med parlamentarisk representation har minskat under de senaste tio åren. Kommittéer med minst två aktiva riksdagsledamöter är nu omkring 20 % av det totala antalet kommittéer, jämfört med 33 % vid mitten av 1980-talet. Andelen särskilda utredare med expertgrupper har samtidigt ökat och utgör nu två tredjedelar av antalet kommittéer.

Denna förändring kan ha flera olika orsaker. Regeringens behov av kunskap som stöd i beredningsarbetet kan ha ändrat karaktär då politiken i högre grad handlar om besparingar och omprövningar. Besparingsansträngningarna har även gällt kommittéväsendet som sådant, något som också kan förklara den ökade användningen av särskilda utredare. Det ökade tempot i det politiska livet kan vara ytterligare ett skäl.

Det kan emellertid finnas nackdelar förknippade med den ökade andelen särskilda utredare. Perspektiven i utredningarna kan bli för smala. Många frågor kan i själva verket behöva utredas i olika former för att de ofta komplicerade kraven på såväl saklig underbyggnad som politisk förankring skall kunna tillgodoses.

Revisorernas granskning har i huvudsak ägnats åt de problem som sammanhänger med utredningarnas sakliga underbyggnad. Formerna för kommittéarbetets politiska förankring kan behöva undersökas särskilt. Det kan t.ex. gälla en djupare belysning av för- och nackdelar med parlamentariska kommittéer, arbetsformerna i parlamentariska kommittéer samt formerna för information till riksdagen från olika slag av kommittéer och andra utredningar.

Kommittéformen är i flera hänseenden överlägsen andra utredningsformer. Valet av utredningsform måste emellertid avgöras från fall till fall, med hänsyn till såväl praktiska som politiska omständigheter. Allmänt sett anser revisorerna att man bör undvika en alltför snäv och kortsiktig syn på utredningsväsendet. Utredandets syfte är inte enbart att på kortast möjliga tid sammanfoga ett utredningsunderlag som kan ge stöd för ett politiskt beslut i en aktuell fråga. Utredningarna måste också ses i ett mera långsiktigt perspektiv, som led i en verksamhet som kan bredda underlaget för framtida politiska beslut.

Remissinstansernas synpunkter på kommittéväsendet som utredningsform

Flertalet av remissinstanserna har i likhet med revisorerna en hög värdering av kommittéväsendets principiella betydelse. I remissvaren finns samtidigt en tydlig kritik mot kommittéväsendets nuvarande funktionssätt.

Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet konstaterar att kommittéer i dag knappast längre fungerar som forum för politisk konsensusbildning, och att även den innehållsliga kvaliteten har ifrågasatts. Landsorganisationen i Sverige (LO) framhåller kommittéväsendets vikt i ett demokratiskt perspektiv, men menar också att kommittéernas betydelse har minskat som följd av det uppskruvade mediala och politiska tempot. Riksrevisionsverket (RRV) påpekar att revisorernas rapport behandlar många angelägna problem, och att flera av dessa sammanhänger med regeringens och Regeringskansliets inre arbete.

Riksförsäkringsverket (RFV) understryker vikten av att reformer och andra förändringar i verksamheten grundas på väl underbyggda beslut. Illa genomtänkta lagändringar och reformer som behöver ändras efter kort tid medför stora kostnader för ändringar i ADB-system, information m.m. Samtidigt kommer den enskildes rättssäkerhet i fara genom att förutsebarheten minskar.

Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) påpekar att det har skett stora förändringar i det samlade utredningssystemet i landet sedan början av 1980-talet – kommittéväsandets arbetsvillkor har förändrats och kvalitetskraven sänkts, remisstiderna har förkortats, traditionella remisser ersätts i högre grad med hearings, och myndigheternas utredningsverksamhet har dragits ned kraftigt till följd av minskade resurser. NUTEK framhåller också att de nedskärningar som har ägt rum inom bl.a. de statliga myndigheterna ökar kraven på ett väl fungerande kommittéväsende.

Generella frågor om utredningarnas kvalitet berörs i ett par remissvar. NUTEK anser att grundsynen på kommitté- och utredningsväsendet måste klargöras i regering, riksdag och politiska partier. Objektivitet, systemtänkande och pedagogik är tre nyckelord som enligt verkets mening bör känneteckna ett kvalitativt gott utredningsarbete. Det är enligt NUTEK kontraproduktivt för samhällsutveckling och ekonomisk utveckling med ett kommitté- och utredningsväsende som saknar dessa kännetecken för god kvalitet. Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet drar av revisorernas rapport slutsatsen att det behövs mer forskning omkring den politiska beslutsprocessens kunskapsunderlag.

Möjligheterna att i högre grad använda andra utredningsformer än kommittéer kommenteras av ett par remissinstanser. Expeditionschefen i Jordbruksdepartementet anser att frågorna kring arbets- och resursfördelningen mellan departement, myndigheter och kommittéer kan behöva övervägas ytterligare. Bakgrunden är att en del av fördelarna med kommittéväsendet har minskat till följd av de korta utredningstiderna. Konjunkturinstitutet framhåller att utredningar som görs av en arbetsgrupp i Regeringskansliet eller av en myndighet mycket väl kan förses med referensgrupper och liknande, med inslag av politiker och sakintressenter m.fl. Ett traditionellt remissförfarande är också möjligt.

3.2 Kommittéuppdragens karaktär

Rapporten

I rapporten diskuteras möjligheten att definiera utredningsuppdragen på ett något annorlunda sätt än i dag i syfte att höja kvaliteten i utredningarna utan ökad tidsåtgång. Långsiktigt motiverade och kunskapsorienterade utredningar utan färdiga förslag, liksom långsiktigt motiverade och konsensusskapande utredningar utan detaljförslag skulle kunna utföras fristående från förslagsorienterade utredningar av direkt propositionsförberedande natur. En sådan ordning kan väntas medföra effektivitetsvinster. Orsakerna till detta är att utredningar med olika slag av uppgifter har olika förhållningssätt, och att dessa förhållningssätt kan vara svåra att förena, eller i varje fall förutsätta

delvis olika arbetsmetoder. Argumenten är i huvudsak följande:

– En utredning som har till uppgift att ta fram underlag i syfte att *förstå* ett problemområde kan arbeta snabbare om den koncentrerar sig på detta. Beskrivningar av fakta, samband och analyser bör hålla så hög kvalitet att de är trovärdiga för olika grupper i samhället – inklusive intresseorganisationer som ofta besitter särskild sakkunskap – men själva uppgiften bör så långt möjligt utföras opåverkad av inflytande från olika intressen. Empiriska undersökningar har ofta stor betydelse. Några krav på färdiga förslag bör inte ingå i uppgiften.

– En utredning som har till uppgift att *skapa samförstånd* omkring en viss fråga behöver sannolikt arbeta på ett något annorlunda sätt, med större inslag av studiebesök, resor och seminarier etc. Även denna uppgift kan bli lättare att utföra om den inte kopplas till krav på färdiga detaljförslag.

– För en utredning som har till uppgift att *utforma förslag* kan förhandlingar och/eller en nära dialog med det ansvariga departementet ofta ses som en förutsättning för framgångsrik problemlösning. Det kan då vara ineffektivt att ägna sig åt datainsamling och analyser som saknar betydelse för den politiska uppgift som är för handen.

Idén att tillsätta utredningar med renodlat kunskaps- och problemorienterade uppgifter är inte ny. I dagens system är denna typ av utredningar dock ovanliga undantag. En möjlighet kan vara att ge denna typ av utredningar större plats, kanske till och med se dem som ett normalt och grundläggande inslag i utredningssystemet.

Remissinstansernas synpunkter på kommittéuppdragets karaktär

Tanken att man skulle kunna avgränsa och renodla utredningsuppdragets karaktär på ett annat sätt än i dag – med avseende på syfte och arbetsformer – har kommenterats i positiva ordalag av de flesta som tagit upp frågan. Statskontoret instämmer med revisorernas bedömning att kommittéväsendet kan effektiviseras genom att större åtskillnad görs mellan kunskapshöjande, konsensusskapande och förslagsinriktade uppgifter. I detta instämmer även Svenska Kommunförbundet och LO. Sveriges Redovisningskonsulters förbund (SRF) anser att det är betydelsefullt att dela upp ett utredningsuppdrag så att övergripande frågor som bör utredas med sikte på varaktiga lösningar urskiljs redan från början.

En annan uppfattning framförs av Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet, som i stället betonar att det finns risker för arbetets kvalitet i de propositionsförberedande utredningarna och för dubbelarbete om man inför en åtskillnad mellan olika typer av utredningar. Institutionen anser emellertid också att det bör finnas utrymme för utredningar av ”explorativ” karaktär med uppgift att till exempel studera utvecklingen på vissa samhällsområden och undersöka vilka positiva och negativa effekter som kan följa av denna utveckling. Sådana utredningar behöver inte omedelbart syfta till att ge underlag för politiska beslut. Enligt institutionen ligger det i sakens natur att de lämpligen bör göras i nära samarbete med forskningen på respektive

Fel! Autotextposten är inte definierad.

3.3 Identifiering och samordning av utredningsbehov

Rapporten

I rapporten framförs bl.a. att det finns ett behov av sektorsövergripande analyser. Sättet att avgränsa utredningsuppdrag följer vanligen departementsgränserna, och departementsorganisationen blir ofta styrande för de utredningsbehov som upptäcks. Därmed finns en risk att övergripande frågeställningar försummas. Kraven på korta utredningstider kan också påverka utredningsuppdragens utformning i riktning mot förhållandevis snäva avgränsningar. Det borde förutsätta att departementen själva gör övergripande analyser av större helheter för 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 en kommitté i själva verket ger bättre förutsättningar för att genomföra övergripande analyser än vad som normalt är möjligt inom Regeringskansliet.

Den förändring av Regeringskansliets organisation som införts den 1 januari 1997 har som ett syfte att underlätta sektorsövergripande analyser. Ett särskilt ansvar för att sådana analyser kommer till stånd bör åvila de departement som har övergripande uppgifter. En utveckling av utredningssystemet som helhet kan också innebära en förbättring. Departements- och sektorindelningen är emellertid av gammalt datum. Uppgiften att initiera och genomföra sektorsövergripande analyser kräver därför uthålliga ansträngningar.

Remissinstansernas synpunkter på identifiering och samordning av utredningsbehov

Kommittéuppdragens avgränsning tas upp av några remissinstanser. Synpunkter framförs med innebörden att de frågor som skall utredas inte sällan avgränsas för snävt och utifrån departementets eller myndighetens fastställda ansvarsområde. Enligt Industriförbundet kan detta leda till att nya utredningar måste tillsättas, att förslagen inte föranleder något beslut eller att besluten måste ändras etc. Betydelsen av konsekvensanalyser inklusive kostnadsanalyser betonas av Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) som ett medel att belysa förslagets inverkan på dem som särskilt berörs. SAF anser också att en utredning borde ha möjlighet att ta upp frågor som är av betydelse för ändamålet bakom utredningen, även om detta inte tydligt framgår av direktiven.

Det finns också remissynpunkter som går ut på att direktiven till olika utredningar behöver samordnas bättre; i dag händer det inte sällan att en utredning kommer in på ett område som behandlas av en annan utredning. Remissinstanserna är eniga om att kommittéuppdragens utformning har stor betydelse men har inte någon enhetlig syn på hur avgränsning och samordning bör gå till.

Frågan om samordning belyses även av remissvaret från NUTEK, som be-

tonar vikten av att Regeringskansliet har en hög ”mottagningskapacitet”, såväl kunskapsmässigt som politiskt. Annars blir, såsom i dag förefaller vara fallet, alltför mycket utredningsarbete liggande obrukbart. Statskontoret framhåller att såväl utredningsarbeten utanför det statliga kommittéväsendet som remissyttranden över sådana arbeten skulle kunna användas som underlag vid inrättande av kommittéer.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

3.4 Kommittéer som stöd för EU-arbetet

Rapporten

I revisionsrapporten framförs tanken att i högre grad använda kommittéer som stöd för det svenska EU-arbetet. Två olika syften diskuteras: dels att utveckla svenska ståndpunkter inför kommande EU-förhandlingar, dels att ge underlag för svenska initiativ till Europeiska kommissionen. God framförhållning krävs i bägge fallen. För att *förbereda svenska ståndpunkter* i EU, i frågor som behandlas av kommissionen och väntas leda till förslag om nya rättsakter, måste resultatet av ett svenskt kommittéarbete föreligga innan förhandlingarna i rådet tar sin början.

För att *ge underlag för svenska initiativ till Europeiska kommissionen*, dvs. föreslå att kommissionen skall utreda en viss fråga som är av särskilt intresse för vårt land, krävs god saklig underbyggnad, något som i sin tur förutsätter ett väl fungerande utredningssystem i Sverige. Även kommittéväsendet bör kunna användas i detta sammanhang.

Remissinstansernas synpunkter på kommittéer som stöd för EU-arbetet

Ett flertal remissinstanser stöder tanken att använda kommittéer i den sistnämnda bemärkelsen, dvs. för att förbereda svenska initiativ till Europeiska kommissionen. Statskontoret framhåller därtill att kommittéer skulle kunna användas för uppgifter som har att göra med förmågan att verkställa och tillämpa innehållet i de rättsakter och handlingsprogram som redan har beslutats inom EU. Identifiering av problemområden och utredning av åtgärdsbehov som föranleds av tillämpningen skulle kunna ske med hjälp av kommittéer. Detta skulle öka den svenska regeringens möjligheter att tidigt väcka frågor inför kommissionen och att påverka EU-samarbetet.

Expeditionschefen i Jordbruksdepartementet nämner i sitt remissvar att departementet under 1997 haft tre olika kommittéer i gång med frågor som direkt tar sikte på att forma EU-ståndpunkter. I löpande frågor när det behövs snabba ställningstaganden är det dock viktigt att regeringen har handlingsfrihet, givetvis i kontakt med riksdagens EU-nämnd. För långsiktiga frågeställningar kan däremot kommittéarbete vara en fördel.

3.5 Revisorenas överbåganden om kommittéväsendets roll

Kommittéväsendet som utredningsform

Kommittéernas funktion är att ta fram beslutsunderlag som grund för reformer och andra förändringar. Beslutsunderlagets kvalitet är en fråga av över-

gripande betydelse. Om kommittéerna ger beslutsunderlag som fyller högt ställda krav i olika avseenden så ökar sannolikheten för beslut som är ändamålsenliga och resursbesparande. Av samma skäl minskar sannolikheten för samhällsekonomiskt dyrbara misstag.

Revisorererna vill här bekräfta och utveckla den principiella syn på kommittéväsendet som formulerades i revisionsrapporten. Remissinstansernas kritiska synpunkter visar att det finns behov av att förbättra det nuvarande utredningssystemet.

I det följande kommenteras generella frågor om kvalitetskrav för olika slag av utredningar, val mellan olika utredningsformer samt kommittéarbetets effektivitet och resurskrav.

Resonemangen kring frågor om kommittéarbetets kvalitet och värde i olika avseenden underlättas om man skiljer mellan tre olika grupper av kvalitetskrav med därtill knutna aspekter – klarhet och begriplighet, specialkunskaper samt politisk användbarhet (se figuren).

Ett utredningsarbete inom kommittéväsendet måste hålla måttet i flera avseenden samtidigt. Vissa krav på t.ex. klarhet och informationsvärde måste fyllas av alla kommittéer. En del kommittéer är för sina slutsatser starkt beroende av specialundersökningar. Om dessa undersökningar inte håller tillräcklig vetenskaplig kvalitet – eller om de utgår från grundantaganden som är ”snedda” i något avseende – finns risk för felaktiga slutsatser. Olika kommittéupdrag har dock vanligen olika tyngdpunkt och ambitionsnivå, varför resultaten måste bedömas olika.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

I
Klarhet och begriplighet

Mångsidighet – komplexitet
Informationsvärde
Upplyst förståelse

II
Specialkunskaper

Systemtänkande
Vetenskaplig kvalitet i
specialundersökningar
och forskningsresultat

III
Politisk användbarhet

– på kort sikt
– på lång sikt

Naturligtvis kan det också finnas motsägelser mellan kraven. En kommitté som fullständigt uppfyller kraven på specialkunskaper ger kanske så motsägelsefulla och svårtolkade resultat att de inte är politiskt användbara. En kommitté vars rapporter har ett mycket gott informations- och upplysningsvärde ger kanske inte heller några politiskt användbara resultat, åtminstone

inte på kort sikt. Och en kommittérapport som kan användas omedelbart, t.ex. som underlag för en proposition, behöver inte nödvändigtvis innehålla några specialkunskaper som inte är kända sedan tidigare.

Begreppet konsensus (samförstånd), som anses vara ett kännetecken för den äldre typen av kommittéarbete i Sverige, har inte någon självständig plats i figuren. Samförstånd inom en kommitté kan snarast ses som något som underlättar den långsiktiga politiska användbarheten av kommitténs förslag. Själva arbetsprocessen i de äldre kommittéerna – vägen att uppnå samförstånd – kunde också innebära att kommittén samtidigt måste sträva mot en allsidig förståelse av ämnet, åtminstone inom kommitténs ram. Allmänt kan sägas att den äldre typen av kommittéer karakteriserades av att de inom sig förenade (eller hade anspråk på att förena) flera aspekter i figuren, om än inte alla. Detta underlättades av att man hade gott om tid och att tilltron till expertkunskaper var hög.

I dag finns dock en viss misstro mot idén om konsensus som ett mål i sig. Speciellt kan nämnas risken för att en stark strävan efter samförstånd i en kommitté kan överflygla en del av de andra kvalitetskraven utan att detta klart redovisas.

Dagens situation har allmänt sett gjort det svårare att förena de delvis väsensskilda kvalitetskrav som antytts i figuren. Orsakerna är bl.a. en ökad komplexitet i samhällsfrågorna, kanske också en ökad konfliktnivå. Minskad tilltro till experter och ökad mångfald inom forskarvärlden kan också ha stor betydelse. Regeringens sätt att tillsätta kommittéer har samspelat med dessa förändringar. Vid resursknapphet – speciellt tidsbrist – ökar också svårigheterna att förena olika kvalitetskriterier. Det är därvid inte bara tidsbristen för själva kommittén som spelar roll, utan även tidsbristen för enskilda kommittéledamöter och andra medverkande.

Som följd av dessa förhållanden finns det i dag principiella skäl att varna för att kommittéerna i alltför liten grad har möjlighet att uppfylla de olika kvalitetskraven. Den ökade komplexiteten och det snabbare tempot har gjort kommittéernas arbete svårare, men har samtidigt ökat behovet av kunskap om samhället, förvaltningen och politikens effekter. Dessa förhållanden medför att kommittéväsendet blir allt viktigare och att kvalitetskraven skärps på de beslutsunderlag som kommittéerna tar fram. Om kvalitetskraven inte uppfylls finns risk för att statsmakterna fattar felaktiga och kostsamma beslut.

Lämpligheten av olika utredningsformer – kommittéer, myndighetsutredningar samt utredningar inom Regeringskansliet – kan också diskuteras med utgångspunkt från de olika kvalitetskrav som antytts i figuren. Vissa samband är tydliga. Om syftet är att få fram politiskt användbara resultat på kort sikt kan utredningar inom Regeringskansliet vara den bästa lösningen. Om syftet är att dra nytta av väldefinierade specialkunskaper som finns inom en statlig myndighet så ligger det nära till hands att ge utredningsuppdraget till myndigheten. Och i de fall det är viktigt att öka kunskaperna ”på bredden” för att härmed få en grund för en upplyst förståelse för olika samhällsproblem är kommittéformen självfallet den mest lämpade.

I de fall behovet av specialkunskaper inte är entydigt utan kräver medver-

kan från flera olika organisationer, myndigheter eller forskningsgrenar kan kommittéformen dock vara att föredra framför en myndighetsutredning. Och i de fall man söker ett utredningsunderlag som är politiskt användbart på lång sikt kan kommittéformen vara mera ändamålsenlig än en utredning inom Regeringskansliet.

Valet av utredningsform måste enligt revisorernas mening avgöras från fall till fall, med hänsyn till såväl praktiska som politiska omständigheter. Revisorererna vill samtidigt understryka kommittéväsandets särskilda fördelar när det gäller att kombinera olika slag av kunskap och kompetens som kan ge grund för nytänkande. Det kan i detta sammanhang även vara viktigt att dra nytta av det särskilda kunnande och den överblick som finns hos riksdagens ledamöter.

Revisorererna vill i detta sammanhang också kommentera frågor kring kommittéarbetets effektivitet och resurskrav.

Med effektivitet i kommittéarbetet avses förhållandet mellan två andra begrepp – värdet av det uppnådda resultatet och resursåtgången i tid, pengar och kompetens. Revisorerernas granskning har inte syftat till några mätningar av effektiviteten utan snarare till att beskriva de problem som finns omkring dessa frågor. Det huvudsakliga problemet i dag består inte i att resursåtgången är för stor utan snarare i att resultatet av verksamheten är ifrågasatt.

I denna situation är det enligt revisorerernas mening viktigt att utveckla kommittéernas arbetsvillkor i syfte att öka sannolikheten för att goda och användbara resultat skall kunna uppnås. Det är tänkbart att det kan innebära en viss ökning av resurserna för de kommittéer som faktiskt tillsätts. Därmed är inte sagt att resursbehovet för kommittéväsandet som helhet nödvändigtvis behöver förändras nämnvärt. En klok utformning av kommittéuppdragen och andra åtgärder bör kunna öka förutsättningarna för att få fram kvalitativt goda utredningsresultat med måttliga resursinsatser. Därmed kan man också spara resurser i den fortsatta beredningen och minska risken för att ytterligare utredningar måste tillsättas.

Kommittéuppdragets karaktär

Revisorererna anser att den tanke om avgränsning och viss renodling av kommittéuppdragen med hänsyn till det primära syftet (kunskapshöjning, skapande av samförstånd, utformning av förslag) som diskuteras i rapporten är väl värd att pröva. Denna typ av avgränsning skulle också underlätta genomförandet av flera andra av de åtgärder som diskuteras i denna skrivelse.

Revisorererna vill i detta sammanhang även betona betydelsen av att man ägnar tillräcklig tid och möda åt att få fram en mångsidig och empiriskt välgrundad verklighetsbeskrivning.

Identifiering och samordning av utredningsbehov

De frågor som tas upp i det följande gäller behovet av sektorsövergripande analyser, sambanden mellan utredningar av olika slag samt nödvändigheten av framförhållning i arbetet med att identifiera utredningsbehov.

Revisorererna anser att det är viktigt att ägna särskild uppmärksamhet åt

uppgiften att identifiera sådana problem som samtidigt berör flera samhällssektorer eller politikområden. Skälen för detta har beskrivits i rapporten.

Regeringen och dess kansli har en central roll när det gäller att identifiera förändrings- och reformbehov. Även andra instanser – inte minst de granskande organen, Riksrevisionsverket och Riksdagens revisorer, men även andra statliga myndigheter – har väsentliga funktioner i detta sammanhang. De samband som finns, eller borde finnas, mellan olika slag av utredningar bör enligt revisorernas mening uppmärksammas mer. Regeringskansliet har en nyckelroll även i detta fall. För att påtalade förändringsbehov skall leda till konkreta åtgärdsförslag och verkliga förändringar krävs normalt en fortsatt beredning, ibland även kompletterande utredningar.

Revisorerna anser att regeringen bör intensifiera sitt arbete med identifiering av utredningsbehov. Detta skulle kunna ske genom strategiska förstudier, gärna över departementsgränserna. Därvid bör man även ta till vara resultaten av de utredningar som gjorts av andra organ. Det kan i vissa fall även vara möjligt att använda kommittéformen för sådana uppgifter. I synnerhet i de fall arbetet kräver forskningsanknytning kan kommittéformen vara lämplig. Det är regeringens sak att organisera detta arbete på bästa sätt.

Revisorerna vill också betona de ömsesidiga samband som finns mellan arbetet i Regeringskansliet och kommittéväsendet.

Kommittéväsendet är i första hand ett instrument för regeringen att finna en flexibel form för beredning av frågor som bedöms kräva medverkan av särskild expertis och andra intressenter. En kommitté är ett komplement till det ordinarie beredningsarbetet i Regeringskansliet. Organiserandet av kommittéerna – besluten om deras uppgifter och bemanning – är också beroende av den beredning som sker inom Regeringskansliet före regeringsbesluten.

Regeringskansliets eget arbetssätt har emellertid också anpassats till det förhållandet att det alltid är möjligt att inrätta en kommitté vid behov. Många av de granskningar som gjorts av Riksdagens revisorer, liksom även vissa utredningar som gjorts inom Regeringskansliet, tyder på att tjänstemännen i Regeringskansliet är hårt belastade av löpande ärenden och har svårt att finna tillräckligt utrymme för djupgående bearbetning av långsiktiga frågor. Mycket tyder också på att det finns kapacitetsbrister i Regeringskansliet. I en sådan situation kan det vara svårt att agera med tillräcklig framförhållning. Kommittéväsendets formella flexibilitet kan då i praktiken medföra att beslut om kommittéuppdrag fattas alltför sent. Uppgiften att tillsätta och bemanna kommittéerna med lämplig utredningspersonal verkar också ta lång tid i anspråk. Sammantaget kan detta medföra att långsiktigt nödvändiga analysuppgifter senareläggs. Det medför givetvis att de utredningar som omsider ändå måste utföras får ett onödigt pressat tidschema, något som i sin tur minskar sannolikheten för att uppgifterna skall kunna utföras väl.

Revisorerna vill mot denna bakgrund betona betydelsen av att arbetet med identifiering av utredningsbehov ges hög prioritet inom Regeringskansliet.

Kommittéer som stöd för EU-arbetet

Revisorerna anser att det är mycket väsentligt att svenska ställningstaganden i EU är väl förberedda, såväl sakligt som politiskt. En ökad användning av

kommittéer i detta förberedelsearbete rekommenderas. Revisorerna vill också framhålla det samband som finns mellan denna rekommendation och de överväganden om samordning av utredningsbehov som gjorts i det föregående. Det gäller i synnerhet förberedelser av svenska initiativ till Europeiska kommissionen.

Enligt revisorernas mening borde kommittéer även kunna användas för att förbereda svenska ståndpunkter i frågor som initierats av kommissionen. Detta skulle kunna gynna den strävan mot ökad systematik och förankring av det svenska EU-arbetet som förefaller rimlig mot bakgrund av att Sverige nu inte längre är nybliven medlem i Europeiska unionen.

Åtgärdsbehov

Mot bakgrund av vad som framkommit i denna granskning anser revisorerna att regeringen bör utveckla kommittéväsandets roll.

Revisorerna anser att regeringen bör återkomma till riksdagen med en beskrivning av hur regeringen har hanterat de frågor om kommittéväsandets roll som revisorerna har tagit upp i sin granskning. Detta skulle t.ex. kunna ske inom ramen för den kommittéberättelse som publiceras våren 1999.

4 Kommittéernas arbetsvillkor och arbetsformer

4.1 Tidspress och kvalitetskrav

Rapporten

Av revisorernas granskning framgår att tidsramarna i utredningarna har krympt väsentligt under senare år. Eftersom rekryteringar av utredningsledning och sekretariat ofta tar flera månader i anspråk kan det bli mycket liten tid över till det egentliga utredningsarbetet. De korta utredningstiderna försvårar kommittéernas arbete när det gäller olika former av förankring och kvalitetskontroll. Kraven på kommittéerna har i vissa avseenden ökat genom generella direktiv rörande olika slag av konsekvensanalyser. Kommittéernas sätt att uppfylla dessa direktiv blir ofta föremål för kritik från remissinstanserna. Iakttagelserna i granskningen tyder på att det finns risker för att tidspressen i vissa fall går alltför långt, något som bl.a. kan medföra att arbetsuppgifter vältras tillbaka till respektive departement.

I rapporten framförde revisorerna också följande synpunkter. Varje utredning måste givetvis arbeta med klara tidsgränser. Frånvaro av tidsgränser eller alltför rymliga tidsramar gagnar inte effektiviteten. Det finns också situationer då utredningarna på grund av yttre omständigheter måste fram vid en viss tidpunkt. En stark tidspress kan då vara oundviklig. På något sätt måste det emellertid ske en anpassning mellan utredningarnas tidsramar och deras uppgifter. I dagens läge finns skäl att peka på riskerna med alltför snäva tidsramar. Hög kvalitet i utredningsarbete – och väl identifierade utredningsbehov – kan spara mycket tid och resurser i det långa loppet. Eftersom utredningsarbete som sådant är tidskrävande innebär detta ett di-

lemma som inte är så lätt att lösa.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Remissinstansernas synpunkter på tidspress och kvalitetskrav

Många av remissinstanserna pekar på den tidsbrist som råder inom kommittéväsendet och har på olika sätt kommenterat denna fråga.

Konjunkturinstitutet ser positivt på den nedkortning av utredningstiderna som har ägt rum. De långa utredningstider som förr var vanliga (4–5 år) var inte alltid uttryck för att utredningarna var grundligare, utan kunde också bero på att de som var engagerade i arbetet använde en ganska liten del av arbetsåret till projektet. Detta medförde att arbetet blev ineffektivt. Det problem som föranlett utredningen kunde därtill komma att åtgärdas orimligt sent. Likväl anser institutet att det nu i vissa fall kan vara så att de utmätta utredningstiderna har blivit alltför korta.

Flera andra remissinstanser (t.ex. Landstingsförbundet och NUTEK) anser också att det var nödvändigt att förkorta de långa utredningstider som rådde tidigare, men att utvecklingen nu synes ha gått för långt i motsatt riktning. LO anser att det uppdrivna tempot måste ses som en framtida given förutsättning, men anser att det finns anledning att genomföra de åtgärder som står till buds för att mildra de negativa konsekvenserna.

De risker för försämrad kvalitet som följer av de korta utredningstiderna tas upp av flera remissinstanser. Riksförsäkringsverket betonar vikten av att såväl kommittéerna som remissinstanserna får tid på sig att studera, diskutera och tänka igenom de frågor som behandlas. Annars är risken stor att regeländringarna måste ändras på nytt efter kort tid. Risken för detta är särskilt stor när det är tidsbrist i alla led. Sveriges Redovisningskonsulters förbund (SRF) upplever ökad tidspress som mycket negativ för kvaliteten på de genomförda kommittéuppgifterna och framhåller att näringslivet drabbas hårt av ryckigheten i regelverket. Kooperativa förbundet pekar på hur tidsbristen drabbar ledamöter, experter och sakkunniga i utredningarna. Man hinner knappast gå igenom möteshandlingarna före mötesdagen, än mindre smälta dem, se eventuella missar, fel och faror och plocka fram bättre alternativ. Riksrevisionsverket (RRV) betonar behovet av kvalitetskontroll av utredningarnas betänkanden.

4.2 Utformning av kommittédirektiv och beräkning av utredningstid

Rapporten

Granskningen visar att kommittéerna i många fall har svårt att leva upp till kvalitetskraven inom ramen för de korta utredningstiderna. I rapporten diskuteras ett antal olika möjligheter att komma till rätta med dessa problem. Att tidsramen anpassas så att den står i överensstämmelse med de uppgifter kommittén har är ett allmänt önskemål. Detta kan bl.a. kräva en ökad tydlighet i uppdraget och bättre kommunikation mellan departement och utredningsansvarig.

Själva sättet att räkna utredningstiden har också sin betydelse. Enligt revi-

sorernas mening bör utredningstiden generellt sett räknas ”netto”, dvs. den tid som går åt innan kommittén har fått personal så att den kan börja arbeta bör inte ingå i utredningstiden. En modell som skulle kunna övervägas är att i direktiven ange såväl den tidpunkt då kommittén skall slutredovisa sitt uppdrag som den tidpunkt då personalrekryteringarna skall vara klara så att kommittén kan börja sitt arbete. Förfarandet kan väntas medföra att departementen startar rekryteringsarbetet tidigare än i dag.

En ökad tydlighet i kommunikationen mellan regeringen och kommittén skulle kunna uppnås på flera sätt. Regeringens beställning till kommittén kan bli tydligare genom en integrering av de speciella kommittédirektiven med de generella direktiv som gäller för alla kommittéer. Då skulle man också komma ifrån det ”dubbelkommando” som kommittéerna i dag lyder under, då de har att uppfylla dels de direktiv som gäller den specifika utredningsuppgiften, dels de generella direktiv som gäller för samtliga kommittéer och särskilda utredare, vilka har utformats i annat sammanhang (se rutan). Innehållet i de generella direktiven återges i kort sammandrag i underbilaga D till denna skrivelse.

Kommittédirektiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare

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

Departementet kan också inhämta synpunkter från den kommittéordförande eller särskilde utredare som skall anvara för utredningsarbetet. Detta kan förbättra förutsättningarna för att utredningsuppdraget blir tillräckligt väl preciserat och genomförbart. Speciellt tidsramar och budget skulle kunna diskuteras i detta sammanhang. Härmed skulle man även få en bättre överensstämmelse mellan den formella och den faktiska utredningstiden. Förfarandet förutsätter att den utredningsansvarige utses i god tid innan direktiven fastställs.

Remissinstansernas synpunkter på utformning av kommittédirektiv och beräkning av utredningstid m.m.

Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) anser att beredningen av kommittéernas arbete måste göras annorlunda än i dag. Regeringskansliet måste dels bli en tydligare beställare, dels inte beskära utredningarnas möjligheter att ha en god helhetssyn.

Det begränsade genomslaget för de generella direktiven ger enligt Statskontoret anledning att se över såväl direktivens utformning som deras antal. Även Konjunkturinstitutet anser att det kan finnas skäl för en översyn av direktivet om prövning av offentliga åtaganden. LO anser att det är positivt att det ställs krav på konsekvensanalyser och konstaterar att jämställdhets-

analyser i dag förekommer alltför sällan. Svenska Arbetsgivareföreningen betonar betydelsen av konsekvensanalyser.

Möjligheten till diskussion av direktiven innan de beslutas kommenteras i positiva ordalag. Statskontoret betonar det önskvärda i att en sådan dialog mellan departement och utredningsledning kommer till stånd och anför en rad olika skäl för detta. Bl.a. skulle generella kommittédirektiv då i högre grad kunna integreras och preciseras för varje kommitté. Vidare ökar förut-sättningarna för att konsekvensanalyser tidigt kan planeras in i utredningsar-betet. NUTEK betonar behovet av noggranna avvägningar av hur lång tid som faktiskt erfordras för att genomföra ett bra utredningsarbete. Verket framhåller också att direktivskrivarna i Regeringskansliet i de flesta fall saknar den erfarenhet som krävs för att kunna göra den projektplan som ett kommittédirektiv ju faktiskt är. Ett par andra remissinstanser (Riksförsäkringsverket samt expeditionschefen i Försvarsdepartementet) upplyser om egna positiva erfarenheter av att ge respektive få synpunkter på direktiven innan de beslutas.

Några av remissinstanserna har också tagit upp frågan hur utredningstiden skall bestämmas. Revisorernas ovan beskrivna tanke att sätta tidsgränsen med utgångspunkt i ”nettotiden” får stöd av de flesta remissinstanser som kommenterat frågan. Expeditionschefen i Försvarsdepartementet anser däremot att man i regeringens direktiv även i fortsättningen bör ange tidpunkten då uppdraget skall vara fullgjort. Med den nettoberäkning som föreslås blir det svårare att få reda på när arbetet skall vara klart.

4.3 Kommittéernas sammansättning, kompetens och arbetsformer

Rapporten

I rapporten framhålls betydelsen av att kommitténs sammansättning är väl avpassad för dess uppgift. Ordföranden (eller den särskilde utredaren) har en central roll. Ofta är det viktigt att finna en sammansättning som underlättar och stimulerar nytänkande. En alltför stor representation av personer med etablerade intressen på området kan då vara en nackdel.

Granskningen har visat något om de svårigheter som kan uppstå vid utredningar av kontroversiella frågor. Att finna former att hantera sådana situationer vore önskvärt. En möjlighet kan vara att departementen samlar erfarenheter av hur kommitténs sammansättning har fungerat genom samtal med utredningsledning och sekreterare efter avslutad utredning. En renodling av karaktären hos olika kommittéuppdrag, så som diskuterats tidigare i denna skrivelse, kan också göra det lättare att sätta samman väl fungerande kommittéer.

Kompetens och resurser i utredningsledning och sekretariat har avgörande betydelse för att kommittéerna skall lyckas med sitt arbete. Av rapporten framgår att kommittésekreterarna är nyckelpersoner 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. Enligt rekryteringsansvariga tjänstemän i Regeringskansliet har det bli-

Fel! Autotextposten är inte definierad.

vit svårare att rekrytera utredningskunniga personer, speciellt sådana med annan än juridisk bakgrund. Många kommittéer har endast en sekreterare, vilket kan ha nackdelar både vad gäller arbetsbelastning och möjligheter till interna diskussioner.

De fallstudier som gjorts inom ramen för denna granskning (se underbilaga B i denna skrivelse) har gett exempel på att kommittéer kan lyckas hitta väl fungerande arbetsformer. På grund av den bristande stabiliteten i rekryteringarna av kommittésekreterare saknas dock återkoppling av erfarenheter av mer eller mindre lyckade arbetssätt. Kommittéutbildningen skulle kunna användas för att få till stånd en sådan återkoppling.

I rapporten framhölls också betydelsen av att konsekvensanalyser planeras in i arbetet på ett tidigt stadium och att lämplig expertis engageras för detta. En annan viktig aspekt gäller konsten att utnyttja sakkunniga och experter, i den mån dessa är företrädare för olika organisationspolitiska intressen. Det finns i dag en irritation bland kommittéledamöter över att lång tid tas upp av ”revirmarkeringar” från olika myndigheter och organisationer. Denna typ av problem kan kanske fås att minska om man skiljer mellan utredningar med kunskapsorienterade, konsensusskapande respektive förslagsinriktade uppgifter. Även själva arbetsformerna (sammanträden i mindre grupper etc.) kan ha sin betydelse.

Remissinstansernas synpunkter på kommittéernas sammansättning, kompetens och arbetsformer

Flera remissinstanser anser att kommittéernas sammansättning bör förändras. Uppfattningarna om hur detta bör ske går dock isär. Skillnaderna i uppfattning har ett samband med hur remissinstanserna ser på kommittéväsandets roll allmänt sett. Vissa instanser (t.ex. Landstingsförbundet) pekar på betydelsen av att det politiska inflytandet ökar i det tidiga skedet av en frågas behandling. Andra (t.ex. NUTEK) betonar de offentliga utredningarnas kunskapsbildande roll och menar att förhandlingsarbetet bör skiljas från kunskapsinsamlandet. NUTEK anser dessutom att ett av de centrala problemen i dag är att systemets egna aktörer får delta i analysen, vilket innebär att de får stora möjligheter att slå vakt om egna intressen.

Kompetensfrågorna tas också upp i remissvaren. Flera remissinstanser anser att man vid bemanning av kommittésekretariaten bör eftersträva dels större bredd i kompetensen, dels förbättrad ekonomisk kompetens.

Konjunkturinstitutet anser att Regeringskansliet mer aktivt borde medverka till att ekonomisk kompetens tillförs kommittéerna på ett tidigt stadium. Vidare anser institutet att det kan finnas skäl att inrätta en ”pool” av ekonomer med utredningserfarenhet som kan anlitas av kommittéerna vid behov. Institutet skulle kunna fungera som lokaliserings- och kunskapsbas för en sådan ”pool”. Riksrevisionsverket (RRV) påpekar att kommittésekretariaten skulle kunna avlastas om man skapade en fast resurs av utredare knutna till kommittéväsendet. Härmed skulle kommittéerna kunna få hjälp med enkla uppgifter om statsförvaltningens utveckling och tidigare reformer m.m. NUTEK rekommenderar att man utvecklar utredarmetodiken i kommittéväsendet.

Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet avråder från att utbilda en speciell utredningselit som ändå inte kan bli kompetent på mer än de allmänna kunskapsområden eller tillvägagångssätt som kan vara gemensamma för många områden. Det är bättre att effektivare utnyttja de specialister som finns tillgängliga inom offentlig förvaltning, näringsliv och inom forskningssektorn.

Statskontoret delar revisorernas uppfattning att det behövs en kompetensmässigt bredare rekrytering av kommittésekreterare som samtidigt bör ha en oberoende ställning i förhållande till de områden och aktörer som utreds. Tillgången på kompetenta och oberoende utredare är dock begränsad i ett land av Sveriges storlek. För att myndigheterna skall kunna tillhandahålla kommittésekreterare utan att deras egen verksamhet får stå tillbaka krävs en anpassning av myndigheternas verksamhets- och personalramar.

4.4 Administrativt stöd, självständigt budgetansvar

Rapporten

De administrativa brister som sedan länge finns med vårt nuvarande kommittésystem framgår av kapitel 2, 4 och 8 i rapporten (se *bilaga 2* till denna skrivelse). Många av de berörda uppfattar förhållandena som orationella. Kommittéerna är också utsatta för en del särskilda fördröjningar som beror på att de är beroende av departementens godkännande för olika utgifter.

De administrativa bristerna bör ses mot bakgrund av att kommittéerna på grund av sin temporära karaktär inte kan vara fullt ut så självständiga som normala myndigheter. Kravet på ett väl fungerande administrativt stöd från departementen har skärpts genom de korta utredningstiderna. Bristerna är väl kända inom Regeringskansliet, som även arbetar med att utforma åtgärder på området. De ekonomiadministrativa frågorna är dock inte lösta.

Enligt rapporten bör de administrativa problemen kunna lösas snarast, bl.a. genom gemensamma lokaler samt genom kvalificerade kommittéassistenter. Vidare förutsätts att det finns någon form av samlat administrativt ansvar för kommittéerna i Regeringskansliet. Administrationen kan också underlättas genom ett ökat självständigt budgetansvar för kommittéerna.

Remissinstansernas synpunkter på det administrativa stödet

Flera av remissinstanserna uttrycker sig i positiva ordalag om det s.k. kommittéhotell med gemensam biblioteks- och informationservice som nyligen inrättats. Ett par av remissinstanserna framhåller att förslagen till förbättringar av det administrativa stödet bör vara sådana att de inte inkräktar på kommittéväsendets särart och kommittéernas självständiga ställning.

Expeditionschefen i Jordbruksdepartementet framhåller att ett bristande administrativt stöd är ett allvarligt hinder för ett effektivt kommittéarbete.

Regeringskansliets förvaltningsavdelning informerar om de förbättringar av det administrativa stödet som har gjorts och framför uppfattningen att det administrativa stödet kan vidareutvecklas. Frågan kommer att beaktas vid den pågående översynen av förvaltningsavdelningens organisation och ar-

betsformer. I detta sammanhang kommer man även att ta upp möjligheten att koncentrera handläggningen av vissa administrativa frågor.

Statskontoret anser i likhet med revisorerna att de administrativa frågorna vad gäller kommittéerna är komplicerade. En förenkling av de ekonomiadministrativa rutinerna ses av Statskontoret som mycket viktig eftersom den påverkar andra föreslagna åtgärder, t.ex. fler kvalificerade kommittéassistenter.

I detta sammanhang kan också erinras om vad remissinstanserna anfört om de andra utredningsformer som finns vid sidan av kommittéväsendet. Konjunkturinstitutet framhåller att om det gäller en brådskande fråga kan det vara mera effektivt att utredningen sker inom Regeringskansliet eller genom uppdrag till en myndighet som har utredningsresurser. Detta behöver inte utesluta ett traditionellt remissförfarande. Det är också fullt möjligt att inom ramen för alternativa utredningsformer tillsätta referensgrupper och liknande.

4.5 Publiceringsformer

Publiceringsformerna för olika slag av utredningar diskuteras i kapitel 6 i rapporten. Enligt kommittéförordningen (1976:119) gäller att tryckta betänkanden, undersökningar m.m. som avgivits av en kommitté skall ges ut i serien Statens offentliga utredningar. För tryckning behövs tillstånd av det ansvariga statsrådet.

Allmänt sett finns inget enkelt samband mellan utredningarnas innehåll och publiceringsform. Det finns, framför allt under senare år, en hel del mindre utredningsinsatser som har dokumenterats som självständiga rapporter i SOU-serien. I ett extremt fall publicerades en promemoria på 12 sidor i denna form.

Det finns också exempel på att en kommitté som en del av sitt uppdrag publicerat över 20 småskrifter i samma format som broschyrer och samtidigt gett ut dessa tunna häften i form av självständiga SOU-rapporter. Detta förfarande har nackdelen att materialet blir svårt att överblicka.

Publiceringsformerna har inte kommenterats av remissinstanserna.

4.6 Revisorernas överväganden rörande kommittéernas arbetsvillkor och arbetsformer

Den konflikt som i dag förefaller finnas mellan tidspress och kvalitetskrav kan enligt revisorernas mening mildras på många olika sätt.

Tidsåtgången i kommittéarbetet består i stora drag av följande delar:

- a) rekryteringstid för kommitténs ordförande och ledamöter samt huvudsekreterare
- b) tid för tolkning av kommittéuppdraget och uppläggning av utredningsarbetet (projektplanering)
- c) tid för rekrytering av experter till utredningen samt konsultupphandlingar
- d) tid för administration och lösande av tekniska problem vad gäller kontorsutrustning
- e) tid för genomförande av empiriska undersökningar och forskningsö-

Fel! Autotextposten är inte definierad.

- ver- sikter samt dokumentation härav
- f) tid för studieresor, seminarier och utfrågningar
 - g) tid för rapportskrivning, analys och slutsatsdragning
 - h) tid för skrivning av lagtexter
 - i) tid för läsning och överläggningar, sammanträden och diskussioner
 - j) trycktid.

Vissa arbetsmoment kan utföras parallellt, men dessa möjligheter är inte obegränsade. Det finns också en del tidskrav som är svåra eller omöjliga att komma ifrån. Revisorerna vill här framför allt peka på följande punkter:

- Rekryteringstiderna (a) och (c) kan sannolikt krympas om departementen intensifierar sitt rekryteringsarbete.
- Tidsåtgången för tolkning av kommittéuppdraget (b) kan i princip krympas med hjälp av bättre utformade kommittéuppdrag och direktivdialog mellan utredningsledning och departement innan direktiven beslutas.
- Tidsåtgången för administration och lösande av tekniska problem (d) kan minska genom förbättrat administrativt stöd från Regeringskansliet.
- Tidsåtgången för genomförande av empiriska undersökningar (e) beror bl.a. av metodutvecklingen inom de institutioner som gör sådana undersökningar. Realismen i planerna på empiriska undersökningar beror också på kompetensen och erfarenheten hos utredningsledning och sekretariat. På kort sikt kan tidsåtgången sannolikt inte krympas på annat sätt än genom att man minskar ambitionsnivån vad gäller sådana undersökningar. Samma sak gäller tid för studieresor, seminarier och utfrågningar (f).
- Tiden för rapportskrivning och skrivning av eventuella lagtexter kan krympas om arbetet fördelas på flera händer (dvs. flera sekreterare och skrivande experter), under förutsättning att dessa personer har lämplig kompetens för uppgiften. Tiden för analys och slutsatsdragning (g–i) är emellertid en känslig punkt. En god analys kräver tid för eftertanke och diskussioner.

Många av dessa olika möjligheter att minska tidsåtgången i kommittéarbetet tas upp i det följande.

Utformning av kommittédirektiv och beräkning av utredningstid m.m.

De frågor som tas upp här gäller sättet att beräkna utredningstiden, de generella kommittédirektivens ställning samt lämpligheten av direktivdialoger.

Revisorerna anser att den nuvarande ordningen, som innebär att en stor del av den i direktiven fastlagda utredningstiden har förbrukats innan kommittén har fått personal så att den kan börja arbeta, är olämplig och bör ändras. Att det nuvarande systemet över huvud taget kan fungera förklaras av att kommittéerna närmast som regel får sin utredningstid förlängd på begäran. Vill man hålla fast vid ett på förhand bestämt slutdatum, utan att beakta den tid som går åt för att hitta personal som kan utföra utredningsarbetet, ökar man i stället osäkerheten om kvaliteten och användbarheten av det resultat som

kommittén har möjlighet att prestera.

Ett sätt att minska osäkerheten om det kommande utredningsarbetets användbarhet och tidsåtgång m.m. kan vara att i ökad utsträckning föra diskussioner om direktivens innehåll mellan departementet och den tilltänkta utredningsledningen. Ett sådant förfarande skulle också kunna leda till att rekryteringsarbetet påskyndas.

Revisorernas uppfattning är att utredningstiderna i dag i många fall är så pressade att man inte kan bortse från de varningstecken som finns beträffande negativa konsekvenser för värdet av utredningsarbetet.

Tanken om nettoberäkning av utredningstiden bör ses som ett led i en strävan att dels anpassa direktiven till den arbetstid som står till buds för att faktiskt utföra utredningsuppdraget, dels ge departementen anledning att tidigarelägga sitt arbete med att söka personal som kan utföra uppdraget.

Kommittéernas sätt att uppfylla de generella kommittédirektiven har blivit föremål för många kritiska synpunkter i denna granskning. Revisorerna anser att regeringen bör summera sina egna erfarenheter av kommittéernas insatser på denna punkt.

Revisorerna vill också framhålla att frågan om de generella kommittédirektiven har ett samband med hur kommittéuppdragen avgränsas. Det är enligt revisorernas mening viktigt att konsekvensanalyser och prövning av offentliga åtaganden genomförs. Man bör emellertid fråga sig i vilken form detta bör ske. Metoden att kräva konsekvensanalyser och prövning av det offentliga åtagandet i generella direktiv som gäller varje kommitté, utan att det berörda fackdepartementet har tagit explicit ställning till innehållet, innebär att man kombinerar en ämnesmässig avgränsning av ett utredningsuppdrag med stora och oprecisa krav på det analytiska och samhällsekonomiska innehållet. Revisorerna anser att det finns skäl att ifrågasätta detta sätt att utforma kommittéuppdrag. För kommittéerna torde det vara bättre att utgå från direktiv som innehåller genomtänkta och integrerade krav på utredningsarbetet. Kraven på konsekvensanalyser borde preciseras i kommitténs egna direktiv. Innehållet i kommittéuppdraget skulle därmed bli klarare. Då skulle också behovet av specialkompetens framgå tydligt redan från början.

Den nuvarande situationen innebär att många kommittéer i första hand arbetar med sina "egna" direktiv, dvs. de som är specifika för den egna kommittén, och tar förhållandevis lätt på innehållet i de generella direktiven. Denna situation är enligt revisorernas mening inte acceptabel. Beställningen till kommittén måste bli tydligare och mera realistisk, och kommittén måste få kompetensmässiga möjligheter att uppfylla de krav som faktiskt ställs. Revisorernas uppfattning är att en integrering av kommittédirektiven och en utökad dialog omkring direktiven mellan departement och utredningsledning skulle vara verksamma medel att åstadkomma detta.

Det är regeringens sak att fatta beslut i dessa frågor. Revisorerna utgår från att regeringen ser över rutinerna i samtliga de avseenden som här har berörts.

Kommittéernas sammansättning, kompetens och arbetsformer

De synpunkter som framförts av remissinstanserna ger enligt revisorernas mening inga skäl att ändra de överväganden som gjordes redan i rapporten.

Sammanställningen av olika kommittéer bör självfallet anpassas efter deras uppgifter. En renodling av kommittéuppdrag av olika karaktär – kunskapsorienterade, konsensusskapande, förslagsinriktade – kan sannolikt göra det lättare att sätta samman väl fungerande kommittéer. Detta får självfallet inte innebära att man skapar kommittéer med alltför ensidig sammansättning. Huvudpoängen med att genomföra en utredning i kommittéform skulle i så fall gå förlorad. Så som framfördes redan i rapporten är det ofta viktigt att finna en sammansättning som underlättar och stimulerar nytänkande.

Rekryteringarna av kommittésekreterare skulle enligt revisorernas uppfattning behöva breddas. Detta kan kräva att departementen ändrar sitt arbete med att söka kommittésekreterare. Kommittésekretariaten bör enligt revisorernas mening i normalfallet bestå av mer än en person. Detta möjliggör både en större bredd i kompetensen, bättre möjligheter till interna diskussioner och en jämnare arbetsbelastning. Även utvecklingen av utredningsmetodiken inom kommittéväsendet skulle främjas av en sådan ordning. Ett ökat erfarenhetsutbyte mellan kommittésekreterare bör uppmuntras. Den särskilda kommittéutbildningen skulle kunna utnyttjas för detta ändamål.

Vad gäller kommittéernas behov av ekonomisk kompetens vill revisorerna först erinra om vad som tidigare sagts om utformning av kommittédirektiv – speciellt de generella kommittédirektivens ställning – och renodling av kommittéuppdrag av olika karaktär. Ändringar i dessa avseenden i den riktning som revisorerna föreslagit torde göra det lättare att engagera ekonomiskt kunniga personer för kommittéuppdrag.

I övrigt ser revisorerna positivt på Konjunkturinstitutets förslag att inrätta en särskild ”pool” av ekonomiskt kunniga utredare som kan bistå kommittéerna med konsekvensanalyser i de fall behovet av ekonomisk kompetens är så litet att det inte motiverar ens en halvtidsanställning. Riksrevisionsverkets förslag om att inrätta en basresurs till kommittéernas förfogande i syfte att snabbare få fram nödvändiga bakgrundsbeskrivningar förtjänar också att övervägas närmare.

Det är regeringens sak att fatta beslut i dessa frågor. Revisorerna utgår från att regeringen ser över rutinerna i samtliga de avseenden som här har berörts.

Administrativt stöd och självständigt budgetansvar

Remissvaren från Regeringskansliet tyder på att det ännu återstår en hel del att göra för att förbättra det administrativa stödet till kommittéerna. Revisorerna vill understryka vikten av att regeringen fortsätter att driva detta arbete. Revisorerna vill dessutom betona det önskvärda i att varje kommitté får en budget med självständigt budgetansvar.

Frågan om kommittéernas grad av självständighet har i praktiken ett samband med utredningstidens längd. Om utredningstiden är extremt kort kan det av rent administrativa skäl vara opraktiskt eller t.o.m. omöjligt att använda kommittéformen. Att lägga utredningsuppdrag på myndigheter, eller utföra utredningen inom Regeringskansliet, kan i sådana fall vara de enda möjligheter som är praktiskt genomförbara.

Revisorerna utgår från att regeringens överväganden om det lämpliga i olika utredningsformer för en viss utredningsuppgift görs i god tid, i sam-

band med beslutet om att utforma ett utredningsuppdrag. Detta är viktigt för att de rent administrativa frågorna inte skall bli avgörande för valet av utredningsform. Som framgår på annan plats i denna skrivelse (avsnitt 3) har kommittéformerna vissa viktiga fördelar framför andra utredningsformer. Det är enligt revisorernas mening väsentligt att dessa fördelar beaktas i samband med beslutet om utredningsform.

Det är regeringens sak att fatta beslut i dessa frågor. Revisorerna utgår från att regeringen ser över rutinerna i samtliga de avseenden som här har berörts.

Publiceringsformer

Revisorerna anser att resultatet av ett kommittéarbete som regel bör publiceras i SOU-serien, men att detta inte bör ske slentrianmässigt. Obetydliga utredningsinsatser bör inte publiceras som SOU-rapporter. Stora mängder småskrifter i samma format som broschyrer bör inte heller publiceras som självständiga SOU-rapporter eftersom detta gör materialet svårt att överblicka och svårtillgängligt i efterhand. Av praktiska skäl bör materialet samlas till ett fåtal volymer i SOU-serien då uppdraget är slutfört.

Det är regeringens sak att fatta beslut i dessa frågor. Revisorerna utgår från att regeringen ser över rutinerna i de avseenden som här har berörts.

Åtgärdsbehov

Mot bakgrund av vad som framkommit i denna granskning anser revisorerna att regeringen bör vidta ytterligare åtgärder för att förbättra kommittéernas arbetsvillkor och arbetsformer.

Revisorerna anser att regeringen bör återkomma till riksdagen med en beskrivning av hur regeringen har hanterat de frågor om kommittéernas arbetsvillkor och arbetsformer som revisorerna har tagit upp i sin granskning. Detta skulle t.ex. kunna ske inom ramen för den kommittéberättelse som publiceras våren 1999.

5 Remisshantering av kommittérapporter

5.1 Antalet remissinstanser, remisstider m.m.

Rapporten

Frågan om remisshantering av kommittérapporter behandlades vid ett seminarium i revisorernas regi med inbjudna representanter för Regeringskansliet, myndigheter och intresseorganisationer (se kapitel 8 i rapporten).

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 stora antalet remissinstanser för varje betänkande har också gjort att remissorganen hyst farhågor för att de egna synpunkterna kommer att försvinna i mängden. Det finns risker för att remissinstansernas engagemang minskar då de inte kan vara säkra på att de synpunkter som framförts når fram till de ansvariga. Kvalitetsgranskningen

från remissinstansernas sida kan därmed försämrats.

Revisorerna framförde i rapporten flera idéer om möjliga åtgärder. Det normala bör vara att varje utredning görs till föremål för traditionell remissbehandling med tillräcklig remisstid och omsorgsfull remissammanställning. Antalet remissinstanser bör emellertid begränsas mer än i dag. Detta är nödvändigt både för att öka engagemanget hos de instanser som ombeds yttra sig och för att det skall vara praktiskt möjligt för det berörda departementet att göra en bra remissammanställning.

Remissinstansernas synpunkter

Remisshanteringen av kommittébetänkanden är en fråga som kommenterats av de flesta remissinstanserna. Nuvarande ordning kritiserats av flera myndigheter med stor erfarenhet av remisser, bl.a. Riksförsäkringsverket (RFV), Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) och Konsumentverket. De argument som framförs ligger i linje med de synpunkter som framfördes i rapporten (se *bilaga 1* till denna skrivelse).

Flera av remissinstanserna – bl.a. Riksrevisionsverket (RRV), Konsumentverket och Svenska Kommunförbundet – anser det rimligt att minska antalet remissinstanser per utredning, detta för att värna om kvaliteten i remissvaren. Svenska Arbetsgivareföreningen anser att det kan vara möjligt att minska antalet remissinstanser i vissa fall. Urvalet får dock inte bli sådant att de som i hög grad berörs av förslaget inte tillfrågas om sin inställning. Nackdelarna med ett stort antal remissinstanser tas även upp av Industriförbundet.

Riksförsäkringsverket (RFV) föreslår att det utvidgade samarbetet mellan departementen i Regeringskansliet även bör omfatta frågan om vilka myndigheter som bör utgöra remissinstans för olika utredningar. Denna fråga behöver avgöras med omsorg för att undvika ett slentrianmässigt förfarande. Den senare synpunkten framförs också av Konsumentverket.

Remisstiderna är i vissa fall alltför korta, en synpunkt som betonas särskilt av sådana remissorgan som har behov av intern förankring och underremisser (Landstingsförbundet, Svenska Kommunförbundet, Sveriges Läkarförbund, Sveriges Redovisningskonsulters Förbund). Remisstiden påverkar även kvaliteten i remissvaren. Allmänt sett anses remissinstitutet ha stor betydelse som en form för kvalitetssäkring av utredningsresultaten.

Industriförbundet har uppfattningen att departementens redovisning av de synpunkter som framförts i remissyttrandena har blivit allt mera selektiv. Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet anser att tanken att återgå till mer utförliga remissammanställningar, redovisade i propositionen som en del av det slutliga underlaget, är mycket positiv.

5.2 Utfrågningar

Rapporten

I rapporten framförde revisorerna även tanken att det i vissa fall kan vara ändamålsenligt att remissinstansernas synpunkter inhämtas på annat sätt än genom reguljär remissbehandling, t.ex. genom en offentlig utfrågning.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Vidare noterades att remissinstitutet kan ha något olika roll i olika typer av utredningar. För utredningar av propositionsförberedande natur – särskilt sådana som bygger vidare på tidigare utförda, långsiktigt motiverade utredningar av kunskapsbildande och/eller konsensusskapande karaktär – kan det i vissa fall vara möjligt att avstå från reguljär remissbehandling. En utredning som har det direkta syftet att förbereda en proposition kan ibland ha så specifika direktiv från regeringen att en remissbehandling blir mindre meningsfull. De synpunkter av fackmässig art som utredningen behöver kan då hellre tillföras under utredningsarbetets gång. I vissa fall kan utredningen utföras inom berörda departement.

Remissinstansernas synpunkter

Användningen av muntliga utfrågningar (hearings) som ersättning för ett normalt remissförfarande har tagits upp av många remissinstanser. Synpunkterna är samstämmiga. De flesta ser utfrågningar som ett komplement som i vissa fall kan vara värdefullt, men som inte kan ersätta reguljär remissbehandling (se *bilaga 1*). Några av myndigheterna framhåller särskilt att utfrågningar inte är tillräckliga när det gäller mera omfattande och komplexa frågor.

Ett par remissinstanser – Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet – ställer sig helt avvisande till tanken att ett skriftligt remissförfarande skulle kunna ersättas av en utfrågning. Svenska Kommunförbundet ställer sig också avvisande till förslaget att det skulle vara möjligt att avstå från reguljär remissbehandling av förslag från en kommitté som har det direkta syftet att förbereda en proposition. Rör propositionen en viktig kommunalpolitisk fråga måste kommunerna och förbundet få tillfälle att yttra sig.

5.3 Revisorernas överväganden rörande remisshantering av kommittérapporter

Vad gäller *antalet remissinstanser per utredning* finner revisorerna att det förslag som framfördes i rapporten har fått ett klart stöd i remissvaren. Även de synpunkter som i rapporten framfördes om *remisstider och remissammanställningar* bekräftas av de instanser som yttrat sig om dessa frågor.

Revisorerna ser därför skäl att hålla fast vid de rekommendationer som kom till uttryck i rapporten. Innebörden är att remissinstitutet bör tas på allvar och respekteras som en väsentlig form för kvalitetssäkring av utredningsresultaten. Revisorerna vill även betona betydelsen av genomarbetade remissammanställningar som på ett rättvisande sätt redovisar de synpunkter som remissinstanserna framfört. Antalet remissinstanser bör övervägas mot denna bakgrund.

I de fall Regeringskansliet önskar en mycket bred remissbehandling av en avgränsad fråga – t.ex. en förfrågan till samtliga kommuner i landet – kan detta ske i annan form än remissbehandling av en hel utredningsrapport. Remissbehandling av hela utredningsrapporter innebär mycket arbete för remissinstanserna och bör inte användas slentrianmässigt. Revisorerna vill

här erinra om Riksförsäkringsverkets tanke om samarbete mellan departementen för att avgöra vilka myndigheter som bör utgöra remissinstans för olika utredningar.

Vad gäller *utfrågningar* kan revisorerna konstatera att remissinstansernas synpunkter är samstämmiga. Revisorerna vill mot denna bakgrund avråda från att använda utfrågning som ersättning för traditionell remissbehandling, i synnerhet då det gäller komplexa frågor. Utfrågningar bör i stället ses som komplement till reguljär remissbehandling.

Det är regeringens sak att fatta beslut i dessa frågor. Revisorerna utgår från att regeringen ser över sina rutiner i samtliga de avseenden som här har berörts.

Revisorerna anser att regeringen bör återkomma till riksdagen med en beskrivning av hur regeringen organiserat och utvecklat remisshanteringen av kommittéernas betänkanden. Detta skulle t.ex. kunna ske inom ramen för den kommittéberättelse som publiceras våren 1999.

6 Förslag

Riksdagens revisorer föreslår

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört beträffande kommittéväsandets roll
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört beträffande kommittéernas arbetsvillkor och arbetsformer
3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört beträffande remisshanteringen av kommittérapporter.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit Per Olof Håkansson (s), Anders G Högmark (m), Lars Bäckström (v), Bengt Silfverstrand (s), Anita Jönsson (s), Bengt Kronblad (s), Marianne Carlström (s), Birgitta Hambræus (c), Sverre Palm (s), Karl-Gösta Svenson (m), Bengt Harding Olson (fp) och Ulf Kristersson (m).

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Vid ärendets handläggning har vidare närvarit kanslichefen Åke Dahlberg, utredningschefen Margaretha Stålfors och revisionsdirektören Karin Rudberg (föredragande).

Stockholm den 4 december 1997

Per Olof Håkansson

Karin Rudberg

Remissinstansernas namn

Följande remissinstanser har yttrat sig med anledning av rapporten:

- Regeringskansliets förvaltningsavdelning
- Expeditionschefen i Försvarsdepartementet
- Expeditionschefen i Jordbruksdepartementet
- Riksförsäkringsverket (RFV)
- Statskontoret
- Riksrevisionsverket (RRV)
- Konjunkturinstitutet
- Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet
- Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet
- Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK)
- Konsumentverket
- Svenska Kommunförbundet
- Landstingsförbundet
- Industriförbundet
- Kooperativa förbundet
- Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)
- Sveriges Läkarförbund
- Landsorganisationen i Sverige (LO)
- Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF)
- Sveriges Redovisningskonsulters Förbund (SRF)

Några myndigheter och andra organisationer har beretts tillfälle att yttra sig men avstått. Dessa var Regeringskansliet (övriga departement) Arbetsmarknadsstyrelsen, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Stiftelsen Institutet för framtidsstudier, Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet, Nationalekonomiska institutionen vid Lunds universitet samt Studieförbundet Näringsliv och Samhälle.

Allmänna synpunkter

Flera remissinstanser välkomnar en ”utredning om utredningsväsendet” och avger positiva omdömen om rapporten. Rapporten sägs ge en grundlig och allsidig bild av kommittéväsendet, såväl när det gäller det aktuella läget som den historiska utvecklingen. Att revisorerna redovisar farhågor om kommittéväsendets arbetssituation och långsiktiga utveckling ses som en fråga av stor betydelse.

Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet anser att kommittéväsendets betydelse i svenskt offentligt liv knappast kan överskattas. Under den svenska modellens glansperiod blev kommittéväsendet föremål för berättigad beundran, som en beredningsform som förenade expertkunskap med politisk förankring. I dag fungerar kommittéer knappast längre som forum för politisk konsensusbildning. Även den innehållsmässiga kvaliteten har

ifrågasatts.

Även *Riksrevisionsverket (RRV)* påminner om att kommittéväsendet har förknippats med ett beslutsfattande på saklig grund och samförståndslösningar. Betydande forskning har också utförts inom kommittéväsendets ram. RRV framhåller samtidigt att kommittéväsendets ställning nära sammanhänger med ett annat utmärkande drag i det svenska politiska systemet, nämligen ett organisatoriskt avgränsat och jämförelsevis litet regeringskansli. RRV anser att revisorernas rapport behandlar många angelägna problem som bör föranleda en ingående diskussion. Flera av dessa problem sammanhänger med regeringens och Regeringskansliets inre arbete, dvs. med frågor som i betydande utsträckning anses vara regeringens egen angelägenhet.

Landsorganisationen i Sverige (LO) instämmer i revisorernas påstående om kommittéväsendets vikt, inte minst av demokratiska skäl. LO framhåller dock att kommittéväsendets betydelse har minskat som följd av det uppskruvade mediala och politiska tempot. En utrednings slutsatser kan i vissa extrema fall betraktas som färdigbehandlade inom ett dygn. Då har i regel regeringsföreträdaren tvingats kommentera och i en del fall avfärda utredningens slutsatser. Redan Maktutredningen menade att kommittéväsendets betydelse avtagit under 1980-talet både i storlek och som forum för överläggningar och beslut. Denna tendens har enligt LO förstärkts av de senaste årens medialisering, fragmentering och konfliktorientering inom medierna, tillsammans med det alltmer uppdrivna tempot i den offentliga debatten och i det politiska beslutsfattandet.

Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) beskriver det samlade utredningssystemet i landet i termer av tre hörpelare: kommittéväsendet, remissförfarandet samt den utredningsverksamhet som funnits inom statliga myndigheter. Sedan början på 1980-talet har stora förändringar ägt rum – kommittéväsendets arbetsvillkor har förändrats och kvalitetskraven sänkts, remisstiderna har förkortats, traditionella remisser har i högre grad ersatts med hearings, och myndigheternas utredningsverksamhet har dragits ned kraftigt till följd av minskade resurser. Även branschorganisationerna och de stora företagen i näringslivet har dragit ned på sina utredningsresurser. Stora delar av den utredningskapacitet som fanns där återfinns i dag i den privata konsultsektorn. Dessa nedskärningar ökar enligt NUTEK kraven på ett väl fungerande kommittéväsende.

Riksförsäkringsverket (RFV), som är central förvaltningsmyndighet på socialförsäkringens område, understryker vikten av att reformer och andra förändringar i verksamheten grundas på väl underbyggda beslut. Detta förutsätter att de beslutsunderlag som tas fram av kommittéerna är av bra kvalitet. Det förutsätter i sin tur att kommittéerna fungerar bra, att det finns en hög och allsidig kompetens inom dem och att det finns tid att överväga de frågor som behandlas. Brister i dessa hänseenden kan leda till illa genomtänkta lagändringar och reformer som behöver ändras efter en kort tid. Sådana ändringar medför i dagens läge stora kostnader för ändringar i ADB-system, information m.m. Samtidigt kommer den enskildes rättssäkerhet i fara genom att förutsebarheten minskar.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

Behov av förändringar i stort

Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) konstaterar att den utveckling som beskrivits i rapporten lett till minskade möjligheter att använda kommittéväsendet för att finna breda och långsiktiga politiska lösningar. TCO framhåller det angelägna i att bättre utnyttja kommittéväsendets politiska roll och förbättra dess arbetsvillkor.

LO betonar bl.a. betydelsen av uppmärksamhet kring medialiseringen samt försök med nya arbetsformer som hearings och seminarier för att inhämta kunskap och initiera en bredare offentlig debatt kring utredningarnas uppdragsområden.

Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) anser att grundsynen på kommitté- och utredningsväsendet måste klargöras i regering, riksdag och politiska partier. Objektivitet, systemtänkande och pedagogik är tre nyckelord som är centrala i NUTEK:s egen utredningsverksamhet och som enligt verkets mening bör känneteckna ett kvalitativt gott utredningsarbete. Det är enligt NUTEK kontraproduktivt för samhällsutveckling och ekonomisk utveckling med ett kommitté- och utredningsväsende som saknar dessa kännetecken för god kvalitet.

NUTEK anser också att beredningen av kommittéers arbete måste göras annorlunda. Regeringskansliet måste dels bli en tydligare beställare, dels inte beskära utredningarnas möjligheter att ha en god helhetssyn. Det är också viktigt att "mottagningskapaciteten" i Regeringskansliet är hög, både kompetensmässigt och politiskt. Annars blir, såsom i dag förefaller vara fallet, alltför mycket utredningsarbete liggande obrukbart.

De möjliga åtgärder som presenterats av revisorerna i form av en idéskiss får allmänt positiva omdömen av bl.a. *Statskontoret, Konsumentverket, Riksförsäkringsverket och Landstingsförbundet. Svenska Kommunförbundet* anser att kommittéväsendet i stort fungerar bra, men tillstyrker att man prövar de förslag att förbättra förutsättningarna för kommittéernas arbete som revisorerna föreslår. Flertalet av remissinstanserna anser att det behövs en kombination av åtgärder för att komma till rätta med problemen och ge kommittéerna bättre möjligheter att motsvara kvalitetskraven.

Kommittéuppdragens utformning

Sättet att avgränsa kommittéuppdragen tas upp av några remissinstanser.

Industriförbundet anser att de frågekomplex som skall utredas inte sällan avgränsas för snävt och utifrån departementets eller myndighetens fastställda ansvarsområde. Detta leder ofta till att nya utredningar måste tillsättas, att förslagen inte föranleder något beslut eller att besluten måste ändras osv.

Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) framhåller att det ytterst är riksdagen själv som avgör vilka krav som skall ställas på ett beslutsunderlag. Kommittéväsendet, rätt utnyttjat, kan här spela en viktig roll för att få fram ett allsidigt beslutsunderlag. Den kanske viktigaste åtgärden som riksdagen kan vidta för att få ett bättre beslutsunderlag är att skärpa kravet på konsekvensanalyser inkluderande kostnadsanalyser. Att belysa förslagets inverkan på dem som särskilt berörts borde enligt SAF vara obligatoriskt. Över huvud

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

taget bör en utredning ha möjlighet att ta upp frågor som är av betydelse för ändamålet bakom utredningen. Detta bör enligt SAF gälla även om direktiven inte tydligt anger att frågan omfattas av utredningens uppdrag. Utredningen måste arbeta flexibelt. En annan viktig åtgärd vore att låta alla förslag som berör småföretag genomgå ett s.k. småföretagstest. SAF kommenterar även det förhållandet att andelen rena tjänstemannautredningar har ökat och menar att denna ökning kan tänkas fortsätta om landet får täta skiften i regeringsmakten. Detta understryker vikten av att riksdagen skärper kraven på konsekvensanalyser inklusive kostnadsanalyser för att på så sätt få ett bättre beslutsunderlag.

Sveriges Redovisningskonsulters Förbund (SRF) erfar att avgränsningar till departementens arbetsområden är ett väsentligt och ihållande problem. För företagare och deras redovisningskonsulter uppstår dagligen frågor som har beröring med både redovisning och beskattning, ofta också med associationsrätt. Dessa samband beaktas dock inte i utredningssammanhang, och expertis med gränsöverskridande kunskaper är sällsynt. SRF yrkar att särskilda ansträngningar görs för att öka kommittéväsandets möjligheter och skyldigheter till gränsöverskridande analyser och förslag.

Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet delar revisorerernas åsikt att utredningssystemet måste ses i ett långsiktigt perspektiv, som ett led i en verksamhet som kan bredda underlaget för politiska beslut. Det finns argument för en viss återhållsamhet när det gäller detaljstyrning av utredningar. Det bör enligt institutionen finnas visst utrymme för utredningar av explorativ karaktär med uppgift att t.ex. studera utvecklingen på visst samhällsområde och undersöka vilka positiva och negativa effekter som kan följa av denna utveckling. Sådana utredningar behöver inte omedelbart syfta till att ge underlag för politiska beslut. Institutionen framhåller också att ett bättre kunskapsunderlag kan förbättra förutsättningarna för samförstånd.

I rapporten framförs tanken att man i högre grad skulle kunna renodla utredningsuppdragens karaktär med avseende på t.ex. tidsperspektiv och arbetsformer för att därmed vinna tid, kanske också för att möjliggöra ett bredare grepp på vissa utredningsuppgifter. Denna idé har kommenterats av några remissinstanser. *Statskontoret* instämmer med revisorerernas bedömning att kommittéväsendet kan effektiviseras genom att större åtskillnad görs mellan kunskapshöjande, konsensusskapande och förslagsinriktade uppgifter. I detta instämmer även *Svenska Kommunförbundet* och *LO*. *Sveriges Redovisningskonsulters Förbund (SRF)* anser att det är betydelsefullt att dela upp ett utredningsuppdrag så att övergripande frågor, som bör utredas med sikte på varaktiga lösningar, urskiljs redan från början. En annan uppfattning framförs av *Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet*, som menar att det finns risker för arbetets kvalitet i de propositionsförberedande utredningarna och för dubbelarbete om man inför en åtskillnad mellan olika typer av utredningar.

Att kommittéernas uppdrag allmänt sett bör vara väl utformade betonas av flera remissinstanser. *Riksförsäkringsverket (RFV)* framhåller betydelsen av att direktiven för utredningarna blir bättre genomtänkta. I dag händer det inte sällan att en utredning kommer in på ett område som behandlas av en annan utredning. Enligt RFV minskar detta effektiviteten i kommittéernas arbete.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

Industriförbundet menar att kvalitetsförsämringar till följd av de allt kortare utredningstiderna skulle kunna undvikas om uppdragen specificeras bättre innan direktiven och tidsramarna för utredningsarbetet läggs fast.

Regeringens bedömning av vilka kommittéer som behövs och vilka uppgifter de bör tilldelas skulle enligt *Statskontoret* underlättas om resultaten av utredningar som genomförts utanför kommittéväsendet, och remissutfallet av sådana utredningar, utnyttjades som grund för bedömningen.

De generella kommittédirektiven tas upp i vissa remissvar.

Det begränsade genomslaget för de generella direktiven ger enligt *Statskontoret* anledning att se över såväl direktivens utformning som deras antal för att de på ett bättre sätt skall tillämpas i kommittéernas arbete. *Konjunkturinstitutet* anser att det kan ifrågasättas om inte direktivet om prövning av offentliga åtaganden behöver ses över. *LO* anser att det är positivt att det ställs krav på konsekvensanalyser, men konstaterar att jämställdhetsanalyser i dag förekommer alltför sällan.

Frågan om dialog omkring direktiven innan de beslutas kommenteras av fyra remissinstanser.

Det faktum att direktiven ofta skrivs utan att någon dialog med dem som skall utföra arbetet nämns av *RRV* som en omständighet som kan leda till underskattning av den nödvändiga arbetsinsatsen.

Statskontoret anser att tilltänkt kommittéordförande respektive kommittésekreterare skall kontaktas i god tid innan kommittédirektiven slutligen fastställs. Därmed skapas utrymme för en dialog mellan berört departement och tilltänkt kommittéledning om direktivens innehåll och utredningsarbetets uppläggning. Generella kommittédirektiv skulle då i högre grad kunna integreras och preciseras för varje kommitté. Vidare ökar förutsättningarna för att konsekvensanalyser tidigt kan planeras in i utredningsarbetet. En dialog under direktivskrivningen skapar även utrymme för att kommitténs budget, projektplan och övriga sammansättning kan diskuteras och utformas i ett tidigare skede.

Riksförsäkringsverket (RFV) upplyser om att verket brukar få tillfälle att under hand lämna synpunkter på kommittédirektiven när det gäller utredningar som är direkt inriktade på reglerna och administrationen på socialförsäkringens område.

Expeditionschefen i Försvarsdepartementet framhåller att departementet försöker att anpassa tidsramen till uppgiften, och att detta många gånger sker efter samråd med den tilltänkte ordföranden.

Kommittéernas sammansättning

Flera remissinstanser förespråkar att kommittéernas sammansättning bör förändras på olika sätt. Uppfattningarna om hur detta bör ske går dock i sår.

Landstingsförbundet anser att det politiska inflytandet bör öka i det tidiga skedet av en frågas behandling. Det är inte självklart att riksdagsledamöter från aktuellt utskott är de som i första hand skall ingå i en kommitté. Erfarenheterna från ledande regionalt och lokalt verksamma politiker bör, enligt förbundet, kunna tas till vara i ökad omfattning.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

Landsorganisationen i Sverige (LO) konstaterar att intresseorganisationernas deltagande i kommittéväsendet har krympt. LO anser att folkrörelser och intresseorganisationer i större utsträckning borde medverka i kommittéerna. Det borde i framtiden ges möjligheter för intresserade och engagerade medborgare att medverka direkt i utredningsarbetet. Detta skulle kunna ske genom särskilda referensgrupper; formerna är inte det viktiga enligt LO.

Sveriges Läkarförbund betonar de offentliga utredningarnas kunskapsbildande roll. Om kommittéer skall kunna tillföra ny kunskap måste de fackmän som behärskar området få möjlighet att medverka på ett meningsfullt sätt.

Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) anser att det finns risk för att en effektiv förvaltningstradition håller på att gå förlorad i en sammanblandning av politiska beslutsmoment och tjänstemannamässiga sakkunskaper.

NUTEK pekar på vad man anser vara fyra centrala problem: att politikerna själva är för inblandade i utredningarna, att Regeringskansliet är för otydligt och intervenerande i sin roll som beställare av utredningar, att systemets egna aktörer får delta i analysen, vilket innebär att de får stora möjligheter att slå vakt om egna intressen, samt att utredarna får en onödigt svår uppgift genom att tiden för att genomföra arbetet har blivit alltför kort. NUTEK anser att politikernas roll i kommittéer och utredningar bör omprövas. Den politiska förhandlingsprocessen bör äga rum efter kommitténs arbete, inte i arbetet. Detta betyder inte att politiker inte kan delta i kommittéer. Tvärtom innebär just den komplementariteten en garanti för allsidig belysning av frågan. Men det innebär att förhandlingsarbetet skiljs från kunskapsinsamlandet.

Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet ser däremot ett stort värde i att riksdagens ledamöter deltar i utredningarna och därmed får möjlighet att vidarebefordra den vunna kompetensen och erfarenheterna till sina kolleger i utskotten. Denna fördel kan gå förlorad om rent propositionsberedande utredningar hårdare skulle integreras med Regeringskansliets övriga arbete. Detta kan få negativa konsekvenser ur resurssynpunkt genom att det kan motivera att riksdagens utskott får separata utredningsresurser.

Kommittéväsendet och EU-medlemskapet

Kommittéväsendets användning i EU-sammanhang har kommenterats av åtta remissinstanser. De flesta är positiva till tanken att utnyttja kommittéer mer, speciellt för att få underlag för nya initiativ till kommissionen.

Expeditionschefen i Jordbruksdepartementet nämner i sitt remissvar att departementet under 1997 har haft tre olika kommittéer i gång med frågor som direkt tar sikte på att forma EU-ståndpunkter. I löpande frågor när det behövs snabba ställningstaganden är det dock viktigt att regeringen har handlingsfrihet, givetvis i kontakt med riksdagens EU-nämnd. För långsiktiga frågeställningar kan däremot kommittéarbete vara en fördel.

Statskontoret har redan tidigare dragit slutsatsen att kommittéväsendet och remissförfarandet bör användas mer för framtagande och förankring av svenska ståndpunkter i EU-arbetet. Speciellt kan kommittéer förbereda svenska initiativ till kommissionen. Kommittéer skulle enligt Statskontoret

dessutom kunna användas för uppgifter som har att göra med förmågan att *verkställa och tillämpa* innehållet i de rättsakter och handlingsprogram som beslutats inom EU. Identifiering av problemområden och utredning av åtgärdsbehov som föranleds av tillämpningen skulle kunna ske med hjälp av kommittéer. Detta skulle öka den svenska regeringens möjligheter att tidigt väcka frågor inför kommissionen och påverka EU-samarbetet.

Konsumentverket anser att Regeringskansliet i största möjliga utsträckning bör tillgodogöra sig myndigheternas kompetens och kunskaper i samspelet med EU:s institutioner. Bl.a. därför tillstyrks förslaget att i ökad utsträckning arbeta med kommittéer för att utveckla svenska ståndpunkter inför kommande EU-förhandlingar och för att ge underlag till svenska initiativ till kommissionen. Detta skulle också kunna avlasta Regeringskansliet.

Sveriges Redovisningskonsulters Förbund (SRF) anser att EU-medlemskapet bör utnyttjas mer än hittills för att också driva frågor inom EU från svenskt håll. På redovisningsområdet finns en fungerande kanal till EU-kommissionen genom att Justitiedepartementet inbjuder till löpande samråd. Motsvarande kanal bör etableras på skatteområdet. Med sådana kanaler bör utredningar på dessa områden och inom associationsrätten kunna ge underlag för att driva frågor från svenskt håll.

Industriförbundet anser att kommittéväsendet eller näraliggande beredningsformer bör användas i betydligt större utsträckning än vad som nu sker när det gäller EU-relaterade frågor. Detta gäller såväl i den fas när svenska ståndpunkter är under utvecklande inför kommande förhandlingar som när en redan antagen EU-rättslig reglering skall implementeras i svensk lagstiftning. Förbundet anser att det finns skäl att vara kritisk till hur dessa frågor stundtals bereds.

Kooperativa förbundet anser att traditionellt kommittéarbete sannolikt kan vara ett bra tillvägagångssätt för att få fram underlag för svenska initiativ i EU-kommissionen. Kommittéväsendets användbarhet i övriga skeden av EU-arbetet kan inte bedömas av förbundet. Även *Landstingsförbundet* betonar kommittéväsendets roll i det tidiga skedet, dvs. för att förbereda svenska initiativ i förhållande till Europeiska kommissionen.

Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet anser det rimligt att mer använda sig av det etablerade instrument som utredningsväsendet utgör när man skall förbereda ståndpunkter i internationella organisationer som EU.

Tidspress och kvalitetskrav

Många av remissinstanserna pekar på den tidsbrist som råder inom kommittéväsendet och har på olika sätt kommenterat denna fråga.

Statskontoret delar revisorernas uppfattning att tidsramarna för kommittéerna skall förenas med höga kvalitetskrav. *Riksrevisionsverket (RRV)* konstaterar att kommittéernas arbetsförhållanden inte alltid är gynnsamma. Mot bakgrund av de problem som redovisats framhåller RRV vikten av en effektiv kvalitetskontroll av utredningarnas betänkanden.

Riksförsäkringsverket (RFV) betonar vikten av att såväl kommittéerna som remissinstanserna får tid på sig att studera, diskutera och tänka igenom de

frågor som behandlas. Annars är risken stor att regeländringarna måste ändras efter kort tid. Risken för detta är särskilt stor när det är tidsbrist i alla led. – När det gäller tidsaspekten vill RFV också framhålla att verket och försäkringskassorna behöver ha rimlig tid på sig för att genomföra regelförändringar.

Konjunkturinstitutet anser att nedkortningen av utredningstiderna – från de fyra fem år som förr var vanligt – till övervägande delen måste ses som en positiv förändring. De långa utredningstiderna var inte alltid uttryck för att utredningarna var grundligare, utan kunde också bero på att de som var engagerade i arbetet använde en ganska liten del av arbetsåret till projektet. Detta medförde att arbetet blev ineffektivt, även räknat per faktiskt insatt arbetstimme, på grund av längre ”uppvärmningstider” m.m. De långa utredningstiderna kunde också medföra fler personalbyten, även det med effektivitetsförluster som följd. Det problem som föranlett utredningen kunde därtill komma att åtgärdas orimligt sent. Likväl anser institutet att det nu i vissa fall kan vara så att de utmätta utredningstiderna har blivit alltför korta. Regeringen är ibland för optimistisk vid direktivskrivningen, särskilt när det gäller den tid det tar att skaffa kompetent sekretariat och experter till utredningen.

Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) konstaterar att tempot i kommittéernas arbete har ökat dramatiskt, men att detta inte alltid behöver vara en nackdel. I takt med att tempot i samhällsförändringarna har ökat har det varit rimligt att också tempot i kommittéernas arbete ökat. NUTEK pekar dock på exempel som visar att denna tempoökning har gått för långt och rekommenderar att man inför ett rimligare tempo i utredningarna. (Exemplet gäller Företagsstödsutredningen. Denna kommitté fick ett halvt år på sig att analysera de statliga företagsstöden, deras effekter och värde. Dessförinnan hade sex månader förbrukats för att anställa personal till utredningen.) Enligt NUTEK måste det betydligt noggrannare avvägas hur lång tid som faktiskt erfordras för att nå ett bra resultat. Här saknar i de flesta fall direktivskrivarna i Regeringskansliet den erfarenhet som krävs för att kunna göra den projektplan som ett kommittédirektiv ju faktiskt är.

LO anser att det uppdrivna tempot måste ses som en framtida given förutsättning, men anser att det finns anledning att genomföra de åtgärder som står till buds för att mildra de negativa konsekvenserna.

Även *Landstingsförbundet* menar att det var nödvändigt att förkorta de långa utredningstiderna som rådde tidigare. Utvecklingen synes dock numera ha gått för långt i motsatt riktning.

Kooperativa förbundet framhåller att offentliga utredningar numera har varierande kvalitet, något som inte sällan medfört beska kommentarer bland remisskrivare. Tidsbristen är ofta påtaglig. Detta drabbar inte minst ledamöter, experter och sakkunniga i utredningarna. Man hinner knappast gå igenom möteshandlingarna före mötesdagen, än mindre smälta dem, se eventuella missar, fel och faror och plocka fram bättre alternativ. Förbundet anser att kommittéarbetet därmed förlorar väsentliga delar av sitt syfte.

Sveriges Redovisningskonsulters Förbund (SRF) upplever ökad tidspress som mycket negativ för kvaliteten på de genomförda kommittéuppdragen. Näringslivet drabbas hårt av ryckigheten i regelverket.

Sveriges Läkarförbund ser bristen på tid som ett av de största problemen i

utredningsarbetet. Det gäller dels den nettotid som i realiteten finns tillgänglig för kommitténs arbete, dels den tid som remissinstanserna får för remissyttrande. Förbundet anser att tanken på kvalitetssäkring i utredningsväsendet är fruktbar. Kommittéarbetet borde kunna analyseras i de gängse kategorierna struktur, process och resultat. Till strukturfaktorerna hör t.ex. kommitténs sammansättning, administrativa stöd och tid till uppgiften. Bland processaspekterna finns t.ex. personkemi, ordförandens ledarförmåga och utredningens öppenhet mot omvärlden. Resultat kvaliteten kan preliminärt bedömas av remissinstanserna, men förändringar till följd av utredningsförslag bör också följas upp mer systematiskt.

Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet anser att det insamlade materialet tyder på att kommittéerna har svårt att leva upp till kvalitetskraven inom ramen för de korta utredningstiderna. Mycket talar för att denna slutsats är korrekt, men det saknas detaljerade och precisa belägg för påståendet. Institutionen anser att det behövs mer forskning om den politiska beslutsprocessens kunskapsunderlag.

Några av remissinstanserna har också tagit upp frågan hur utredningstiden skall bestämmas. Revisorernas tanke att sätta tidsgränsen med utgångspunkt från ”nettotiden” – vilket innebär att den tid som går åt innan kommittén har fått personal så att den kan börja arbeta inte skall inräknas i utredningstiden – får stöd av flera remissinstanser, bl.a. av *Konjunkturinstitutet*, *Landstingsförbundet*, *Svenska Kommunförbundet* och *LO*. Konjunkturinstitutet framhåller i detta sammanhang att det är mycket vanligt att de uppsatta tidsgränserna inte hålls, och att det verkar vara lätt för en utredning att få en begäran om utsträckt tid accepterad. Institutet menar att det i längden kan vara demoraliserande för utredningsarbetet om tidsgränserna inte uppfattas som allvarligt menade.

Expeditionschefen i Försvarsdepartementet anser däremot att man i regeringens direktiv även i fortsättningen bör ange tidpunkten då uppdraget skall vara fullgjort. Med den nettoberäkning som föreslås blir det svårare att få reda på när arbetet skall vara klart.

Andra utredningsformer

Konjunkturinstitutet framhåller att det om det gäller en brådskande fråga kan vara mera effektivt att utredningen sker inom Regeringskansliet eller genom uppdrag till en myndighet som har utredningsresurser. Detta behöver inte alls utesluta ett traditionellt remissförfarande. Det är också fullt möjligt att inom ramen för alternativa utredningsformer tillsätta referensgrupper och liknande, med inslag av politiker och sakintressenter m.fl. Institutet påpekar att revisorernas rapport saknar en egentlig bedömning av om den nuvarande balansen mellan användningen av kommittéformen och andra former är den mest lämpliga.

Expeditionschefen i Jordbruksdepartementet ställer också frågan om arbets- och resursfördelningen mellan departement, myndigheter och kommittéer och anser att denna fråga kan behöva övervägas ytterligare. Bakgrunden är att en del av fördelarna med kommittéväsendet – tid för analys, belysning av en frågas tidigare hantering, förankring av förslagen m.m. – har minskat

till följd av de korta utredningstiderna. Problem som kräver snabba ställningstaganden bör kanske hellre göras inom departementen eller av myndigheterna.

Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet anser att frågan om för- och nackdelar hos alternativa beredningsformer skulle kunna diskuteras inom ramen för en fördjupad undersökning av kvaliteten i underlaget för de politiska besluten. Andra länders erfarenheter kunde därvid också vara värda att uppmärksamma.

Kompetensfrågor och basresurser

Flera remissinstanser anser att man vid bemanning av kommittésekretariaten bör eftersträva dels större bredd i kompetensen, dels förbättrad ekonomisk kompetens.

Konjunkturinstitutet har erfarenhet av att utredningar tillsätts och börjar arbeta utan att ha engagerat tillräcklig ekonomisk kompetens. Först när utredningstiden närmar sig sitt slut inser man att ekonomiska bedömningar och beräkningar behövs. Ibland har man då vänt sig till exempelvis Konjunkturinstitutet med begäran om hjälp. Det kan vara svårt att efterkomma en sådan begäran, både därför att tiden blivit knapp och därför att man vid uppläggningsen av utredningsarbetet inte har beaktat de ekonomiska aspekterna. Institutet anser att Regeringskansliet mer aktivt borde medverka till att ekonomisk kompetens tillförs kommittéerna på ett tidigt stadium.

Konjunkturinstitutet noterar att direktivet om prövning av det offentliga åtagandet – som i sig kan behöva ses över – skulle kunna kompletteras med ett åläggande för utredningen att på ett tidigt stadium försäkra sig om den nödvändiga ekonomiska kompetensen. I många fall är behovet av ekonomisk sakkunskap relativt litet. Detta kan motivera att en ”pool” av ekonomer med utredningserfarenhet inrättas, liknande de personaluthyrningsföretag som finns i den privata sektorn. Konjunkturinstitutet skulle gärna medverka till en sådan lösning och skulle eventuellt kunna fungera som lokaliserings- och kunskapsbas för en sådan ”pool”.

Statskontoret delar revisorernas uppfattning om att det behövs en kompetensmässigt bredare rekrytering av kommittésekreterare som samtidigt bör ha en oberoende ställning i förhållande till de områden och aktörer som utreds. Det finns dock under dessa förutsättningar endast en begränsad tillgång på kompetenta och oberoende utredare i ett land av Sveriges storlek. Statskontoret anser att det krävs en anpassning av de berörda myndigheternas verksamhets- och personalramar för att ge myndigheterna förutsättningar att tillhandahålla kommittésekreterare utan att myndigheternas egen utredningsverksamhet får stå tillbaka.

Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) rekommenderar att man utvecklar utredarmetodiken i kommittéväsendet. Till skillnad från en varaktig utredningsverksamhet såsom NUTEK:s analysavdelning finns det ingen form för lärande i kommittéväsendet.

Riksrevisionsverket (RRV) påpekar att kommittésekretariaten i dag belastas med både kvalificerade och enklare uppgifter. Många kommittéer ägnar betydande resurser under ett inledande skede åt kartläggande och dokumen-

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

terande arbeten. RRV framhåller att enkla uppgifter om statsförvaltningens utveckling och tidigare reformer inte alltid finns samlade eller dokumenterade på ett lättillgängligt och överskådligt sätt. Det saknas också en ändamålsenlig kunskapsbas över den offentliga förvaltningen. En beskrivning av myndigheter verksamma inom ett område samt insamling av grundläggande uppgifter om dessa kan därför vara en tidsödande uppgift. Det bör enligt RRV prövas om sekretariaten skulle kunna få hjälp med sitt arbete av en fast resurs av utredare knutna till kommittéväsendet. Därmed bör man enligt RRV:s bedömning kunna få kontinuitet och effektivitet i sekretariatsarbetet utan att detta inkräktar på kommittéväsendets flexibilitet.

Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet framför att det förefaller olämpligt att utbilda en speciell utredningselit som ändå inte kan bli kompetent på mer än de allmänna kunskapsområden/tillvägagångssätt som kan vara gemensamma för många områden. Det är bättre att effektivare utnyttja de specialister som finns tillgängliga inom offentlig förvaltning, näringsliv och forskningssektorn.

Administrativt stöd

Riksrevisionsverket (RRV) anser likt revisorerna att för många uppgifter är kommittéväsendet en överlägsen utredningsform. Förslagen till förbättringar bör därför vara sådana att de inte inkräktar på kommittéväsendets särart och att flexibiliteten inte inskränks. Inrättandet av ett s.k. kommittéhotell liksom förstärkningen av biblioteksservicen är en utveckling i rätt riktning.

Statskontoret anser i likhet med revisorerna att de administrativa frågorna vad gäller kommittéernas arbete är komplicerade. Det finns en rad problem som bör lösas för att åstadkomma ett bättre administrativt stöd till kommittéerna. Statskontoret ser positivt på det s.k. kommittéhus med gemensam biblioteks- och informationsservice som inrättats. En *förenkling av de ekonomisk-administrativa rutinerna* är också mycket viktig då den påverkar andra i sammanhanget föreslagna åtgärder, exempelvis fler kvalificerade kommitté-assistenten. Denna fråga bör därför prioriteras i arbetet med att förbättra det administrativa stödet till kommittéerna.

Expeditionschefen i Jordbruksdepartementet framhåller att ett bristande administrativt stöd är ett allvarligt hinder för ett effektivt kommittéarbete.

Regeringskansliets förvaltningsavdelning informerar om de förbättringar i det administrativa stödet som har gjorts och framför uppfattningen att det administrativa stödet kan vidareutvecklas.

Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet anser att rapportens förslag i administrativt hänseende förefaller invändningsfria och menar att om de yttre arbetsförutsättningarna kan förbättras utan att kommittéernas självständighet begränsas torde det endast vara att skrida till handling.

Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) anser att det är viktigt att prioritera det administrativa stödet till utredningarna. *Svenska Kommunförbundet* tillstyrker att man prövar de förslag att förbättra förutsättningarna för kommittéernas arbete som revisorerna föreslår.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

Remisshantering

Remisshanteringen är en fråga som kommenterats av de flesta remissinstanserna. Flera anser det rimligt att minska antalet remissinstanser per utredning, detta för att värna om kvaliteten i remissvaren.

Riksrevisionsverket (RRV) anser att remissarbetet kan koncentreras till remissinstanser med hög kompetens.

Riksförsäkringsverket (RFV) lägger årligen ned stora resurser på att besvara remisser. När det gäller utredningsförslag som berör socialförsäkringen är det enligt RFV viktigt att verket får tillfälle och rimlig tid på sig för att lägga fram synpunkter. Det förekommer att RFV inte får tillfälle att yttra sig över förslag som berör socialförsäkringen, vilket gör att vissa konsekvenser av förslagen inte blir belysta. Det förekommer också att RFV anmodas yttra sig över förslag som inte nämnvärt berör verkets område. Sådana remisser medför onödigt arbete, även i de fall verket avstår från att svara eller endast lämnar allmänna synpunkter. Enligt RFV:s erfarenheter är det i dessa fall fråga om remisser från andra departement än verkets eget fackdepartement. RFV föreslår att det utvidgade samarbetet mellan departementen i Regeringskansliet bör omfatta frågan om vilka myndigheter som bör utgöra remissinstans för olika utredningar. Denna fråga behöver avgöras med omsorg för att undvika ett slentrianmässigt förfarande.

Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) anser att remissverksamheten har ändrats på ett sätt som påverkar den samlade kvaliteten i kommittéväsendet. Antalet remisser förefaller växa, samtidigt som remisstiderna krymper. En stor del av NUTEK:s resurser används för remissyttranden. Eftersom NUTEK i likhet med andra myndigheter har allt knappare resurser får varje remiss mindre uppmärksamhet. De korta remisstiderna medverkar också till att remissarbetet nedprioriteras. Verket väljer årligen ut ett fåtal remisser som står den egna verksamheten särskilt nära och koncentrerar insatsen på dessa. Det kan innebära att remisser som ur ett större samhällsperspektiv kanske är viktigare inte får den uppmärksamhet de borde få.

Konsumentverket har under de senaste åren besvarat ca 200 remisser årligen, varav drygt hälften från departement och riksdag. Den interna remisshanteringen innebär samtidigt en tung arbetsbelastning och en positiv påverkansmöjlighet. Verket anser att utredningsresultat normalt skall bli föremål för traditionell remissbehandling, men anser att antalet remissinstanser bör begränsas mer än i dag. Det är enligt verket viktigt att remissinstanser inte hörs slentrianmässigt.

Expeditionschefen i Jordbruksdepartementet framhåller att frågan om remisstidens längd är ett traditionellt diskussionsämne. Utgångspunkten bör givetvis vara den att remissinstanserna får rimlig tid att yttra sig så att remissbehandlingen blir meningsfull och inte bara tillgodoser ett formellt grundlagskrav. *Expeditionschefen i Försvarsdepartementet* anser att frågorna kring remisshanteringen förefaller gälla hur regeringsärenden handläggs, vilket är en fråga för konstitutionsutskottet, snarare än kommittéväsendets roll och arbetsformer.

Svenska Kommunförbundet anser att det är mycket viktigt att utredningarnas arbete remissbehandlas. Antalet remissinstanser bör dock kunna begrän-

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

sas.

Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) anser att det kan vara möjligt att minska antalet remissinstanser i vissa fall. Urvalet får dock inte bli sådant att de som i hög grad berörs av förslaget inte tillfrågas om sin inställning.

Kooperativa förbundet uttrycker tveksamhet om förslaget att skära ned antalet remissinstanser per utredning. Förbundet tror inte att företag och organisationer, som bereds tillfälle att yttra sig över ett betänkande, skulle förändra sitt engagemang eller sin remisshantering på grund av en sådan reform.

Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet anser att tanken att återgå till mer utförliga remissammanställningar, redovisade i propositionen som en del av det slutliga underlaget, är mycket positiv.

Sveriges Läkarförbund framhåller att det från senare år finns alltför många exempel på korta remisstider och på remisser som sänts ut för yttrande under semesterperioden. Den remitterande myndigheten har inte tagit hänsyn till att demokratiskt uppbyggda remissinstanser regelmässigt sänder ut utredningsförslag på underremiss inom organisationen, där ideellt arbetande förtroendemän på sin fritid skall sätta sig in i och ta ställning till förslagen. Läkarförbundet instämmer i uttalandet att varje utredning normalt skall remissbehandlas med tillräcklig remisstid och en omsorgsfull remissammanställning. Om så inte sker menar förbundet att remissinstanserna inte kommer att finna uppgiften meningsfull och att kommittébetänkanden inte kommer att utsättas för den nödvändiga kvalitetsgranskningen.

Sveriges Redovisningskonsulters Förbund (SRF) anser att den ökade tidspressen märks på ett negativt sätt även i remisshanteringen. Kort remisstid gör att remissinstanserna inte hinner förankra sina svar på ett bra sätt internt. Därmed sjunker kvaliteten på remissvaren. Att inkomna remissvar ställs samman på ett omsorgsfullt sätt borde vara självklart, allt annat är ett stort slöseri med både avsändares och mottagares tid och resurser. Det är också väsentligt för remissinstanserna att visa att inkomna synpunkter beaktas, något som för närvarande förefaller mer slumpmässigt vid genomgång av propositioner inom SRF:s arbetsområde.

Landstingsförbundet håller med om att remissinstitutet har väsentlig betydelse som en form för kvalitetssäkring av utredningsresultaten. För förbundets egen del är det inte nödvändigt att minska antalet remisser. Det är viktigt att förbundet ges möjlighet att ta ställning till om nya utredningsförslag påverkar landstingens alltmer omfattande regionala verksamhet.

Svenska Kommunförbundet anser det mycket viktigt att kommittéernas arbete remissbehandlas men håller med om att antalet remissinstanser bör kunna begränsas. Förbundet får i dag åtskilliga remisser som inte särskilt rör kommunerna utan är av mer allmänpolitisk karaktär. Däremot avvisas tanken att det skulle vara möjligt att avstå från reguljär remissbehandling av sådana kommittéförslag som har det direkta syftet att förbereda en proposition. Rör propositionen en viktig kommunalpolitisk fråga måste kommunerna och förbundet få tillfälle att yttra sig.

Kommunförbundet tar även upp problemet med de korta remisstiderna. Oftast är remisstiden tre månader. Förbundet anser att departementen ibland visar en nonchalans genom att låta remisstiden vara kortare än tre månader eller genom att kräva att remissvaren skall vara inne under juli eller augusti

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

eller i början eller mitten av januari.

Industriförbundet har uppfattningen att departementens redovisning av de synpunkter som framförts i remissyttrandena har blivit allt mer selektiv. Det förekommer att remissinstansernas synpunkter inte omnämns alls eller mycket bristfälligt i samband med att en proposition läggs fram. Det finns också en tendens att remissyttrandena beaktas allt mindre, vilket kan leda till att en remissinstans inte har samma anledning att lägga ner mycket arbete på att utforma ett svar. En riktig hantering av remisserna underlättas inte heller av att många av betänkandena sänds ut till ett stort antal remissinstanser.

Utfrågningar

Användningen av muntliga utfrågningar (hearingar) som ersättning för ett normalt remissförfarande har tagits upp av cirka hälften av remissinstanserna. De flesta ser hearingar som ett komplement som i vissa fall kan vara värdefullt, men som inte kan ersätta reguljär remissbehandling.

Industriförbundet understryker att hearingar kan vara ett komplement till en regelrätt remissgenomgång men aldrig får ersätta densamma. *Sveriges Redovisningskonsulters Förbund (SRF)* anser att offentlig utfrågning är ett intressant uppslag. Utfrågningar bör dock i förekommande fall genomföras som ett komplement till men inte i stället för traditionella remissomgångar.

Landstingsförbundet ställer sig helt avvisande till förslaget att det traditionella remissförfarandet skulle ersättas med en hearing. Förbundet har vid flera tillfällen med kort varsel kallats till sådana möten, då ett stort antal berörda instanser erbjudits möjlighet att under några minuter uttala sig om viktiga och ibland mycket komplicerade frågor. I vissa fall kan offentliga utfrågningar utgöra en värdefull kompletterande form för att inhämta synpunkter, men som ersättning för sedvanlig remisshantering är de inte tillräckliga. För demokratiskt uppbyggda organisationer som Landstingsförbundet innebär förfarandet med hearingar en stor nackdel, eftersom tidsbristen medför att det saknas reella möjligheter att erhålla den nödvändiga politiska förankringen.

Svenska Kommunförbundet kan inte acceptera att departementen ersätter remissförfarandet i viktiga frågor som rör kommunerna och förbundet med offentliga utfrågningar. Synpunkter vid en utfrågning framförda av representanter från några kommuner eller av en representant från Kommunförbundet kan aldrig ersätta ett genomarbetat och politiskt förankrat remissyttrande.

Enligt *Riksförsäkringsverket (RFV)* kan en hearing vara ett bra sätt att inhämta remissinstansernas synpunkter. Enligt RFV:s erfarenheter är det dock inte tillräckligt med enbart en hearing när det gäller remissbehandling av mer omfattande förslag. Även *Riksrevisionsverket (RRV)* anser att hearingar kan vara ett komplement till remissarbetet, men att detta kan vara mindre lämpligt när det gäller omfattande och komplexa frågor. Stora krav ställs också på utfrågarens sakkunskap. Hearingar kan enligt RRV inte ersätta remissförfarandet annat än i undantagsfall.

Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) konstaterar att gängse remissarbete allt oftare ersätts med hearingar. Då dessa ofta genomförs med kort varsel betyder det att ytlighet i diskussionen främjas på bekostnad av

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

djup och verkliga insikter. *Sveriges Läkarförbund* anser att muntliga utfrågningar endast kan ge en mycket fragmentarisk belysning av frågorna och på intet sätt kan ersätta en kontinuerlig medverkan i kommittéarbetet.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1



Rapport 1996/97:6

Kommittéväsändets roll och arbetsformer

Förord

1997-03-20

Riksdagens revisorer har på eget initiativ granskat kommittéväsandets roll och arbetsformer. Rapporten sänds nu på remiss till ett antal berörda myndigheter och organisationer. Revisorernas slutliga ställningstaganden och förslag kommer därefter att utformas i en skrivelse till riksdagen.

Bakgrunden till granskningen är de förändringar som har ägt rum i kommittéernas arbetsförhållanden, dels genom de förkortade utredningstiderna, dels genom Europaintegrationen.

Granskningen har bedrivits inom revisorernas första avdelning. I första avdelningen ingår Lars Bäckström, ordf. (v), Marianne Carlström, v. ordf. (s), Bengt Silfverstrand (s), Margit Gennser (m), Sverre Palm (s), Monica Widnemark (s), Ulf Kristersson (m) och Siw Persson (fp).

Inom revisorernas kansli har revisionsdirektörerna Karin Rudberg och Tina Ekedahl utfört större delen av arbetet. Utredningschefen Margaretha Stålfors och kanslichefen Åke Dahlberg har också deltagit i arbetet. Informationssekreteraren Ingela Erixon har medverkat med enkätsammanställningar.

Revisorerna har uppdragit åt konsulterna Sven Faugert, Ylva Sundberg och Johan Dovelius, SIPU Utvärdering AB, att göra fallstudier av åtta kommittéer. Konsulternas rapport är ett av underlagen i granskningen. Ett annat underlag utgörs av en rapport som revisorerna beställt av FD Bengt Lundell, Statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet. Revisorernas granskning baseras dessutom på en enkät till kommittésekreterare, intervjubaserade fallstudier av ytterligare två kommittéer samt två seminarier. Fallstudierna redovisas i form av bilagor till rapporten.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 2

Kommittéväsendet fyller grundläggande funktioner i samhället för att förbereda olika slag av förändringar i politik och förvaltning. Det har en central ställning i det svenska utredningssystemet och det är av många skäl väsentligt att det fungerar så väl som möjligt.

I revisorernas granskning identifieras ett antal problem som är förknippade med den nuvarande användningen av kommittéväsendet.

Tidsramarna i utredningarna har krympt väsentligt under senare år. Eftersom rekryteringar 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 nyckelpersoner 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 förutsätta 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.

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

Kommittéväsendet är en värdefull utredningsform, bl.a. genom att det ger goda möjligheter till nya kombinationer av kunskap och kompetens. Det har också en särskild betydelse sett ur riksdagens synvinkel. Medverkan i kommittéer är en viktig form för riksdagens ledamöter att bidra med sina erfarenheter och utöva politiskt inflytande i ett tidigt skede av en frågas behandling.

Revisorerna anser att kommittéformen i flera hänseenden är överlägsen andra utredningsformer. Valet av utredningsform måste emellertid avgöras från fall till fall, med hänsyn till såväl praktiska som politiska omständigheter.

Varje utredning måste självfallet arbeta med klara tidsgränser. Frånvaro av tidsgränser eller alltför rymliga tidsramar gagnar inte effektiviteten. Det finns också situationer då utredningarna måste fram vid en viss tidpunkt som beror av yttre omständigheter. På något sätt måste man emellertid åstadkomma en anpassning mellan utredningarnas tidsramar och deras uppgifter. I dagens läge finns skäl att peka på riskerna med alltför snäva tidsramar.

Allmänt sett anser revisorerna att man bör undvika en alltför kortsiktig syn på utredningsväsendet. Utredandets syfte är inte bara att sammanfoga ett underlag som kan ge stöd för ett politiskt beslut i en aktuell fråga. Utredningssystemet måste också ses i ett mera långsiktigt perspektiv, som ett led i en verksamhet som kan bredda underlaget för framtida politiska beslut.

Ett antal möjliga åtgärder diskuteras i rapporten. Tidsgränserna för utredningarna borde avgöras med utgångspunkt från ”nettotiden”; den tid som går åt innan kommittén har fått personal så att den kan börja arbeta borde inte ingå i utredningstiden. I syfte att förena kraven på tid och kvalitet i utredningsarbetet kan man även tänka sig förändringar i sättet att avgränsa utredningsuppdragen, t.ex. genom en tydligare åtskillnad mellan långsiktigt motiverade utredningar och utredningar av propositionsförberedande natur. Förutsättningarna för kommittéernas arbete kan också förbättras genom ökad tydlighet i uppdragen, utveckling av arbetsformerna och förbättrat administrativt stöd till kommittéerna. Remisshanteringen kan förbättras genom att man anlitar färre remissinstanser per betänkande och gör väl genomarbetade sammanställningar av remissvaren.

Granskningens karaktär

Granskningen baseras på flera olika slag av underlagsmaterial – statistiska uppgifter, statsvetenskapliga studier, en enkät till kommittésekreterare, intervjuade fallstudier av tio kommittéer, samt två seminarier.

Revisorernas granskning avser i princip hela kommittéväsendet, inte något speciellt slag av kommittéer. Många av de beslut som fattas i samband med att en kommitté tillsätts har politisk karaktär, men granskningen syftar inte till att analysera de politiska aspekterna. Granskningen omfattar heller inte frågor om kommittéernas representativitet eller demokratisk insyn m.m. Dessa frågor tillhör primärt konstitutionsutskottets ansvarsområde.

Det väsentliga ur revisorernas synvinkel är *kommittéväsendets effektivitet* som hjälpmedel för att klarlägga och analysera olika problem i samhället

eller förvaltningen, samt föreslå lämpliga lösningar. Med "effektivitet" avses såväl yttre som inre effektivitet, dvs. såväl frågor om kommittéernas roll i systemet som deras arbetsformer. De möjliga åtgärder som diskuteras i rapporten baseras på granskningen av dessa aspekter. Det viktigaste är härvid att på ett bättre sätt förena tidspress med kvalitetskrav i kommittéernas arbete.

De möjliga åtgärder som presenteras bör inte uppfattas som en uppsättning färdiga förslag, utan snarare som en utgångspunkt för den vidare behandlingen av dessa frågor. Revisorerna ser det som angeläget att rapporten blir föremål för bred diskussion och remissbehandling.

1 Granskningens bakgrund och inriktning

Kommittéväsendet fyller viktiga funktioner för att på olika sätt förbereda förändringar i politik och förvaltning. Tanken att granska kommittéväsendet uppkom vid diskussioner inom revisorernas kansli. Revisorerna tog upp ärendet på sin granskningsplan våren 1994. Beslutet att genomföra granskningen fattades av revisorerna på grundval av en förstudie i maj 1995.

Revisorerna har även tidigare granskat olika aspekter av kommittéväsendet. Dessa granskningar ligger nu långt tillbaka i tiden (1948 respektive 1970).

Motivet till att granska kommittéväsendet denna gång är bl.a. de stora förändringar som har ägt rum i förutsättningarna för kommittéernas arbete, dels genom de förkortade utredningstiderna, dels genom Europaintegrationen.

Revisorernas synvinkel

Det väsentliga ur revisorernas synvinkel är *kommittéväsendets effektivitet* som hjälpmedel för att klarlägga och analysera olika mer eller mindre väldefinierade problem i samhället eller förvaltningen, samt föreslå lämpliga lösningar. Med ”effektivitet” avses här såväl yttre som inre effektivitet, dvs. såväl frågor om kommittéernas roll i systemet som deras arbetsformer. I centrum för revisorernas intresse står kommittéernas funktion att ta fram kvalitativt goda beslutsunderlag som grund för reformer och andra förändringar.

Beslutsunderlagets kvalitet är en viktig fråga för revisionen. Om kommittéerna ger beslutsunderlag som fyller högt ställda krav (vad gäller t.ex. relevans och mångsidighet i problembeskrivning och underlagsmaterial, analytisk skärpa i utvärderingar och konsekvensanalyser, samt tydlighet i framställningen) så ökar sannolikheten för beslut som är ändamålsenliga och resursbesparande. Av samma skäl minskar sannolikheten för samhällsekonomiskt dyrbara misstag.

Granskningen omfattar inte frågor om kommittéernas representativitet, demokratisk insyn m.m. Dessa frågor tillhör primärt konstitutionsutskottets ansvarsområde.

Underlagsmaterialet

Granskningen baseras på underlagsmaterial av flera olika slag. Kommittéväsendets omfattning, karaktär och administrativa särdrag redovisas på grundval av offentlig statistik och andra rapporter (kap. 2). De långsiktiga förändringarna av kommittéväsendet beskrivs sedan på grundval av olika statsvetenskapliga studier (kap. 3). En av dessa är en konsultrapport som beställts av revisorerna för denna granskning.

En enkät till kommittésekreterare inom sex departementsområden har gjorts inom granskningen. Enkäten handlar främst om tidsåtgången i kommittéarbetet och orsaker till fördröjningar m.m. (kap. 4 samt bilaga C). Kommittéarbetet i praktiken beskrivs även på grundval av ett antal fallstudier som

gjorts med konsulthjälp. Materialet har kompletterats med intervjuer som gjorts av kansliet och synpunkter som lämnats av berörda kommittéordförande och särskilda utredare, samt av riksdagsledamöter med erfarenhet av kommittéarbete (kap. 5 samt bilaga B).

Alternativa utredningsformer redovisas och diskuteras, delvis på grundval av nya uppgifter som insamlats för denna granskning (kap. 6). Europa-integrationens betydelse för kommittéväsendet beskrivs på grundval av tillgängligt material (kap. 7). Två seminarier med externa deltagare har hållits inom ramen för granskningen. Resultaten redovisas i samband med en samlad diskussion av iakttagelserna i granskningen (kap. 8).

Granskningens inriktning och tillvägagångssätt

Granskningen syftar i första hand till att beskriva generella drag och eventuella problem som är förknippade med kommittéväsendet. I samspel med berörda parter söker vi *identifiera de problem* som finns med nuvarande praxis, såväl vad gäller ramarna för kommittéernas arbete som deras arbetsformer. Resultaten diskuteras i kapitel 8. Revisorernas iakttagelser och bedömningar sammanfattas i kapitel 9.

Vidare förs en diskussion kring ett antal möjliga åtgärder som skulle kunna avhjälpa en del av de brister som framgått av granskningen. Dessa tankar, liksom revisorernas avslutande synpunkter, redovisas i kapitel 9.

2.1 Vad är en kommitté?

En tillfällig myndighet

En kommitté kan beskrivas som en tillfällig myndighet. Liksom andra myndigheter kan den arbeta förhållandevis självständigt inom de ramar som fastställs av regeringen. Samtidigt är en kommitté, just på grund av sin tillfälliga och förhållandevis kortlivade tillvaro, på flera sätt nära knuten till regeringen och regeringskansliet.

Direktiven för kommittén beslutas av regeringen. I direktiven beskrivs vad kommittén skall göra – bakgrund, mål och syften, ibland även metoder, samt form för rapportering och tidsram. Regeringsbeslutet gäller även själva tillsättningen av kommittén (respektive den särskilde utredaren), och ett bemyndigande för det ansvariga statsrådet att ombesörja förordnanden samt att besluta om biträde åt kommittén.

Budgeten för varje kommitté bestäms preliminärt efter förhandlingar mellan utredningsledning och departement. Kommittén har dock ingen ovillkorlig frihet inom sin budgetram. Enligt kommittéförordningen (1976:119) gäller att en kommitté inte får göra större ekonomiska åtaganden utan medgivande av ett statsråd eller av regeringen. De administrativa frågorna tas upp senare i detta kapitel.

Kommitténs sammansättning beslutas av regeringen eller av statsråd efter regeringens bemyndigande. Rekryteringsarbetet sköts i stor utsträckning av tjänstemännen i det berörda departementet. En i huvudsak jämn könsfördelning eftersträvas för kommittéuppgiften.

Personfrågorna betraktas som viktiga, både principiellt och praktiskt. Den viktigaste tillsättningen gäller givetvis utredningsledningen, dvs. kommitténs *ordförande* i det fall det gäller en kommitté med flera ledamöter, eller *särskilde utredare* (dvs. enmansutredare). Utöver utredningsledningen finns flera andra kategorier av personer med olika roller i kommittén: *ledamöter*, *sakkunniga* och *experter*. Kommittén har också ett *sekretariat* till sitt förhållande. Sekretariatet kan bestå av en ensam sekreterare eller flera, med eller utan assistenthjälp.

Den formella regleringen av kommittéerna sker i huvudsak genom kommittéförordningen (1976:119), samt genom förordningen (1978:45) om ersättning vid kommittéuppgiften. Några utdrag ur kommittéförordningen redovisas i bilaga D. Därav framgår de formella skillnaderna mellan sakkunniga och experter (4 § och 12 §). Sakkunniga har en starkare formell ställning i kommittén än experter. Huruvida det i praktiken är någon skillnad beror på beslut av kommittén.

Sakkunnig skall i samma utsträckning som ledamot få del av handlingar som är avsedda för kommittén. Sakkunnig har också rätt att vara närvarande vid kommitténs sammanträden och att delta i dess överläggningar. Expert biträder kommittén i den omfattning som kommit-

tén eller ordföranden bestämmer. Sakkunnig har rätt att foga särskilt yttrande till betänkande. Detsamma gäller expert i fråga som har omfattats av expertuppdraget, om kommittén bestämmer detta.

De olika rollerna i kommittén kan också beskrivas på följande sätt:

- De *beslutande* funktionerna i kommittén utövas av kommitténs ordförande och ledamöter, alternativt av den särskilde utredaren ensam.
- *Rådgivande* funktioner utövas av sakkunniga och experter. De kan bidra till kommitténs arbete med kunskap och erfarenhet, synpunkter, rådgivning och förankring i omgivningen.
- De *utförande* funktionerna utövas av sekretariatet, ibland förstärkt med en eller flera arbetande experter som i så fall fungerar som sekreterare med särskilda uppgifter. Kommittén kan också anlita konsulter för att utföra vissa undersökningar eller delstudier.

Principer för att tillsätta kommittéer

I början av 1980-talet gjordes vissa grundläggande förändringar i sättet att använda kommittéer och särskilda utredare. De nya principerna har sammanfattats på följande sätt (*källa: Kommittéhandboken 1992, Ds 1992:99*):

- ◆ En ny kommitté skall tillsättas endast om det verkligen behövs en utredning. Kommittéer skall inte användas för att skjuta upp eller helt undvika besvärliga politiska beslut.
- ◆ Nya kommittéer skall inte tillsättas för rutinbetonade utredningar av tekniska eller organisatoriska frågor, som kan utföras av berörda departement och myndigheter, i vissa fall med biträde av Statskontoret och Riksrevisionsverket. Utredningsväsendet skall i princip inte utnyttjas för uppgifter av permanent karaktär. Sådana uppgifter infogas i stället i ansvariga myndigheters och departements arbete.
- ◆ Nya kommittéer får endast i undantagsfall arbeta i mer än två år.
- ◆ Kommittéformerna skall renodlas. För delegationer, beredningar, rådgivande grupper och liknande organ vars uppdrag inte innefattar någon utredning i egentlig mening skall den formella kommittéformen inte användas.
- ◆ Nya former av utredningsorgan prövas.

Ansträngningarna att effektivisera kommittéernas arbete avspeglas också i ett antal publikationer från Statsrådsberedningen. En kommittéhandbok började ges ut år 1978 och har därefter reviderats 1987 och 1992. Viss utbildning för kommittéernas behov finns också (se avsnitt 2.3).

De generella direktiven

Utöver de särskilda direktiv som beskriver en kommittés uppgifter gäller för alla kommittéer också ett antal generella direktiv:

- direktiv att beakta regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50)

- direktiv att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23)
- direktiv att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124)
- direktiv att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

Innehållet i de generella direktiven har sammanfattats i bilaga D.

Direktivet att *pröva offentliga åtaganden* innebär att en förutsättningslös prövning skall ske om den verksamhet som utreds bör vara en offentlig angelägenhet. Detta skall bl.a. göras genom en analys av effekterna av genomförd verksamhet, genom redovisning av hur förslagen skall finansieras samt genom konsekvensanalyser. Riktlinjerna, som kan sägas vara mycket krävande, gäller för samtliga kommittéer och särskilda utredare om inte annat anges i respektive kommittédirektiv (jfr bilaga D). En redogörelse för hur riktlinjerna har följts skall i slutskedet av utredningsarbetet lämnas till respektive departement.

Tidigare har det funnits ett generellt direktiv med syftet att underlätta besparingar och effektivisera den offentliga verksamheten. Där betonades betydelsen av allsidiga ekonomiska konsekvensanalyser (dir. 1984:5). Det tidigare generella direktivet att beakta EG-aspekter (dir. 1988:43) har upphört att gälla som en följd av EU-inträdet.

2.2 Omfattning och kostnader

De totala kommittékostnaderna är numera ungefär oförändrade över åren, mätt i fasta priser. Den ökade kostnadsnivå som inträffade 1993/94 kan i hög grad förklaras av kostnaderna för översättningen av EG:s regelverk samt informationsinsatser om europeisk integration (källa: Kommittéberättelsen 1995, s. 216–217).

I kommittéberättelsen för olika år redovisas diagram för kostnaderna i fasta priser under de närmast föregående sex budgetåren. Härav framgår att kostnaderna minskade betydligt under första hälften av 80-talet – kostnaderna vid 1980-talets mitt (1984/85) var mindre än hälften så stora som fem år tidigare. Därefter har kostnadsnivån varit stabil, bortsett från den tillfälliga ökningen 1993/94. Utvecklingen under de senaste åren redovisas i *diagram 2.1*. Ökningen under 1995/96 förklaras till större delen av att detta budgetår omfattar 18 månader.

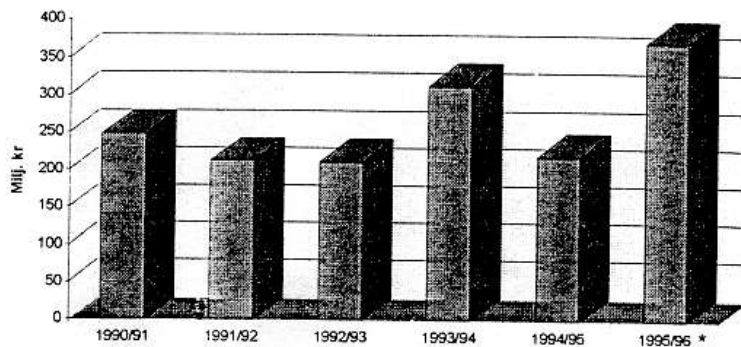
Konsultkostnadernas andel av det totala utredningsanslaget utgör sedan början av 90-talet omkring 23 %. Efter en tillfällig ökning till 27 % år 1993/94 är konsultkostnadernas andel åter 23 %. Under det förlängda budgetåret 1995/96 sjönk konsultkostnadernas andel till ca 15 %.

Den övriga kostnadsredovisningen i kommittéberättelsen är uppbyggd för att visa kostnaderna för enskilda kommittéer och ger ingen samlad bild av kostnaderna i löpande priser. Med utgångspunkt från uppgifterna i kommittéberättelsens bilaga 1 har de totala kommittékostnaderna för 1994/95 beräknats till 263 miljoner kronor. Inkluderas hyreskostnaderna, som belastat ett annat anslag, uppgår kostnaderna till 276 miljoner kronor. Detta motsvarar ca 18 % av utgifterna för Statschefen och regeringen under samma period (källa: RRV dnr 33-96-1673).

Drygt tre fjärdedelar av kostnaderna exkl. hyror härrörde från kommittéerna, medan återstoden kan hänföras till andra utredningar, främst sakkunniga biträden inom departementen. Kommittéernas andel har ökat under senare delen av 1980-talet (se bilaga D). Stora variationer finns också mellan departementen.

1997/98:RR3
Bilaga 2

Diagram 2.1 Totala kommittékostnader i fasta priser 1990/91 –1995/96
(Prisnivå 1990/91)



Källa: Kommittéberättelsen 1997, skr. 1996/97:103, s. 340

Antalet kommittéer

Antalet kommittéer som har bekostats från utredningsanslaget varierar över åren (se *tabell 2.1*). I 1986 års kommittéberättelse registrerades 218 kommittéer, fem år senare 184 kommittéer, och ytterligare fem år senare 313 kommittéer. Ju mindre kommittéerna är, och ju kortare tid de arbetar, desto fler ryms i allmänhet inom det i stort sett oförändrade utredningsanslaget.

Som ”kommittéer” räknas här alla organ som förtecknats i kommittéberättelsens huvudtext. Här ingår både kommittéer med flera ledamöter och särskilda utredare (enmansutredare). Kommittéer med flera ledamöter har delats in i två grupper – dels parlamentariska kommittéer, som omfattar kommittéer med minst två aktiva riksdagsledamöter, dels övriga kommittéer. Kommittéer med endast en riksdagsledamot har här klassats som övriga kommittéer.

Tabell 2.1 *Antalet kommittéer av olika slag, samt andra utredningar förtecknade i kommittéberättelserna olika år*

Kommittéberättelse år	Parlamentariska kommittéer	Övriga kommittéer med flera ledamöter	Särskilda utredare m.fl.	Totalt antal kommittéer	Andra utredn.
1981 <i>procent</i>	134 33 %	110 27 %	165 40 %	409 100 %	uppgift saknas
1986 <i>procent</i>	73 33 %	40 18 %	105 48 %	218 100 %	uppgift saknas
1991 <i>procent</i>	45 24 %	36 20 %	103 56 %	184 100 %	88
1995 <i>procent</i>	44 16 %	47 17 %	181 67 %	272 100 %	169
1996 <i>procent</i>	63 20 %	41 13 %	209 67 %	313 100 %	159
1997 <i>procent</i>	51 18 %	45 16 %	181 65 %	277 100 %	143

Not: Med ”andra utredningar” avses de utredningsgrupper som förtecknats i kommittéberättelsernas bilaga 4. Här ingår mindre eller under kortare tid verksamma utredningar som betalas från departementens anslag Utredningar m.m. Här ingår även vissa utredningsorgan (råd, delegationer, arbetsgrupper m.m.) som har tillsatts genom regeringsbeslut eller beslut i departementsprotokoll och som har finansierats över annat anslag.

Källa: *Kommittéberättelserna, regeringens skrivelse nr 103 olika år*

I kommittéberättelsen anges några få kommittéer som endast haft ordförande och experter men inga ledamöter. De har här klassats som särskilda utredare. Även de (fåtaliga) organ som i kommittéberättelsen betecknas som förhandlare respektive utredningsmän har klassats som särskilda utredare. Benämningen ”förhandlare” används i 1996 års kommittéberättelse i fyra fall: Förhandlare (K 1991:02) för statens köp av persontrafik på järnväg m.m., Förhandlare (K 1994:11) för järnvägstrafiken i Mälardalen och på västkus-

ten, Förhandlingsman (K 1994:14) för samordning och integrering av trafiken på Arlandabanan med trafiken på statens spåranläggning, samt Särskild förhandlare (N 1995:04) rörande bolag för internationell marknadsföring av Sverige som turistland.

Den typ av mindre kommittéer och arbetsgrupper som redovisas i kommittéberättelsens bilaga 4, och som i tabell 2.1 betecknats som ”andra utredningar” har särskilt granskats av konstitutionsutskottet (*bet. 1995/96:KU30*, s. 21–22). Till övervägande del används dessa arbetsgrupper i utredande syfte och tillsätts efter beslut av regeringen. Ungefär hälften av dem har någon form av särskild instruktion som anger uppdragets inriktning. Det är därför oklart varför de redovisas på det sätt som skett. KU anser att regeringen bör överväga vilka principer som skall gälla för kommittéredovisningen i framtiden och återkomma till riksdagen med en redovisning av detta. Regeringen har i 1997 års kommittéberättelse anfört att principerna övervägs inom Regeringskansliet och att regeringen avser att återkomma till frågan i nästa års kommittéberättelse.

Det bör framhållas att olika kommittéer har olika lång livslängd, och att kommittéberättelsernas uppgifter även avser kommittéer som endast varit verksamma under en del av året. I vissa fall ingår även kommittéer som avslutat sitt arbete redan före den aktuella registreringstidpunkten, samt kommittéer som inte hunnit komma i gång alls. Avgörande för om en kommitté skall tas upp i kommittéberättelsen ett visst år är att respektive fackdepartement har redovisat uppgifterna till Justitiedepartementets granskningsenhet före ett visst datum. För tidigare år var detta den 15 november, men för 1996 års kommittéberättelse ändrades detta till den 31 december. Ändringen har samband med det ändrade budgetåret, och den därav följande förändringen av publiceringstidpunkten för kommittéberättelsen (mars 1996 i stället för december året innan). De kommittéer som redovisas är således de som är ”aktuella” ur departementens synvinkel vid en viss tidpunkt.

Man kan emellertid jämföra uppgifterna mellan olika år för att se om *proportionerna mellan olika typer av utredningar* har ändrats på något mera påtagligt sätt. Tabell 2.1 visar att andelen särskilda utredare i dag är mycket högre än tidigare. Andelen har ökat stadigt under lång tid – från 40 % i början av 1980-talet till 67 % femton år senare. Andelen kommittéer med flera ledamöter har sjunkit i motsvarande mån. Av särskilt intresse är andelen *parlamentariska kommittéer* (här tolkat som kommittéer med minst två aktiva riksdagsledamöter). Denna andel var enligt 1996 års kommittéberättelse 20 %, jämfört med 33 % tio år tidigare. Mönstret kvarstår i den kommittéberättelse som publicerades i mars 1997 (se tabell 2.1). Motsvarande uppgifter fördelade på departementsområden redovisas i tabellbilagan (bilaga D).

Kommittéernas livslängd

Kommittéväsendet har även förändrats på så vis att kommittéerna i dag arbetar mycket kortare tid än förr. Den andel av kommittéerna som hade tillsatts minst tre år tidigare har minskat betydligt, från 35 % i 1981 års kommittéberättelse till 12 % i 1996 års kommittéberättelse.

Att kommittéväsändet fått minskad omfattning under 1980-talet framgår inte bara av att kostnaderna minskat och att antalet kommittéer är färre, utan även av att personer som medverkar i kommittéerna har minskat. I kommittéberättelsernas personregister förtecknas alla som medverkat i olika funktioner (som ordförande, särskild utredare, ledamot, sakkunnig, expert, sekreterare m.fl.). Varje person räknas här endast en gång, trots att samma person kan medverka i flera kommittéer. Personregistret i 1981 års kommittéberättelse innehåller omkring 3 900 namn. Tio år senare innehåller motsvarande källa ca 2 100 namn. Därefter har antalet namn i personregistret åter ökat något, så att det i 1995 års kommittéberättelse uppgick till ca 2 400. (Personregistret i 1996 års kommittéberättelse innehåller ca 3 300 namn, men dessa uppgifter är inte helt jämförbara med de tidigare.)

2.3 Personal och utbildning

Tabell 2.2 *Kommittéernas sammansättning*

Uppgifter enligt	Ordförande/ särskild utredare	Leda- möter	Sakkunniga och experter	Sekr. och övriga	Summa
Kommittéber. 1986 <i>andel kvinnor</i>	237 8 %	770 20 %	2068 15 %	414 24 %	3489 17 %
Kommittéber. 1991 <i>andel kvinnor</i>	200 13 %	612 33 %	1469 23 %	375 32 %	2656 26 %
Kommittéber. 1995 <i>andel kvinnor</i>	281 13 %	735 37 %	1789 29 %	438 38 %	3243 31 %
Kommittéber. 1996 <i>andel kvinnor</i>	356 20 %	1030 44 %	2384 33 %	605 45 %	4375 36 %
Kommittéber. 1997 <i>andel kvinnor</i>	328 26 %	890 46 %	2169 36 %	668 48 %	4055 40 %

Not : Antalet ordförande är högre än antalet kommittéer, beroende på att en del kommittéer har bytt ordförande. Vidare kan en person samtidigt sitta i flera kommittéer, vilket i så fall medför att samma person räknas flera gånger. Normalt är sekreterarna de enda som arbetar heltid i kommittéerna. Vissa kommittéer har endast varit verksamma under en del av den period som uppgifterna avser.

Källor: *Kommittéberättelserna olika år, bilaga 3*

Antalet personer som totalt sett varit verksamma i kommittéerna redovisas i tabell 2.2. Det bör observeras att samma person kan medverka i flera kommittéer, och att många kommittéer endast är verksamma under en del av den period som uppgifterna avser. Denna period var, som nämnts, något längre

Kön, ålder och erfarenhet

Ålders- och könsfördelningen bland kommittéernas ordförande och ledamöter kan redovisas för årsskiftet 1989/90, 1994/95 samt 1995/96 på grundval av en undersökning som gjorts av regeringskansliet. Bakgrunden var det konkreta verksamhetsmål som framgår av Civildepartementets verksamhetsplan för 1995/96, nämligen att öka andelen unga representanter i statliga myndigheter och kommittéer. Nedanstående uppgifter är hämtade från två rapporter med samma namn: *Ålderssammansättningen i centrala myndigheters styrelser och i det statliga kommittéväsendet (Ds 1995: 58 samt Ds 1996:52)*.

I tabell 2.3 redovisas undersökningsresultaten sammantaget, oavsett åldrar. Härav framgår att andelen kvinnor har ökat betydligt under 90-talet – från 27 % till 41 % på sex år. Detta gäller ordförande och ledamöter (inkl. särskilda utredare) sammantagna. Andelen kvinnor är emellertid mycket lägre för kommittéernas ordförande/särskilda utredare än för ledamöter (se tabell 2.2). En påfallande stor ökning av andelen kvinnor har skett det sista året. Detta återspeglar det faktum att man inom Regeringskansliet vinnlagt sig om att öka andelen kvinnor i kommittéerna.

Tabell 2.3 Ordförande och ledamöter i kommittéerna fördelade efter kön

Ålder	Årsskiftet 1989/90		Årsskiftet 1994/95		Årsskiftet 1995/96	
	Antal	Procent	Antal	Procent	Antal	Procent
Kvinnor	132	27 %	213	33 %	319	41 %
Män	366	73 %	426	67 %	457	59 %
Totalt	498	100 %	639	100 %	776	100 %

Källor: Ds 1995:58 s. 51 samt Ds 1996:52 s. 27

Resultaten av den nämnda undersökningen visar också en ökad andel yngre bland kommittéernas ordförande och ledamöter (se tabell 2.4 samt bilaga D). Andelen kommittéledamöter under 40 år har ökat från 5 till 11 % det senaste året. Flertalet av de ”nya” yngre kommittéledamöterna är kvinnor. I de yngsta åldersgrupperna – de under 40 år – är kvinnorna nu i majoritet bland kommittéernas ordförande och ledamöter. Det rör sig emellertid om ett ganska litet antal personer.

Ålder	Årsskiftet 1989/90		Årsskiftet 1994/95		Årsskiftet 1995/96	
	Antal	Procent	Antal	Procent	Antal	Procent
60 år och mer	118	24 %	153	24 %	149	19 %
40–59 år	340	68 %	452	71 %	539	69 %
under 40 år	40	8 %	34	5 %	88	11 %
Totalt	498	100 %	639	100 %	776	100 %

Källor: Ds 1995:58 s. 51 samt Ds 1996:52 s. 27

I samma undersökning konstateras att ålderssammansättningen i statliga styrelser inte har ändrats märkbart sedan föregående år. En förklaring är att omsättningen bland styrelseledamöter inte är så stor. Inom kommittéerna, som har kort livslängd, är omsättningen däremot mycket stor.

Innebörden av de förskjutningar i köns- och ålderssammansättning som skett betraktas i de refererade undersökningarna som positiv eftersom både andelen kvinnor och andelen yngre har ökat. En risk som bör nämnas är emellertid att olika rekryteringsprinciper kan komma att kombineras på ett olyckligt sätt och få icke avsedda effekter (se t.ex. tidningen Kommun-Aktuellt den 21 november 1996 "Äldre kvinnor fick maka åt sig"). Antalet kvinnliga ledamöter i kommittéerna har minskat i de högre åldersklasserna (se bilaga D).

Sett ur kommittéernas synvinkel är det ofta önskvärt att kommittéledamöter består av erfarna personer, åtminstone i den mån erfarenheten återspeglar den typ av kompetens och de kontaktnät som kommittén behöver. Från denna synpunkt sett är det förvånande att kommittéerna i så liten grad består av äldre personer. Ålderstänkandet förefaller att ha drabbat de äldre i högre grad än de medelålders – andelen personer 60 år och äldre har minskat från 24 till 19 % på ett år, samtidigt som andelen medelålders har minskat från 71 till 69 % (se tabell 2.4).

Kommittéutbildningen

Inom Regeringskansliet finns sedan ett antal år tillbaka en särskild utbildning för kommittéernas behov. Information om denna har erhållits från Regeringskansliets förvaltningskontor.

Utbildningens syfte är framför allt att ge "starthjälp" till deltagarna, alltså hjälp att komma i gång med kommittéarbetet. Utbildningen består av en tvådagarskurs som hålls vid två tillfällen per termin, fyra gånger per år. Antalet deltagare är 15–25 per gång. Det betyder att man på ett år når omkring 80 deltagare.

Deltagarna består till 90 % av sekreterare och biträdande sekreterare som inte tidigare haft denna typ av arbete. Departementens kommittéredogörare brukar också gå kursen då de är nya, men detta är en liten grupp. Målgruppen

för kursen är i och för sig vidare – man försöker nå även särskilda utredare, men detta brukar inte lyckas.

Det finns inte några direkta krav att man skall gå utbildningen. All utbildning i Regeringskansliet är frivillig. Däremot rekommenderas utbildningen av de departement som kommittén hör till. Kommittéutbildningen har inget samband med Regeringskansliets övriga kurser. Någon ”förebyggande” utbildning ges ej, dvs. kommittéutbildningen riktas bara till dem som redan har accepterat att bli kommittésekreterare.

Utbildningen innefattar bl.a. följande moment:

- beskrivning av kommittéväsendets roll i den politiska beslutsprocessen
- planering av utredningsarbetet
- möjliga tillvägagångssätt för att uppfylla det generella direktivet om att pröva offentliga åtaganden
- administrativa frågor för kommittéerna, arkiv- och diarieföring samt biblioteksservice
- utformning av betänkanden (språk och disposition).

EU-frågor kommer i någon mån in under den första programpunkten ovan. Det generella direktivet om prövning av det offentliga åtagandet uppfattas som svårt och har därför fått en särskild programpunkt. Övriga generella direktiv tas inte upp speciellt. Någon tid för erfarenhetsutbyte ingår inte i kursen – naturligt nog eftersom nästan inga har erfarenhet av kommittéarbete. Utbildningen anpassas inte till deltagarna på annat sätt än att man riktar sig till de oerfarna.

Kommittéutbildningen har funnits ganska länge, sedan 1980-talet. En förändring ägde rum omkring 1991 då man krympte utbildningen från tre till två dagar. Inför 1997 planeras en genomgång och uppdatering av kommittéutbildningen.

Utbildningen utvärderas på sedvanligt sätt, dvs. via frågeformulär till deltagarna omedelbart efter avslutad kurs. Deltagarna är vanligen nöjda. Även senare kontakter med kursdeltagare tyder på att utbildningen är användbar och fyller sitt syfte. Några generella behovsundersökningar riktade mot alla kommittésekreterare har inte gjorts hittills. Man har med andra ord inte försökt identifiera och fånga upp andra utbildningsbehov än de som täcks av den hittillsvarande kommittéutbildningen.

2.4 Administrativa frågor

Kommittéadministrationen anses tungrodd och har varit föremål för mycket diskussion genom åren. Hösten 1995 gav Regeringskansliets förvaltningskontor (FK) ett uppdrag åt en särskild utredare att se över de administrativa frågorna och komma med förslag till förbättringar. Promemorian *Effektivare kommittéarbete* (1996-02-29) skickades till samtliga departement för synpunkter under våren 1996. Det administrativa förändringsarbetet har sedan fortsatt inom ramen för en arbetsgrupp ledd av FK med företrädare för flera departement.

Dagens utredningsverksamhet är i administrativt hänseende ”starkt splittrad med många aktörer, komplicerade beslutsvägar, oenhetliga rutiner och ett orationellt utnyttjande av resurser”. Så sammanfattas läget i de utredningsdirektiv som utfärdades av Regeringskansliets förvaltningskontor den 6 november 1995. Varje departement ansvarar för det administrativa stödet till sina kommittéer med undantag för lokalfrågorna. Kommittéer som sitter intill varandra men har olika huvudmän bygger därför upp egna förråd, ordnar egen litteraturförsörjning och närbibliotek, får olika datautrustning och ges olika ekonomiska villkor och regler.

Inom varje departement svarar en eller flera kommittéredogörare för att administrera verksamheten. I varje kommitté finns en eller flera sekreterare som förutom själva utredningsarbetet normalt även sköter administrativa uppgifter som diarieföring och arkivering, upphandling, tryckerikontakter, vissa redovisnings- och budgetfrågor m.m. Stöd för sådana uppgifter fås ibland av särskilda assistenter men sådana resurser är begränsade.

Det finns enligt direktiven ett ökat behov att anpassa det administrativa stödet till kommittéerna efter nya krav, inte minst vad gäller IT-stöd och informationsförsörjning. Som bakgrund nämns också att utredningarna forceras i tiden, samtidigt som kraven på ett grundligt och allsidigt utredningsarbete betonas allt starkare.

I det följande beskrivs utredarens förslag i korthet, tillsammans med några av de synpunkter som lämnats av departementen. Därmed ges en bild av hur kommittéadministrationen i praktiken fungerar och uppfattas inom departementen, och av de svårigheter som är förknippade härmed.

Departementens synpunkter på kommittéadministrationen

Förslag om ”kommittéhotell”

Utredaren har föreslagit att kommittéverksamheten lokaliseras till ett (högst två) ”kommittéhotell”, samt att FK svarar för utrustning och drift. Dessa förslag välkomnas av de flesta departementen.

Förslag rörande kommittéernas budget

Utredaren har lagt två förslag rörande kommittéernas budget. Det ena innebär att departementet fastställer en budget för varje kommitté och att kommittén inom den ramen själv har frihet att använda medlen på det sätt den finner lämpligast. Detta förslag tillstyrks av de flesta departement (dock inte av Finansdepartementet). Det andra förslaget innebär att de medel som tilldelats kommittén överförs till FK med dispositionsrätt för kommittén. Detta förslag avstyrks av de flesta departementen.

Förslag rörande personalansvaret

Utredningen innehåller ett förslag att FK skall handha uppkommande personalfrågor utom vad gäller huvudsekreterare eller motsvarande. Flera departement avstyrker detta förslag. ”Vid val av övriga sekreterare och anställda experter är det erfarenhetsmässigt så att s.k. handplockning äger rum i stor utsträckning. Det handlar oftast om att hitta rätt sakkunskap. Departementet och sakenheten har i detta sammanhang en kunskap och ett nätverk som FK knappast torde besitta.”

Flera departement föreslår att FK skulle kunna få personalansvar för assistentpersonalen. Stödet till kommittéerna i form av assistenter varierar kraftigt mellan departementen. I ett kommittéhus kunde det dock finnas en fast kår av allsidiga assistenter som kan bistå kommittéerna med administrativa uppgifter, service och ADB-användarstöd.

Nuvarande läge för kommittéadministrationen

Många av de kommittéer som är verksamma i Stockholm har under hösten 1996 samlats i ett kommittéhus, vari även inryms bibliotek och informationsservice. Enligt uppgift från förvaltningskontoret – numera Regeringskansliets förvaltningsavdelning – väntas lokalfrågorna härmed få en tillfredsställande lösning. Detta gäller de kommittéer som har sina sekretariat i Stockholm. Kommittéer som är lokaliserade till andra orter i landet förefaller ha varit bättre försedda med administrativt stöd.

När det gäller assistentpersonal och ekonomiadministration är frågorna dock inte lösta. Den arbetsgrupp som arbetar med dessa frågor kommer enligt uppgift att återuppta sitt arbete under våren 1997.

Ombildningen av Regeringskansliet till en myndighet

Regeringskansliet, som tidigare bestått av 15 olika myndigheter (13 departement samt Statsrådsberedningen och förvaltningskontoret), har den 1 januari 1997 sammanförts till en myndighet. Tankarna bakom denna förändring beskrivs i rapporten *Regeringskansliets organisation m.m.* (1996-05-13) som utarbetats av en arbetsgrupp under ledning av statssekreteraren i Statsrådsberedningen.

Som motiv till ombildningen anges bl.a. av behovet av sektorsövergripande arbete och samarbete mellan departementen. Vidare framhålls de internationella aspekternas ökade betydelse samt det förhållandet att regeringskansliets interna utvecklingsarbete är eftersatt. EU-politiken ses som ett tydligt exempel på ett område som dels skär över olika sektorer, dels integrerar inrikes- och utrikespolitik. Andra exempel på sektorsövergripande frågor är den statliga förvaltningspolitiken samt jämställdhetsfrågor.

En svårighet som enligt rapporten är tydlig i Regeringskansliets arbete är balansen mellan dagligt löpande arbete – särskilt eftersom tempot i detta skrivats upp – och långsiktigt strategiskt tänkande. Det akuta dagliga arbetet tenderar alltid att ta över på långsiktighetens bekostnad.

Ombildningen väntas medföra en starkare ledningsroll för Statsrådsberedningen, en renodlad servicefunktion för förvaltningskontoret – numera för-

valtningsavdelningen – och bättre möjligheter till samordning mellan departementen.

1997/98:RR3
Bilaga 2

Ett konkret uttryck för förändringen är att en ny tjänst som förvaltningschef inrättats i Statsrådsberedningen, med ansvar för Regeringskansliets interna frågor. Till förvaltningschefens förfogande skall höra en liten policyfunktion med uppgift att svara för personalpolitiskt utvecklingsarbete, chefsförsörjning, principer för lönesättning, redovisningsprinciper m.m. En uppgift är också att leda för Regeringskansliet gemensamma utvecklingsprojekt.

Arbetsformer och arbetssätt i den nya organisationen skall enligt rapporten präglas av ett kontinuerligt inre förändringsarbete som stimulerar helhetssyn och långsiktighet. Nya och mer projektinriktade arbetssätt kan enligt rapporten också komma att påverka kommittéväsendet.

Sammanfattning

De administrativa frågorna vad gäller kommittéerna är förhållandevis komplicerade. Kommittéerna kan på grund av sin temporära karaktär inte vara fullt ut så självständiga som normala myndigheter. Kravet på ett väl fungerande administrativt stöd från departementen har skärpts genom de korta utredningstiderna.

Ett fortsatt arbete med att förbättra kommittéadministrationen pågår i Regeringskansliet. Till någon del kan detta påverkas av den förändring som ägt rum den 1 januari 1997, då departementen sammanförts till en myndighet. Detta kan på sikt göra det lättare att skapa enhetliga administrativa rutiner för kommittéerna.

Det svenska kommittéväsendet har undersökts i flera statsvetenskapliga studier. Några av dem relateras i detta kapitel. Syftet är att få ett visst historiskt perspektiv på de frågor som behandlas i granskningen och samtidigt dra konkret nytta av de iakttagelser som gjorts av oberoende forskare.

3.1 En återblick på forskning och debatt

Kommittéväsendet är en svensk institution med anor från 1600-talet. Historiskt har det vuxit fram jämsides med den ordinarie förvaltningsorganisationen. Kommittéerna fungerade som extraordinarie beredningsorgan åt regeringen, och hade rollen att komplettera de självständiga ämbetsverkens resurser och kompetens. Betoningen låg på att ”sakligt” bereda regeringsärendena. En politisk beredning via parlamentariska kommittéer, med syftet att förankra kommande politiska beslut, började märkas först vid mitten av 1800-talet i samband med representationsreformen (Hesslén, 1927).

Kommittéernas uppgifter kunde skifta under olika perioder beroende på politiska förhållanden. Detta har visats i en avhandling av Hans Meijer (1956) som behandlar kommittéväsendet under första halvan av 1900-talet. Under minoritetsparlamentarismen använde regeringen sig av parlamentariska kommittéer för att försöka sy ihop majoriteter i riksdagen. Behovet av riksdagsförankring var inte lika akut då regeringen hade majoritet i riksdagen. Intresseorganisationerna fick också en starkare position under denna period. Meijer menade att det inom kommittéväsendet fanns ”fyra olika makthavare: regeringen, förvaltningen, riksdagspartierna och korporationerna”.

Uppgifterna ovan har hämtats från en avhandling från 1992 (Jan Johansson: *Det statliga kommittéväsendet. Kunskap, kontroll, konsensus*), som även har använts som källa till följande noteringar.

Kommittéernas betydelse för den svenska politiska kulturen betonas starkt i tidigare studier. Ett typiskt drag som brukar framhållas är benägenheten och förmågan att *finna kompromisser* om olika samhälleliga reformer som flera parter kan enas kring. Till bilden hör också en *öppenhet i beslutsprocessen* som anses ovanlig i jämförelse med andra länder. Kommittéernas funktion som konflikthanterare och som ”kompromissinstitut” har betonats, både av statsvetare och av politiker. Det har också hävdats att kommittéväsendet både genom tillsättningsförfarandet och genom sitt arbetssätt manifesterar *respekten för expertutlåtanden*. Kommittéerna utgör en mötesplats för forskning och politik, med ömsesidiga beroenden. Flera forskare har ansett att det mesta av den samhällsvetenskapliga forskning som bedrivits i Sverige har skett inom ramen för kommittéväsendet. (Dessa uttalanden hänför sig dock inte till dagens förhållanden – referenserna är från 1950 respektive 1968.)

Meijer (1956) delade upp beslutsprocessen i tre olika stadier: faktainsamling, värdering av olika alternativ samt teknisk utformning. Kommittéväsendet som utredningsform var enligt Meijer särskilt lämpligt för den kunskapsproducerande funktionen. Det är i Johanssons framställning inte

klart om man med ”kunskapsproduktion” avsåg samma sak som faktainsamling.

Faktainsamling och samhällsvetenskaplig forskning och utveckling har ibland ansetts som huvuduppgiften för kommittéerna. Detta har även diskuterats som ett problem, eftersom kommittéerna samtidigt utgör forum för politiskt inflytande och för kompromissande. Kommittéväsendet kunde å ena sidan ses som en form av ”förvetenskapligande” av politiken. Å andra sidan kunde forskningen också anses tjäna syftet att underbygga redan intagna ståndpunkter.

Frågan om Regeringskansliets förhållande till kommittéerna har också diskuterats. Meijers tolkning är att Regeringskansliet tidigare intog en neutral ställning till kommittéerna sedan de hade tillsatts, men att regeringens styrning troligen ökade under perioden 1955–1967. I en annan undersökning av samma period (Claesson, 1972) framhålls att en kommitté när den väl var tillsatt kunde inta en självständig hållning eftersom regeringen sällan lade ner en kommitté. Möjligheter till styrning vid sidan av direktiven finns ändå, bl.a. genom att Finansdepartementet fungerar som ett slags överdepartement med möjlighet att stoppa tillsättandet av kommittéer och med representanter i många kommittéer. Det finns också en flexibilitet i beslutsprocessen eftersom regeringen inte behöver känna sig bunden av kommittéernas förslag.

3.2 Kommittéväsendet under perioden 1955–1989

Jan Johanssons studie (*Det statliga kommittéväsendet. Kunskap, kontroll, konsensus*) innehåller även en kvantitativ studie av generella trender under perioden 1955–1989, baserad på data för ca 2 200 kommittéer. Därtill ingår ett omfattande intervjumaterial, som dels gällde övergripande kommittéstrategier, dels gav underlag för fördjupade fallstudier av sex kommittéer. Sammanlagt intervjuades 190 personer. Några resultat av detta arbete redovisas i det följande.

Johansson tar i sin avhandling fasta på tre olika aspekter på kommittéväsendets roll:

- att producera säker kunskap om samhällsproblemen,
- att utgöra en arena för politiska kompromisser, och
- att assistera i regeringsarbetet.

Dessa tre aspekter anses delvis stå i konflikt med varandra, delvis förutsätta varandra. En fråga som ställs är hur kommittéväsendet kan vara både ett beredningsorgan åt regeringen och samtidigt en institution för att söka den ”bästa” lösningen.

Kunskapsaspekter

Behovet av kunskap som stöd för beredningsarbetet torde vara ett av de allra viktigaste skälen till att man tillsätter en kommitté. Att delta i en kommitté är också meriterande för politiker och representanter för intresseorganisationer – ofta blir dessa personer sitt partis eller sin organisations expert på de frågor som varit föremål för utredning. Av Johanssons intervjuer framgår att man i

vissa fall tagit hänsyn till att personen i fråga skulle få lära sig området genom att få sitta med i en kommitté. Detta gäller även departements-tjänstemän.

Kunskapen anses underlätta kompromissandet i kommittéerna. Deltagarna får respekt för problemets komplexitet, och genom att kunskapsnivån hos deltagarna höjs ökar också deras strävan att finna en bästa lösning. En kompromiss måste dessutom kunna försvaras internt för den organisation (parti eller intresseorganisation) som kommittéledamoten tillhör. Det är då viktigt att den som skall försvara kompromissen kan göra detta med bättre argument än sina meningsmotståndare.

Frågor kring kommittéernas kunskapsproduktion och kunskapsanvändning är svåra att analysera eftersom de endast kan fångas indirekt med mycket grova metoder. I syfte att bedöma utvecklingen av kommittéernas kunskapsproduktion ”i egen regi” redovisar Johansson dels uppgifter om förekomsten av *ett historiskt avsnitt* i betänkandena (andelen sådana kommittéer var lägre under 1980-talet jämfört med tidigare år), dels förekomsten av *delbetänkanden utan förslag* (andelen kommittéer som publicerade sådana betänkanden var klart högre under de senare åren jämfört med de tidigare). Enligt Johanssons analys tyder den första förändringen på en minskad och den andra på en ökad intern kunskapsproduktion i kommittéerna. Att antalet delbetänkanden ökar kan även ses som ett uttryck för en ökad öppenhet från kommittéerna.

Kommittéernas *externa* kunskapsproduktion och kunskapsanvändning bedöms av Johansson genom en analys av hur vanligt det är att kommittéerna innehåller forskare (med ”forskare” avses här professorer och docenter). Det visar sig att andelen kommittéer med forskare var ungefär oförändrad – en fjärdedel – under hela undersökningsperioden 1955–1989. Ser man till andelen forskare i förhållande till det totala antalet deltagare i kommittéerna finner man dock att andelen sjunkit – från 7 % före 1973 till 4 % efter 1978. Vidare framgår en tendens mot att de med vetenskaplig kompetens inte gavs ställning som ledamöter utan att de i stället medverkade som experter, sakkunniga eller sekreterare. Detta sammanhänger med tendensen mot fler enmanskommittéer, som redovisas nedan.

Forskarnas andel av det totala antalet sakkunniga och experter har samtidigt minskat. Som kommittésekreterare – en annan mycket viktig funktion i kommittéerna – har man i första hand anlitat yngre jurister och departements-tjänstemän. Forskarnas andel av kommittésekreterarna är mycket liten.

Vad betyder detta för kommittéernas externa kunskapsproduktion och kunskapsanvändning? Det kan inte avgöras med bestämdhet, eftersom man inte kan veta i vilken utsträckning som forskarna fungerat som kunskapsförmedlare eller i vilken utsträckning ledamöterna tagit del av den kunskap som förmedlats.

Det är heller inte givet vilken typ av kunskap som behövs i kommittéernas arbete. Tjänstemän i förvaltningen kan fylla en kunskapsförmedlande funktion i utredningar som gäller statsförvaltningens interna frågor. Detta framhålls av Meijer, vars undersökning gällde 1900-talets första hälft. Denna typ av utredningar minskade i betydelse då samhällsutvecklingen medförde en expansion av nya områden där staten skulle ta en aktiv del. Då minskade också de offentliga tjänstemännens betydelse som kunskapsförmedlare.

Johansson gör en försiktig tolkning av sina resultat, men menar ändå att den analys som gjorts antyder att både kommittéernas egen och deras externa kunskapsproduktion liksom deras kunskapsanvändning har fått minskad betydelse. Samtidigt framhålls att kommittéerna har möjlighet att använda sig av den forskning och informationsinsamling som sker i myndigheter och organisationer. Sektorsforskningen har sannolikt också stor betydelse.

Ökad kontroll från regeringen

Det finns enligt Johansson klara tecken på att regeringarnas kontroll av kommittéväsendet ökade under den senare delen av perioden 1955–1989 jämfört med den tidigare. Ett uttryck för detta är de generella kommittédirektiv som utfärdades, först av de borgerliga regeringarna under 1970-talet, därefter genom Socialdemokraternas nya kommittépolitik. En viktig förändring var också den ökade andelen enmanskommittéer. Representationen från departementen ökade också.

Förskjutningen från flermans- till enmanskommittéer är viktig av flera skäl. Ju fler ledamöter i en kommitté, desto fler har möjlighet att påverka beslutsfattandet inom kommittén, och desto svårare torde den vara att styra för regeringen. Enligt de intervjuer som gjorts av Johansson har enmanskommittéer tillsatts främst när utredningsuppdraget haft teknisk karaktär. Författaren menar dock att detta inte utesluter att ökade möjligheter till kontroll ibland kan ha varit syftet.

Tabell 3.1 Kommittéernas storlek mätt i antal ledamöter 1955–1989

Procentuell fördelning av antalet kommittéer efter storlek

Kommittéstorlek (antal ledamöter)	1955– 1959	1960– 1964	1965– 1969	1970– 1974	1975– 1979	1980– 1984	1985– 1989
1	41	40	39	39	47	62	69
2 – 4	26	19	20	16	14	7	5
5 ≤	32	41	41	46	39	31	26
Totalt	100	100	100	100	100	100	100
Antal ledamöter	351	331	303	327	418	260	242

Not: Uppgifterna är periodiserade efter kommittéernas tillsättningsstidpunkt

Källa: Johansson, 1992, s. 248

Förskjutningen mot enmanskommittéer framgår av tabell 3.1. De kommittéer som tillsattes under senare delen av 1980-talet bestod till 69 % av enmanskommittéer (särskilda utredare). Motsvarande tal för senare delen av 70-talet var 47 %.

Det förhållandet att färre kommittéer tillsattes över huvud taget, och att det stora flertalet var enmanskommittéer, är enligt Johansson det främsta tecknet på att kommittéerna i minskad grad utnyttjats för att skapa konsensus. Konfliktnivån i kommittéerna ökade också, något som framgår av förekomsten av reservationer och särskilda yttranden. Reservationer och särskilda yttranden är enligt Johansson i hög grad uttryck för konflikter mellan de olika "styrsystemen" – de politiska partierna, intresseorganisationerna och förvaltningen – detta eftersom deltagarna förankrar sina uppfattningar hos sina uppdragsgivare. Det är sällsynt att uppdragsgivaren i ett senare skede intar en annan ståndpunkt än sin representant.

Själva samförståndsandan – viljan och benägenheten att komma överens – tycks enligt Johanssons intervjuer också ha varit starkare förr. Detta underlättades av att kommittéarbetet bedrevs i mer konfidentiella former än i dag. Det ansågs enklare att kompromissa om inte ståndpunkter i kommittén blev kända utåt och skapade debatt i omvärlden. I en sådan debatt skulle de flesta vara tvungna att ta ställning offentligt, vilket skulle göra det svårt att senare ändra ståndpunkt. Massmediernas bevakning var också mycket mindre före 1980-talet.

En ändrad roll i det politiska systemet

De flesta som intervjuats i Johanssons undersökning betraktar kommittéväsendet som viktigt, men det framgår också att det saknas generella strategier på området. En tidigare statssekreterare menar att kommittéväsendet är "en strategilöshetens trial and error-arena", vilket är en åsikt som stämmer väl med Johanssons resultat. Att uppmärksamheten kring kommittéväsendet tidvis ökade under 1970- och 1980-talen sammanhänger främst med regeringsskiftet mellan de politiska blocken.

Kommittéväsendet har enligt Johansson kommit att spela en mindre och delvis annorlunda roll i det politiska systemet under den senare delen av undersökningsperioden än under de tidigare tjugo åren. Delvis tycks detta ha med blockpolitiken att göra. Under senare delen av 1970-talet och under 1980-talet gjordes färre kompromisser inom kommittéerna, och därmed var det troligen mindre viktiga beslut som i praktiken fattades inom kommittéerna. Omfattningen och betydelsen av forskningen inom kommittéväsendet har troligen också minskat, medan regeringens kontroll har ökat.

3.3 De senaste 25 åren

I det följande redovisas en undersökning av statsvetaren Bengt Lundell som till viss del gjorts för revisorernas räkning. Den bygger på en kvantitativ studie av svensk förvaltningspolitik, sådan den speglats i svenska offentliga utredningar under perioden 1970–1990 (Bengt Lundell: *Förvaltningspolitik i Statens offentliga utredningar 1970–1990*, publicerad i rapporten *Forvaltningspolitik i Norden*, 1994, red. Per Læg Reid & Ove K. Pedersen). På uppdrag av Riksdagens revisorer har denna undersökning kompletterats så att

den även täcker åren 1991–1995.

Undersökningen innebar en genomgång av samtliga SOU-rapporter under perioden och vissa klassificeringar av dessa, avgränsning av vilka rapporter som bedömdes ha förvaltningspolitiskt innehåll, kodning av grunddata om de aktuella kommittéerna (t.ex. deras sammansättning och tidsåtgång) samt vissa aspekter av innehållet i dessa rapporter, samt databearbetningar och analys.

1997/98:RR3

Bilaga 2

Ökat antal SOU-rapporter

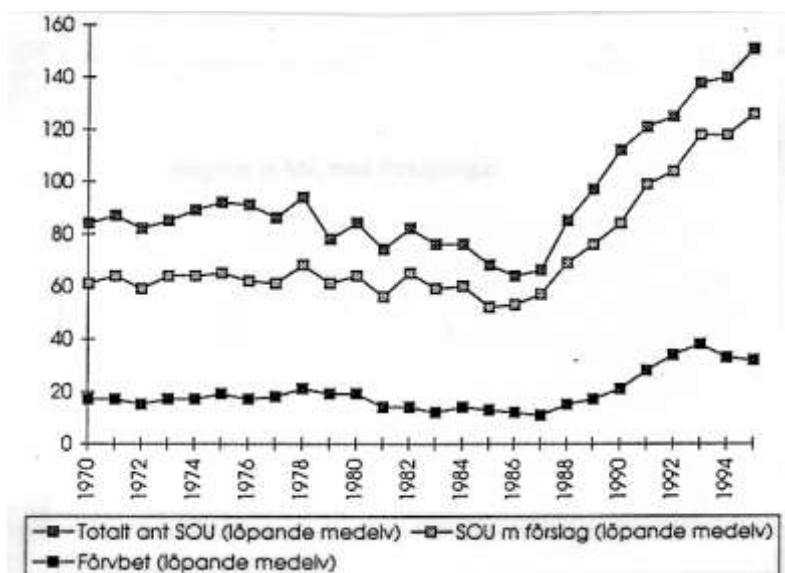
Kommittéernas betänkanden redovisas normalt i rapportserien Statens offentliga utredningar (SOU). I den s.k. departementsserien (Ds-serien) trycks främst sådana rapporter som gjorts av arbetsgrupper inom departementen. Vissa undantag från denna regel kan förekomma. En kommitté kan avge flera rapporter (betänkanden). Principerna för att tilldela nummer i SOU-serien och för att publicera bilagor har förändrats under perioden.

SOU-serien började ges ut i början av 1920-talet. Under perioden 1970–1995 har sammanlagt ca 2 400 nummer publicerats i SOU-serien, med stor variation mellan åren. Det minsta antalet (53 rapporter) gavs ut år 1980 och det hittills största (149 rapporter) gavs ut år 1995.

En del betänkanden innehåller inga direkta förslag. Exempel på detta är sammanfattningar, vetenskapliga rapporter eller faktasammanställningar, debattbetänkanden och remissammanställningar. I genomsnitt vart fjärde betänkande tillhör denna kategori – totalt ca 540 rapporter under hela perioden 1970–1995. Utvecklingen över tiden är dock ungefärligen densamma för samtliga rapporter och för rapporter med förslag. Det framgår av de två översta kurvorna i *diagram 3.1*.

Antalet SOU-rapporter minskar svagt från 1978 till 1986, för att därefter öka. Det största antalet betänkanden har publicerats de senaste åren. Antalet förvaltningspolitiska betänkanden, som redovisas i den nedersta kurvan i diagrammet, hade dock en topp år 1993 (grunddata visar en topp 1994). Det bör framhållas att diagrammet redovisar *löpande treårsmedeltal*, vilket betyder att variationerna mellan olika år jämnas ut. Underlagsmaterialet till diagrammet visar enligt Lundell att det i allmänhet publiceras något färre betänkanden under valår.

Diagram 3.1 Antal betänkanden publicerade i SOU-serien 1970–1995
 Löpande medelvärden

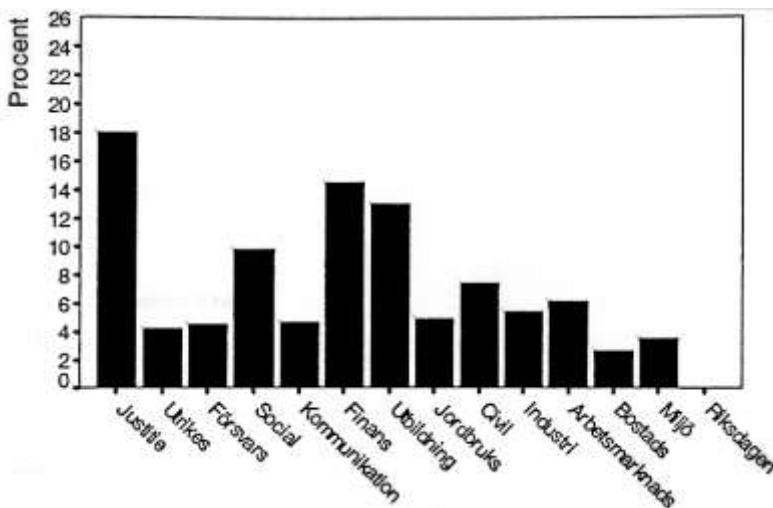


Not 1: I diagrammet redovisas totalt antal betänkanden, betänkanden med förslag (dvs. exkl. de bilagor, vetenskapliga rapporter m.m. som har egna nummer i serien) samt antalet betänkanden som behandlar förvaltningspolitik.

Not 2: De löpande medelvärdena är beräknade på tre år. Det ger en jämnare kurva, men medför också att skillnader mellan valår, eftervalsår och mellanvalsår jämnas ut.

Källa: Lundell (1996)

Diagram 3.2 Betänkanden med förslag per departement, procentuell fördelning
Hela perioden 1970–1995



Antal rapporter per departement och sakområde

Antalet betänkanden med förslag har också fördelats på departement. Den procentuella fördelningen för hela perioden 1970–1995 redovisas i *diagram 3.2*. Högst andelar har Justitie-, Finans- och Utbildningsdepartementen. Antalet betänkanden med förslag var totalt ca 340 för Justitiedepartementet, och ca 250 respektive 280 för Finans- respektive Utbildningsdepartementen. Diagrammet utgår från en departementsindelning som har korrigerats för de ändringar i departementsorganisationen som har företagits vid vissa tillfällen.

I Lundells undersökning har betänkandena även fördelats på sakområden med utgångspunkt från den förteckning som finns i departementsförordningen och riksdagsordningen. Härvid framgår sambanden mellan departement och sakområde. Vissa departement sysslar enbart (eller åtminstone främst) med frågor där departementet har ett sektorsansvar. Detta visar sig genom att ett visst departement dominerar bland de betänkanden som lämnats inom sakområdet. Typiska exempel är Försvars-, Social-, Utbildnings- och Kommunikationsdepartementet. Andra departement, främst Finans- och Justitiedeparte-

mentet, ansvarar dels för vissa kärnområden, dels också för vissa områden där ansvaret är mera oklart. Civildepartementet (under en del av perioden Kommundepartementet) kan däremot sägas vara ett administrationsdepartement utan egna sakfrågor. De betänkanden som berör kommunala frågor finns till stor del inom Civildepartementet, men andra departement har också frågor som berör kommunerna. (Det nya Inrikesdepartementet bildades 1996, efter undersökningsperiodens slut.)

Samtliga betänkanden med förslag under perioden 1970–1995 har fördelats på politiska sakfrågor. Resultatet redovisas i tabellbilagan (bilaga D). De områden som varit mest frekventa ämnen för utredningar är – med den gruppering av sakområdena som tillämpats – utbildning och kultur, rättsliga frågor samt socialpolitik (i vid bemärkelse).

Förvaltningspolitiska betänkanden – avgränsning

Huvuddelen av Lundells undersökning avser de drygt 500 SOU-rapporter som har förvaltningspolitiskt innehåll. Denna undersökning används här för att belysa vissa aspekter av hur kommittéväsendet fungerar.

Med förvaltningspolitik avses här ”idéer och åtgärder riktade mot förvaltningens organisation och arbetssätt”. Förvaltningspolitik i vid mening existerar så snart den politiska nivån medvetet försöker påverka förvaltningens organisation och arbetssätt. Detta kan ske på många olika sätt. Förvaltningspolitiken kan vara så fragmenterad att den blir svår att urskilja, den kan vara detaljerad och bunden till olika politikområden. Detta var i hög grad fallet under välfärdsstatens uppbyggnad. Från mitten av 1970-talet har förvaltningspolitikens generella aspekter betonats, och förvaltningspolitiken har utvecklats till ett politikområde i sig. Den används då som medel för att förändra välfärdsstaten. Förvaltningspolitiken i snäv mening handlar om en samling principer vad gäller organisation och arbetssätt som är tänkta att präglade hela förvaltningen.

I den fortsatta redovisningen ingår enbart förvaltningspolitiska betänkanden. Avgränsningen, som gjorts av Lundell enligt samma principer som i den ursprungliga nordiska undersökningen, baserades på en genomgång av förord, innehållsförteckningar och (i vissa fall) sammanfattningar i samtliga SOU-rapporter. Innehållet karakteriserades som förvaltningspolitiskt om det berörde frågor om beslutsformer, organisation, huvudmannaskap, förvaltningsformer etc. Många betänkanden innehåller förslag som samtidigt rör materiella/innehållsliga aspekter och organisation och beslutsprocesser. Den avgränsning som gjorts är enligt Lundells bedömning ganska vid, dvs. den inkluderar en stor del av gränsfallen.

I detta sammanhang är vi inte primärt intresserade av förvaltningspolitiken som sakområde, utan ser i stället gruppen av förvaltningspolitiska rapporter som ett utflöde av kommittéväsendet. En central fråga är i vilken mån detta område är representativt för kommittéväsendet. Detta är inte utan vidare självklart. Man kunde till exempel tänka sig att kommittéer med förvaltningspolitisk inriktning vore mera dominerade av tjänstemän än kommittéväsendet i övrigt. Så är emellertid inte fallet. Under de senaste åren har enmansutredare (särskilda utredare) stått för 69 % av antalet förvaltningspoli-

tiska rapporter, enligt Lundells undersökning (tabell 3.5). Denna andel är bara obetydligt högre än andelen särskilda utredare som procent av det totala antalet kommittéer i kommittéberättelsen (67 % enligt tabell 2.1). Som framhållits ovan är det också så att Lundell tillämpar en förhållandevis vid avgränsning av begreppet förvaltningspolitik. När det gäller *förändringen över tiden* finns goda skäl att anta att tendenserna i Lundells undersökning stämmer med tendenserna i kommittéväsendet i övrigt. På ett allmänt plan finns en god överensstämmelse mellan Lundells resultat och resultaten av Johanssons studie av perioden 1955–1989 (se avsnitt 3.2). Lundells undersökning täcker en mera aktuell tidsperiod och innehåller flera kvantitativa mått som har intresse i detta sammanhang.

Att det rör sig om en urvalsundersökning måste emellertid hållas i åtanke. De sifferuppgifter som redovisas nedan kan användas för att få en allmän uppfattning om rådande tendenser, men bör inte tolkas som en exakt beskrivning av hela kommittéväsendet.

Antalet förvaltningsbetänkanden är i genomsnitt ca 20 per år (21 % av det totala antalet SOU-rapporter). Som minst är antalet 7 (år 1987) och som högst 41 (år 1994). Utvecklingen sedan 1987 har inneburit en kontinuerlig ökning, som bröts först 1995. I diagram 3.1 ovan redovisas utvecklingen uttryckt i löpande medelvärden, varvid toppen ligger på 1993. Totalt har 503 betänkanden klassificerats som förvaltningsbetänkanden i denna undersökning.

Något om innehållet i förvaltningspolitiska betänkanden

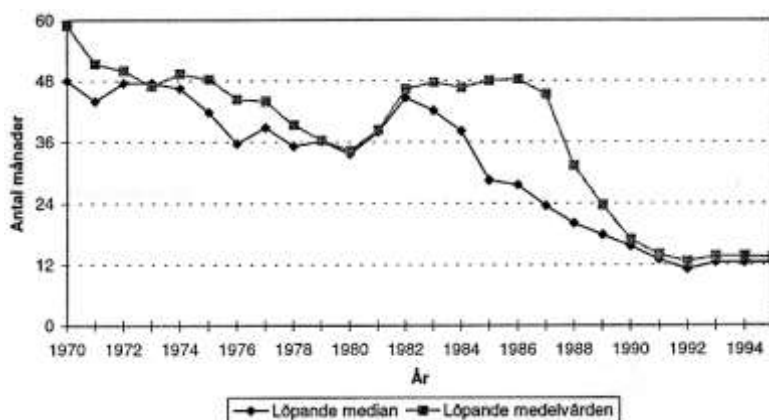
Internationella jämförelser har blivit mera vanliga i förvaltningsbetänkandena. Andelen rapporter med sådana jämförelser har fördubblats sedan början av 1980-talet, och är under den senaste delperioden (1992–1995) nära 70 %. När man ser till vilka länder eller ländergrupper som internationella jämförelser görs är EG/EU numera den största gruppen, följt av de nordiska länderna.

Jämförelser bakåt i tiden är ungefär lika vanliga i dag som tidigare. Sådana jämförelser görs i ungefär en fjärdedel av förvaltningsbetänkandena. I många direktiv anges också att man på något sätt skall utvärdera befintlig verksamhet. Detta angavs i ca 50 % av direktiven.

Diagram 3.3 Utredningstid för förvaltningsbetänkanden publicerade 1970–1995

Genomsnittligt antal månader från tillsättning till slutbetänkande

1997/98:RR3
Bilaga 2



Not 1: Tillsättningstidpunkten är normalt den som anges i Kommittéberättelsen. Tiden är beräknad genom att tillsättningstidpunkten har subtraherats från den månad då slutbetänkandet framlagts. Den utredning som arbetat snabbast framlade sitt slutbetänkande en månad efter sin tillsättning.

Not 2: En kommitté kan framlägga flera betänkanden. En tidsberäkning baserad på framlagda betänkanden ger en bild som i stora drag motsvarar diagram 3.3.

Not 3: Diagrammet visar löpande medelvärde och löpande median. Medelvärdet låter extremvärdena slå igenom kraftigare, vilket kan vara en poäng i detta sammanhang.

Källa: Lundell (1996)

Kortare utredningstider

Den strävan efter förkortade utredningstider som kom till uttryck i de nya riktlinjerna för kommittéväsendet i mitten av 80-talet har fått ett starkt genomslag. I diagram 3.3 redovisas genomsnittligt antal månader från tillsättning till färdig rapport för förvaltningspolitiska slutbetänkanden. Här framgår att de förvaltningsbetänkanden som gavs ut i början av 1970-talet kom från kommittéer som hade arbetat mycket länge – i genomsnitt fyra eller fem år, beroende på om man ser till medelvärde eller median. Därefter minskar utredningstiderna. En ny topp inträffade strax efter 1982. Det kan ses som en följd av de signaler om kortare utredningstider som gavs av den nya socialdemokratiska regeringen. Ett antal kommittéer, varav vissa suttit mycket länge, måste då avsluta sitt arbete.

De kortare utredningstiderna slår igenom starkt under de sista åren i undersökningsperioden. Fram till 1982 kunde utredningstiden räknas i år. Numera bör tiden snarare räknas i månader.

Av Lundells material framgår också att utredningstiderna har pressats samman under senare år, dvs. blivit mycket mer lika för övre och undre kvartil. Det förefaller som om kommittéerna numera arbetar med mycket mer standardiserade tidsramar. Detta mönster är tydligt ända sedan 1991. Den övre kvartilen har legat på nivån 1½ år, medan den undre varit omkring 8 månader. Inom detta intervall ligger hälften av antalet betänkanden. En fjärdedel har en längre utredningstid än 1½ år, medan en fjärdedel blir klara på kortare tid än 8 månader. (Observera att uppgifterna enbart gäller förvaltningspolitiska betänkanden.)

Preciserade direktiv

Den kritik som riktades mot kommittéväsendet i början av 1980-talet, och som även resulterade i nya principer för kommittéernas arbete, innehöll bl.a. kritik mot utredningsdirektiven för att de inte tillräckligt tydligt angav syftena med utredningen (Ds SB 1984:1 s.12). Lundells undersökning visar att väsentliga förändringar har ägt rum härvidlag. *Mål* anges numera regelmässigt i direktiven – andelen är över 80 %. *Medel* anges inte lika ofta, men ändå i över hälften av fallen. Andelarna har dock sjunkit något mot slutet av perioden. Att *både mål och medel* anges i direktiven var förr mycket ovanligt, men görs numera i över hälften av de förvaltningspolitiska SOU-rapporterna.

Tabell 3.4 Hur ofta anges mål och medel i direktiven?

Procent av antal förvaltningsbetänkanden

Procent av antal betänkanden	1970–1976	1977–1982	1983–1986	1987–1991	1992–1995	Totalt
Mål anges i direktiven	50	59	79	86	83	70
Medel anges i direktiven	37	33	49	64	55	47
Både mål och medel	14	15	36	59	53	35
(Antal observationer)	(118)	(99)	(47)	(85)	(127)	(476)

Andra uttryck för att utredningarna har blivit mera ”användarnära” är att förslagen numera är mera konkreta, samt förekomsten av konsekvensbedömningar.

Mer konkreta utredningsförslag

Förslagen i nästan alla förvaltningspolitiska SOU-rapporter är, enligt Lundells genomgång, *så konkreta att de kan genomföras*. I strax över 40 % av rapporterna görs dock bedömningen att ytterligare utredning krävs av vissa delar. Utredningsförslagen har också blivit *mera specifika* efter 1982. Skillnaden framträder t.ex. när det gäller om ansvarig för sakfrågan klart har specificerats. Fram till 1982 anges ansvaret i ca 40 % av de undersökta rapporterna, medan motsvarande tal för perioden därefter är ca 80 %.

Ett ännu mer långtgående uttryck för konkretion skulle vara om man i SOU-rapporterna även angav *hur förslagen skulle utvärderas*. Detta är dock fortfarande mycket ovanligt – det förekommer i mindre än 10 % av fallen. Andelen är dock större under den senaste perioden än tidigare.

Någon form av *konsekvensbedömningar* ingår numera för det mesta i de förvaltningspolitiska SOU-rapporterna. Bedömningarnas innehåll är dock varierande. I ungefär hälften av rapporterna görs bedömningar av konsekvenser vad gäller resurser och personal. I mindre utsträckning (ca 30 %) görs bedömningar av konsekvenser för användare och andra berörda.

Kostnadsbedömningar görs i de flesta fall, men inte alltid. Det är fortfarande vanligare att man föreslår ökade än minskade kostnader. Det har dock skett en förändring i riktning mot mer ekonomiska förslag.

Färre flermanskommittéer – fler särskilda utredare

Kommittéerna – de organ som styrs av kommittéförordningen – består dels av kommittéer med fler än en ledamot, dels s.k. särskilda utredare (enmansutredare). Andelen enmansutredare har ökat allmänt sett. De av Johansson redovisade uppgifterna, som är periodiserade efter kommittéernas *tillsättningsstidpunkter*, visar att denna ökning började redan under 70-talet för att sedan fortgå under 80-talet (se tabell 3.1). Lundells uppgifter, som utgår från *rapporteringsstidpunkterna* för förvaltningspolitiska rapporter, visar en tylig ökning först under 1980-talet. I dag är andelen nära 70 %, räknat med utgångspunkt från antalet rapporter (se tabell 3.5).

Tabell 3.5 Andel förvaltningsbetänkanden framlagda av enmans- respektive flermansutredningar, procent

	1970– 1976	1977– 1982	1983– 1986	1987– 1991	1992– 1995	Totalt 1970– 1995
Enmansutredare	20	24	18	66	69	42
Kommittéer med mer än en ledamot	80	76	82	34	31	58
Summa	100	100	100	100	100	100
Antal rapporter	117	105	49	90	137	498

Vilka medverkar i kommittéerna?

Tre grupper har traditionellt representation i utredningarna: politiskt förtroendevalda, tjänstemän och representanter för intresseorganisationer. Tjänstemän betecknar här en mycket heterogen grupp bestående av bland annat departementstjänstemän, myndighetschefer och andra tjänstemän från olika verk, landshövdingar, domare och forskare. Tjänstemän är representerade i nästan alla utredningar.

I tabell 3.6 visas hur *ledamöterna* i de studerade kommittéerna fördelas på de tre kategorierna. Andelen rena tjänstemannautredningar har ökat väsentligt över tiden, från ca 20 % vid 1980-talets början till över 60 % under 1990-talet. Nära nog alla andra grupperingar har minskat sin andel. Den kraftiga nedgång som skett för de tidigare så vanliga konstellationerna ”politiker och tjänstemän” respektive ”politiker, tjänstemän och intresseorganisationer” är statistiskt sett en följd av den ökade andelen enmansutredningar. Till det kommer att enmansutredarna oftast är tjänstemän.

Men kommittéerna består inte bara av ledamöter. Ser man till samtliga deltagare – inklusive sakkunniga och experter – kan följande iakttagelser göras. *Intresseorganisationerna* deltar med sakkunniga och experter i lika hög grad nu som tidigare – de har sådana representanter i drygt en tredjedel av de förvaltningspolitiska utredningarna. Denna andel har varit relativt konstant under de fyra senaste delperioderna. Det betyder att hälften av dessa utredningar efter 1986 har någon form av intresserepresentation (som ledamot, sakkunnig eller expert). Motsvarande siffra för perioden före 1986 är nära 65 %.

Tabell 3.6 Andel förvaltningsbetänkanden med olika typer av ledamöter, procent

	1970– 1976	1977– 1982	1983– 1986	1987– 1991	1992– 1995	Totalt 1970– 95
Enbart politiker	2	10	8	10	10	8
Enbart tjänstemän	28	22	18	59	63	40
Politiker och tjänstemän	23	39	47	20	13	26
Tjänstemän och intresseorg.	12	5	4	3	3	6
Politiker, tjänstemän, intresseorg.	30	23	14	2	5	15
Övrigt	5	2	8	4	6	5
Summa	100	100	100	100	100	100
Antal rapporter	115	105	49	88	129	486

Att *politiker* medverkar som sakkunniga eller experter är ovanligt. Totalt rör det sig om ca tio betänkanden som framlagts av kommittéer med denna typ av representation.

Departementen knyter kommittéerna starkare till sig genom egna representanter. De förvaltningsbetänkanden som lagts fram efter 1987 har i de allra flesta fall departementsrepresentation – sådan saknas endast i ca 14 % av fallen. Motsvarande siffra för de tidigare perioderna är ca 25 %.

Behovet av *samordning mellan departementen* har också fått ett starkare uttryck i kommittéernas sammansättning. Representanter från mer än ett

Ökad konfliktnivå

Förekomsten av motsättningar inom kommittéerna kan avläsas i form av reservationer och särskilda yttranden i SOU-rapporterna. Resultatet av Lundells undersökning framgår av tabell 3.7. Konfliktnivån är generellt mycket lägre – reservationer och särskilda yttranden förekommer bara hälften så ofta – i rapporter från särskilda utredare (enmansutredare med sakkunniga och/eller experter) än i rapporter från kommittéer med mer än en ledamot. Detta gäller för samtliga delperioder.

Denna skillnad kan delvis bero på skillnader i utredningarnas storlek och sammansättning. Enmansutredningarna har visserligen ofta en rad sakkunniga och experter till sitt förfogande, men antalet medverkande personer är totalt sett vanligen mindre för denna typ av utredning än för kommittéer med flera ledamöter. Sannolikheten för skiljaktiga meningar blir därmed lägre i denna typ av utredningar. Skillnaden i konfliktnivå kan dessutom sammanhånga med uppdragens karaktär, då enmansutredarna vanligen har mer tekniska och mindre konfliktfyllda ämnen att utreda.

Tabell 3.7 Hur stor andel av rapporterna innehåller någon reservation/särskilt yttrande?
Procent av antal förvaltningspolitiska SOU-rapporter

	1970– 1976	1977– 1982	1983– 1986	1987– 1991	1992– 1995	Totalt 1970– 1995
Rapporter från enmans- utredare	26	40	33	32	36	34
Rapporter från kommit- téer med mer än en leda- mot	56	66	80	89	67	67
Samtliga förvaltnings- betänkanden	50	60	71	51	46	54
(Totalt antal betänkanden)	(120)	(106)	(49)	(91)	(138)	(503)

Förändringarna över tiden var följande. I SOU-rapporterna från *särskilda utredare* ökade andelen dokumenterade meningsskiljaktigheter starkt under 1970-talet men sjönk sedan och har varit ungefär oförändrad under de tre sista delperioderna. Ca en tredjedel av denna typ av rapporter har någon reservation/särskilt yttrande. I SOU-rapporterna från *kommittéer med mer än en ledamot* ökade andelen dokumenterade meningsskiljaktigheter ända fram till senare delen av 1980-talet (upp till nära 90 %) men har sedan sjunkit väsentligt under början av 1990-talet och ligger nu på ca två tredjedelar.

Om man jämför den första med den sista delperioden finner man att före-

komsten av reservationer/särskilda yttranden för *var och en* av de två utredningstyperna är klart högre i dag än i början av 1970-talet. De sammanvägda andelarna (samtliga rapporter) visar dock bara en obetydligt högre nivå för 1992–1995 än för 1970–1976 – drygt 50 %. Detta beror på den ökade andelen enmansutredningar.

Den ökade konfliktnivån ses av Lundell som ett uttryck för en ökad politisering. I sin rapport hänvisar han även till andra undersökningar som visar på en påtagligt ökad politiseringsnivå under 1980-talet (Sannerstedt 1992 och Sjölin 1993). Delvis kan den ökade konfliktnivån i förvaltningsbetänkanden vara en konsekvens av utredningarnas närmare knytning till regeringen. Kompromisser och koalitionsbildning förskjuts framåt i den politiska beslutsprocessen – till riksdagen.

Den senaste delperioden (1992–1995) uppvisar en lägre konfliktnivå i flermanskommittéer än perioden före. Detta kan enligt Lundell tyda på att kommittéerna som konsensusskapande organ kan vara på väg tillbaka.

Politiskt effektivare utredningar. En jämförelse mellan perioderna 1981–1982 och 1990–1991

Ännu ett uttryck för regeringens ökade kontroll över kommittéväsendet är att den ”politiska effektiviteten” har ökat, i den meningen att den andel av utredningarna som har lett till proposition har ökat. Detta visas i en seminarieuppsats framlagd vid statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet (Rydberg, 1995).

Undersökningen är begränsad till utredningar inom Arbetsmarknads- och Socialdepartementets områden som publicerats under åren 1981–1982 respektive 1990–1991. Sammanlagt undersöktes 23 betänkanden med förslag under vardera perioden. Dessa delades in i tre grupper:

Grupp 1 Alla förslagen eller väsentliga delar tas med i proposition;

Grupp 2 En mindre del av förslagen finns med i en proposition, ofta i anslutning till annat viktigare förslag;

Grupp 3 Förslagen har inte lett till någon proposition.

Den andel av de publicerade SOU-rapporterna inom dessa två delperioder vars förslag helt eller till stor del togs med i en proposition visades öka väsentligt – från 33 %, dvs. 8 av 23 SOU-rapporter i början av 80-talet, till 61 %, dvs. 14 av 23 SOU-rapporter i början av 90-talet.

3.4 Sammanfattning

Regeringens kontroll över kommittéerna har ökat under de senaste tjugo åren. Detta framgår klart av de undersökningar som har refererats i detta kapitel. Kommittéerna har härmed fått en mera renodlad roll som regeringens beredningsorgan.

Kommittéernas konsensuskapande förmåga tycks samtidigt ha avtagit. Det är i varje fall en rimlig tolkning av det faktum att reservationer och särskilda yttranden har blivit vanligare. Den ökade konfliktnivån är tydlig då man ser till enmanskommittéer för sig och flermanskommittéer för sig. Kon-

fliktnivån är genomgående lägre i enmans- än i flermanskommittéer. Andelen enmansutredningar har samtidigt ökat kraftigt.

Dessa tendenser kan också tänkas hänga ihop. Det är inte omöjligt att den ökade konfliktnivån i de stora kommittéerna kan ha varit en bidragande orsak till att regeringen valt att tillsätta särskilda utredare i stället för kommittéer med flera ledamöter.

Den ökade andelen enmansutredningar bör ses mot bakgrund av den strävan till ökad effektivitet i kommittéväsendet som gjorde sig gällande under 1980-talet, och som också kom till uttryck genom de starkt förkortade utredningstiderna. Samma förändring borde också medföra en förändring av utredningsuppgifternas karaktär i riktning mot mer avgränsade uppgifter av ”teknisk” karaktär. Behovet av övergripande analyser borde i så fall fullgöras inom departementen.

Kommittéernas kunskapsbildande roll har ändrats på ett sätt som är svårt att bedöma. Den analys som gjorts av Johansson antyder, enligt hans tolkning, att såväl kommittéernas kunskapsproduktion som deras kunskapsanvändning har fått minskad betydelse i kommittéväsendet (se avsnitt 3.2).

Det kunskapsmässiga underlaget för kommittéernas arbete har stor betydelse för deras möjligheter att tillhandahålla goda beslutsunderlag. I det följande diskuteras därför några fler aspekter av den ändrade miljö som kommittéerna har att verka i. Syftet är att få en uppfattning om vilken roll kommittéerna i dag borde ha, givet övriga förändringar i omgivningen.

3.5 Diskussion kring de ändrade förutsättningarna

Regeringens behov av stöd i beredningsarbetet

De långsiktiga förändringarna av kommittéväsendet som beskrivits ovan har ändrat förutsättningarna för kommittéernas kunskapsbildande roll. Det underlag som hittills redovisats ger dock inga tydliga besked om vad dessa ändrade förutsättningar innebär. Den ursprungliga funktionen hos kommittéerna – att komplettera departementens och myndigheternas resurser och kompetens – är naturligtvis giltig än i dag. Behovet av kunskap som stöd för beredningsarbetet är ett av de allra viktigaste skälen till att man tillsätter en kommitté.

Arten av detta kunskapsbehov kan emellertid ha olika karaktär under olika tidsperioder. Detta kan vara ett skäl till att kommittéväsendet har förändrats. I en nordisk rapport om förvaltningspolitik förs resonemang med denna innebörd – vi befinner oss nu sedan ett antal år tillbaka i ett skede då det gäller att *bygga om* välfärdsstaten snarare än att fortsätta att bygga upp den. Författarna tycker sig också kunna urskilja ”en nordisk modell” för ombyggnad av välfärdsstaten, som bl.a. kännetecknas av att man i denna typ av reformarbete i hög grad använder sig av rena tjänstemannautredningar (*Pedersen & Lægroid, 1994*). I det svenska kommittéväsendet är andelen särskilda utredare (enmansutredare) nu omkring två tredjedelar av det totala antalet kommittéer (se kap. 2, tabell 2.1).

Det finns också, vid sidan av kommittéerna, en rad andra sätt för regering-

en att söka stöd i beredningsarbetet. Det kan t.ex. ske genom uppdrag till någon av stabsmyndigheterna eller till en utredande myndighet inom sektorn, genom en arbetsgrupp inom Regeringskansliet med företrädare för ett eller flera departement, eller genom konsultinsatser. De principer för tillsättande av kommittéer som började tillämpas vid mitten av 1980-talet innebar att dessa andra utredningsformer skulle utnyttjas mera intensivt.

Kommittéernas situation: ökade krav och ökade möjligheter

Att kunskapsbehovet som stöd för beredningsarbetet skulle ha fått ”minskat utrymme” i kommittéerna så som ovan antytts (avsnitt 3.2), är inte något invändningsfritt påstående. Förfarandet att tillsätta förhållandevis fler enmansutredare än stora kommittéer skulle tvärtom kunna ses som ett sätt att skapa förutsättningar för ett *ökat* inslag av relevant kunskapsunderlag inom den givna tidsramen, på bekostnad av kompromissande och förhandlingar mellan från början oeniga kommittéledamöter.

Kraven på kommittéerna har på flera sätt ökat, inte bara genom de kortare utredningstiderna. Kvalitetskraven och svårighetsgraden har samtidigt höjts på ett påtagligt sätt genom tillkomsten av de generella kommittédirektiven som föreskriver olika slag av konsekvensanalyser. Kunskapsunderlaget borde därför ha fått en ökad betydelse för kommittéernas arbete.

Kommittéernas arbetsmöjligheter har samtidigt förändrats genom tillgången till externa kunskapskällor. På många områden finns både ett större generellt kunskapsunderlag som kommittéerna kan dra nytta av – från högskolan, från sektorforskningsorgan och andra myndigheter – och en ökad tillgång till personer (forskare och andra) som på konsultbasis kan arbeta för kommittéerna. Detta borde ha förbättrat kommittéernas arbetsmöjligheter på de områden där sådan uppbyggd kunskap finns att hämta.

Om kommittéerna och forskningen

Kommittéernas förhållande till forskningen präglas både av kommittéernas ändrade kunskapsbehov och av forskningens egen utveckling.

Kommittéerna anses under tidigare decennier ha spelat en viktig roll för den samhällsvetenskapliga utvecklingen i Sverige. Denna roll torde i dag i stor utsträckning ha ändrat karaktär; samhällsforskningen är inte längre så beroende av kommittéväsendet. Dock är det fortfarande möjligt för regeringen att, med en kommittéorganisation som verktyg, fokusera forskarsamhällets ansträngningar på vissa frågor som anses politiskt betydelsefulla. Ett exempel på detta är Maktutredningen. Kommittéer kan därmed *ge stimulans till* högskoleforskningen.

Kommittéer kan också *hämta kunskaper från* högskolan. Att så sker kan vara väsentligt, bl.a. därför att forskningsresultaten annars inte når ut.

Högskolans egen spridning av sina forskningsresultat till det omgivande samhället har nyligen kritiserats i en rapport från Riksrevisionsverket (RRV 1996:53). Det finns enligt RRV en brist på administrativa rutiner och strategier för informationshantering inom högskolan. I praktiken är det enskilda forskares lust och förmåga att sprida informationen som avgör om nya rön

skall nå världen utanför universiteten.

Forskningsanknytningen är givetvis inte ensam avgörande för kvaliteten i kommittéernas kunskapsanvändning. Flera andra omständigheter har betydelse, bl.a. medvetenheten om vilken typ av kunskap som behövs, kännedom om var denna kunskap finns att hämta, och hur kommittéerna i praktiken utnyttjar de möjligheter som finns. Kunskapsbehovet sett ur regeringens och riksdagens synvinkel är i princip något annat än det utbud som finns att tillgå vid universitet och högskolor. Kommittéerna kan ibland tjäna som bryggor mellan forskningen och de kunskapsbehov som definieras utifrån politiska utgångspunkter. Även permanenta utredande organ kan bidra till sådana förbindelser.

1997/98:RR3

Bilaga 2

Offentlighet, konfliktnivå och debattklimat

Samhällsmiljön för kommittéerna har förändrats i många avseenden, bl.a. när det gäller graden av offentlighet, konfliktnivån och debattklimatet. Massmediernas ökade aktivitet och ändrade arbetssätt påverkar stora delar av det politiska livet. Massmedierna kan också ha bidragit till att öka konfliktnivån i det offentliga livet (om man med ”konfliktnivå” avser dokumenterade meningsskiljaktigheter). Politiska meningsskiljaktigheter i riksdagen – mätt som förekomsten av reservationer i utskottsbetänkanden – har blivit mycket vanligare under 1980-talet (Sannerstedt 1992). Konfliktnivån inom kommittéerna har som vi sett också ökat.

Förändringen i dess helhet kan ses som ett uttryck för att vi nu har fått ett delvis nytt ”system”, där de utredningsförslag som läggs fram i många fall inte har någon bred politisk förankring, och där debatten och det eventuella kompromissandet måste ske i öppna former, utanför kommittéerna. I en sådan situation borde den kunskapsmässiga delen av kommittéernas arbete ha den allra största betydelse för att lägga en så god grund som möjligt för denna vidare behandling. Kommittéernas roll borde vara att fungera som producenter och förmedlare av relevant och trovärdigt kunskapsunderlag i rimlig omfattning, och detta i en form som är lätt för utomstående läsare att förstå och använda. En fråga som bör ställas är om kommittéerna med sina nuvarande arbetsvillkor ges förutsättningar för att fylla denna roll.

4 Tidsåtgången i kommittéarbetet – fakta och synpunkter från kommittésekreterare

1997/98:RR3
Bilaga 2

4.1 Inledning

En enkät rörande tidsåtgången i kommittéarbetet och vissa angränsande frågor sändes vintern 1996 till samtliga kommittésekreterare som var verksamma i kommittéer inom sex departementsområden (Justitie-, Finans-, Kommunikations-, Arbetsmarknads- och Miljödepartementen, samt Statsrådsberedningen). Det rör sig således inte om någon totalundersökning. Urvalet av departement styrdes av två önskemål, dels att täcka samma tre områden som tas upp i fallstudierna (se kap. 5), dels att få med departementsområden av olika storlek.

Frågorna i enkäten bestod till stor del av rena faktafrågor (när kommittén tillsattes, när olika personer rekryterades, när kommittén började hålla sammanträden etc.), dels bedömningsfrågor om t.ex. orsaker till eventuella fördröjningar eller andra svårigheter i kommittéarbetet. Enkätformuläret återges i komprimerad form i bilaga C 1 och de tillfrågade kommittéerna i bilaga C 2.

Svarsfrekvensen

Enkäten sändes till 95 personer och svar erhöles från 91 personer. Svarsfrekvensen var med andra ord mycket hög (96 %). Detta uppnåddes med endast ett påminnelsebrev samt ett kompletterande utskick. En del av de svarande har också i sina kommentarer, skriftligen eller via telefonsamtal, uttryckt uppfattningen att enkäten var angelägen.

Departementsområde	Antal enkätsvar
Justitiedepartementet	25
Finansdepartementet	29
Kommunikationsdepartementet	14
Arbetsmarknadsdepartementet	7
Miljödepartementet	13
Statsrådsberedningen	3
Totalt	91

Alla som besvarat enkäten har dock inte besvarat alla frågor. Den följande redovisningen bygger därför ibland på ett mindre antal svar.

4.2 Tidsramar m.m.

När tillsattes kommittén?

De kommittéer som belyses av enkätsvaren hade i stor utsträckning tillsatts

under de senaste åren. Över hälften tillsattes under 1995, och över en fjärdedel under 1994.

1997/98:RR3
Bilaga 2

Tillsättningsår	Ju-dep.	Fi-dep.	K-dep.	A-dep.	M-dep.	SB	Totalt
1990	1						1
1991	1	2					3
1992		1			1		2
1993	2	4	2	1	4		13
1994	9	4	7	2	3		25
1995	12	18	5	4	5	3	47
Totalt	25	29	14	7	13	3	91

Hur ofta förekom tilläggsdirektiv?

Tilläggsdirektiv var vanligast för Miljödepartementets kommittéer – där förekom sådana i över hälften av fallen. I genomsnitt hade 25 % av antalet tillfrågade kommittéer fått tilläggsdirektiv.

Uppgifterna bör ses mot bakgrund av att en stor del av kommittéerna var så ny tillsatta att de ännu inte hunnit få tilläggsdirektiv. Om man ser till enbart de kommittéer som tillsatts före 1995 var andelen med tilläggsdirektiv betydligt högre (41 %).

Tilläggsdirektiv	Ju-dep.	Fi-dep.	K-dep.	A-dep.	M-dep.	SB	Totalt
Nej	14	24	12	5	6	3	64
Ja	7	5	2	2	7		23
Ej svar	3						3
Totalt	24	29	14	7	13	3	90

Hur lång tid beräknades utredningen ta?

För en knapp fjärdedel av de undersökta kommittéerna angavs redan från början en tidsram på över två år. Det normala var emellertid betydligt kortare tidsramar. En tidsram på högst ett år var lika vanligt som en tidsram på mellan ett och två år.

Ursprunglig tidsram i månader	Ju-dep	Fi-dep.	K-dep.	A-dep.	M-dep	SB	Totalt
max 12 mån.	5	13	6	3	5	1	33

13–24 mån.	13	9	5	3	2	2	34
över 24 mån.	7	6	2	1	5		21
Totalt antal svar	25	28	13	7	12	3	88

1997/98:RR3
Bilaga 2

Har det uppstått fördröjningar i kommitténs arbete?

I enkäten ställdes frågan om det hade skett fördröjningar av kommitténs arbete i jämförelse med de ursprungliga planerna (fråga 15). Svaren visar att fördröjningar är det normala. I vissa fall är fördröjningarna betydande.

Fördröjning i antal månader	Ju-dep.	Fi-dep.	K-dep.	A-dep.	M-dep.	SB	Totalt
> 12 mån	3	4			2	1	10
6–12 mån	3	2	3		1	1	10
3–6 mån	4	3	3	4	2	1	17
2–3 mån	4	6	2	2	2		16
< 1 mån	7	11	4	1	5		28
ej svar	4	3	2		1		10
Totalt	25	29	14	7	13	3	91

Svaren kan grovt sett indelas i tre kategorier:

- de som rapporterar stora eller mycket stora fördröjningar (nära 22 %),
- de som rapporterar mera måttliga fördröjningar (36 %), och
- de som inte rapporterar några nämnvärda fördröjningar eller som inte kan svara (42 %).

Den sistnämnda gruppen avser i hög grad nytillsatta kommittéer för vilka fördröjningar ännu inte hunnit uppstå. Vid tolkningen av svaren är det viktigt att komma ihåg att enkäten avser kommittéer som är i verksamhet – alltså inte avslutade kommittéer. De förseningar som uppstår sent i processen fångas inte upp av enkätsvaren annat än för de kommittéer som befann sig i slutskedet vid det tillfälle då enkäten besvarades.

För de kommittéer som startade före 1995 visar det sig att stora fördröjningar förekommer betydligt oftare än för hela gruppen. Bilden för dessa 44 kommittéer var i stort följande:

- stora eller mycket stora fördröjningar rapporterades av 36 %,
- mera måttliga fördröjningar rapporterades av 34 %, och
- inga nämnvärda fördröjningar eller ej svar redovisades för 30 %.

Hur länge dröjde det innan kommittén hade sitt första sammanträde?

Fördröjningar kan uppstå tidigt i processen, som följd av att kommittén har svårt att komma i gång med sitt arbete. Man kan ur svaren utläsa hur lång tid det tog innan kommittén hade sitt första sammanträde, räknat från direktivtidpunkten. Den samlade bilden visar att det för 29 % av antalet kommittéer

hade dröjt sex månader eller mer innan kommittén hade sitt första sammanträde. För nära 50 % av kommittéerna hade det dröjt minst fyra månader.

1997/98:RR3
Bilaga 2

Tid från direktiv till första sammanträdet	Ju-dep.	Fi-dep.	K-dep.	A-dep.	M-dep.	SB	Totalt
3 mån eller mindre	6	18	5	2	5	2	38
4-5 månader	5	6	1	3	4		19
6 mån eller mer	11	3	7	1	4	0	26
ej svar	3	2	1	1		1	8
Totalt antal svar	25	29	14	7	13	3	91

Det finns klara skillnader mellan departementsområdena. Andelen kommittéer som dröjde minst sex månader med första sammanträdet var påfallande hög för Kommunikationsdepartementet (50 %) och Justitiedepartementet (44 %), och påfallande låg för Finansdepartementet (10 %). Finansdepartementets kommittéer hade också i mycket hög grad sitt första sammanträde inom tre månader efter det att direktiven beslutades. Denna ”snabba igångsättning” gällde för 62 % av Finansdepartementets kommittéer. De ursprungliga tidsramarna var också ovanligt korta för Finansdepartementets kommittéer.

Olikheterna kan tyda på olika arbetssätt i olika departement när det gäller tillsättningen av kommittéer, och de kan tillmätas olika betydelse. En del förberedande arbete kan ju sättas i gång utan att kommitténs ledamöter och/eller sakkunniga respektive experter kallas till sammanträde. Olikheterna när det gäller tiden för första sammanträdet kan emellertid även ha andra förklaringar som har med rekryteringarna att göra. Om det dröjer innan man har fått personal till kommittéerna så tvingas man också dröja med det första sammanträdet.

Förskjutning av slutdatum

Många av kommittéerna hade, då enkäten gjordes, redan fått sitt formella slutdatum ändrat (fråga 17). I något fall rörde det sig om en tidigareläggning, men det normala var senareläggning. Över en tredjedel av de svarande hade fått en senareläggning på ett halvår eller mer. Nästan lika många hade fått en mindre senareläggning.

Sammantaget var det en dryg tredjedel av kommittéerna som (ännu) inte hade fått sitt formella slutdatum ändrat.

Ändrat slutdatum	Ju-dep.	Fi-dep.	K-dep.	A-dep.	M-dep.	SB	Totalt
Tidigarelägn.				1			1

Ej ändrat	6	14	4	1	4		29
1–5 mån. senare	7	7	5	1	3		23
minst 6 mån. senare	8	7	4	4	4	2	29
Totalt antal svar	21	28	13	7	11	2	82

1997/98:RR3
Bilaga 2

Räcker tidsramen?

På frågan om kommitténs nuvarande tidsram bedöms vara tillräcklig, med hänsyn till kommitténs uppdrag och de projekt som redan dragit i gång (fråga 18) ges övervägande jakande svar. Samtidigt är det nära en tredjedel av de undersökta kommittéerna (29 av 91) som antingen svarar nekande – dvs. som anser att tidsramen inte kommer att räcka – eller som anser att frågan inte kan bedömas i dag.

Svaren kan inte bara ses som uttryck för en realistisk prognos över den förväntade tidsåtgången, utan även som ett uttryck för kommittésekreterarnas normalt positiva inställning till sin uppgift. Svaren bör också tolkas i ljuset av de ovan angivna uppgifterna om tillsättningsstidpunkter och förskjutna tidsramar. Som framgått ovan hade en tredjedel av kommittéerna redan fått sitt formella slutdatum ändrat med 6 månader eller mer. En särskild genomgång av de kommittéer som startat före 1995 visar att 62 % av dem som bedömt tidsramen vara tillräcklig hade fått sitt formella slutdatum ändrat med 6 månader eller mer.

Räcker tidsramen?	Ju-dep.	Fi-dep.	K-dep.	A-dep.	M-dep.	SB	Totalt
Ja, absolut	6	10	1	2	4	1	24
Ja, troligen	11	11	8	3	5		38
Nej, troligen inte	5	3	4	1	1		14
Nej, absolut inte		1		1	1	1	4
Kan ej bedömas i dag	3	4	1		2	1	11
Totalt	25	29	14	7	13	3	91

Vid eventuell tidsnöd för kommittén, skulle Du anse det troligt att kommittén får sitt extra tidsbehov tillgodosett?

1997/98:RR3
Bilaga 2

En av frågorna i enkäten (fråga 19) hade ovanstående lydelse. De flesta som gett svar på denna fråga har svarat jakande – i genomsnitt 60 % svarar antingen rent ”ja”, eller ”ja, troligen”. Svaren är ibland motiverade med något av följande argument:

- Vårt arbete är inte politiskt intressant. Vi gör en teknisk översyn av lagstiftningen.
- Ja, men endast om det rör sig om någon månad. För förslagets genomförande och med remissomgång måste tidsplanen i stort hållas.
- Ja, sannolikt med hänsyn till att det är en parlamentarisk kommitté vars uppdrag rör en politiskt intressant fråga.
- Ja – vad är alternativet?
- Eftersom arbetsuppgifterna är löpande handlar det ej om att ”bli klar” med något, vi hinner det vi hinner. Det viktiga är att vi har hunnit göra så mycket att verksamheten kan utvärderas, för att se om detta är en bra arbetsform.

I de mera sällsynta fall då sekreteraren inte tror att ett eventuellt ökat behov av tid kan tillgodoses, anges skäl av följande typ:

- Kommande proposition – ”det finns en politisk tidtabell som departementsledningen ogärna ändrar” (detta var det vanligaste motivet).
- Sveriges åtagande gentemot EU och regeringsformens regler om grundlagsändring.
- Nej, kommittén har redan fått förlängd tid.
- Nej – skälet är angelägenheten av att beredningsarbetet kan fortsätta och leda till lagstiftningsåtgärder så snart som möjligt.
- Vårt speciella uppdrag är sådant att det inte beror på tidsnöd om det inte lyckas. Extra tidsbehov tillgodoses därför inte.

4.3 Personalrekryteringar

Personalrekryteringarna till kommittén tas upp i en rad frågor i enkäten. De viktigaste är de som gäller ordförande/ särskild utredare samt sekreterare.

Rekrytering av ordförande/särskild utredare

Det förefaller inte att ha varit särskilt svårt att rekrytera kommittéordförande resp. särskild utredare, att döma av tidsåtgången. Detta kan ha flera naturliga orsaker. Departementet kan dröja med direktiven till dess att man har etablerat kontakt med en lämplig person som kan fungera som ordförande. Intervjuer med företrädare för departementen tyder också på att det vid rekrytering av ordförande ofta finns en given krets av personer att välja mellan.

Antal månader från direktiv till rekrytering av ordförande	Ju-dep.	Fi-dep.	K-dep.	A-dep.	M-dep.	SB	Totalt
högst 2 månader	15	26	12	7	6	3	69
3–4 månader	5	2	1		1		9
5 månader och mer	4		1		3		8
Totalt	24	28	14	7	10	3	86

Rekrytering av huvudsekreterare

Rekrytering av sekreterare, speciellt huvudsekreterare, brukar anses som den svåraste delen av rekryteringarna till en kommitté. Mindre än hälften av kommittéerna hade lyckats få en sekreterare inom två månader. Finansdepartementets kommittéer lyckades dock med detta betydligt oftare (i 17 av 25 fall).

I nära en fjärdedel av fallen tog det fem månader eller mer att rekrytera en sekreterare. I några fall tog det ännu längre tid – både åtta och tio månader förekommer, även om det är ovanligt.

Antal månader från direktiv till rekrytering av sekreterare	Ju-dep	Fi-dep	K-dep	A-dep	M-dep	SB	Totalt
högst 2 månader	8	17	4		4	1	34
3–4 månader	10	5	3	6	1		25
5 månader och mer	6	3	4	1	4	1	19
Totalt antal svar	24	25	11	7	9	2	78

För samtliga departementsområden gäller att det gått snabbare att rekrytera ordförande/särskild utredare än att rekrytera sekreterare. Delvis kan detta vara en naturlig följd av att departementen skött rekryteringarna i denna ordningsföljd, och av att ordföranden i en del fall fått hjälpa till att rekrytera sekreteraren. En viktig förklaring är också det faktum att arbetet som kommittésekreterare är en heltidsuppgift. De övriga personer som medverkar i en kommitté bidrar med volymmässigt mindre arbetsinsatser.

Rekrytering av övriga ledamöter, sakkunniga och experter

Det kan även uppstå dröjsmål vid rekrytering av övriga ledamöter, sakkunniga och experter – dvs. den kategori av personer som deltar i utredningens arbete via sammanträden, men normalt inte ger några skriftliga bidrag. Sådana dröjsmål kan vara en förklaring till att kommittén tvingats vänta med att hålla sitt första sammanträde, men de har inte samma innebörd som dröjsmål med ordförande och sekreterare.

Enkätsvaren när det gäller dessa tillsättningar visar att dröjsmål på mindre

än tre månader var det normala. Längre dröjsmål än så redovisades i mindre än 20 % av fallen.

De förhållandevis begränsade dröjsmålen med denna typ av rekryteringar kan ses mot bakgrund av att departementet ofta medvetet väljer en form för kommittén som både underlättar kommitténs arbete och minskar svårigheterna med rekryteringarna. Enmansutredningar (särskilda utredare) innebär ju att kommittén inte har några formellt beslutande ledamöter utöver utredaren själv. Sakkunniga och experter har viktiga, men mera begränsade roller. Ett utredningsuppdrag som sakkunnig kan ofta ge så goda möjligheter till information och inflytande att detta väl uppväger arbetsinsatsen. Den som ombeds medverka som sakkunnig eller som expert brukar därför sällan neka.

För en viss typ av experter – de som brukar betecknas som ”arbetande experter” eller ”skrivande experter” – är situationen något annorlunda. Denna kategori av personer kan närmast betraktas som en typ av kommitté-sekreterare med särskilda uppdrag (som konsulter, även om anställningsförhållandet är annorlunda). För dem kan rekryteringssvårigheterna vara större. Detta går dock inte att avläsa i enkäten, eftersom tidsåtgången när det gäller tillsättning av dem måste tolkas med hänsyn till kommitténs behov av de aktuella tjänsterna. Detta behov kan mycket väl ha uppstått när en stor del av utredningstiden har gått.

Vem skötte rekryteringarna?

Ordförande/särskild utredare utses alltid av regeringen, på förslag av departementet. Departementet är även i olika grad aktivt när det gäller övriga rekryteringar. Att departementet aktivt söker sekreterare är regel, men det finns också många fall där ordföranden själv rekryterar sekreterare, och fall där sekreteraren rekryterar biträdande sekreterare. Det förekommer också många kombinationer och många slag av arbetsfördelning mellan departement, ordförande och sekreterare när det gäller rekryteringarna. Detta är naturligt då det gäller att utnyttja existerande kontaktnät.

Enkätfrågan (fråga 11) gällde inte vem som formellt utser kommittéernas personal, utan vem som utförde arbetet med att söka, intervjua och välja personal. De formella rekryteringsbesluten fattas alltid av regeringen eller av statsråd efter regeringens bemyndigande.

Svårigheter att rekrytera?

I enkäten ställdes också den kvalitativa frågan om det var svårt att rekrytera personal till kommittén (fråga 12). Denna fråga besvaras nekande i de flesta fall, men det är också många som svarar ”vet ej”. Detta bör ses mot bakgrund av att kommittésekreterare inte brukar delta i rekryteringsarbetet, utom när det gäller att finna biträdande sekreterare.

I ett mindre antal fall anses svårigheter ha förekommit. De skäl som anges är följande:

- svårt att uppnå kravet på jämställdhet för ledamöter och experter
- förhandlingar om resursramen
- höga krav på kompetens och löner

- flera tillfrågade ville/kunde ej lämna sina nuvarande arbeten
- få kan ta ledigt ett år från ordinarie arbete
- kort tid, höga krav.

Att så pass få rapporterar rekryteringssvårigheter, trots de tidsfördröjningar som förekommit, kan tolkas på flera sätt. En möjlighet är att departementet inte varit så aktivt i sitt sökande. En annan möjlighet är att arbete i en kommitté normalt anses intressant och meriterande, och att de som erbjudits dessa uppdrag därför ogärna tackar nej, även om fördröjningar uppstår till följd av de tillfrågades övriga engagemang. ”Svårigheter” att rekrytera personal till kommittéerna kanske inte rapporteras annat än om det är flera som uttryckligen tackat nej till uppdraget.

Sekreterarnas tidigare kommittéerfarenhet

En mycket stor del av de svarande – 57 % – saknade tidigare erfarenhet av att arbeta som kommittésekreterare.

Tidigare erfarenhet som kommittésekr.	Ju-dep.	Fi-dep.	K-dep.	A-dep.	M-dep.	SB	Totalt
Ingen tidigare komm.	11	17	8	3	7	2	48
1 tidigare kommitté	5	7	5	2	3		22
2 tidigare kommittéer	5	1		1			7
3 eller fler tidigare kommittéer	3	2	1	1			7
Totalt antal svar	24	27	14	7	10	2	84

Den tidigare erfarenheten belystes även av frågan: ”Hur lång tid har Du sammanlagt arbetat i olika kommittéer?” En stor andel av de svarande – över 40 % – anger att de sammanlagt arbetat i olika kommittéer i *kortare tid än ett år*. De som hade en sådan kort erfarenhet fördelades på departementsområden enligt följande:

- 6 av 22 svarande inom Justitiedepartementets område
- 12 av 27 svarande inom Finansdepartementets område
- 6 av 14 svarande inom Kommunikationsdepartementets område
- 1 av 7 svarande inom Arbetsmarknadsdepartementets område
- 6 av 10 svarande inom Miljödepartementets område
- 2 av 2 svarande inom Statsrådsberedningens område.

Kommittésekreterarnas utbildningsbakgrund och tidigare arbetsplatser

En stor andel av kommittésekreterarna på de undersökta departementsområdena var jurister. Den genomsnittliga andelen jurister bland de svarande var 63 %, alltså närmare två tredjedelar. För kommittéerna inom Justitiedepartementets område var andelen 95 %. Motsvarande andelar var för Finansdepartementet 70 %, för Kommunikationsdepartementet 50 % och för Arbetsmarknadsdepartementet drygt 40 %. Däremot var andelen jurister låg

bland kommittésekreterarna inom Miljödepartementets område (mindre än 20 %) och Statsrådsberedningen (0 %, dvs. ingen av de två svarande). Enkät-svaren bygger på uppgifter för enbart huvudsekreterare och ett begränsat antal departementsområden.

1997/98:RR3
Bilaga 2

4.4 Orsaker till fördröjningar

Enkäten gav flera möjligheter för de svarande att kommentera orsakerna till de fördröjningar som uppstått i kommittéarbetet, vanligen i anslutning till någon faktafråga. Tre frågor med denna innebörd ställdes:

- ”Fanns det några andra svårigheter med att komma i gång med arbetet i kommittén?” (fråga 13)
- ”Har kommittén, utöver direktiven, fått ytterligare arbetsuppgifter från Regeringskansliet som krävt tid av sekretariatet? Vilka, i så fall?” (fråga 14)
- ”Om fördröjningar har skett, vad var i så fall orsaken till det?” (fråga 16)

Ytterligare arbetsuppgifter från Regeringskansliet

Att sekretariatet fått ytterligare arbetsuppgifter från departementet, vid sidan av direktiven, var inte så vanligt. Bland Finansdepartementets kommittéer förekom det knappast alls, bland de övriga förekom det i vissa fall. Normalt gällde det i så fall mindre arbetsuppgifter. Några exempel återges nedan:

- Regeringsuppdrag i samverkan med andra myndigheter.
- Ja, syftet med kommittén är att löpande bereda ärenden inom ramen för arbetet med en internationell konvention, varför kommittén löpande får nya arbetsuppgifter.
- Ärenden i frågan överfördes från departementet till utredningen.
- Ett antal remisser.
- Vid ett tillfälle varit sakenheten behjälplig vid visst lagstiftningsarbete. Fått en remiss samt under hand gett synpunkter i olika frågor.
- Att bidra med underlag till aktuell proposition (kontakter av detta slag är naturliga).
- Deltagande i möten och någon grupp, men det ligger i delegationens intresse.
- Ja, en informell begäran om ett förslag i en viss fråga.
- Gränsen mellan departement och sekretariat synes oklar. T.ex. arbetar ledamöter och sekretariat med att ge synpunkter på den planerade propositionen i ämnet, vilket inte är brukligt.
- Sekretariatet har haft andra uppgifter (i en annan utredning, samt propositionsarbete).
- Sju skrivelser överlämnade vid olika tillfällen.

Svårigheter att komma i gång och andra orsaker till fördröjningar

Frågorna om ”andra svårigheter att komma i gång” och ”orsaker till fördröjningar” har gett upphov till många delvis likartade kommentarer. Ett urval av svaren återges här, sorterade efter sitt ungefärliga innehåll. De teman som återkommer i många varianter är följande:

- Brist på administrativ service, datorer, lokaler.
- Försenade personalrekryteringar m.m.
- Politiska omständigheter.
- Arbetsfördelningen och ”logistiken” mellan olika organ och beslutssystem.
- Tidsramarnas förhållande till uppdragets karaktär och omfattning.

Brist på administrativ service, datorer, lokaler

Bristande administrativ service anges mycket ofta som orsak till trögheter i utredningsarbetet, speciellt i början. Några typiska klagomål är följande:

- Utredningsavdelningen i Malmö har flyttat två gånger under arbetets gång.
- Lång leveranstid på datorutrustning samt utrustning som inte håller måttet.
- Finna lokaler och få dessa i ordning. Få fungerande datorer för hela sekretariatet, tog minst en månad.
- Eftersom det inte fanns plats för mig på departementens utredningsavdelning fick jag tillfälligt installera mig hos hovrätten. Till att börja med saknade jag datorutrustning, i varje fall komplett sådan. I december 94 åkte jag ut från hovrätten och fick ingen ny arbetsplats förrän ca 5 veckor senare.
- Många praktiska svårigheter. Det enda som fanns var ett ”risigt” rum med telefon och gammal långsam dator. Administrativ personal fanns ej – avsaknad av service över huvud taget.
- Praktiska kontorsfrågor av många slag.
- Det har tagit månader att få lämplig datorutrustning. Har fått byta arbetslokaler en gång och kommer enligt uppgift att flytta ytterligare en gång. Varje gång svårigheter med datorer o.dyl.
- Kommittéhandboken är ett otydligt regelverk som inte är anpassat till alla typer av kommittéer. Dessa oklara regler i kombination med obefintlig service och mycket praktiskt krångel har krävt oändligt mycket tid.
- Kommittén har inte fått något stöd från Regeringskansliet. Departementet har visat oförståelse för denna kommittés speciella behov.

Försenade personalrekryteringar

Särskilda kommentarer om personalrekryteringarna har getts i ett stort antal fall. Några exempel:

- Ledamöter och experter (och sekreterare) utsågs först 4–6 månader efter beslutet om att tillsätta en kommitté.
- Att personal rekryterades så sent. Delvis hade detta att göra med valet i september 1994, som gjorde att man sköt på tillsättningarna.
- Sekreteraren var hårt engagerad i en annan utredning.
- Oklart vilka som skulle delta i kommittén. (Arbetet inleddes dock utan att formella beslut fattats.)
- Vissa svårigheter att tillgodose departementschefens önskemål om jämn könsfördelning bland ledamöter och experter. Svårigheter att rekrytera experter.
- Starten borde ha skett tidigt på hösten. Nu började arbetet för full fart först 2–3 månader senare. Egentligen borde utredningen ha fler sekreterare, men ordföranden ”orkar” inte söka mer.
- Det var mycket svårt och tidsödande att rekrytera ledamöterna, eftersom de är internationella experter med speciell kompetens.

Att denna typ av svårigheter påpekas är ovanligt, men förekommer:

- Orutin hos både sekreterare och utredningsman, eftersom ingen av dem hade någon erfarenhet av utredningsarbete.
- De krångliga reglerna har krävt tid. De flesta ledamöterna ("ungdomar mellan 13 och 27 år") var helt ovana vid arbetsätt och arbetsformer.

Politiska omständigheter

Några exempel på svar:

- Regeringsskiftet föranledde tilläggsdirektiv. Utredningens arbete påbörjades först därefter.
- Stora fördröjningar på grund av särskilda uppdrag (sju skrivelser).
- Förankringsarbetet inom de politiska partierna tar tid.
- Förhandlingar om medlemskap i EU och oklarheter mellan ansvarigt departement och Finansdepartementet om innebörden. Departementet har haft svårt att bestämma sig för vad utredningen skulle arbeta med, sannolikt på grund av regeringsskifte och personalbyte.
- Nationell politisk oenighet (osäkerhet) om genomförandet av den svenska AP-reformen.

Arbetsfördelningen och "logistiken" mellan olika organ och beslutssystem

Denna typ av kommentarer förekom ganska ofta. Några exempel:

- Viss oklarhet i arbetsfördelningen. Snäva tidsmarginaler.
- Beslut om tilläggsdirektiv har fattats mycket sent i förhållande till utredningstiden.
- Beroende av externa händelser. Beslut som måste inväntas.
- Arbetet till viss del beroende av resultat från arbete i andra organ vilka har blivit fördröjda.
- Förseningar hos andra utredningar som kommittén är helt beroende av för sitt arbete.
- Stort beroende av externa kontakter – myndigheter, företag, stiftelser, revisorer, m.m. Svårt att få dessa externa kontakter att hålla tider för svar och prioritera utredningsarbetet.
- Den utredning vi skulle samråda med har varit vilande under så gott som hela vår utredningstid. Det är först inför sluttampen som de har påbörjat sitt arbete. Svårt att samråda under sådana förhållanden.
- Orealistisk tidsram. Tidsmässig anpassning till annat pågående reformarbete.

Tidsplanernas förhållande till uppdragets karaktär och omfattning

Måga kommentarer av detta slag har getts i enkätsvaren:

- Direktiven utgick från en orimlig tidsram. (Kommentarer med denna innebörd förekommer i ett stort antal fall.)
- Betydligt mer omfattande uppdrag än direktivförfattaren anade.
- Uppdraget är mycket omfattande. Rör en rad frågor av central straffrättslig betydelse.
- Oklarheter i arbetsfördelningen i förhållande till en annan utredning.
- Oklara direktiv.
- Fördröjningar på grund av pågående lagstiftningsarbete inom områden

- som berör utredningens arbete.
- Det material vi arbetar med har ändrats under arbetets gång genom ändrad lagstiftning.
 - Kommittén skulle enligt direktiven implementera ett EG-direktiv, helst genom kollektivavtal. Förhandlingarna drog ut på tiden och när avtal ej kom till stånd kunde förslag till lag lämnas först med en fördröjning på 4 månader.
 - Oklarheter om kommitténs uppgifter i den senare delen av utredningsuppdraget.
 - Önskemålet att utredningen skulle avlämna ett delbetänkande, något som också innebar att utredningsuppdraget utökades.

4.5 Övriga kommentarer från kommittésekreterarna

De svarande har också i vissa fall gett ytterligare kommentarer om förutsättningarna för kommittéarbetet, som svar på fråga 20:

”Vilka avslutande kommentarer vill Du ge med anledning av de frågor som tagits upp i denna blankett?”

Svaren är mycket blandade. Över hälften har inte lämnat någon kommentar alls. I vissa fall gavs endast någon mindre kommentar som gällde det aktuella uppdraget, medan andra var mycket utförliga.

Innehållet i kommentarerna är i allmänhet kritiskt. I något enstaka fall ges en positiv kommentar. Detta härrör från en särskild utredare som själv fungerade som sekreterare, och vars utredning redan var avslutad:

- Direktiven upptog de frågor som behövde utredas; det dök inte upp några oväntade frågor som behövde belysas. Utredningsarbetet hade ungefär den omfattning som man kunde förvänta sig utifrån direktiven. Utredningstiden var kort men tillräcklig. Avsaknaden av sekreterare ställde krav på särskilt aktiv medverkan från de ”icke arbetande” experterna. Antalet experter var väl anpassat. Experterna företrädde de sakområden som behövdes.

Flertalet av de övriga kommentarerna har generell karaktär, dvs. de handlar om kommittéarbete i stort med utgångspunkt i den svarandes erfarenheter, och är förhållandevis kritiska. Ett urval av svaren återges nedan, sorterade under följande rubriker:

- Tid och kvalitet
- Igångsättning och administrativa problem
- Departementens förhållningssätt
- Jämställdhetsaspekter
- Speciella kommentarer med anknytning till uppdragets karaktär
- Möjliga förbättringar i förutsättningarna för kommittéarbetet

Tid och kvalitet

- Det vore av flera skäl bra om utredningar överlag erhöll vidare tidsramar för sitt arbete. Utredningsarbete kräver tid för eftertanke och analyser av konsekvenser för att betänkanden skall bli bra och för att dessa skall kunna ligga till grund för bra lagstiftningsprodukter.
- Min erfarenhet är att tidsramarna ofta är något snäva, vilket kan vara till

nackdel när det gäller att ta fram en bra ”produkt”. Så länge förlängningar vid behov medges är det dock OK.

1997/98:RR3
Bilaga 2

- Tidsåtgången får anpassas efter arbetet. Arbetets kvalitet blir dock beroende av den tid som står till förfogande. Att tiden är knapp numera framgår klart av vissa betänkanden (kanske också av denna kommittés).
- Utredningstiderna verkar i allmänhet sättas alltför snävt. Förlängning verkar snarare vara regel än undantag.
- Ett utredningsuppdrag kan alltid avslutas inom den utsatta tiden. Frågan är hur bra slutresultatet blir. Utredningsarbete är allmänt sett av den arten att tid för eftertanke gynnar resultatet. Tankar och idéer behöver få mogna och omprövas. I synnerhet omfattande uppdrag gagnas inte av en snäv tidsram. Det syns också på vissa betänkanden att tiden har varit för kort. Risken är stor att sådana betänkanden måste bli föremål för kraftiga omarbetningar. I sämsta fall kan betänkandet bli liggande på en hylla. Det är knappast god arbetsekonomi, även om det kan verka lämpligt att sätta ramar för utredningarnas arbete. Om utredningarna får en väl tilltagen tid kan slutresultatet beräknas bli så bra att arbetet i departementet kan förenklas och påskyndas.
- Man tar större hänsyn till formella frågor i utredningsprocessen än svårighetsgraden i utredningsarbetet när man bedömer tidsplanen.
- När direktiven innehåller önskemål om jämförelser med EG-rätt och internationella förhållanden bör längre tid avsättas. Från departementets sida bör man också se till att utredningen får bättre hjälp med de internationella kontakterna. Det spar tid och ger också ett bättre intryck av Sverige i andra länder med ett samlat kontaktnät.
- Utredningen borde ha två år på sig för att göra ett rimligt bra arbete. Startsträckan är lång när materian är komplex. För att t ex göra bra ekonomiska kostnadsbedömningar behövs åtskillig tid (beställa statistik, skaffa dataprogram, personal som behärskar programmen etc.) Även en särskild utredare behöver ägna mycket tid åt externa kontakter i förhållande till dem som berörs av utredningen. Att arbeta med direkt uppsökande kontakter i stället för att ha sakkunniga och experter är en mycket bra arbetsform, men kräver mycket tid. Utredningar som är beroende av varandra och som arbetar parallellt behöver också mycket tid för samråd.
- Bra med pressade tidsramar, men de måste vara realistiska. Samråd med utredare (men kanske främst sekreterare) behövs i större utsträckning och i tidigare skede än i dag.

- Det tar för lång tid att komma i gång med det egentliga utredningsarbetet. För mycket tid får ägnas åt rent praktiska frågor.
- Sekreterarna tillsätts för sent. För stor del av utredningstiden har hunnit gå. Detta måste beaktas när tidsplanen görs i departementet.
- Vederbörande departement är mycket angeläget att man snabbt skall börja arbeta med utredningen. Men sen placeras man i ett tomt rum, utan dator, utan uppkoppling till SFS-register m.m. ... Sedan man väl är utsedd tappar departementet totalt intresse för en och det är svårt att få någon service. Arbetet bedrivs därför ganska ineffektivt.
- Dåliga utbildningsinsatser för kommittésekreterare.
- Formerna för kommittéarbete är otidsenliga och ineffektiva.
- Ineffektivt att varje kommitté – oavsett storlek – själv skall göra all administration med diarieföring, räkenskaper etc. Detta tar orimlig tid. En sekreterare har inte alltid kompetens för dessa uppgifter.
- Mycket tid gick inledningsvis åt att skaffa kontorsmaterial och övrigt som behövdes för det praktiska arbetet. Svårt med tillgänglighet till bibliotek. Ingen direkt ansvarig för kommittéernas arbetsförhållanden – man fick ta reda på allting själv.

Departementens förhållningssätt

- Resurserna och inställningen till utredningsuppdragen varierar beroende på vilket departement som är inblandat. Allmänt sett kommer utredningarna ofta i strykkläss.
- Samordningen mellan departementen är ofta undermålig även om det finns ledamöter med från respektive departement.
- Departementet måste i högre grad analysera vilka utredningar som verkligen har brådskande karaktär och inte av slentrian och missriktade ambitioner försöka ha så hög hastighet som möjligt. Att tillsätta några utredningar för samma, eller i stort sett likartade frågeställningar, bara för att de tidigare utredningarna inte hann penetrera problemen tillräckligt kan knappast vara effektivt. I flera utredningsuppdrag finns dessutom en ”förankringsprocess” hos de närmast berörda som ofta förbises.
- Departementets inställning till kommittéer och deras arbetsförutsättningar måste ändras. I stället för att få goda arbetsförutsättningar får man ”second hand” i alla avseenden (gäller teknisk utrustning, lokaler och administrativ hjälp).
- Slående att så många utredningar jobbar med snarlika frågor. Man frågar sig ibland om någon har fullständig koll på vad som utreds och varför.
- Jobbigt med ändrade förutsättningar mitt i arbetet.
- Innan jag började mitt uppdrag hade jag ingen aning om den dåliga behandling som kommittéer får. Med tanke på de korta utredningstider som gäller för närvarande är det orimligt att utredare får lägga ned så mycket tid och ork på praktiska detaljer (flera månader på att hitta lokaler, ytterligare tid för teknisk utrustning på grund av oklarheter i ansvarsfördelning för datorer, etc.) Det förefaller vara effektivare att förlägga utredningar i arbetsgrupper o. dyl. i anslutning till departementet än i kommittéer under nuvarande förutsättningar. Avsaknad av budget omöjliggör planeringen när ekonomiska ramar för verksamheten saknas. ... Varje utgiftspost kräver ansökan och departementsbeslut innan den kan verkställas.
- Departementet har inte tänkt igenom konsekvenserna av att tillsätta en kommitté. Kommittén verkar efter tillsättandet mestadels ses som en kravmaskin eller en organisation som bara kostar tid och pengar.

- Utredningar har krav på sig att beakta jämställdhetsaspekten. Det görs inte och följs ej upp av politiska ledningen.
- Vid tillsättning av sekreterare och experter prioriterades jämställdhetsaspekten på ett mansdominerat område. Personligen ser jag detta som mycket positivt. ... Det var svårt att rekrytera kvinnor, de män som kunde ha valts hade ofta haft bättre formell specialkompetens och i mitt fall arbetsledarkompetens. Specialstöd kunde ha gjort nytta. Det kan vara bra med en utvärdering av resultat ur kvinnoperspektiv på mansdominerade områden. Vad händer i beslutsprocessen och med sakfrågorna? Vi kvinnor bland experter och sekreterare upplever ofta att i diskussioner två världsbilder möts. Dialogen blir annorlunda just för att vi är fler nu. Självt hinner vi inte ta aktivt i detta under brinnande utredningstid men det kan bli vinster om man förvaltar och stöttar från regeringshåll. Låt det inte bli ett slag i luften och mer krav än morötter så att man knäcker dem som vågar hänga med.

Speciella kommentarer med anknytning till uppdragets karaktär

- Detta är en internationell kommitté och arbetsspråket är engelska. Det gör det mer tungt än vanligt att skriva betänkandet, men det skrivna blir därför också mycket välskrivet. När direktiven skrevs gjordes en synnerligen optimistisk uppskattning av tidsåtgång och budget. Datum för färdigställande har ändrats två gånger redan och kommer att behöva skjutas fram igen. Budgeten har också utökats. Det är svårt att få ihop ledamöterna till möten, eftersom de är hårt engagerade människor, vilket ytterligare fördröjt arbetet. ... Den största svårigheten i arbetet som påverkat tidsåtgången har varit att det som kommittén granskat ”flyttat på sig” hela tiden, vi har ett rörligt mål och får ständigt ändrad och ny information. ... Direktiven är formulerade så att uppdraget är enormt.

En utförlig kommentar, som nedan återges i förkortad form, har getts av en person med ovanligt lång erfarenhet av kommittéuppdrag:

- I denna utredning har bristande resurser för uppdragets utförande varit påtagligt. En annan faktor har varit den korta utredningstiden. Departementet har använt lång handläggningstid för utseende av sakkunniga och experter, liksom för beslut om tilläggsdirektiv, utan att tiden har förlängts i motsvarande grad. Oklarheter om kommitténs uppgifter i uppdragets senare del har förorsakat merarbete för att inte säga onödigt arbete. ... Förankringen av sakkunniga i utredningen hos departementets politiska ledning har inte heller fungerat som önskvärt. ... Ytterligare ett problem har varit det dubbelarbete som förekommit genom att samma eller liknande frågor utretts av flera kommittéer och organ samtidigt (Trafik- och klimatkommittén, Sjöfartsverket, Kommunikationsdepartementet, Miljöförberedningen). Det tyder på bristande överblick och samordning av uppdragen i kanslihuset. ... Bristande resurser kan till viss del bero på att departement med liten bud-getomslutning får mindre anslag för utredningsarbete. En omprioritering av tilldelade medel mellan departementen så att nya politikområden där utredningsbehovet kan antas vara störst, som t ex. miljöområdet, förordas.

- Tag till vara den erfarenhet och det kunnande som finns hos ålderspensionärer som vill göra en insats!
- För att förbättra utredningsväsendets villkor vore det önskvärt att, när direktiv beslutas, man även har tagit fram förslag till ordförande och ledamöter (i förekommande fall), sakkunniga och experter. ... I annat fall bör den utmätta tiden automatiskt utsträckas i motsvarande grad när tillsättningsförfarandet är klart.
- Genom tillgång till biltelefon och bärbar dator har arbetet kunnat utföras mycket flexibelt – på kontor, på resor och i hemmet. Metoder för arbete med IT bör utvecklas ytterligare. Här finns mycket att göra.
- Då samtliga kommittéer har behov av administrativ service kunde det finnas "stordriftsfördelar" att hämta genom fasta gemensamma resurser för administration.
- Mot bakgrund av de alltmer breda uppdragsdirektiven behövs ofta konsult hjälp. Upphandlingsförfarandet är tidsödande och även här kunde flera kommittéer få samma expert hjälp.
- Det bör finnas en fast, mycket kvalificerad kontorsstab gemensam för utredningarna, med tillgång till bibliotek m.m. och med god kunskap om praktiska rutiner och kommittéarbetets administrativa del. Utredningssekretariatets arbete bör helt vara inriktat på utredningens innehåll.

4.6 Sammanfattning

Enkäten sändes till samtliga kommittésekreterare inom de 95 kommittéer, tillhörande sex departementsområden, som var i verksamhet i början av år 1996. Svar har erhållits från 91 personer, vilket gett en hög svarsfrekvens.

De kommittéer som belyses av enkätsvaren har i stor utsträckning tillsatts under de senaste åren. Tilläggsdirektiv hade getts för 25 % av kommittéerna. En stor del av kommittéerna var så nytillsatta att de ännu inte hunnit få tilläggsdirektiv.

Korta tidsramar som ofta ändras

De ursprungliga tidsramarna för kommittén, dvs. de som anges i direktiven, var vanligen mindre än två år. Ett år eller mindre var en lika vanlig tidsram som mellan ett och två år. För en fjärdedel av de undersökta kommittéerna angavs dock redan från början en tidsram på över två år.

Kommittéerna hade dock i många fall fått förlängd tid. Över en tredjedel av de svarande hade vid enkättillfället fått en senareläggning av sitt slutdatum på ett halvår eller mer. Nästan lika många hade fått en mindre senareläggning.

Fördröjningar är regel snarare än undantag

Fördröjningar i kommitténs arbete i jämförelse med de ursprungliga planerna förekom ofta. Fördröjningar på minst sex månader rapporterades av drygt 20 % och mindre fördröjningar av 37 %. De som inte rapporterar några nämnvärda fördröjningar eller som inte kan svara kommer i stor utsträckning

från nytillsatta kommittéer.

Ofta dröjde det länge innan kommittén hade sitt första sammanträde. För 30 % av antalet undersökta kommittéer var dröjsmålet sex månader eller mer. För 50 % av kommittéerna var dröjsmålet fyra månader eller mer.

Dröjsmålen förklaras delvis av att det tog tid att rekrytera personal. Posten som kommittéordförande/särskild utredare kunde visserligen ofta besättas ganska snabbt – i 80 % av fallen inom två månader. För den återstående femtedelen av kommittéerna tog det längre tid. I 9 % av fallen uppstod ett dröjsmål på fem månader eller mer innan man lyckats få en ordförande.

Att finna kommittésekreterare tog vanligen längre tid än att finna ordförande. Mindre än hälften av kommittéerna hade lyckats få en sekreterare inom två månader. I en fjärdedel av fallen tog det fem månader eller mer att rekrytera huvudsekreterare. Detta skall ses mot bakgrund av att sekreterarna normalt är de enda som arbetar på heltid med kommittéuppdraget.

Rekrytering av övriga ledamöter, sakkunniga och experter tog i de flesta fall inte så lång tid. Dröjsmål på mindre än tre månader var här det normala.

Många av kommittésekreterarna var oerfarna i sin roll

En stor del av de svarande – 57 % – hade inte tidigare arbetat som sekreterare i någon kommitté, och 40 % av de svarande hade arbetat kortare tid än ett år i olika kommittéer.

Två tredjedelar av de svarande kommittésekreterarna var jurister (62 %). Andelen jurister var hög, inte bara bland Justitiedepartementets kommittéer (95 %) utan även bland kommittéerna i vissa andra departement. Domstolar var den tidigare arbetsplatsen för över 40 % av kommittésekreterarna. Departement var den närmast vanligaste arbetsplatsen (25 %).

Orsaker till fördröjningar

Att sekretariatet får ytterligare arbetsuppgifter från Regeringskansliet, vid sidan av utredningsdirektiven, förekom inte så ofta. Orsakerna till fördröjningar av kommittéarbetet i övrigt har kommenterats spontant av de svarande, dvs. utan att svaren styrts av frågeformuläret. Vanligt är att man tar upp brist på administrativ service, datorer och lokaler – detta kommenteras utförligt med många exempel. Fördröjningar vid personalrekryteringar tas också upp av många. Kompetensbrister nämns i ett par fall.

Politiska omständigheter – t.ex. ändrade direktiv och ändrad personal i samband med regeringsskifte – tas upp i en del fall.

Svårigheter till följd av arbetsfördelningen och ”logistiken” mellan olika organ och beslutssystem tas upp i många fall. Tidsplanernas förhållande till uppdragets karaktär och omfattning är ett återkommande tema i kommentarerna.

Övriga kommentarer

Kommittésekreterarna har även gett en hel del allmänna kommentarer till kommittéarbetet och dess förutsättningar. *Tid och kvalitet* är ett tema som tas

upp utförligt av flera av de svarande. En vanlig uppfattning är att tidspressen i många fall går för långt, till förfång för kvaliteten. *Departementens förhållningssätt till kommittéerna* är föremål för en rad kritiska kommentarer. *De administrativa problemen* i samband med igångsättningen anses av många vara onödiga hinder i kommittéarbetet. *Jämställdhetsaspekter* är föremål för ett par kommentarer, bägge med innebörden att jämställdheten borde tas på större allvar.

Förutsättningarna för kommittéarbetet skulle enligt enkätsvaren kunna förbättras. Följande förslag tas upp i kommentarerna:

- öka rekryteringsunderlaget genom att i högre grad anlita ålderspensionärer för utredningsuppdrag;
- ändra tidsramarna automatiskt då personalrekryteringarna är klara;
- utveckla metoderna för arbete med IT;
- förbättra den administrativa servicen genom en fast, kvalificerad kontorsstab gemensam för kommittéerna, med tillgång till bibliotek m.m. och med god kunskap om praktiska rutiner och kommittéarbetets administrativa del.

I detta kapitel beskrivs kommittéernas arbete med utgångspunkt från totalt tio fallstudier. Framställningen bygger till större delen på en konsultrapport som utarbetats av SIPU Utvärdering AB. I underlaget ingår även två fallstudier som utförts av revisorernas kansli. Fallstudierna återges i form av bilagor till denna rapport (bilaga B). Där finns också en förteckning på samtliga intervjupersoner.

5.1 Fallstudiernas uppläggning

Som ett led i granskningen har revisorerna uppdragit åt konsulterna Sven Faugert, Ylva Sundberg och Johan Dovelius vid SIPU Utvärdering AB att göra fallstudier av åtta utvalda kommittéer. Underlaget utgjordes av dokumentstudier och intervjuer. Intervjuerna skulle fånga upp både sakuppgifter och deltagarnas synpunkter på kommittéarbetet. Konsulterna har redovisat sitt material i en rapport.

Samtliga fall har hämtats från tre departementsområden – Justitie-, Kommunikations- och Arbetsmarknadsdepartementen. Urvalet styrdes i övrigt av en strävan att få med både parlamentariska kommittéer och särskilda utredare, och både större och mindre utredningar. Vidare skulle utredningarna ha avslutat sitt arbete och åtminstone några skulle röra EU-frågor.

Av nedanstående tio kommittéer har de första åtta undersökts av konsulterna och de två sistnämnda av revisorernas kansli.

1. Personnummerutredningen (Ju 1993:01)
2. Grupptalanutredningen (Ju 1991:04)
3. Rättshjälpsutredningen (Ju 1993:08)
4. EU-gränskontrollutredningen (Ju 1994:01)
5. Kommittén om färjetrafiken till och från Gotland (K 1993:07)
6. Vägtullsutredningen (K 1994:03)
7. 1992 års arbetsrättskommitté (A 1991:05)
8. Utredningen om ledighetslagstiftningen (A 1993:01)
9. Trafik- och klimatkommittén (K 1993: 01)
10. Utredningen om kunskapsspridning m.m. inom arbetslivsområdet (A 1993:03)

Fyra av de tio fallen var kommittéer med flera ledamöter, medan sex var särskilda utredare med sakkunniga och/eller experter. Tre av kommittéerna hade parlamentarisk medverkan (nr 4, 5 och 7).

För vart och ett av fallen har intervjuer genomförts med fem eller sex per-

soner som fyllt olika roller i kommittén:

- ordförande respektive särskild utredare
- sekreterare
- departementets kontaktman (expert och/eller handläggare)
- en eller flera experter
- en eller flera sakkunniga, parlamentarisk ledamot (i förekommande fall).

Fallstudierna baseras således på intervjuer med personer som i de flesta fall själva medverkat i utredningarna. Totalt har 54 personer intervjuats.

Perspektivet i fallstudierna är präglad av syftet med revisorernas granskning, som handlar om kvalitet och effektivitet i utredningsarbetet. Makt- eller demokratifrågor har inte studerats. Syftet var att söka identifiera generella mönster och intressanta iakttagelser, inte att betygsätta enskilda utredningars arbete.

I varje fallstudie har konsulterna redovisat faktorer som enligt intervjupersonerna kan ha främjat respektive hämmat kvalitet och användbarhet av utredningsresultatet i just det fallet. Underlaget består av intervjupersonernas bedömningar. Den analys som gjorts av konsulterna redovisas nedan. Härvid har hela intervjumaterialet utnyttjats, även sådana uppgifter som av sekretesskäl inte redovisats explicit i fallstudierna. Slutsatserna är försiktigt formulerade. Den samlade analysen tar fasta på vad konsulterna uppfattat som generella drag i ett återkommande mönster. Tonvikten ligger på de aspekter som upplevts som problem.

5.2 Konsulternas analys

Ojämnt genomslag för allmänna direktiv

Samtliga fallstudier gällde kommittéer som avslutat sitt arbete under 1994 eller 1995 och påbörjats någon gång under perioden 1991–1993. De kommittédirektiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare som gällde under den aktuella perioden var följande:

- direktiv angående utredningsförslagets inriktning (dir. 1984:05), senare ersatt av
- direktiv att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23)
- direktiv angående beaktande av EG-aspekter i utredningsverksamheten (dir. 1988:43).
- direktiv att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50).
- direktiv att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124).

Innebörden av dessa direktiv beskrivs kortfattat i bilaga D.

Konsulternas intryck var att direktiven slagit igenom olika mycket i de olika fallen. I åtminstone fem av de åtta fallstudierna har en eller flera av de intervjuade indikerat detta och också på olika sätt beskrivit svårigheterna att leva upp till dessa direktiv. I stort har detta tagit sig följande uttryck:

Om *regionalpolitiska och jämställdhetspolitiska frågor* inte ligger direkt i utredningsuppgiften så kommer direktiven om konsekvensanalyser på dessa områden ofta in ”som jästen efter degen”, mot slutet av utredningsarbetet,

eller också behandlas de summariskt eller inte alls. Ibland finns en osäkerhet om dessa direktiv är relevanta i det enskilda fallet eller inte. De som inte är särskilt kunniga på dessa områden vet inte hur analyser ska gå till eller vilka frågor som bör ställas. Någon särskild hänsyn till kraven på kompetens för att följa dessa direktiv verkar inte tas vid rekrytering till kommittéerna. Det är också ovanligt att man tar hjälp av utomstående expertis för att genomföra de analyser som krävs. En synpunkt som framförts är att särskild expertis borde anlitas när dessa frågor är viktiga i utredningarna.

Den knappa utredningstiden anses försvåra genomförandet av *ekonomiska konsekvensanalyser*. Konsekvensanalyserna kritiserar ibland för att de mest handlar om möjliga besparingar på respektive departements anslag, snarare än de statsfinansiella eller samhällsekonomiska konsekvenserna i ett större perspektiv. Att de ekonomiska konsekvenserna ofta är mycket osäkra har också framhållits som ett motiv att tona ned analyserna. Det kan finnas en risk att analyserna väcker ogrundade förhoppningar eller farhågor. Följden kan bli att bedömningsproblemen bollas över till riksdagen utan tillräcklig vägledning.

Ekonomiska konsekvensanalyser får ofta kritik i remissbehandlingen. Även om man inom kommittéerna försöker ta direktiven på allvar saknar man ofta den (nationalekonomiska) kompetens som krävs för att antingen göra analyserna själva eller beställa dem från andra. Från åtminstone en av de intervjuade har konsulterna hört förslaget att RRV kanske borde anlitas för att göra analyserna, eller att man på annat sätt borde ha tillgång till expertis utifrån även här.

Direktivet att beakta *EG-aspekter* har i allmänhet inte upplevts som ett bekymmer. I de fall sådana aspekter uppfattats som viktiga har kommittéerna i allmänhet haft experter som medverkat. I bara ett av fallen framförde en av de intervjuade synpunkten att utredningen inte beaktat EG-aspekterna tillräckligt. I ett annat av fallen framfördes synpunkter på att utredningen av bland annat tidsskäl inte kunnat skaffa sig tillgång till den externa specialistkompetens man önskat. Man löste där problemet efter bästa förmåga på egen hand.

God juridisk kompetens – luckor i övrigt

I de fall rättsliga frågor har varit framträdande har samtliga intervjuade varit överens om att den *juridiska kompetensen* varit hög eller mycket hög. Genomgångar och analyser av rättsläget och lagförslag har haft hög klass. Däremot har utredningarna ofta saknat *annan* kompetens, både när det gällt att själva göra utredningsarbete inom andra områden och att lägga ut beställningar. Statistiker, ekonomer, personer med erfarenheter av hur personalfrågor löses på arbetsplatserna, familjerättsrådgivare, personer med kännedom om förhållandena inom olika näringslivsbranscher, företrädare för arbetsmarknadsparterna är exempel på vad de intervjuade saknat. Dessa luckor har, enligt de intervjuade, ibland inverkat negativt på kvaliteten i förslag och konsekvensanalyser.

Det finns en generell norm att utredningstiden inte bör överstiga två år. Trenden har varit att tiderna minskat dramatiskt under det senaste decenniet.

I sex av de åtta fall som undersökts av konsulterna har minst en av de intervjuade gett exempel på att tidspress hämmat utredningsarbetet och att detta på något sätt har gått ut över kvaliteten i de aktuella utredningarna. Samtidigt har andra intervjuade varit nöjda och ansett att de gjort fullt tillräckligt. Det är uppenbart att man här mäter med olika måttstockar.

En av de riksdagsledamöter som intervjuats av revisorernas kansli har avgett ett skarpt omdöme om tidspressen, sett ur ledamöternas synvinkel: den knappa tiden leder till att man inte hinner läsa och förankra i sin partiorganisation så som man borde. Tiden räcker inte heller för begrundan och eftertanke.

Kvalitetsbristerna får olika uttryck. Brist på tid (och intresse) att beakta generella direktiv har redan nämnts. Till det kommer att tiden upplevts som för knapp för empiriskt arbete, dvs. kartläggningar av hur problemen faktiskt ser ut, eller för att ordentligt gå igenom de områden som ingått i varje utrednings egna direktiv. Ibland har tid saknats för att beställa underlag från utomstående eller för att nå konsensus i en kommitté. Detta har då inneburit att uppgifter vältrats tillbaka till respektive departement och att tid kanske förlorats i ett längre tidsperspektiv.

Alla de åtta utredningar som studerats av konsulterna har fått förlängd tid. Konsulterna tolkar detta som att utredningstiden ofta sätts för kort i utgångsläget. Flera intervjuade har varit inne på att *nettotiden* – den tid då utredningsarbete faktiskt görs – är den som bör räknas och att den inte bör understiga ett år. Som det nu är räknas utredningstiden från den dag då direktiven beslutas av regeringen, i stället för den dag då utredningsgruppen är så fulltallig att den kan börja arbeta. Ett till två år netto borde enligt dessa vara det normala. I ett av fallen har utredningstiden netto varit enbart sex eller åtta månader, beroende på om man bara räknar den tid då ledamöterna kunde delta eller om man också räknar in den inledande period då endast ordförande och sekreterare arbetade med utredningen.

Det har funnits mycket som ”stulit” nettotid från utredningsarbetet: Rekrytering av sekreterare, experter, sakkunniga och ledamöter. Det har också rört upphandling av konsulter, mediakontakter, praktiska bestyr för sekretariatet etc.

Arbetsformerna

Intervjuerna gav också en provkarta på *hur* själva utredningsarbetet kan bedrivas. I flera fall har utredningarna arbetat med andra former än bara traditionella sammanträden. Internat med brainstorming-övningar, hearings med experter och olika intressenter, studieresor och arbetsplatsbesök, enkäter m.m. är arbetsformer som använts i flera fall för att få idéer, överblick över problem och empiriskt underlag.

Flera av de intervjuade riksdagsledamöterna har framhållit värdet av att även kommittéernas ledamöter kan delta i studieresor och arbetsplatsbesök

och liknande. Sådana aktiviteter ger både en förbättrad konkret förståelse för de frågor som utreds och gemensamma erfarenheter, något som i sin tur kan göra det lättare att senare enas om en lösning i kommittén. Tidsbristen framhålls även här som ett betydande hinder.

Några av konsulternas intervjupersoner har också berört sätten att komma fram till gemensamma uppfattningar i utredningar där olika intressen finns starkt representerade. Den traditionella metoden är att samla så många som möjligt till en majoritetslinje och i slutskedet låta övriga foga reservationer eller särskilda yttranden till betänkandet. Fördelen är en öppen redovisning av olika ståndpunkter. Nackdelen är att avvikande meningar kan få för stor tyngd och att detta kan skymma allt som man är överens om i en utredning. De kan också slentrianmässigt bli till angreppspunkter i remissbehandlingen, till nackdel för en övergripande granskning av helheten. Ett förslag som framförts är att höja läsvärdet genom att i stället låta utredningen så långt möjligt behandla olikheter i värderingar, utgångspunkter m.m. i själva betänkandet.

Kommittéernas sammansättning och ledning

Vid intervjuerna har en del synpunkter framförts om kommittéernas sammansättning. I tre av fallen har parlamentariker medverkat i utredningarna. I ett par av dessa har det parlamentariska inslaget enligt de intervjuade gjort det lättare att helt eller delvis förankra förslagen i riksdagen och i en berörd del av landet. I ett av fallen har ett par av de intervjuade satt värde på de allmänna erfarenheter som tillförts och som balanserat mer renodlat juridiska överväganden. Samma synpunkt – som alltså gäller betydelsen av att kommittéerna inte endast består av specialister utan även av mera allmänorienterade personer – återkommer från en av de riksdagsledamöter med kommittéerfarenhet som yttrat sig om denna del av granskningen.

Enligt de intervjuade kan det även finnas nackdelar med parlamentarisk medverkan i kommittéerna, främst i form av ökad risk för urvattnade kompromisser och minskad effektivitet i utredningsarbetet.

Motsättningarna mellan parterna på arbetsmarknaden har stor betydelse för sammansättningen av kommittéerna. I ett av fallen hade en särskild utredare tackat ja till uppdraget på villkor att arbetsmarknadens parter *inte* ingick i utredningen. I ett annat fall (1992 års arbetsrättskommitté) har det av intervjuerna framgått att motsättningarna mellan parterna var mer utpräglade än de politiska motsättningarna.

Ordföranden – eller den särskilde utredaren – har en central roll. Av ordföranden krävs både lyhördhet och förmåga att driva arbetet framåt mot en (helst) gemensam uppfattning. I de flesta fall har detta också lyckats enligt de intervjuade. I ett fall har några önskat en ordförande eller utredare som varit mer av politiker, i bemärkelsen en som tar ställning, följer det politiska spelet och strävar efter att skapa politisk enighet. I andra fall har en eller flera av de intervjuade önskat en som varit mer drivande och entusiasmerande, eller mindre av specialist och mer av god lyssnare, eller haft mer kontakt med sekreteraren. Vilken *roll* ordföranden avses spela i den aktuella utredningen bör enligt konsulterna mycket noga övervägas vid rekryteringen.

Kraven på kommittéernas sekreterare är höga. Oftast är det på sekreteraren det beror om betänkandet blir välskrivet och användbart. Sekreteraren är också en nyckelperson för kvaliteten i utredningsarbetet i andra avseenden. Frågan om utredningsarbetet bedrivs med tillräckligt djup beror i praktiken på de insatser som görs av sekreteraren, givetvis i samspel med ordföranden eller den särskilde utredaren. Detta är alla de intervjuade överens om. Åtminstone för jurister är det fråga om attraktiva uppdrag och det har då varit lätt att rekrytera personer med de rätta kvalifikationerna.

Under intervjuerna har många sekreterare (de flesta) fått mycket beröm. Konsulterna har samtidigt fått synpunkter på att sekreterarna skulle behöva bättre stöd. Flera sekreterare skulle i några fall kanske ha underlättat. I några fall har experter deltagit aktivt i skrivarbetet, vilket också har varit bra. Sekreterarnas arbetsbelastning är ofta mycket stor, kanske större än vad som svarar mot den ersättning och den kompensationsledighet som de har möjlighet att få ut.

I några fall har kritik framkommit mot lokaler och utrustning m.m. De utredningar som har arbetat i gemensamma utredningslokaler i Malmö har varit mer nöjda. Praktisk service har fungerat bättre och man har vistats i utredarmiljöer med tillgång till erfarna kollegor. (Liknande utredningsavdelningar finns även i Göteborg och Jönköping, men dessa orter har inte varit aktuella i de undersökta fallen.) Andra önskemål som kommit fram vid intervjuerna gäller mer stöd vid upprättandet av budget för utredningen samt bättre tekniskt stöd när det gäller datorer och program.

Några synpunkter på den s.k. kommittéutbildningen har framförts i samband med intervjuerna. Innebörden var att utbildningen borde anpassas efter olika målgrupper – hur pass erfarna utredarna är – och innehålla mer av erfarenhetsutbyte om olika moment i utredningarnas arbete.

Kommittébudgeten

Kommittébudgeten som en eventuell begränsning har tagits upp i några av fallstudierna. De intervjuade har i allmänhet inte klagat på för snäva budgetramar för utredningsarbetet i stort. Begränsningarna har snarast kommit från tidsramarna. Det missnöje eller den irritation som kommit till uttryck i intervjuerna har främst gällt tillgången på medel för studieresor utomlands. Ibland kan studieresor vara det enda eller bästa sättet att få underlag för att bedöma till exempel konsekvenserna av en ny lagstiftning. I ett av fallen har flera intervjuare betraktat begränsningarna som uppenbart omotiverade. I ytterligare två fall har någon av de intervjuade ondgjort sig över ”kineseri”. Andra har inte framfört några klagomål.

I hälften av fallstudierna har konsulterna fått synpunkter på småsnålhet och onödig byråkrati när det gäller detaljer i budgeten – att departementets godkännande krävts för rena småposter.

Två fallstudier har genomförts av revisorernas kansli. Den ena gällde Trafik- och klimatkommittén, den andra Utredningen om kunskapsspridning i arbetslivet (KSA-utredningen). Fallstudierna redovisas i bilaga B. Ett par aspekter av allmänt intresse tas upp här.

Kommittéernas sammansättning

Trafik- och klimatkommittén var en kommitté med ordförande och tre ledamöter (ej parlamentariker) samt en expertgrupp på 14 personer. Intresseorganisationerna var inte representerade i kommittén. Uppdraget bestod i att ta fram ett samlat förslag till åtgärder som kan reducera trafikens utsläpp av koldioxid m.m. Bakgrunden till kommittén var att transporterens miljöproblem har ökat, att Riokonferensen tagit upp koldioxidproblemen, och att en ny intresserad kommunikationsminister hade tillträtt. Frågan var också aktuell inom EU.

Det var från början inte självklart vilken typ av kommitté som skulle tillsättas. En tanke som diskuterades inom Kommunikationsdepartementet var att tillsätta en parlamentarisk kommitté för att kunna skapa enighet inom kommitténs ram. Den politiska ledningen önskade dock ett faktaunderlag som *därefter* skulle kunna behandlas i den politiska processen. Själva ämnesområdet var också mycket kontroversiellt. Enligt den rekryteringsansvarige tjänstemannen i departementet styrdes sammansättningen av kommittén med hänsyn till detta, dvs. man undvek att i kommittén sammanföra de parter som var kända för att ha entydiga uppfattningar i trafik- respektive miljöfrågor. Det ansågs också möjligt att finna en sådan sammansättning, delvis därför att det under lång tid har bedrivits forskning kring trafik- och miljöfrågor i kombination. Det fanns därmed en ganska stor grupp personer med upparbetad kompetens på området.

KSA-utredningen (Utredningen om kunskapsspridning i arbetslivet) hade formen av en särskild utredare och nio experter. En referensgrupp med arbetsmarknadens parter fanns vid sidan av kommittén. Uppdraget var att se över frågan om kunskapsspridning m.m. inom arbetslivsområdet. Direktiven ansågs förhållandevis oklara.

Arbetet kom ganska snart att få en inriktning mot mindre företag, men detta var inte klart förutsett i direktiven, och sammansättningen av kommittén var inte gjord med detta i åtanke. Expertgruppen bestod främst av cheferna för de statliga myndigheter som arbetade med arbetslivsfrågor. De representerade olika traditioner och synsätt, och hade dessutom vissa motstridiga intressen när det gällde fördelningen av pengar. Inriktningen mot mindre företag skulle, enligt en av de intervjuade, ha haft bättre möjligheter att lyckas med en annan sammansättning av kommittén.

Den sektorövergripande karaktären

Bägge kommittéerna rörde sektorövergripande frågor som berörde mer än ett departement. I det ena fallet gällde det trafik- och miljöfrågor, i det andra

arbetslivs- och näringslivsfrågor. Att direktiven till KSA-utredningen inte hade diskuterats med tjänstemännen i Näringsdepartementet kan, enligt Arbetsmarknadsdepartementets representant i utredningen, ha bidragit till svårigheterna att sedan få gehör för kommitténs förslag. För Trafik- och klimatkommittén var situationen än mer komplicerad – sakområdet rörde två olika departement, medan ansvaret för det viktigaste föreslagna styrmedlet (bensinskatter) fanns inom ett tredje departement (Finansdepartementet).

Ingen av de två kommittéerna kom att få politisk framgång i den meningen att förslagen ledde till proposition. I det ena fallet berodde detta på tillkomsten av en ny kommitté som skulle täcka in ett större område (Kommunikationskommittén). I det andra fallet var orsaken att förslagen ansågs svåra att förstå därför att de gick ”på en annan ledd” än den som var normal inom Arbetsmarknadsdepartementet. Försök att intressera Näringsdepartementet för utredningens förslag lyckades inte heller.

5.4 Något om remissbehandlingen och rapporternas betydelse

Antalet remissinstanser

Antalet remissinstanser har i allmänhet varit stort – mellan 40 och 50 kan sägas vara normalt. I vissa fall var antalet remissinstanser ännu större. Personnummerutredningen gick på remiss till ca 90 remissinstanser, Trafik- och klimatkommitténs betänkanden till över 80 respektive omkring 60 remissinstanser, Grupptalanutredningen till 60 remissinstanser. I några fall har ett flertal remissvar inkommit även från instanser som inte från början varit tillfrågade.

Remisskritik och propositioner m.m.

Personnummerutredningen

Förslaget mötte en del kritik. Bl.a. avstyrkte både RRV och Statskontoret med motiveringen att det skulle medföra stora kostnader. RRV kritiserar också utredningen för att ekonomiska konsekvensberäkningar gjorts i alltför liten omfattning. Någon proposition har inte lagts.

Några orsaker till remissutfallet tas upp i fallstudien. En av intervjupersonerna ansåg att det i det här fallet var problematiskt att remittering sker till organisationer och inte till privatpersoner. Frågan gäller ju enskilda människors integritet. För organisationer är effektivitet och ekonomi det som prioriteras. En annan kommentar gäller utredningens sammansättning. En av de intervjuade menar att om utredningen hade varit parlamentariskt sammansatt hade den kanske hittat en lösning som vunnit brett politiskt stöd och därigenom funnit sin väg genom riksdagen oavsett om majoriteten varit socialdemokratisk eller borgerlig.

Förslaget väckte häftig debatt i juridiska tidskrifter. Remisskritiken var både positiv och negativ. Enligt en av intervjupersonerna var de som företrädde behoven av grupptalan positiva. Näringslivet, som befarade ogrundade anspråk och stora skadestånd, var negativt. Domstolarna var splittrade inför de praktiska konsekvenserna av förändrade regler. Remissbehandlingen tillförde värdefulla lagtekniska synpunkter och vissa alternativa lösningar, menar en av de intervjuade. RRV kritiserade dels bedömningen av behovet av utvidgad grupptalan, dels underlaget för utredarens konsekvensbedömning. En proposition i ämnet är planerad till 1997.

1993 års rättshjälpsutredning

Remissinstanserna var i allmänhet positiva till de förenklingar som föreslogs. Många ogillade dock de nivåer som föreslogs. Även andra delar av förslaget var kontroversiella. RRV ansåg betänkandet vara svåröverskådligt men hade annars inga stora invändningar. En proposition har behandlats av riksdagen hösten 1996 (1996/97:JuU3).

EU-gränskontrollutredningen

Remisskritiken var blandad. RRV efterlyste bland annat en ekonomisk analys av konsekvenserna av tullens EU-anpassning och en kvantitativt grundad analys av de kompensatoriska åtgärdernas effektivitet. (Utredningen hade dock fått dispens från de krav på analyser av ekonomiska konsekvenser som ställs i de allmänna direktiven om utredningsförslagets inriktning.)

Innan remissbehandlingen var klar lades en proposition om övergångsbestämmelser på tullagstiftningens område från och med den 1 januari 1995. Något senare beslöt riksdagen om ändrad organisation och resurstilldelning för Tullverket. På vissa kontroversiella punkter, som uppmärksammats i remissbehandlingen, avviker propositionen från kommitténs förslag.

Kommittén om färjetrafiken till och från Gotland

I remissvaren finns en förståelse för betänkandet, samtidigt som olika intressen bevakar sina frågor. Flera remissinstanser (bl.a. Luftfartsverket och NUTEK) kritiserar att utredningen inte betraktade båt och flyg sammantaget. Samma synpunkt framhålls av RRV, som också på vissa andra punkter anser att utredningens underlag inte är tillräckligt för att man skall kunna ta ställning.

Proposition lämnades till riksdagen i oktober 1995 och beslut fattades av riksdagen före årsskiftet (1995/96:TU7). Den snabba behandlingen berodde på att avtalet med det rederi som för närvarande trafikerar Gotland skulle sägas upp. Riksdagsbeslutet innebar dock endast riktlinjer inför den kommande upphandlingen. Propositionen har i stort följt utredningsförslaget, men har inte anammat allt. Förslaget att gotlänningarna själva skall ta ansvaret för trafiken kom inte med i propositionen. – Ett mera preciserat avtal

Vägtullsutredningen

RRV förde fram kritik mot bland annat bristande miljökonsekvensbeskrivningar. Miljökonsekvensbeskrivningar kommer att göras i efterhand av Vägverket på uppdrag av Kommunikationsdepartementet. Proposition har ännu inte lagts.

1992 års arbetsrättskommitté

Det första betänkandet mötte stark remisskritik från fackligt håll och från Socialdemokraterna. Kritiken gällde förslagen, inte det formella.

De två första delbetänkandena har lett till propositioner. I bägge fallen gjordes justeringar med ledning av remissyttrandena. Lagändringarna gick ganska snabbt, i synnerhet för det andra betänkandet, beroende på att de lagändringar som berördes av ett eventuellt EU-medlemskap behövde vara klara att träda i kraft den 1 januari 1995. Större delen av förändringarna i den första propositionen togs tillbaka efter regimskiftet 1994. Det tredje betänkandet bestod endast av bakgrundsmaterial. Något slutbetänkande fick inte publiceras.

Utredningens rapporter har fått högt betyg av medverkande riksdagsledamöter och anses vara ett utmärkt underlag. Ordföranden för kommittén ansåg det inte uteslutet att mycket av utredningens förslag kommer att genomföras med tiden. Utredningsmaterialet finns, arbetet behöver inte göras om.

Utredningen om ledighetslagstiftningen

Det kom enligt flera av de intervjuade mycket kritik mot förslaget om begränsad studieledighet. RRV var i huvudsak positiv till utredningens förslag. Endast mindre delar av förslaget har lett till proposition.

Frågan om hur man kan se på utredningsresultatet ur ett långsiktigt perspektiv har kommenterats av den särskilde utredaren på ungefärligen följande sätt: Ledighetslagstiftningen – främst studieledighetslagen – rymmer frågor som varit politiskt mycket kontroversiella. Dessa frågor har ändå förts framåt genom utredningen. Ett fortsatt arbete kan ta avstamp i det nya betänkandet och den därpå följande remissbehandlingen. En utrednings värde måste bedömas som ett led i en långsiktig process. Svåra frågor kan behöva bearbetas i olika former från tid till annan. Kommittéväsendet med dess flexibilitet är då outhärligt.

Trafik- och klimatkommittén

Samtliga tre betänkanden har remissbehandlats. Antalet remissinstanser var stort. Någon proposition har dock inte lagts fram. Skälet var tillkomsten av den stora, parlamentariskt sammansatta Kommunikationskommittén. Den tillsattes i december 1994 på grundval av en begäran från riksdagen några

månader tidigare. I detta sammanhang fördes även diskussioner om att lägga ner Trafik- och klimatkommittén, men så skedde inte. De betänkanden som skrevs hanteras inom ramen för Kommunikationskommittén. För dess räkning gjordes en särskild sammanfattning och föredragning av resultaten av Trafik- och klimatkommittén.

Den långsiktiga betydelsen av kommitténs arbete är främst att rapporterna påverkar tänkandet, detta enligt en representant från Kommunikationsdepartementet. Man måste arbeta långsiktigt med dessa mycket svåra frågor. Det finns även andra ansträngningar som verkar åt samma håll, t.ex. det s.k. MaTS-samarbetet (Miljöanpassat Transportsystem), miljörapporterna från trafikverken m.m.

KSA-utredningen

Rapporten remissbehandlades och en remissammanställning gjordes av den person som varit departementets representant i utredningen. Förslagen kom dock aldrig att användas i någon proposition.

Den eventuella långsiktiga nyttan av arbetet i KSA-utredningen har framför allt att göra med utvecklingen av utredningens grundsyn på frågan om kunskapsbildning i arbetslivet. Denna fick en oväntad fortsättning inom ramen för EU:s strukturfond ”Växtkraft Mål 4”.

Andra aspekter på efterarbetet

Oklar departemental hemvist

Betänkandet för EU-gränskontrollutredningen överlämnades till Justitiedepartementet. Under utredningens gång kom det fram att hela ärendet och den lagstiftning som behövdes mer låg inom Finansdepartementets ansvarsområde. Den vidare beredningen övertogs därför av Finansdepartementet. Konsulterna har fått vissa kritiska synpunkter på denna typ av dubbelkommando.

Förbud mot publicering av huvudbetänkande

Huvudbetänkandet från 1992 års arbetsrättskommitté var klart sommaren 1994 men den dåvarande (borgerliga) regeringen ville inte att det skulle publiceras före valet. Den nytillträdande (socialdemokratiska) regeringen tillät inte heller publicering av betänkandet. Kommittén lades ned hösten 1994. Endast bakgrundsmaterialet fick publiceras (ca 600 sidor). Ordföranden skrev då en debattartikel i Dagens Nyheter där innehållet i betänkandet presenterades.

Förenklad remissammanställning

Remissammanställning till Utredningen om ledighetslagstiftningen gjordes genom att de delar av remissvaren som hörde till en viss fråga sattes sam-

man. Någon annan bearbetning gjordes inte. Denna bearbetningsform är enligt uppgift vanlig på Arbetsmarknadsdepartementet. Utöver detta gör man ofta interna promemorior kring särskilda frågor. Skälen till denna enkla form av remissbearbetning är att det anses tidsödande och att det inte ger så mycket att göra genomarbetade remissammanställningar.

5.5 Diskussionspunkter

Fallstudierna och konsulternas analys härav har kommenterats av berörda kommittéordförande/särskilda utredare samt av vissa riksdagsledamöter med erfarenhet av kommittéarbete. Det har härvid blivit tydligt att det finns frågor som inte kan besvaras entydigt utifrån det underlag som föreligger och att det även finns skillnader i synsätt som har betydelse för granskningen.

EU-aspekterna

Konsulternas fallstudier tyder på att direktivet om att beakta EG-aspekter inte har berett de undersökta kommittéerna några särskilda problem. En orsak till detta kan vara att den juridiska kompetensen i utredningarna varit väl lämpad för att klara denna typ av direktiv.

Å andra sidan har framförts att EU-aspekterna visst inte alltid får den uppmärksamhet de förtjänar i kommittéernas arbete. Hänsynstagandet till EU begränsas ibland till att kommittén *återger de EG-direktiv som gäller* på området, utan någon egentlig analys. En högre ambitionsnivå borde eftersträvas, enligt denne sagesman. En kommitté borde även beakta den kommande utvecklingen inom EU genom att inhämta information om de frågor som är under beredning i kommissionen. (Synpunkterna härrör från en av de riksdagsledamöter med erfarenhet av kommittéarbete som tillfrågats med anledning av denna granskning.)

Kommittéernas självständighet

Frågan om vilken grad av självständighet en kommitté har – och, framför allt, vilken självständighet den *borde* ha – blir ibland föremål för något olika bedömningar.

En uppfattning är att en kommitté bör vara helt självständig inom de ramar som direktiven anger, och att någon kommunikation med departementet under arbetets gång i princip inte borde förekomma. Helt i linje med detta är önskemålet att direktiven till kommittén inte bör vara alltför begränsande, eftersom det mycket väl kan hända att kommittén under arbetets gång inser komplikationer som inte förutsågs när direktiven skrevs. Kommittén borde i dessa fall ha frihet att utvidga sitt arbete till att även avse dessa ytterligare aspekter.

Ett annat synsätt företräds av en tidigare statssekreterare, som bestämt hävdar att kommittén är regeringens beredningsorgan och att ”det inte är kommitténs sak att styra och ställa”. De kommittéer som begärs av riksdagen har givetvis en annan ställning – där är det riksdagens snarare än regeringens önskemål som i första hand skall tillgodoses.

Det finns i fallstudierna exempel på att det berörda departementet tillåtit kommittén att på egen begäran vidga problemavgränsningen, men också på att departementet vägrat gå med på en sådan utvidgning.

Kommitténs rätt att ta upp angränsande frågor är ibland inskriven i direktiven, ibland inte. De intervjuade personer som yttrat sig om detta har ofta menat att det är en fördel om direktiven innehåller ”öppningar” av detta slag. Det händer också att kommittén skriver betänkanden som inte var planerade från början (detta gäller 1992 års arbetsrättskommitté). Det är inte ovanligt att kommittéer får tilläggsdirektiv och utvidgade tidsramar till följd av upptäckter som gjorts av kommittén själv under arbetets gång.

En annan fråga gäller formerna för kontakt mellan kommittén och departementet, vid sidan av de självklara kontakter som förekommer vid kommittésammanträden. Flera av de kommittéordförande respektive särskilda utredare som har intervjuats i samband med fallstudierna har på eget initiativ tagit kontakt med departementet för att ge information om arbetsläget i kommittén och ”stämna av förväntningarna” både tids- och innehållsmässigt. Att sådana kontakter kan tas utan att det innebär någon påverkan är klart. I de fall departementet önskar påverka kommittén har man dock mycket goda möjligheter till det, eftersom en kommitté inte får publicera sitt betänkande utan tillstånd av statsrådet (14 § kommittéförordningen). I denna mycket konkreta bemärkelse har kommittén inte någon självständig ställning i förhållande till regeringen. Regeringen har också möjlighet att när som helst lägga ned en kommitté och att byta ut dess ordförande och/eller ledamöter.

Kommittéförordningen gäller för alla kommittéer, även för dem med rent parlamentarisk sammansättning. En av de intervjuade riksdagsledamöterna har framfört uppfattningen att de politiska kontakterna i en parlamentarisk kommitté borde skötas via partierna, inte via regeringen. Detta gäller i synnerhet i de lägen då man har koalitionsregering. Det nuvarande regelverket är dock inte anpassat för någon särställning för parlamentariska kommittéer.

Ledning och sammansättning av kommittéer med kontroversiella uppdrag

I ett par fall som undersökts av konsulterna och som rört kontroversiella frågor har, enligt konsultrapporten, någon eller några av de intervjuade gett uttryck för kritik mot utredningsledningens förhållandevis ”passiva” eller avvaktande hållning. Inom kommittén har i dessa fall funnits företrädare för starkt motstridiga ståndpunkter som förefallit svåra att förena. De berörda utredningsledningarna, som fått tillfälle att ge synpunkter på konsultrapporten, har emellertid i dessa fall ansett att den ”opolitiska” linjen var den enda möjliga.

Det finns bland fallen också exempel på kommittéer som haft ett kontroversiellt ämne att avhandla men som haft en sammansättning av företrädare för det opinionsmässiga ”mittfältet” (dvs. man undvek att i kommittén sammanföra företrädare för de mest utpräglade ståndpunkterna).

I ett annat av fallen var den särskilde utredaren själv en framträdande auktoritet på det område som skulle utredas (Grupptalanutredningen). Kanske kom den situationen att göra utredningsförslagen mera utsatta för kritik än

5.6 Samlade intryck

Några av de tydligaste intrycken av fallstudierna är följande:

1. De generella kommittédirektiven följs inte alltid, i synnerhet inte de som gäller krav på utredningsförslagets inriktning respektive prövning av det offentliga åtagandet (inkl. ekonomiska konsekvensanalyser) samt regionalpolitiska respektive jämställdhetspolitiska konsekvenser. Tidsbristen anförs som en väsentlig orsak.
2. Direktiven om att beakta EG-aspekter har klarats bättre. En orsak till detta kan vara att den juridiska kompetensen i utredningarna varit väl lämpad för att klara denna typ av direktiv. Den mer allmänna frågan om EU-aspekter behandlats tillräckligt väl kan dock inte avgöras säkert på grundval av de intervjuade fallstudierna.
3. Den juridiska kompetensen i kommittéerna har genomgående varit hög, medan annan kompetens ofta saknats.
4. De korta utredningstiderna är ett bekymmer. Mycket tyder på att utredningstiderna fastställs på orealistiska premisser. Det finns också klara tecken på att kvaliteten påverkats negativt av tidspressen.
5. Kommittésekreterarna utsätts för stora krav och skulle behöva mer stöd av olika slag, både administrativt och tekniskt och i form av kollegor (biträdande sekreterare eller arbetande experter). Den utbildning som anordnas för kommittésekreterare kan vara möjlig att utveckla.
6. Kommittéerna råder inte över sin egen budget. Detta kan vara ett hinder för kommittéerna att använda bästa möjliga arbetsformer. Det är också ett irritationsmoment i arbetet. Klagomål över småsnålhet och onödig byråkrati från departementets sida har förekommit i hälften av fallen.
7. Utredningsrapporternas värde ligger inte endast i deras omedelbara användbarhet som grund för propositioner utan bör ofta betraktas som ett led i en längre utvecklingsprocess.

6.1 Vilka utreder och varför?

I statsförvaltningen bedrivs totalt sett en omfattande utredningsverksamhet. Utredningar görs inte bara i kommittéform utan även av olika arbetsgrupper i regeringskansliet samt i de statliga myndigheterna.

Kommittéerna kännetecknas av att deras huvuduppgift utgörs av utredningar på uppdrag av regeringen eller (ibland) riksdagen, och att denna uppgift har temporär karaktär. Några andra slag av uppgifter än de som motive- ras av detta uppdrag förekommer normalt inte. Enkäten till kommittésekreterare visar att kommittéerna ibland får andra uppgifter av departementet, men också att detta är sällsynt.

Myndigheter finns av många olika slag. Det finns myndigheter som har utredningar till sin huvuduppgift. Det gäller t.ex. Statskontoret som uteslutande arbetar med uppdrag åt regeringen och kommittéerna. En del myndigheter har utredningar som permanent uppgift. Det gäller t.ex. Konjunkturinstitutet. Ofta förekommer en kombination av utredningar, FoU-stödande uppgifter och information. Myndigheter kan utföra (eller beställa) utredningar som en del av sin ordinarie verksamhet eller i syfte att bereda egna beslut. Det kan t.ex. gälla uppföljningar och utvärderingar av den verksamhet som bekostas av myndigheten, i egen eller andras regi. FoU-stödande myndigheter kan beställa utvärderingar av den forskning som stöds av myndigheten. Myndigheter kan också som ett led i sin ordinarie verksamhet utöva tillsyn över andra organ samt ge information till allmänheten, aktiviteter som i sig kan förutsätta en del utredningsverksamhet. Vidare är myndigheter ålagda att följa upp och utvärdera sin egen verksamhet som ett led i den årliga resultatuppföljningen.

Myndigheterna styrs av regeringen dels via regleringsbrevet, dels via särskilda regeringsbeslut. Många regeringsuppdrag ges numera i form av kortfattade beställningar i regleringsbrevet. En del av uppdragen – dock inte alla – kan betecknas som utredningsuppdrag. Uppdragen varierar mycket i karaktär och omfattning. Någon bra statistisk information om myndigheternas utredningar går knappast att få fram beroende på de avgränsningsproblem som finns.

Regeringskansliet har i sitt arbete ett inte obetydligt inslag av utredningar, främst av specialiserad juridisk, teknisk eller statistisk natur. Regeringskansliets utredningar har i stort sett två syften: Det ena syftet är att *ge underlag för beredning* av olika frågor som skall bli föremål för politiska eller administrativa beslut. Ofta görs sådana utredningar i form av arbetsgrupper med representanter från ett eller flera departement. Resultaten brukar då offentliggöras i departementsserien (Ds-serien). Även reguljära uppgifter i departementen – som t.ex. att skriva propositioner till riksdagen eller direktiv till en blivande kommitté – kan kräva visst eget utredningsarbete av departementen. Det andra syftet är att *följa upp och utvärdera myndigheternas verksamhet*. Detta kan ske informellt och utan särskild dokumentation, men det finns inget som hindrar att departementet lägger ner mera resurser på

resultatanalys och dokumenterar detta i särskild ordning. Genom införandet av mål- och resultatstyrning i förvaltningen har regeringens uppföljning, utvärdering och kontroll av myndigheterna blivit en viktigare uppgift än tidigare.

Publiceringsformer

Kommittéernas utredningar publiceras vanligen i form av SOU-rapporter. Även publicering i departementsserien förekommer. Detta är dock inte det normala, utom för vissa kommittéer som alltid publicerar sig i denna form. Det gäller t.ex. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), som formellt är en kommitté under Finansdepartementet. Alla ESO-rapporter publiceras i Ds-serien.

Regeringskansliets utredningar brukar publiceras i departementsserien (Ds-serien). Det finns emellertid också rapporter som gjorts inom departementen men som inte ingår i denna serie (se vidare nedan).

Myndigheternas egna utredningar publiceras i olika former beroende på utredningarnas karaktär och tänkta läsekrets. Många myndigheter har egna skriftserier.

De utredningsuppdrag som myndigheter utför åt regeringen resulterar i någon form av rapporter som automatiskt blir offentliga i och med att de skickas till regeringen. Detta följer av den svenska offentlighetsprincipen. Dessa utredningar kan många gånger ha ett blygsamt utförande, tekniskt sett, dvs. ha formen av en enkel promemoria i A4-format. Detta gäller även mycket omfattande rapporter. I andra fall kan rapporterna presenteras i bokform. Mellanformer förekommer också. I viss utsträckning är publiceringsformen ett uttryck för hur myndigheten själv värderar utredningen. Genomarbetade rapporter med längre förväntad livslängd och en vidare läsekrets publiceras i en form som signalerar dessa egenskaper.

Allmänt sett finns dock inget enkelt samband mellan utredningarnas innehåll och publiceringsform. Departementsserien har förhållandevis låg standard vad gäller typografisk utformning och bindning. SOU-serien har i dessa avseenden hög standard. Det finns, framför allt under senare år, en del mindre utredningsinsatser som dokumenterats i SOU-serien. Ett extremt exempel utgörs av SOU 1994:152 (*Åtgärder för att främja nyanställningar*) vars utredningstext omfattar mindre än 12 sidor. Formellt var detta en produkt av en särskild utredare. Utredningstiden var emellertid mindre än en månad, och utredaren hade varken experter eller sekretariat till sitt förfogande.

Statliga publikationer

Myndigheternas rapportskrivning är totalt sett mycket omfattande. I förteckningen *Statliga publikationer. Årsbibliografi 1994* som utgavs av Riksdagsbiblioteket 1995 ingår nära 5 400 publikationer. I bilaga D har sammanställningar gjorts som visar antalet publikationer inom tre departementsområden – Justitie-, Kommunikations- och Arbetsmarknadsdepartementen.

En stor del av publikationerna utgörs av informationsskrifter, forsknings-

rapporter och annat som inte direkt kan kallas utredningsrapporter. Man kan heller inte utläsa i vilken mån myndigheternas publikationer är beroende av regeringsuppdrag. Mycket offentligt tryck, oavsett om det beror av särskilda regeringsuppdrag eller ej, kan dock i princip sägas ingå i det underlag som – direkt eller indirekt – står till regeringens förfogande inför kommande beslut.

En fråga som är naturlig att ställa är i vad mån olika departement kan få sina utredningsbehov tillgodosedda genom myndigheter inom den egna sektorn. Både möjligheterna och traditionerna härvidlag torde variera. Inom Justitiedepartementet är det normala att man tillsätter kommittéer för att täcka sina utredningsbehov. Härutöver läggs uppdrag på i första hand Domstolsverket, Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren (se avsnitt 6.2). Myndigheterna på Justitiedepartementets område ger ut ganska få egna rapporter, i jämförelse med myndigheterna på de två andra områdena. En orsak kan vara att sektorsforskningen på Justitiedepartementets område är begränsad.

Kommunikationsdepartementets område har annan karaktär. En omfattande sektorsforskning finns, främst genom Kommunikationsforskningsberedningen (KFB) och VTI. Detta speglas i ett förhållandevis stort antal publikationer (se bilaga D). Antalet SOU-rapporter och Ds-rapporter är mera begränsat. Utredningsuppdrag från regeringen läggs främst på Vägverket. Inom Arbetsmarknadsdepartementets område finns många organ som bedriver olika slag av FoU- och informationsverksamhet avsedd för arbetslivet. Antalet publikationer som ges ut av departementet är ungefär lika stort som för Kommunikationsdepartementet.

6.2 Av regeringen begärda utredningsrapporter

Den föregående redovisningen avser antalet statliga publikationer i stort, utan avgränsning av vad som kan räknas till *utredningsrapporter* (till skillnad från andra publikationer), och utan att man kan avgöra om rapporterna skall ses som en del i *regeringens underlag* för sitt beredningsarbete eller ej.

SOU-rapporter och Ds-rapporter kan definitionsmässigt betraktas som utredningsrapporter som ingår i regeringens beredningsunderlag. En sammanställning av antalet rapporter i dessa serier för åren 1994, 1995 och 1996 redovisas i *tabell 6.1*.

Det finns emellertid också andra rapporter som borde räknas till regeringens direkta beredningsunderlag, i den meningen att de framställts för regeringens räkning, men som inte ingår i de nämnda skriftserierna. Ett försök att klarlägga omfattningen av detta material har gjorts inom granskningen. Detta har skett genom att en förfrågan riktats till samtliga departement rörande vilka utredningsrapporter som färdigställts inom olika departementsområden under 1994 och 1995, *vid sidan av* de rapporter som ingår i SOU- och Ds-serierna.

Tabell 6.1 *SOU- och Ds-rapporter per departementsområde
1994, 1995 och 1996*

Departementsområde	Antal SOU-rapporter 1994	Antal SOU-rapporter 1995	Antal SOU-rapporter 1996	Antal Ds-rapporter 1994	Antal Ds-rapporter 1995	Antal Ds-rapporter 1996
SB	2	2	1	3	1	1
Ju-dep.	18	18	14	15	10	18
UD	7	13	16	18	3	1
Fö-dep.	1	14	12	0	4	2
S-dep.	25	17	23	9	9	7
K-dep.	8	9	21	4	2	5
Fi-dep.	26	22	20	24	26	14
U-dep.	8	12	23	19	6	7
Jo-dep.	4	3	5	2	1	1
A-dep.	6	11	7	4	4	3
Ku-dep.	14	5	5	4	2	3
N-dep.	2	8	7	8	3	1
N/ h-dep			3			1
C-dep.	9	4	6	21	7	4
In-dep.			9			2
M-dep.	23	10	15	9	5	1
Totalt	153	148	187	140	83	71

Syftet med denna förfrågan var att få en mera fullständig bild av det offentligt tillgängliga utredningsmaterial som framställts för regeringens räkning. Internt beredningsmaterial ingick inte. Följande kategorier av rapporter omfattades:

- (a) offentligt tillgängliga rapporter som *utformats inom departementet*, eventuellt i samarbete med andra departement;
- (b) offentligt tillgängliga rapporter som *beställts av departementet*, t.ex. av en konsult eller av en myndighet.

Resultaten redovisas i *tabell 6.2*. Departementens redovisningar visar att det inte alltid varit lätt att avgränsa vad som skall räknas in i begreppet ”offentligt tillgängliga utredningsrapporter som tagits fram för regeringens räkning”. Som orsaker till detta kan nämnas

- att vissa rapporter utgör delredovisningar av större uppdrag till myndigheter;
- att vissa rapporter har beställts av kommittéer snarare än av departementet. (Sådana rapporter ingår inte i tabell 6.2 i den mån de har upptäckts.)

– att rapporternas mottagare ibland finns i en betydligt vidare krets än regeringen och dess kansli. Vissa departement har bifogat uppgifter om rena informationsrapporter riktade till allmänheten. Ibland har gränsdragningen varit svårare. Näringsdepartementet redovisar t.ex. en förteckning på åtta rapporter i serien Aktuellt om Näringspolitik och Ekonomi, utan att självt ta ställning till om de bör ingå eller ej. (Dessa rapporter har inte inkluderats i uppgifterna i tabell 6.2.)

1997/98:RR3
Bilaga 2

Tabell 6.2 Utredningsrapporter vid sidan av SOU- och Ds-rapporter, utarbetade eller beställda av departementen

Dep.	År	Totalt antal rapporter	därav: utarbetade inom dep.	beställda av dep.	remissbehandlade	direkt föranledda av Europa-integrationen
Ju-dep.	1994	25	3	22	6	0
Ju-dep.	1995	18	4	14	7	2
UD	1994	2	2	0	0	1
UD	1995	5	5	0	1	1
Fö-dep.	1994	8	0	8	3	0
Fö-dep.	1995	8	1	7	4	0
S-dep.	1994	34	1	33	2	2
S-dep.	1995	57	2	55	6	5
K-dep.	1994	18	0	18	5	1
K-dep.	1995	13	1	12	8	1
Fi-dep.	1994	13	7	6	12	5
Fi-dep.	1995	25	6	19	10	4
Ku-dep	1994	6	0	6	1	0
Ku-dep	1995	9	4	5	1	0
N-dep.	1994	10	4	6	3	0
N-dep.	1995	21	8	13	2	1
C-dep.	1994	19	8	11	1	2
C-dep.	1995	22	7	15	3	4
M-dep	1994	13	1	12	5	0
M-dep.	1995	13	0	13	5	0

Källa: Uppgifter från departementen

Redovisningen i tabell 6.2 bygger på de uppgifter som lämnats av departementen. Täckningsgraden förefaller variera. Socialdepartementet har lämnat

en utförlig och enligt sin egen bedömning sannolikt heltäckande redovisning. Det finns också departement som har lämnat mycket begränsade svar. Departementen har, helt naturligt, själva avgjort vilka rapporter som skulle redovisas. Uppgifterna för olika departement är därför inte nödvändigtvis helt jämförbara med varandra. Några allmänna iakttagelser kan dock göras:

1. Det helt övervägande antalet rapporter vid sidan av SOU- och Ds-serierna har utarbetats *utanför* departementen. (Finansdepartementet är ett undantag härvidlag.) Rapporterna har vanligen skrivits av myndigheter. Några konsultrapporter förekommer också, men detta är sällsynt.
2. En viss del av rapporterna har remissbehandlats. Andelen remissbehandlade rapporter är i genomsnitt 25 %, med stora variationer mellan departementen. Andelen är t.ex. mycket låg för Socialdepartementet och mycket hög för Finansdepartementet. Ett skäl till dessa variationer kan vara att departementen gjort olika vida avgränsningar i sin redovisning av utredningsrapporter, men det kan också finnas skäl som mera har att göra med att utredningarna har olika karaktär (behovet av remissbehandling kan variera) och med att arbetsrutinerna skiljer sig mellan departementen.
3. Antalet rapporter som var direkt föranledda av Europaintegrationen var förhållandevis litet.

6.3 Utredningssystemet sett ur riksdagens synvinkel

Det finns i stora drag två skäl till att riksdagen har behov av utredningar. Utredningar kan begäras av riksdagen som ett led i den kontroll som riksdagen utövar över regeringen och förvaltningen. Riksdagen behöver också utredningar som stöd i sitt beredningsarbete inför kommande beslut.

Riksdagens *kontrollmakt* utövas av konstitutionsutskottet, Riksdagens revisorer och Riksdagens ombudsmän, men även genom utskottens normala arbete. Utskotten har särskilda medel motsvarande 1,5 miljoner kronor för köp av tjänster från utomstående experter. Därtill har utskotten en rätt att i viss utsträckning "låna" personal från Riksdagens revisorers kansli för att göra uppföljningar.

Vanligt är också att utskott gör tillkännagivanden med begäran om att regeringen skall återkomma med information om hur olika frågor hanteras. Sådana återrapporteringskrav innebär ofta att regeringen först måste utreda den fråga som saken gäller. Utredningsformen avgörs normalt av regeringen.

Riksdagen kan också begära att regeringen tillsätter en offentlig utredning för att behandla frågan. Ibland preciseras kravet till att gälla en kommitté eller kommission med parlamentarisk sammansättning.

Riksdagen har också behov av utredningsmaterial som *stöd i sitt beredningsarbete*, inför behandlingen av regeringens propositioner. Riksdagen saknar dock egna resurser för större utredningar. De insatser som kan göras är begränsade (utskottens personal kan t.ex. ta fram underlag till utfrågningar och uppföljningar, och Riksdagens utredningstjänst kan bistå enskilda riksdagsledamöter med olika upplysningar och sammanställningar). Kvaliteten på det beslutsunderlag som *regeringen* presenterar i sina propositioner har

därför stor betydelse för frågans vidare behandling i utskotten. Ett mera fullödigt beslutsunderlag ger upphov till en mera ingående och kvalificerad riksdagsbehandling, och vice versa. Ett svagt beslutsunderlag från regeringens sida är svårt att kompensera vid utskottsbehandlingen.

Samband mellan olika utredningsbehov

Riksdagens resurser för uppföljning, utvärdering och revision har ökat något, men är fortfarande mycket små, särskilt i internationell jämförelse. Undersökningar och granskningar som syftar till återblick, kontroll och erfarenhetsåterföring utgör ett utflöde av riksdagens kontrollmakt och har därmed sin särskilda funktion ur konstitutionell synvinkel.

Det faktum att riksdagens utskott eller Riksdagens revisorer inhämtar information, ställer frågor, uttrycker kritik och offentliggör kritiska utlåtanden kan i sig skapa ett tryck på de instanser som har den formella beslutsmakten. Handlar det om större frågor kan resultatet bli att regeringen tillsätter en utredning för att få underlag för att ändra politiken på området. Själva aktiviteten att utöva kontroll skapar också kännedom om olika samhällsförhållanden och kan ge värdefullt underlag inför kommande beslut.

Uppföljning, utvärdering och revision kan med andra ord ge viktiga insikter och även bidra till att identifiera nya utrednings- och reformbehov. De kan därför i praktiken fungera som viktiga (men volymmässigt små) komplement till den reguljära utredningsverksamheten, vars syften är att bereda regeringens förslag till riksdagen. Det kan noteras att uppföljningar och utvärderingar ofta ingår som delar i större utredningsuppdrag.

Kommittéväsendet och riksdagen

På grund av begränsningarna i riksdagens egna utredningsresurser har kommittéväsendet stor betydelse för riksdagen. Det finns också viktiga ”person-samband”: Medverkan i kommittéer är en viktig form för riksdagens ledamöter att bidra med sina erfarenheter och utöva politiskt inflytande i ett tidigt skede av en frågas behandling. Kommittéarbete ger också möjlighet för ledamöterna att sätta sig in i nya ämnesområden eller fördjupa sina kunskaper på ett område.

De parlamentariska kommittéerna – dvs. de kommittéer vars ledamöter helt eller delvis består av riksdagsmän – är i detta sammanhang av särskilt intresse.

Uppgifter enligt Kommittéberättelsen 1996

Parlamentariska kommittéer	Övriga kommittéer med flera ledamöter
<p>Justitiedepartementet:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Aktiebolagskommittén – Redovisningskommittén – Straffsystemkommittén – Trygghetsutredningen – 1994 års polisutredning – Nominerings- och valkretskomm. – Kommittén om nya medier och grundlagar – Barnpornografiutredningen – Kommittén om domstolsväsendets organisation – Kommittén om ny datalag m.m. <p>Kommunikationsdepartementet:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Kommittén om färjetrafiken till och från Gotland – Sjöfartspolitiska utredningen – Kommunikationskommittén – Sjösäkerhetskommittén – Inspektionskommittén <p>Arbetsmarknadsdepartementet:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Kommittén om översyn av invandrarpolitiken samt invandrings- och flyktingpolitiken – Arbetsmarknadspolitiska kommittén – Flyktingpolitiska kommittén – Invandrarpolitiska kommittén – 1995 års arbetstidskommitté 	<ul style="list-style-type: none"> – Kommittén om idéell skada – Palmekommissionen <ul style="list-style-type: none"> – Trafik- och klimatkommittén – Delegationen för prognos- och utvecklingsverksamhet inom transportsektorn – Delegationen för transporttelematik – Riddarholmskommittén <ul style="list-style-type: none"> – 1995 års arbetsrättskommission (1 rdl)

Not: Kommittéer med endast en riksdagsledamot har klassats som övriga kommittéer.

Källa: Kommittéberättelsen 1996, regeringens skrivelse 1995/96:103

De parlamentariska kommittéerna är ganska få jämfört med det totala antalet utredningar som tillsatts av regeringen. I huvudtexten till 1996 års kommittéberättelse redovisas 63 parlamentariska kommittéer (med minst två aktiva riksdagsledamöter), 41 övriga kommittéer med flera ledamöter (men med högst en riksdagsledamot) samt 209 särskilda utredare (jfr kap. 2). Av de särskilda utredarna var ett fåtal (5) aktiva riksdagsledamöter.

I Kommittéberättelsens bilaga 4 redovisas dessutom 159 ”andra utredningar”, dvs. mindre eller under kortare tid verksamma utredningar som betalas från departementens anslag Utredningar m.m., samt utredningsorgan (råd, delegationer, arbetsgrupper m.m.) som har tillsatts genom regeringsbeslut eller beslut i departementsprotokoll och som har finansierats över andra anslag.

Ser man till utvecklingen över tiden finner man att andelen parlamentariska kommittéer (med mer än en riksdagsledamot) har minskat betydligt, från 33 % av det totala antalet kommittéer vid mitten av 1980-talet till 24 % fem år senare och 20 % tio år senare (se kapitel 2, tabell 2.1). Andelen särskilda utredare har samtidigt ökat, från 48 % vid mitten av 1980-talet till 56 % fem år senare och 67 % tio år senare. Mer statistisk information om antalet kommittéer finns i kapitel 2 och bilaga D. Den kommittéberättelse som publicerats i februari 1997 visar att andelen kommittéer med minst två riksdagsledamöter nu är 18 % .

Departementsvisa uppgifter om antalet utredningar av olika slag redovisas i tabellbilagan (bilaga D). Det finns stora variationer både mellan departement och mellan olika år.

Proportionerna mellan *parlamentariska kommittéer* och *övriga flermanskommittéer* varierar kraftigt mellan departementen. Alla departement utom ett har åtminstone någon parlamentarisk kommitté, enligt uppgifterna i 1996 års kommittéberättelse. Justitie-, Utrikes-, Social- och Arbetsmarknadsdepartementen har enligt samma källa fler parlamentariska kommittéer än övriga flermanskommittéer. Försvars- och Jordbruksdepartementen har inga andra flermanskommittéer än dem med parlamentariskt inslag. Finans-, Kommunikations- Utbildnings-, Kultur- och Civildepartementen har ungefär lika många av vardera sorten. Näringsdepartementet har förhållandevis få parlamentariska kommittéer och Miljödepartementet inga alls. Bägge de sistnämnda departementen har däremot ett antal flermanskommittéer utan parlamentariker.

I *förteckning 6.3* redovisas namnen på de kommittéer med flera ledamöter som lyder under Justitie-, Kommunikations- och Arbetsmarknadsdepartementen. Därmed ges en uppfattning om vad kommittéerna arbetar med.

De flesta parlamentariska kommittéer tillkommer på initiativ av regeringen. I vissa fall tillkommer parlamentariska kommittéer på riksdagens uttryckliga begäran. Dessa två slag av parlamentariska utredningar har något olika ställning. Normalt ses kommittéerna som regeringens beredningsorgan. Då en kommitté tillkommit på riksdagens begäran är situationen annorlunda; i dessa fall är det riksdagens behov och önskemål som kommer i första hand.

Skillnader mellan olika utredningsformer

Det finns skillnader mellan olika utredningsformer i flera olika avseenden, t.ex. vad gäller

- ämnesvalet
- publiceringsformen
- hur direktiven skrivs och
- om remissbehandling genomförs eller ej.

Det allmänna mönstret är att utredningar av stort allmänt intresse publiceras i SOU-serien och blir föremål för remissbehandling. Det kan emellertid också finnas myndighetsutredningar som borde bli föremål för remissbehandling. Uttalanden med denna innebörd gjordes av Statskontorets representant vid ett seminarium inom ramen för denna granskning. Det förekommer att myndighetsrapporter blir liggande länge i Regeringskansliet utan vidare åtgärder.

Direktivskrivningen går till på olika sätt beroende på om en utredning skall göras av en kommitté eller av en myndighet (jfr kap. 8). Skälet är framför allt att myndigheterna redan har personal och därför kan medverka i diskussioner med Regeringskansliet innan direktiven är fastlagda. Det förekommer också att hela projektplaneringen sköts av myndigheten på grundval av ett mycket kortfattat uppdrag i regleringsbrevet.

Att lägga utredningsuppdrag på myndigheterna är i många fall effektivt – det kan vara det bästa sättet för regeringen att utnyttja den kompetens och de resurser som finns i förvaltningen. Det är också arbetsbesparande ur departementens synvinkel, eftersom man slipper arbetet med personalrekrytering och direktivskrivning; i stället får myndigheten ett helhetsansvar.

Det finns emellertid också nackdelar med att lägga utredningar på myndigheter. Myndighetens utredningsresurser är i stor utsträckning givna; möjligheten till specialrekrytering för en viss utredning är inte så stora. De personer som har lämplig kompetens kan tvingas dela sin tid mellan utredningsuppdraget och andra uppgifter inom myndigheten. En myndighetsutredning kan kompletteras med en referensgrupp, men denna kan inte styras direkt av departementet och den kan därför också få lägre status. Till detta kommer att många myndigheter inom sig har utvecklat särskilda ”kulturer” som påverkar deras sätt att göra utredningar. Om detta är till fördel eller nackdel beror på vad saken gäller. En myndighetsutredning har kanske inte heller samma grad av oberoende som en utredning gjord av en kommitté. En myndighet har ofta andra uppgifter av stor omfattning vid sidan av det aktuella utredningsuppdraget. Detta är en stor skillnad jämfört med en kommitté för vilken utredningsuppdraget är den enda uppgiften.

Det finns också skillnader mellan olika slag av kommittéer. Som visats i det föregående har andelen särskilda utredare successivt ökat, och andelen parlamentariska kommittéer minskat (jfr kap. 2 och 3). Denna förändring kan ha flera olika orsaker. Regeringens behov av kunskap som stöd i beredningsarbetet kan ha ändrat karaktär, då reformarbetet inte längre är lika intensivt utan politiken i högre grad handlar om besparingar och omprövningar. Be-

sparingsansträngningarna har även gällt kommittéväsendet som sådant, något som också kan förklara den ökade användningen av särskilda utredare. Det ökade tempot i det politiska livet kan vara ytterligare ett skäl. Det kan emellertid även finnas nackdelar förknippade med den ökade andelen särskilda utredare. Perspektiven i utredningarna kan bli för smala och den politiska effektiviteten i utredningarna kan minska då förslag som baseras på en ren tjänstemannautredning kanske inte har utsikter till framgång i riksdagen.

Kommittéväsendets betydelse

Kommittéväsendet har fortfarande en central ställning i det svenska utredningssystemet. Detta ändras inte av att utredningar av betydelse för regeringens beredning även bedrivs i andra former. Det senare kan dock ses som uttryck för regeringens behov av ett snabbt och enkelt sätt att hantera beställningar av utredningsmaterial.

Den genomgång som gjorts väcker vissa frågor rörande *det permanenta utredningssystemets omfattning och utformning* på olika departementsområden. Är de olika departementens utredningsresurser väl avvägda i förhållande till behovet? Sådana frågor är svåra att besvara. Myndigheternas utredningsresurser har vuxit fram på olika sätt, genom mer eller mindre medvetna satsningar som gjorts från tid till annan. Både utredningsresurserna och traditionerna att utnyttja dem torde vara mycket olika på olika departementsområden.

Frågan om *proportionerna mellan* olika utredningsformer – korta utredningsinsatser inom departementen som får konkurrera med andra arbetsuppgifter, tillfälliga utredningar i kommittéform respektive utredningsresurser i fastare former – är också värd att uppmärksamma. Utöver utredningsverksamhet, som syftar till att bereda politiska beslut, kan man även nämna verksamhet av typ sektorforskning och tillämpad forskning.

Utredningssystemet som helhet är svårt att beskriva och avgränsa. Detta kan sägas ligga i sakens natur. Kommittéväsendet har en central ställning i detta system bl.a. av det enkla skälet att det är tydligt i konturerna; man vet vad som ingår och vad som inte ingår. Själva publiceringsformen (SOU-rapporter) är därvid till viss hjälp. Att myndighetsrapporter inte publiceras i SOU-serien kan i sig väntas medföra att de får mindre spridning och blir mindre kända.

Kommittéväsendet har också en särskild betydelse sett ur riksdagens synvinkel, framför allt genom att riksdagens ledamöter har tillfälle att själva medverka i parlamentariska utredningar. Det finns också ett mera indirekt samband som hänger ihop med att riksdagen inte har några större egna utredningsresurser. En frågas behandling i riksdagen är därför beroende av att det beslutsunderlag som presenteras av regeringen håller hög kvalitet.

Kommittéväsendet är även viktigt ur effektivitetssynpunkt. Det är i själva verket uppbyggt på ett sätt som, i princip, ger goda förutsättningar för innehållning med begränsade utredningsresurser. Tillsättningen av en kommitté innebär ju att ett litet antal personer med för uppgiften lämplig kompetens samlas under en begränsad tid för att arbeta med en viss fråga.

En förutsättning för att kommittéerna även i praktiken skall kunna fungera

”ekonomiskt” – dvs. så att de fyller sin uppgift väl, trots en begränsad insats i tid och pengar – är givetvis att deras arbetsförhållanden och arbetsformer anpassas till deras uppgifter och till de yttre omständigheterna i övrigt. En samlad diskussion kring dessa frågor följer i kapitel 8.

1997/98:RR3
Bilaga 2

Sveriges EU-medlemskap påverkar både Regeringskansliet och statsförvaltningen i övrigt – inklusive kommittéväsendet – på en mängd olika sätt. Arbetsformerna befinner sig i utveckling. Syftet med detta kapitel är att i någon mån klargöra på vilket sätt EU-medlemskapet påverkar formerna för det fortsatta politiska reformarbetet i Sverige. På vilket sätt påverkas möjligheterna till den sedvanliga formen av beredning via kommittéer?

7.1 EU:s berednings- och beslutsprocess i korta drag

Systemet för beslutsfattande i EU är komplicerat. Grundmodellen för beslut om förordningar och direktiv är att beslut härom fattas av Europeiska unionens råd (*rådet*) på förslag från Europeiska kommissionen (*kommissionen*) och oftast efter att Europaparlamentet (*parlamentet*) har yttrat sig. Detta förfarande har tillämpats sedan EG tillkom.

Kommissionen förbereder alla nya EG-bestämmelser, dels med hjälp av egna experter och oberoende konsulter, dels i samarbete med experter från medlemsländernas departement och myndigheter. Hur förberedelserna skall gå till bestämmer kommissionen från fall till fall. Ofta bildas expertgrupper med representanter för både medlemsländerna och kommissionen.

Vilka ärenden tas upp av kommissionen?

The European Centre for Public Affairs har gjort en analys av varifrån impulser till nya kommissionsförslag kommer. Analysen gäller 1991 års kommissionsförslag. Den visar att kommissionen endast i mycket begränsad omfattning själv tar upp nya förslag. Betydligt vanligare är att den första impulsen kommer från någon av medlemsstaterna eller rådet (genom s.k. vitböcker). Det är också vanligt att kommissionsförslag uppkommer till följd av sådana internationella överenskommelser, exempelvis GATT-avtalet, som leder till behov av nya rättsakter.

Den inledande beredningen

Enskilda och organisationer kan försöka att påverka kommissionen till att avge ett förslag i en viss riktning. Men det är endast efter beredning och beslut i kommissionen som ett normgivningsärende formellt kan initieras. Det är kommissionen ensam som besitter den formella initiativrätten, dvs. rätten att ge förslag till rådet.

Utomstående som vill påverka eller stoppa förslag till nya EU-regler har störst chans till detta då förslaget befinner sig i det förberedande stadiet. Lobbyverksamheten kan dock sägas ha stor betydelse genom hela beslutsprocessen i EU. Kommissionen betraktar den som ett legitimt sätt att få in synpunkter från intresseorganisationerna. Inom EU finns uppskattningsvis 10 000 lobbyister från 3 000 intresseorganisationer.

Ett kommissionsförslag blir alltid offentligt i samma stund det överlämnas till rådet för beredning och slutgiltigt ställningstagande. Ofta offentliggör kommissionen också ett visst kommenterande material i samband med att ett förslag lämnas. Det sker då genom en förklarande promemoria.

Den beredningsprocess som därefter tar vid i rådet kan ibland pågå några månader men sträcker sig inte sällan över ett eller flera år. Beredningen består av förhandlingar. Medlemsländerna utformar sina ståndpunkter i nationella beredningsorgan och slutligen i de ständiga representanternas kommitté (Coreper).

I de fall beslut i rådet skall fattas i samarbete med Europaparlamentet, eller när parlamentet har medbeslutanderätt, skall rådet, i stället för att fatta ett slutligt beslut, i en första läsning enas om en gemensam ståndpunkt. Den överlämnas till parlamentet som därefter tar ställning. Rådet offentliggör sin gemensamma ståndpunkt. Europaparlamentets plenarsessioner och utskotts-förhandlingar är öppna.

7.2 Den svenska beredningen av EU-frågor

Regeringens arbetsgrupper

Statssekreterargruppen för EU-frågor består av samtliga statssekreterare, och den träffas i regel en gång i månaden. Mötena är avsedda för information och diskussion i större EU-frågor. Statssekreteraren i Statsrådsberedningen är ordförande och den EU-ansvarige statssekreteraren i Utrikesdepartementet är vice ordförande.

Beredningsgruppen för EU-frågor i Statsrådsberedningen är ett organ för löpande diskussion och samordning av EU-frågor av övergripande politisk art. Gruppen leds av statssekreteraren i Statsrådsberedningen med den EU-ansvarige statssekreteraren i Utrikesdepartementet som vice ordförande.

EU-sekretariatet vid Utrikesdepartementet biträder Statsrådsberedningen och svarar för sekretariatsfunktioner och för riktlinjer för gemensam beredning i Regeringskansliet. EU-sekretariatet skall genom riktlinjer, överblick och gemensam beredning verka för att svenska intressen drivs aktivt så tidigt som möjligt i lämpliga forum och verka för att gemensamt beredda svenska ståndpunkter finns senast när förhandlingsprocessen i rådet inleds. Som ett led i detta arbete skall EU-sekretariatet säkerställa att gemensamt beredda instruktioner finns inför EU-förhandlingar. Detta gäller särskilt inför den svenska representationens deltagande i Corepermöten. Inför instruktionsgivningen till Coreper sker varje tisdag ett *EU-samråd* under ledning av EU-sekretariatet.

EU-nämnden i riksdagen

I riksdagsordningen har det införts en skyldighet för regeringen att informera riksdagen om alla frågor som skall behandlas i ministerrådet. Regeringen skall även samråda med riksdagen om svenska ståndpunkter i viktigare frå-

gor som behandlas i ministerrådet. Diskussionerna kan leda till att den ståndpunkt som regeringen ursprungligen tänkt sig får ändras eller kompletteras. I EU-nämnden ingår ledamöter från samtliga partier i riksdagen. Till sammanträde med nämnden inställer sig i regel det eller de statsråd som skall delta i kommande veckas möte med ministerrådet.

Beredning av EU-ärenden i samband med rådsförhandlingar

I princip går en fråga från kommissionen till rådets arbetsgrupper och vidare till Coreper för att slutligen behandlas på ett ministerråd. Beredningen i Sverige beskrivs nedan. Beskrivningen gäller det överstatliga samarbetet inom den s.k. första pelaren. Övrigt EU-samarbete är av mellanstatligt slag och har inte samma ingripande verkan på beslutsordningen i Sverige som det överstatliga samarbetet.

- När ett kommissionsförslag tillställts Sverige skall huvudansvarigt departement skriftligen redogöra för innebörden av förslag till viktigare rättsakter eller redogöra för andra dokument som är av större intresse (grönböcker, vitböcker etc.) och hur svenska bestämmelser påverkas. Denna s.k. *faktapromemoria* skall överlämnas till riksdagen inom fem veckor från kommissionens publicering av det aktuella förslaget.
- Kommissionsförslaget skall sedan behandlas inom rådet och förhandlingsarbetet inledas i rådets arbetsgrupper.
- Inför dessa förhandlingar skall ansvarigt departement i Sverige ta fram en s.k. *ståndpunktspromemoria*. Denna överlämnas inte till riksdagen. Regeringen samråder muntligen med riksdagens EU-nämnd om svenska ståndpunkter i viktigare frågor som skall behandlas på rådsmötet.
- Inför frågans behandling på ett ministerråd förhandlas den på högsta tjänstemannanivå i rådet, dvs. i Coreper. EU-sekretariatet säkerställer att en gemensamt beredd instruktion tillställs den svenska representationen i Bryssel inför Coreperförhandlingen. Många frågor förhandlas flera gånger i Coreper och går mellan rådsarbetsgrupp och Coreper innan frågan når ett ministerråd.
- Ministerrådet förhandlar frågan.

Den s.k. *faktapromemoria* som överlämnas till riksdagen från regeringen skall innehålla information om kommissionens förslag till rättslig grund m.m., en saklig redogörelse för förslaget, en kort beskrivning av gällande svenska regler samt en redogörelse för förslagets författningsmässiga och, om möjligt, ekonomiska konsekvenser i Sverige.

Den *ståndpunktspromemoria* som utarbetas inom det ansvariga departementet skall, enligt det gällande cirkuläret från EU-sekretariatet (*EU-sekr./cirk.2:1995*), delvis innehålla samma slag av information som faktapromemorian till riksdagen. Dessutom bör den innehålla information om ekonomiska konsekvenser, den svenska målsättningen, argumentationslinjen samt andra länders ståndpunkt.

Av det nämnda cirkuläret framgår också att en ståndpunktspromemoria

vad gäller viktigare frågor normalt bör delas enligt de regler som gäller för delning av propositioner m.m. (s.k. stor delning). Det innebär att den, trots att den formellt inte är offentlig, ändå får en förhållandevis bred spridning.

1997/98:RR3
Bilaga 2

Den inledande beredningen inom kommissionen

I beredningsprocessen av frågor inom EU är det angeläget med så god framförhållning som möjligt. En medlemsstat har genom sitt kunnande inom ett visst sakområde god möjlighet att påverka förslagens utformning när kommissionen bereder detsamma. Genom att medlemsstaten verkar aktivt i kommissionens arbetsgrupper och beredningsprocess tillförsäkras ett gott inflytande. Denna viktiga del av beredningen är inte formstyrd på samma sätt som de ovan beskrivna rådsförhandlingarna. Sekretesskrav finns visserligen, men dessa är i många fall av ”öppen” karaktär (se avsnitt 7.4).

7.3 Kommittéväsandets roll i EU-arbetet

Kraven på EG-anpassning före medlemskapet

Tidigare, innan Sverige gått med i EU, gällde för samtliga kommittéer ett särskilt direktiv att beakta EG-aspekter i kommittéarbetet (dir. 1988:43). Där krävdes att man skulle utreda vilken gemensam ordning som i förekommande fall råder inom EG och i sina förslag ta till vara de möjligheter till harmonisering som finns och redovisa hur de förslag som läggs fram förhåller sig till EG:s motsvarande regler, direktiv, eller förslag till direktiv från EG-kommissionen. Även övriga samhällsekonomiska effekter som uppkommer av de förslag som läggs fram och som innebär anpassning till EG:s regler skulle redovisas.

Detta direktiv upphävdes av regeringen i januari 1995 med motiveringen att

medlemskapets förpliktelser, som givetvis skall iakttas i kommitté- och utredningsväsendet, är längre gående i integrationshänseende än det generella kommittédirektivet. Kommittédirektivet, som utfärdades under andra förutsättningar än de som gäller i dag, har därför förlorat sin betydelse och bör upphävas.

Utredningen om statsförvaltningen och EG (SOU 1993:80)

Sverige kan som medlem inte styra över vilka förslag till rättsakter som skall läggas fram för rådet. Beredningen av gemensamma normgivningsakter bedrivs inom ramen för EU-samarbetet. Detta har bl.a. påpekats av utredningen om statsförvaltningen och EG, vars betänkande publicerades 1993 (*Statsförvaltningen och EG, SOU 1993:80*).

Kommittéväsandets framtida roll diskuterades vid en hearing som hölls av utredningen med företrädare för statsförvaltningen och intresseorganisationerna. Företrädarna för statsförvaltningen var allmänt positiva till ett nationellt utredningsförfarande även inom de delar av lagstiftningen som ligger inom EG:s område. Det traditionella kommittéväsendet borde kunna använ-

das för att utreda en fråga för att få fram *underlag för ett svenskt agerande* i Bryssel. Några framhöll att en kommitté bör vara mer expertbetonad än i dag, medan andra menade att ett förslag som är förankrat bland såväl parlamentariker, intresseorganisationer som experter väger tyngre. De flesta ansåg vidare att kommittéväsendet har en roll även i *tillämpningsfasen*, dvs. när nya EG-direktiv skall införlivas med den svenska lagstiftningen. Däremot var man tveksam till att en kommitté skulle kunna arbeta *parallellt med beredningen* i EG.

Den allmänna meningen bland företrädarna för intresseorganisationerna var att ett inhemskt utredningsväsende behövs även vid ett medlemskap. Arbetet kunde dock komma att bedrivas inom väsentligt mycket snävare tidsramar.

Den särskilde utredarens bedömning var emellertid att det faktiska utrymmet för utredningsinsatser av kommittéer skulle komma att minska inom EG-området. Inte minst av tidsskäl skulle man få utnyttja alternativa utredningsformer (*källa: Statsförvaltningen och EG, SOU 1993:80*).

Alternativa utredningsformer under 1994 och 1995

Regeringens beställningar av utredningsrapporter vid sidan av SOU- och Ds-serierna har redovisats i kapitel 6. Rapporter som var direkt föranledda av Europaintegrationen förekom i förhållandevis liten utsträckning, enligt den förfrågan till departementen som gjorts. Totalt redovisades 11 sådana rapporter för 1994 och 18 för 1995. Av dessa remissbehandlades drygt hälften. I de flesta fall var rapporterna utformade av myndigheter.

Statskontorets utredning 1996

Hur har statsförvaltningen hittills påverkats av EU-medlemskapet? Den frågan har på regeringens uppdrag undersökts av Statskontoret, som våren 1996 presenterade sin rapport *EU-medlemskapets effekter på svensk statsförvaltning* (Statskontoret 1996:7).

Liten användning av kommittéer

I Statskontorets enkätundersökning, som omfattat samtliga departement och förvaltningsmyndigheter, har tolv av tretton departement uppgivit att man i liten utsträckning eller inte alls har använt sig av det svenska utredningsväsendet när kommissionen lagt förslag eller initierat arbete inom ett område. De vanligaste förekommande utredningsformerna uppges i Statskontorets studie vara internt utredningsarbete inom departementen eller att man lägger ut direkta utredningsuppdrag på enskilda myndigheter.

Statskontoret anser att den minskade användningen av kommittéer är olycklig. Enligt Statskontoret kan det vara effektivt och finnas behov av utredningsinsatser av kommittéer också för det EU-relaterade arbetet. Speciellt kan detta gälla uppgiften att utarbeta underlag och förslag till svensk ståndpunkt i en fråga där Sverige vill att kommissionen skall ta initiativ. Sverige kan enligt Statskontoret ha intresse av att kommissionen utarbetar

förslag med en viss inriktning i en viss fråga. För att man från svensk sida skall kunna påverka kommissionen att ta sådant initiativ krävs det som regel ett gediget sakunderlag som grund för Sveriges agerande.

Vidare framför Statskontoret att kommittéväsendet har en speciell funktion i ett tidigt skede i EU:s beslutsprocess genom att kommittéerna kan fungera som forum för politiska överväganden med möjlighet att uppnå enighet och förankring i olika frågor.

Statskontoret rekommenderar regeringen att i högre grad använda kommittéväsendet i det EU-relaterade arbetet. För att uppnå detta kan det finnas anledning att se över vilka möjligheter som finns att effektivisera regeringskansliets beredning av direktiv och kommittéernas sammansättning och sekretariat.

Begränsat remissförfarande

Av Statskontorets enkätstudie framgår också att det traditionella svenska remissförfarandet används i mycket begränsad omfattning i EU-arbetet. Mer än 80 % av myndigheterna har uppgett att det svenska remissförfarandet antingen inte används alls eller att det endast används i liten utsträckning i EU-arbetet.

Ett remissförfarande redan under kommissionens beredningsprocess kan enligt Statskontoret vara viktigt ur demokratisk synvinkel eftersom möjligheten att påverka är störst vid utformandet av själva förslaget.

Statskontoret anser också att ett sedvanligt remissförfarande bör organiseras av regeringen i samband med att kommissionens förslag till rättsakter lämnas till ministerrådet. Detta framhålls som väsentligt då ett framgångsrikt europeiskt samarbete förutsätter en väl förankrad nationell beredning.

7.4 Offentlighet och sekretess i EU

En omständighet av stor betydelse för den svenska hanteringen av EU-frågor – oavsett om detta sker i form av kommittéer eller på annat sätt – är den grad av offentlighet respektive sekretess som råder inom EU.

Inom EU finns det inte någon harmoniserad lagstiftning om offentlighet och sekretess. Varje land kan i allt väsentligt följa sin egen tradition. De grundläggande fördragen ger inte heller gemenskaperna någon behörighet att bestämma vilka generella regler som medlemsländerna skall tillämpa när det gäller yttrande- och tryckfrihet.

För de gemensamma institutionerna inom unionen har det fram till de senaste åren saknats en grundläggande offentlighetsprincip. Arbetet i rådet och kommissionen har bedrivits med traditionell diplomatisk förtrolighet enligt folkrättslig kutym. Under senare år har flera beslut fattats i syfte att öka allmänhetens insyn i EU:s arbete. Detta gäller både rådet och kommissionen. Bland annat skall kommissionen inhämta synpunkter från en bredare krets instanser på ett tidigt stadium i normgivningsprocessen. I detta arbete skall s.k. grönböcker användas i större utsträckning än tidigare.

Från och med den 1 januari 1994 gäller den s.k. uppförandekoden, som innebär att allmänheten skall ha största möjliga insyn i handling som förva-

ras hos kommissionen och rådet. (Med handling avses här skriven text som innehåller någon slags dokumentation.) Från denna huvudregel görs dock undantag för sådana uppgifter som rör t.ex. allmän säkerhet, privatlivets helgd, affärshemligheter och konfidentiellt lämnad information.

Ovanstående regler har varit föremål för mycket debatt mellan EU:s medlemsländer. Vissa medlemsländer har ansett att uppförandekoden inte lett till tillräcklig öppenhet varför bl.a. Nederländerna fört frågan till EG-domstolen. Sverige ser frågan om ökad offentlighet inom EU som en av de viktigaste frågorna i den pågående regeringskonferensen och har även lagt fram ett konkret förslag om hur offentlighetsprincipen skall uttryckas i Romfördraget.

Trots kraven på förtrolighet vid de gemensamma institutionernas överläggningar är det ett välkänt faktum att åtskillig information inför och efter sådana överläggningar ändå kommer till allmän kännedom. Systemet har ibland beskrivits som "den öppna sekretessen" (*bet. 1994/95:KU18*). Det beror på att informationsströmmen är mycket stor både till och från nationella och oberoende experter.

7.5 Sammanfattning och tidsaspekter

I stora drag kan man säga att EU påverkar den svenska beslutsprocessen vid tre olika tillfällen i en frågas beredning:

- a) då en fråga för första gången tas upp och diskuteras i Europakommissionen. Varje medlemsland har rätt att väcka frågor inför kommissionen,
- b) då ett förslag till rättsakt har konkretiserats och kommissionen har beslutat att överlämna förslaget till rådet för förhandlingar och beslut. I detta skede krävs att Sverige har ett bra förhandlingsunderlag,
- c) då ministerrådet fattat sitt beslut. Därefter har Sverige att införliva den beslutade rättsakten. Detta kräver ett inhemskt lagstiftningsarbete.

Tiden mellan (a) och (b) – som ägnas åt kommissionens förberedande behandling – är vanligen utsträckt över flera år och ger i princip goda möjligheter till beredning av svenska ståndpunkter. *Tiden mellan (b) och (c)* – som ägnas åt förhandlingar i rådet och dess arbetsgrupper – varierar mycket och är svår att beräkna beroende på att arbetet är av förhandlingskaraktär. Denna del av processen kräver att det finns ett färdigt förhandlingsunderlag. *Tiden efter (c)* är tidsbegränsad på visst sätt enligt rådets beslut. Det är då inte längre fråga om att medverka i EU:s beslutsprocess, utan om att anpassa den svenska lagstiftningen för att införliva redan beslutade rättsakter.

Sveriges situation under de första medlemskapsåren har bl.a. präglats av svårigheter att komma ifatt de pågående beslutsprocesser som redan är långt gångna. Då Sverige i fortsättningen kommer bättre i fas med arbetet inom de europeiska gemenskaperna kan framförhållningen väntas bli bättre. Därmed förbättras också möjligheterna att använda det svenska kommittéväsendet i beredningen. En fortsatt diskussion av dessa frågor följer i kapitel 8.

I detta kapitel förs en samlad diskussion av de iakttagelser som gjorts i granskningen. Som stöd för denna diskussion används de två seminarier som hållits inom ramen för granskningen.

Deltagare i det första seminariet, som hölls den 9 oktober 1996, var revisorerna i första avdelningen samt ett antal personer från regeringskansliet, kommittéerna, Förvaltningspolitiska kommissionen, konstitutionsutskottets kansli, några intresseorganisationer, Riksrevisionsverket samt Riksdagens revisorers kansli. Deltagare i det andra seminariet, som hölls i kansliets regi den 17 oktober 1996, var ett mindre antal personer med egen utredningserfarenhet från kommittéer och utredande myndigheter. Underlaget för seminarierna utgjordes av utkast till kapitlen 3, 4 och 5 i denna rapport, tillsammans med några diskussionspunkter. Seminariedeltagarnas namn redovisas i bilaga A. Samtliga seminariedeltagare har senare getts tillfälle att ge synpunkter på ett utkast till kapitlet. De synpunkter som lämnats har inarbetats i kapitlet.

De frågor som tas upp i det följande gäller administrationen av kommittéerna, tidspressen, kompetensen, sättet att tillsätta kommittéer, EU-aspekter, kvalitet och kvalitetssäkring, samt remisshantering. Framställningen syftar till problemidentifiering på grundval av erfarenheter och synpunkter från berörda parter. Revisorernas sammanfattning och överbäganden redovisas i kapitel 9.

8.1 Administrationen

Kritiken från kommittéerna

Det finns brister i det administrativa stödet till kommittéerna. Det gäller dels lokaler, datorer och annan utrustning samt teknisk service, dels övrigt administrativt stöd.

De administrativa bristerna i kommittéernas arbetsförhållanden är inget nytt fenomen. Det uppmärksammades av revisorerna i en granskning år 1970. Enligt en promemoria som beställts av Regeringskansliet har bristerna varit ett återkommande debattämne sedan mitten av 60-talet. Den aktuella situationen kommer till uttryck i den enkät till kommittésekreterare som redovisats i kapitel 4, men även genom den utredning som initierats av Regeringskansliets förvaltningskontor (se kap. 2).

Många av de berörda upplever de administrativa förhållandena som ett slöseri med både tid och mänskliga resurser. Kommittésekretariatens arbete blir uppenbarligen mera besvärligt än det skulle behöva vara. Detta gäller i synnerhet i inledningsskedet, men då utredningstiden är kort har detta inledande skede stor betydelse.

Kommittéerna är också utsatta för en del administrativt trassel som beror på att de inte har full självständighet utan i många avseenden är beroende av departementets godkännande för olika utgifter. Detta skapar irritation då dröjsmålen kan bli långa (flera veckor) och därtill uppfattas som onödiga.

Vad beror bristerna på?

Att kommittéerna inte förses med ett fullgott administrativt stöd är inte rationellt ur kommittéernas synvinkel. Bristerna ses ibland som ett uttryck för en attityd från departementets sida gentemot kommittéerna som inte tyder på någon särskild förståelse för karaktären av kommittéernas arbete och dess potentiella betydelse.

Rättschefen i Statsrådsberedningen har framfört att de administrativa bristerna vad gäller kommittéerna framför allt är en följd av den pressade arbets-situation som råder i departementen.

De administrativa bristerna bör också ses mot bakgrund av det faktum att kommittéerna är temporära organisationer. De tillsätts för att lösa en viss uppgift, och upplöses så snart denna uppgift är fullgjord. Personalomsättningen i kommittéväsendet torde vara så hög som det rent teoretiskt är möjligt att nå. Detta skapar en ”lös” relation mellan departementet och kommittéernas personal. De kommittéanställda är ur departementets synvinkel tillfälliga personal, som inte ens formellt ingår i den egna organisationen. Det distanserade förhållningssättet förstärks naturligtvis av att kommittéerna som regel sitter i särskilda lokaler.

Det saknas också samordnande funktioner för kommittéerna. De flesta departement har en s.k. kommittéredogörare med administrativa uppgifter, men på högre nivå finns ingen instans som försvarar kommittéernas intressen. Därmed finns heller ingen som korrigerar de ovan beskrivna följderna av att kommittéerna är temporära organisationer.

Försök till reformer

Vid revisorernas seminarium framgick att rättscheferna i departementen var medvetna om de administrativa bristerna och ansåg att de gav skäl till självkritik från regeringskansliets sida. Vissa försök görs nu att förbättra förhållandena, bl.a. genom ett s.k. kommittéhotell. Svårigheter finns dock att ordna lokalfrågorna på ett bra sätt, då antalet kommittéer varierar kraftigt från tid till annan.

Departementens utredningsavdelningar på andra håll i landet – i Malmö, Göteborg och Jönköping – verkar fungera bättre, både administrativt och vad gäller arbetsmiljön i övrigt. Lokalmässigt är dessa utredningsavdelningar samordnade med hovrätterna.

Inom Regeringskansliet finns en arbetsgrupp med företrädare för flera departement som arbetar med att utreda och initiera förbättringar av kommitté-administrationen (jfr kap. 2). En förstärkning av biblioteksservicen till kommittéerna har redan genomförts. Kommittéerna har också tilldelats en särskild kommittébibliotekarie som skall bistå dem med biblioteks- och informationstjänster. Ett särskilt kommittéhotell har inrättats med lokaler för ett stort antal kommittéer. De ekonomiadministrativa frågorna är dock inte lösta, liksom inte heller frågan om assistentstöd till kommittéerna.

Tidsramarna för kommittéernas arbete har successivt blivit allt knappare. Den statistik som redovisats i kapitel 3 visar att den *genomsnittliga* tidsåtgången från direktiv till slutrapport nu är cirka ett år för SOU-rapporter med förvaltningspolitiskt innehåll. Det betyder att en stor del av rapporterna hade kortare utredningstider än ett år.

Det finns givetvis en spridning i tidsåtgången. Den enkät till kommitté-sekreterare som gjordes i början av 1996 visade att en knapp fjärdedel av de undersökta kommittéerna redan från början fick en tidsram på över två år. Det normala var dock betydligt snävare tidsramar. Ofta fick kommittéerna sitt formella slutdatum ändrat. Förseningar i förhållande till direktiven kan betecknas som regel snarare än undantag.

Vid revisorernas seminarium framhöll rättschefen i Arbetsmarknadsdepartementet att det numera (hösten 1996) är mycket ovanligt att en kommitté ges en tidsram på mer än ett år. Rättschefen i Statsrådsberedningen framhöll att utredningstiderna för kommittéerna har fortsatt att förkortas, trots att mandatperioderna nu har förlängts från tre till fyra år. De nu mycket pressade tidsramarna kräver att kommittéarbetet kommer i gång omedelbart – en arbetsplan behöver tas fram på 14 dagar.

Sättet att lägga fast tidsramarna baseras enligt rättscheferna på den politiska planeringen i departementen. Det avgörande är när den politiska ledningen önskar lägga fram en proposition. Från denna tidpunkt räknar man ”baklänges” och reserverar tid för departementets eget arbete och eventuell remissbehandling. Kommittén får den tid som blir över.

Kommentarer

När det gäller tidsåtgången i kommittéarbetet ger enkäten till kommitté-sekreterarna en förhållandevis nyanserad bild (se kap. 4). Tidskraven tycks inte vara riktigt så hårt standardiserade som antydde vid revisorernas seminarium. Möjligheterna till ändring av slutdatum tycks i många fall vara goda – något som i och för sig tyder på att departementet inte gör särskilt noggranna överväganden då tidsramarna fastställs. Detta bör i sin tur ses mot bakgrund av hur direktivskrivningen går till (se avsnitt 8.4).

Enkätsvaren vittnar samtidigt om svårigheterna att klara tidsgränserna. Den i direktiven fastlagda tidsramen är inte sällan orealistisk med hänsyn till uppdragets karaktär och omfattning. Det förekommer också felbedömningar i tidsramarna som måste korrigeras till följd av yttre orsaker. Fördröjningar kan också orsakas av politiska omständigheter (t.ex. regimskifte). Andra orsaker till förseningar ligger i försenade personalrekryteringar samt givetvis brist på administrativ service.

Förkortningen av utredningstiderna har nu gått så långt att många bedömare anser att gränsen är nådd eller redan överskriden. Riskerna för kvalitetsförsämringar har påtalats i ett stort antal enkätkommentarer. En tidigare kommittéordförande med lång erfarenhet uttryckte sig på i stort sett följande sätt vid revisorernas seminarium:

Direktiven tas, sedan tappar departementet intresset. Det går åt en

förskräcklig massa tid innan man tillsätter personal...Det är naturligtvis bra att ha tidsramar, men det finns en gräns för hur korta utredningstiderna kan vara. Att åstadkomma en arbetsplan på 14 dagar är inte möjligt...Faktainsamling behövs, och förslag behöver övervägas. Respekten för ledamöterna kräver att man ger dem tid att tänka...

Hur stor är kostnaden från idé i departementet till färdigt förslag? Dåliga förslag kräver omarbetning.

Riskerna med de korta utredningstiderna framhölls från många håll vid revisorernas seminarium. De kvalitativa bristerna i utredningarna medför också att remissinstanserna minskar sitt engagemang. Frågor om kvalitet och kvalitetssäkring samt remisshantering tas upp senare i detta kapitel.

8.3 Kompetensen

Rätt kompetens hos utredningsledning och sekreterare är avgörande förutsättningar för att en kommitté skall lyckas väl med sina uppgifter. Av ordföranden krävs både lyhördhet och förmåga att driva arbetet framåt mot en (helst) gemensam uppfattning (jfr kap. 5). Ordförandens sätt att leda arbetet inverkar också direkt på engagemanget hos alla andra som medverkar i kommittén.

Kommittésekreterarnas roll har diskuterats mycket, såväl i intervjuerna som vid seminarierna. Ibland är det svårare att finna bra sekreterare än att finna lämplig ordförande till en kommitté. Sekreterarna är som regel de enda som arbetar heltid för kommittéerna – de som håller ihop arbetet, sköter kontakter med eventuella konsulter, utför huvuddelen av analyserna och skriver större delen av rapporterna. En kommittéordförande har av praktiska skäl små möjligheter att med eget arbete kompensera brister i sekretariatet. Sekreteraren är initiativtagande för stora delar av arbetet, dvs. den som föreslår vad som skall göras och hur. Detta gäller även centrala frågor som t.ex. tolkningen av direktiven.

Att det förhåller sig på detta vis beror delvis på att sekreteraren är den enda som har tid att fördjupa sig i olika frågor, delvis på arbetets karaktär. Utredningsarbete liknar annan kunskapsintensiv verksamhet på så vis att det inte kan styras uppifrån i detalj. Styrningen sker indirekt, via formulering av huvuduppgifter och rekrytering av ”rätt” personer för dessa uppgifter. Själva arbetet är sedan i hög grad självstyrande, även om täta diskussioner förs mellan sekreterare och ordförande.

Enkätresultat

Enkäten till kommittésekreterarna har visat att en stor del av dem var oerfar-na. Över hälften av de svarande (57 %) saknade tidigare erfarenhet av arbete som kommittésekreterare, och 40 % hade sammanlagt arbetat i olika kommittéer i kortare tid än ett år. Dessa uppgifter bör ses i samband med tidspres-sen, bristen på administrativt stöd och de allmänt sett höga kraven på kommittésekreterarna.

Enkäten visade även att en stor andel av kommittésekreterarna var jurister.

Olika kompetensbehov

Den höga andelen jurister bland kommittésekreterarna är ett välkänt men även omdiskuterat förhållande. Orsaken synes delvis ligga i den speciella konstruktionen av domarkarriären i Sverige. Arbete i Regeringskansliet och i kommittéerna räknas här som meriter för en blivande domare. Denna tradition är av gammalt datum. Den s.k. domarbanan har varit föremål för utredning vid ett flertal tillfällen (se SOU 1994:99 *Domaren i Sverige inför framtiden*, samt Ds 1995:17 *Remissammanställning*).

Många utredningar har självfallet behov av jurister då deras uppgifter handlar om lagstiftningsfrågor, eller i varje fall utmynnar i ett behov att skriva ny lagtext. De omständigheter som motiverar utredningar rör emellertid ofta samhällsorganisatoriska eller ekonomiska frågor som kan undersökas med stöd av annan än juridisk kompetens. Valet av utredningsledning och sekreterare är väsentligt, även med hänsyn till de skillnader i synsätt som är knutna till olika akademiska discipliner och yrkestraditioner. Rättschefen i Statsrådsberedningen framhöll vid revisorernas seminarium den risk som finns för att man som jurist tar till de styrmedel man känner bäst och behärskar (reglering genom lagar och andra normer). Det är angeläget att varje kommitté kan göra en allsidig bedömning av vilket slags styrmedel (normer, ekonomiska eller andra styrmedel) som är lämpligast i den givna situationen. Det betyder att det ofta behövs en mer allsidig kompetens och sammansättning i sekretariatet.

De fallstudier som gjorts inom ramen för denna granskning har gett flera exempel på utredningar som varit mycket väl rustade vad gäller juridisk kompetens, men där det rått viss brist på andra slag av kompetens. Detta har varit en nackdel, speciellt när det gällt att uppfylla de generella kommittédirektiven om ekonomiska konsekvensanalyser m.m. Arbetsformerna i kommittéerna har dessutom ofta varit sådana att konsekvensanalyserna gjorts i ett sent skede, alltför sent för att utomstående expertis skulle kunna anlitas.

Vid revisorernas seminarium betonades behovet att förbättra den ekonomiska kompetensen i utredningarna. Även de närvarande rättscheferna i Regeringskansliet framförde synpunkter med denna innebörd.

Rekryteringssvårigheter

Det anses fortfarande vara lätt att rekrytera jurister till uppdrag som kommittésekreterare. Detta bekräftas både av fallstudierna och av de representanter för Regeringskansliet som deltog i revisorernas seminarium. Att rekrytera andra kategorier, som t.ex. ekonomer, samhällsvetare, tekniker m.fl. tycks vara svårare. Tidsfördröjningarna i samband med rekryteringar av kommittésekreterare har visats i kapitel 4.

Akademiska karriärer kan vara svåra att förena med utredningsuppdrag. Detta kan bl.a. bero på att den pragmatiska attityd och de tvärgående analyser som ofta är nödvändiga i utredningssammanhang inte stämmer med forskar-

8.4 Sättet att tillsätta kommittéer

Ett sektoriserat system

Utredningsbehov kan uppstå och upptäckas på olika vägar. Initiativ till nya kommittéer tas dock i normalfallet inom ett visst departement. Departementsorganisationen blir i praktiken ofta styrande för de utredningsbehov som upptäcks.

Att ett departement tillsätter en kommitté för att lösa ett problem som hör till det egna ansvarsområdet är i och för sig naturligt. Det finns emellertid organisatoriska bindningar i själva sättet att uppfatta samhällsfrågor. Avsaknaden av sektorsövergripande analyser påtalades av flera deltagare i revisorernas seminarium. Enligt chefen för effektivitetsrevisionen vid RRV är detta också något som präglar förvaltningen i stort – de reformer och den utveckling som äger rum sker i hög grad innanför sektorsgränserna.

Direktivskrivningen

Utredningsbehovet i Regeringskansliet kan fyllas på olika sätt (jfr kap. 6). Om utredningsbehovet är begränsat och juridiskt eller ”tekniskt” till sin karaktär görs utredningen ofta inom det berörda departementet eller av en arbetsgrupp bestående av företrädare för flera departement, i vissa fall förstärkt med personal från Statskontoret eller andra statliga myndigheter. Är utredningsbehovet större eller har sådan karaktär att Regeringskansliet inte har möjlighet att klara det med egen personal kan ett uppdrag ges till Statskontoret, RRV eller någon annan myndighet med kompetens för uppgiften. Även omfattande utredningsuppdrag läggs ibland på myndigheter. Är utredningsbehovet mera mångsidigt eller om det av andra skäl anses lämpligt, läggs det på en särskild utredare eller en kommitté med flera ledamöter.

Valet av utredningsform har stor betydelse för hur direktivskrivningen går till:

- Om ett utredningsuppdrag läggs på en myndighet genom en beställning i regleringsbrevet så är det inte säkert att det behövs några detaljerade direktiv från regeringen. *Myndigheten* tar i sådana fall ett helhetsansvar för projektet och dess närmare inriktning, ofta efter samråd med departementet.
- Om ett utredningsuppdrag läggs på en myndighet som ett särskilt regeringsuppdrag så skrivs direktiven vanligen av *departementet tillsammans med den berörda myndigheten*. En sådan dialog leder ofta till att direktiven blir förhållandevis realistiska i fråga om utredningsarbetets omfattning och tidsramar.
- Om ett utredningsuppdrag skall läggas på en kommitté eller en särskild utredare så skrivs direktiven *inom departementet*, ofta utan mera ingående diskussioner med dem som skall utföra arbetet. Det skall ses mot bakgrund av att direktiven inte bara utgör en politiskt motiverad ”beställning” utan

ofta också innebär långtgående krav på arbetets tekniska och analytiska innehåll. Den som anlitas som kommittéordförande är i allmänhet en person med stor erfarenhet från området, varför det kunde vara rimligt att han eller hon gavs möjlighet att redovisa sina synpunkter på direktiven vad avser utredningens genomförbarhet m.m. Att så sker är emellertid inte regel. Till saken hör att personalrekryteringarna till kommittén sällan görs innan direktiven är beslutade.

Inom vissa departement, t.ex. Kommunikationsdepartementet, försöker man dock rekrytera utredningsledning innan direktiven beslutas. Inom såväl Justitie- som Finansdepartementets områden finns också exempel på kommittéer vars direktiv varit föremål för dialog av ovan beskrivet slag.

När det gäller *tilläggsdirektiv* till en kommitté som redan arbetar på området är situationen annorlunda. I dessa fall har kommitténs ordförande och sekreterare ofta goda möjligheter att påverka direktiven.

Breda direktiv omtolkas

Direktiven till en kommitté skrivs och diskuteras fram inom departementet och delas sedan för synpunkter till andra berörda departement (ofta även myndigheter).

Ibland kan detta medföra att flera departement tillför ytterligare önskemål. Då detta sker kan direktiven till slut resultera i en mycket omfattande önskelista. Många exempel på omfattande direktiv har framkommit i granskningen. Direktiven till Kommunikationskommittén har beskrivits som en förhandlingsprodukt mellan olika departement, där varje departement har fått med sina ledord.

Att *tolka direktiven* är alltid en viktig uppgift som en nytillsatt kommitté måste börja med. I de fall direktiven är mycket omfattande eller otydliga blir denna uppgift svår. De preciseringar som är nödvändiga görs ibland efter samråd med departementet. Därmed kommer man fram till mera rimliga mål för utredningsarbetet. De sålunda klarlagda informella direktiven sätts dock inte på pränt och får ingen officiell status. Det blir därmed för omgivningen oklart vad som ingår i kommitténs verkliga uppdrag, intill dess att kommittén är klar med sitt betänkande.

Vilka slags direktiv är ”bra”?

Det är vanligt att kommittédirektiv kritiseras för att vara alltför omfattande eller ”luddiga”. Det är emellertid, enligt vad som framfördes vid kansli-seminariet, inte så säkert att denna kritik är välriktad. Det är viktigt att en kommitté kan avgränsa och planera sitt arbete så att det blir genomförbart. Men det är knappast realistiskt att tro att beställaren (departementet) skall kunna göra de nödvändiga preciseringarna i förväg, utan djupare egna kunskaper om sakområdet och om de metodproblem som är förknippade med utredningen och utan att föra diskussioner med dem som skall göra utredningen. Det kan också hända att departementet vill ge kommittén möjlighet att arbeta mer eller mindre förutsättningslöst och med fria händer.

Att direktiven är oklara kan många gånger vara helt naturligt och behöver inte föranleda några större problem, förutom de som togs upp i föregående avsnitt. Den motsatta ytterligheten – alltför snäva direktiv – kan vara en mera allvarlig risk ur allmän synpunkt. Med mycket snäva direktiv försvåras den överblick över området som kan vara nödvändig för att sätta in uppdraget i sitt sammanhang. ”Sammanhanget” anses redan vara givet, något som kan försvåra nytänkande och mera grundläggande omprövningar. Remissbehandlingen kan också bli svår, eller uppfattas som meningslös av remissinstanserna, när det gäller utredningar med mycket snäva direktiv.

Förhållandet mellan olika utredningar

Förhållandet mellan utredningar med breda och smala direktiv kan ibland bli förvirrande, även inom ett och samma departementsområde.

Ett exempel är Arbetsmarknadspolitiska kommittén, vars ursprungliga uppdrag var mycket omfattande. Efter regimskiftet 1994 fick kommittén nya direktiv och nya ledamöter. Därefter ändrades förutsättningarna ytterligare genom att regeringen tillsatte nya kommittéer som fick ta hand om delar av den ursprungliga kommitténs uppdrag. Kritik mot förfaringssättet och mot kommitténs arbetsformer har uttryckts i reservationer och särskilda yttranden från flera ledamöter och sakkunniga i kommittén (SOU 1996:34). Kanske hade det varit möjligt att, trots de nytillsatta kommittéerna, hålla fast vid den övergripande inriktningen av utredningsarbetet. Så skedde emellertid inte. Konsekvensen blev att en del av de svåra strategiska frågorna förblev obearbetade, för att i stället återföras till departementet.

Situationen illustrerar ett dilemma som finns mellan å ena sidan ambitionen att styra och kontrollera och å andra sidan behovet av genomarbetade underlag även för strategiska överväganden. Önskemålen att ”strömlinjeforma” kommittéerna för att passa in i regeringens aktuella politiska strävanden kan vara svåra att förena med de mer långsiktiga behoven av övergripande utredningsunderlag. Kommittéväsendet är emellertid i sig ett instrument som kan användas som hjälpmedel för att klara detta dilemma. Det sammanhänger med att en kommitté har en fristående ställning, vilket bl.a. innebär att regeringen inte är bunden av kommitténs förslag. Denna formella obundenhet är i själva verket en av kommittéväsendets stora fördelar, eftersom den ökar flexibiliteten i beslutssystemet.

8.5 EU-aspekter

Fallstudierna tyder på att EU-aspekterna inte vållat några särskilda problem i de studerade kommittéerna. Medvetenheten om EU-frågorna var hög, och den juridiska kompetensen i utredningarna var väl anpassad för att klara de krav som ställdes.

Kommittéväsendets roll i EU-sammanhang verkar emellertid att vara liten. Frågan har nyligen studerats av Statskontoret i samband med ett regeringsuppdrag att undersöka EU-medlemskapets effekter på den svenska statsförvaltningen. Tolv av tretton departement har uppgett att man i liten utsträckning eller inte alls har använt sig av det svenska utredningsväsendet när

kommissionen lagt fram förslag eller initierat arbete inom ett område. I stället har utredningar gjorts internt inom departementen eller genom att man lagt utredningsuppdrag på enskilda myndigheter (jfr kap. 7).

Enligt Statskontoret borde kommittéer användas i högre grad i beredningsprocessen inför ställningstaganden i EU. Genom kommittéer kan man få fram grundläggande kunskaper i olika frågor där man behöver utforma en svensk ståndpunkt.

EU-medlemskapet innebär också en möjlighet för Sverige att väcka frågor som man vill att EU-kommissionen skall ta upp. För att kunna påverka kommissionen att ta ett sådant initiativ krävs det som regel ett gediget sakunderlag som grund för Sveriges agerande. Det finns därmed ett nationellt intresse av ett väl fungerande utredningssystem.

Vid revisorernas seminarium framhöll rättschefen i Arbetsmarknadsdepartementet att man där ofta har använt kommittéer för att *implementera EG-direktiv* (dvs. införliva EG-direktiv i den svenska lagstiftningen). När det gäller att *bereda svenska ståndpunkter* används dock inte kommittéer, eftersom det tar för lång tid. Det handlar ibland om dagar eller timmar, vilket innebär att förankring måste ske på annat sätt. Rättschefen i Justitiedepartementet framhöll också tidsfaktorns betydelse. EU:s beslutsprocess är i allmänhet långsam, men också oberäknelig. Ibland kan det gå mycket fort. I ett sådant läge blir det svårt att ha en nationell kommitté stående för att bevaka en specifik fråga.

Från intresseorganisationernas sida framfördes betydelsen av att man kommer in i EU:s beslutsprocess så tidigt som möjligt. Enligt Industrieförbundets representant borde man kunna ha en ”skuggutredning” på svensk basis.

Frågan diskuterades vidare vid kansliseminarier. Representanten från Statskontoret ansåg att man under loppet av EU-kommissionens beredningsprocess bör kunna tillsätta en kommitté i Sverige i syfte att få fram de svenska ståndpunkterna. Kvaliteten i de ståndpunktspromemorior som tas fram inför förhandlingarna i ministerrådet skulle härmed kunna förbättras.

Tidsfaktorn överdrivs ofta, enligt Statskontoret. Den genomsnittliga tiden från det att en fråga börjar beredas av kommissionen med sikte på ett kommande direktivförslag till dess att konkreta förhandlingar äger rum i ministerrådet är omkring tre år. Det betyder att det i de flesta fall finns gott om tid för att förbereda svenska ståndpunkter med hjälp av kommittéer. Denna förberedelse måste emellertid äga rum innan kommissionens formella förslag är klart (jfr kap. 7).

Vid kansliseminarier påpekades också den mycket viktiga skillnad som finns mellan uppgiften att implementera EG-direktiv (dvs. införliva EG-direktiv med den svenska lagstiftningen) och uppgiften att förbereda svenska ståndpunkter inför förhandlingarna i ministerrådet. Den förstnämnda uppgiften är tydligt avgränsad och kräver rent juridisk kompetens. Uppgiften att förbereda svenska ståndpunkter har helt annan karaktär, eftersom det här handlar om att analysera och pröva de förslag som förs fram av EU-kommissionen i dess s.k. grönböcker. Detta kräver en betydligt bredare kompetens.

Vad är innebörden av ”kvalitet” i en kommittés arbetsprocess eller resultat? Själva begreppet är svårfångat. Kvaliteten i ett visst arbetsresultat måste bedömas i sitt sammanhang, med hjälp av kriterier som är lämpade för ändamålet. Dessutom är begreppet mångsidigt, vilket innebär att kvaliteten har en mängd olika komponenter som alla måste uppfyllas tillräckligt väl. Som exempel kan nämnas

- relevans och mångsidighet i problembeskrivning och underlagsmaterial;
- sanningshalt och trovärdighet i faktaredovisningar (återge alla relevanta fakta och omständigheter på ett korrekt och rättvisande sätt);
- tydlighet, begriplighet och pedagogik i framställningen.

Till det kommer att en utredning kan betraktas som en *optimeringsprocess*, dvs. som ett sätt att söka sig fram till en lösning av en viss uppgift på bästa möjliga sätt med de begränsningar som föreligger. Varken själva uppgiften eller resurserna för att lösa den är dock helt givna på förhand.

Kvalitetsbedömningar

Kvaliteten i kommittéernas arbete är av alla dessa skäl svår att bedöma. De bedömningar som ibland ändå görs sker från olika utgångspunkter och tar sikte på de aspekter som bedömaren har särskilt goda insikter i:

a) Vissa bedömningar kan göras av *personer som själva medverkat i kommittén* eller finns i dess nära omgivning. Dessa är ofta väl medvetna om de svårigheter som funnits i kommitténs uppdrag och om begränsningarna i dess resurser och (ibland) kompetens. De iakttagelser som gjorts i granskningen visar följande:

- Både fallstudierna och enkäten till kommittésekreterarna har gett en provkarta på kvalitetsfrämjande respektive kvalitetshämmande faktorer. Faktorer som hämmar kvaliteten är vanligt förekommande.
- Ett stort antal av de kommittésekreterare som har besvarat enkäten har i sina kommentarer gett uttryck för farhågor för att den högt uppdrivna tidspressen drabbar kvaliteten.

b) En annan typ av bedömningar görs av *remissinstanser eller andra organ som inte har några bindningar till kommittén*. Dessa är, naturligt nog, mindre medvetna om kommitténs resursbegränsningar. Deras bedömningar bygger på en jämförelse mellan utredningens resultat och deras egna förväntningar, som ofta baseras på utredningens formella direktiv. Vad gäller denna typ av bedömningar har granskningen visat följande:

- Vid bägge de seminarier som hållits inom ramen för granskningen gjordes uttalanden från de myndigheter och organisationer som brukar anlitas som remissinstanser. Deras allmänna bedömning är att kvaliteten blivit sämre i de betänkanden man yttrat sig över under senare år.
- Riksrevisionsverket (RRV) har i sin årliga rapport för 1995 gjort ett mycket kritiskt uttalande om kommittéväsendet. Uttalandet bygger på en särskild genomgång av verkets samtliga remissyttranden under perioden januari – september 1995. Det huvudsakliga innehållet i detta uttalande redovi-

Brister i offentliga utredningar enligt RRV

De offentliga utredningar som publiceras i SOU- och Ds-serierna är ett viktigt underlag för beslut om utvecklingen inom olika samhällssektorer.

...

Med hänsyn till betydelsen av beslutsunderlag för regeringen har RRV gjort en översiktlig genomgång av kvaliteten. Varje år yttrar sig RRV över bortåt 150 offentliga utredningar. RRV har särskilt följt upp kvaliteten i utredningarna som verket haft på remiss under tiden januari – september i år. I denna genomgång har vi uppmärksammat metodfrågor, tillförlitlighet, beräkningar och analys samt administrativt genomförande. Denna genomgång visar på mycket stora kvalitetsbrister i var femte utredning. Påtagliga brister kan påvisas i drygt var tionde. Vissa kvalitetsbrister finns i åtminstone hälften.

Bedömningsgrunderna är i viss mån subjektiva och kan naturligtvis ifrågasättas, men vi menar ändå att utslaget är så tydligt att det utvisar en situation som är långt ifrån tillfredsställande.

Det är ingen större skillnad mellan SOU och Ds i det här avseendet. Endast tre rena parlamentariska utredningar finns med i materialet. Två har vissa brister, en har påtagliga brister.

När det gäller i vad mån utredningarna följer sina direktiv finns mycket stora brister. Av utredningar som publiceras som SOU har 15 % inte följt direktiven för utredningen, medan hela 55 % inte svarat upp mot de krav som finns i de generella kommittédirektiven (dir. 1994:23) om att förutsättningslöst pröva offentliga åtaganden och redovisa konsekvenser av förslagen.

Källa: RRV:s årliga rapport 1995, s. 1:25-26

En del av RRV:s bedömning (se rutan) baseras på en analys av hur väl kommittéerna uppfyllt sina skriftliga direktiv. *Tolkningen* av direktiven är emellertid alltid en viktig första uppgift för kommittén. Ibland (inte alltid) förankras denna tolkning hos departementet. Det sålunda preciserade uppdraget ges dock ingen officiell skriftlig formulering. En jämförelse med de skriftliga direktiven ger kanske inte en helt rättvisande bild av hur väl kommittén uppfyllt sitt ”verkliga” (informella) uppdrag. De informella direktiven kan ju ha uppfyllts bättre än de formella. Dock har flera av seminariedeltagarna understrukit den ställning och betydelse som de skriftliga direktiven ändå har; det är endast där som regeringens uppdrag till kommittén har formulerats.

Krav från beställaren

En viktig form av kvalitetssäkring vid normal upphandling av kvalificerade tjänster består i att *beställaren ställer krav och följer upp kraven*. När det gäller kommittéernas arbete gör beställaren (regeringen företrädd av fackdepartementet) en beställning via kommittédirektiven. Till det kommer de generella direktiv som gäller för alla kommittéer. Då betänkandet är klart granskas det av departementet med särskild hänsyn till sin politiska användbarhet. Frågan om hur väl de generella kommittédirektiven har uppfyllts är normalt inget förstahandsintresse för fackdepartementet. Arbetsvillkoren i departementet är också sådana att man sällan har möjlighet till någon mera djupgående granskning av betänkandet. I stället skickas det på remiss.

Förfarandet bör ses mot bakgrund av att kommittén är en tillfällig myndighet som upplöses när den har fullgjort sitt uppdrag. Om departementet skulle ha klagomål i efterhand finns ingen att rikta klagomålen till. Det händer dock att Statskontoret får i uppdrag att i efterhand komplettera utredningar med konsekvensanalyser.

Om betänkandet har stora kvalitetsbrister visar sig detta ofta vid remissbehandlingen. Förslagen kan i sådana fall visa sig mindre användbara. I dessa fall kommer lösningen av de aktuella frågorna också att skjutas på framtiden, vilket betyder att värdefull tid har förlorats. (Remisshanteringen diskuteras vidare i avsnitt 8.7.)

Rekryteringspolicy

En annan form av kvalitetssäkring kan ske genom en *medveten rekryteringspolicy* i syfte att ge kommittéerna så kvalificerad och väl sammansatt personal som möjligt. Stora ansträngningar görs härvidlag. Det är emellertid svårt att rekrytera erfarna personer som kommittésekreterare, och det är svårt att rekrytera icke-jurister. Betydelsen av att man rekryterar kvalificerade personer till kommittéernas sekretariat har understrukits i många sammanhang, även vid revisorernas seminarium.

Kommitteernas arbetsformer

Kvalitetssäkring av kommittéernas problem- och åtgärdsanalys sker inom ramen för själva utredningsarbetet. Kommitténs och sekretariatets *arbetsformer* har här den största betydelsen. Kvalitetssäkring kan åstadkommas genom t.ex. metodstöd via forskare eller andra referenspersoner, uppdrag till utomstående att genomföra konsekvensanalyser, "bilaterala" diskussioner med referenspersoner, informella seminarier, språkgranskning etc. Kommittéformen är väl lämpad för arbete av denna typ. Svårigheter kan dock uppstå genom att de knappa tidsramarna och sättet att bemanna kommittéerna inte tillåter att dessa former för kvalitetssäkring används i så hög grad som vore motiverat.

Mot denna bakgrund kan man även se förändringen i intresseorganisatio-

nernas medverkan. Enligt vad som framfördes vid revisorernas seminarium har det under senare år blivit mera vanligt att kommittéerna inhämtar synpunkter från intresseorganisationerna via muntliga utfrågningar (hearings) vid ett fåtal tillfällen, i stället för genom att intresseorganisationerna deltar i kommitténs arbete med egna representanter, i funktioner som ledamöter, sakkunniga eller experter. Från de närvarande organisationsrepresentanterna framfördes varningar mot detta nya förfaringssätt, som ansågs inbjuda till ytliga synpunkter, ”ögonblicksbilder” och en risk för att intresseorganisationerna renodlar sina speciella synpunkter. Man får ett betydligt mindre engagemang från organisationernas sida än vad som skulle uppnås med ett normalt deltagande i kommitténs arbete. Det finns också en risk för att kvaliteten i kommitténs betänkande blir sämre än vad som annars vore möjligt. Den traditionella modellen innebär att en person tar på sig ett ansvar för att formulera genomtänkta synpunkter – det är något annat än att bli kallad till en hearing.

Intresseorganisationernas medverkan var dock föremål för skiftande bedömningar vid seminariet. Flera av deltagarna framhöll vikten av att man skiljer mellan kunskapssökande och förhandlingar. – Som kommentar till detta kan sägas att intresseorganisationerna inte enbart är företrädare för olika partsintressen, utan att de samtidigt besitter specifika kunskaper om fakta och sammanhang som kan vara viktiga för kommittén att ta del av.

8.7 Remisshanteringen

Remissförfarandet är en viktig del av processen omkring en utredning. Enligt vad som framfördes vid seminarierna har den kvalitetsgranskning som görs av remissinstanserna i vissa fall försämrats under senare år. Detta har flera förklaringar. I en del fall belastas remissinstanserna med ett mycket stort antal remisser på förhållandevis snävt avgränsade utredningar. Det har inneburit en stor arbetsbelastning för de myndigheter som utgjort remissorgan. Samma myndigheter har själva varit utsatta för nedskärningar och måste göra hårda prioriteringar i sitt eget arbete. Till detta kommer att det stora antalet remissinstanser för varje betänkande gjort att remissorganen hyst farhågor för att de egna synpunkterna kommer att försvinna i mängden.

Det ovan sagda gäller inte alla remissinstanser. Från Industriförbundets sida framhålls att man inte har minskat sina ansträngningar att besvara remisser. Från RRV framhålls att verkets remissvar numera har en något ändrad inriktning än förr; de handlar mindre om sakinnehållet i betänkandena och mera om beslutsunderlagets kvalitet, dvs. om metodfrågor i kommittéernas arbete.

Det har också framkommit att man från departementens sida ibland avstår från att göra någon särskild remissammanställning. Detta gäller t.ex. Arbetsmarknadsdepartementet. Skälet är tidsbrist och att man inte anser att en remissammanställning tillför så mycket. Enligt rättschefen i Arbetsmarknadsdepartementet är det viktigare att lägga energin på propositionsskrivandet och slopa remissammanställningen. Detta innebär samtidigt att man i lagrådsremissen måste vara noggrannare med att ange remissinstansernas allmänna inställning.

Inom Justitiedepartementet används remissammanställningar för det interna arbetet. Ofta görs en s.k. klippsammanställning. Enligt rättschefen i Justitiedepartementet finns det en fara i att göra en proposition alltför ”berättande” – propositionen kan få fel fokus, remissvaren kan ta för stort utrymme på bekostnad av regeringens förslag.

Frågorna kring remisshanteringen gav vid revisorernas seminarium upphov till stark kritik från de myndigheter och andra organ som brukar anlitas som remissinstanser. Bl.a. framfördes följande synpunkter:

– Till kammarrätten i Göteborg har vi fått tjocka betänkanden att yttra oss om på kort tid. Om det dessutom inte skall bli någon remissammanställning så minskar intresset för att skriva bra remissyttranden. ... Systemet skapar misstro. Synpunkter tas in slumpvis i propositionen. Som remissinstans vill jag gärna att det görs en remissammanställning. Remissammanställningen bör emellertid inte ingå i själva propositionstexten, eftersom den tar för stort utrymme. Men att inte göra någon remissammanställning alls blir besvärande. Det måste återverka på remissinstansernas arbetsinsatser, eftersom det då kan misstänkas att de synpunkter som framförs inte når fram till de anvariga...

En annan sak är att om direktiven är mycket hårt styrda från början så är det kanske inte någon idé att lägga ned tid på en kritisk granskning av förslagen i betänkandet.

– Vill man ha synpunkter som är förankrade på annat sätt än via centrala experter så måste man ge tidsmässigt utrymme för det – det kräver lång remisstid för underremisser. Denna styvmoderliga behandling av remissammanställningen – vad ger det för signaler till fältet? Som remissinstans kan man ibland känna som om man skriver ”pro forma”. Jag brukar läsa vad propositionen säger att TCO har sagt – det händer ofta att jag inte känner igen mig. Det finns anledning att fundera på detta. Förr lade TCO ner mera tid på remisserna än nu. Det beror delvis på utredningarnas karaktär men också på att vi känner att det inte spelar så stor roll. Det är synd. Det vore bättre att öka remissvarens status.

– Den stora mängden remissinstanser gör att man undrar hur mycket tid departementet kan lägga ned på att läsa. I detta läge kan man som remissinstans följa endera av två vägar: den ena innebär att man bara kommenterar vissa detaljer, den andra att man drar sina vanliga programförklaringar.

8.8 Sammanfattande kommentar

Många av de kritiska punkter som diskuterats ovan hänger ihop med varandra. Tidspressen och bristerna i det administrativa stödet kan ses som orsaker till att det är svårt att rekrytera erfarna kommittésekreterare. Bemanningen har upprätthållits genom rekrytering från hovrätter och kammarrätter. Den breddning av kompetensen som anses önskvärd har dock inte uppnåtts. En bakomliggande faktor kan vara det faktum att kommittéerna är tillfälliga organ med små möjligheter att påverka sina arbetsvillkor och att det i Regeringskansliet saknas ett samlat ansvar för kommittéerna. Tidspressen i Regeringskansliets eget arbete kan också vara en viktig förklaring.

Kommittéväsendet är av många skäl en värdefull utredningsform. Genom kommittéer ges goda möjligheter att kombinera olika slag av kunskap och kompetens och samtidigt hushålla med begränsade utredningsresurser.

Kommittéväsendet fyller också grundläggande funktioner i samhället för att förbereda olika slag av förändringar i politik och förvaltning. Att detta system fungerar så väl som möjligt har därför central betydelse.

Av dessa skäl är det också nödvändigt att ställa höga krav på kommittéväsendet. Revisorernas granskning bör ses mot denna bakgrund. Syftet med granskningen är att identifiera de problem som kan vara förknippade med den nuvarande användningen av kommittéväsendet, för att på den grundvalen få till stånd en diskussion kring möjliga förbättringar.

9.1 Iakttagelser

Tidsramar och kvalitetskrav

Tidsramarna i utredningarna har krympt väsentligt under senare år. Eftersom rekryteringar 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.

De korta utredningstiderna försvårar naturligtvis kommittéernas arbete när det gäller olika former av förankring och kvalitetskontroll. Kraven på kommittéerna har i vissa avseenden ökat genom generella direktiv rörande olika slag av konsekvensanalyser. Kommittéernas sätt att uppfylla dessa direktiv blir ofta föremål för kritik från remissinstanserna.

Iakttagelserna i granskningen tyder på att det finns risker för att tidspressen i vissa fall går alltför långt, något som bl.a. kan medföra att arbetsuppgifter vältras tillbaka till respektive departement.

Kommittéernas arbetsmöjligheter

Kompetens och resurser i utredningsledning och sekretariat har avgörande betydelse för att kommittéerna skall lyckas med sitt arbete. Kraven på dessa centrala resurser har ökat genom de korta utredningstiderna. Kommittésekreterarna är nyckelpersoner 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. Enligt rekryteringsansvariga tjänstemän i Regeringskansliet har det blivit svårare att rekrytera utredningskunniga personer, speciellt sådana med annan än juridisk bakgrund. Många kommittéer har endast en sekreterare, vilket kan ha nackdelar både vad gäller arbetsbelastning och möjligheter till interna diskussioner.

Det administrativa stödet till kommittéerna har under lång tid varit bristfälligt. Genom de korta utredningstiderna har dessa brister blivit mera kännbara hinder för utredningsarbetet än tidigare. Vissa åtgärder för att förbättra det administrativa stödet har dock 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.

Kommittéarbete i samband med EU

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

Behovet av övergripande analyser

Sättet att avgränsa utredningsuppdrag till kommittéer följer vanligen 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 utredningsuppdragens utformning 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 en kommitté i själva verket ger bättre förutsättningar för att genomföra övergripande analyser än vad som normalt är möjligt inom Regeringskansliet.

9.2 Bedömningar

Revisorerna vill i detta sammanhang även framhålla kommittéväsendets betydelse ur riksdagens synvinkel. Kommittéerna och deras resultat kan bidra med underlag för det offentliga samtalet. Medverkan i kommittéer är också en viktig form för riksdagens ledamöter att bidra med sina erfarenheter och utöva politiskt inflytande i ett tidigt skede av en frågas behandling.

Andelen kommittéer med parlamentariskt inflytande har minskat under de senaste tio åren. Kommittéer med minst två aktiva riksdagsledamöter är nu omkring 20 %, jämfört med 33 % vid mitten av 80-talet. Andelen särskilda utredare med expertgrupper har samtidigt ökat och utgör nu två tredjedelar av antalet kommittéer (jfr kap. 2).

Denna förändring kan ha flera olika orsaker. Regeringens behov av kunskap som stöd i beredningsarbetet kan ha ändrat karaktär då politiken i högre grad handlar om besparingar och omprövningar (jfr kap. 3). Besparingsansträngningarna har även gällt kommittéväsendet som sådant, något som

också kan förklara den ökade användningen av särskilda utredare. Det ökade tempot i det politiska livet kan vara ytterligare ett skäl.

Det kan emellertid finnas nackdelar förknippade med den ökade andelen särskilda utredare. Perspektiven i utredningarna kan bli för smala. Många frågor kan i själva verket behöva utredas i olika former för att de ofta komplicerade kraven på såväl saklig underbyggnad som politisk förankring skall kunna tillgodoses.

Denna granskning har i huvudsak ägnats åt de problem som sammanhänger med utredningarnas sakliga underbyggnad. Formerna för kommittéarbetets politiska förankring kan enligt revisorernas mening behöva undersökas särskilt. Det kan t.ex. gälla en djupare belysning av för- och nackdelar med parlamentariska kommittéer, arbetsformerna i parlamentariska kommittéer samt formerna för information till riksdagen från olika slag av kommittéer och andra utredningar. Denna typ av frågor, som rör kommittéväsendets politiska roll och riksdagens informationsbehov, har en annan syftning och kräver ett annat tillvägagångssätt än revisorernas här föreliggande granskning.

Revisorerna anser att kommittéformen i flera hänseenden är överlägsen andra utredningsformer (jfr kap. 6). Valet av utredningsform måste emellertid avgöras från fall till fall, med hänsyn till såväl praktiska som politiska omständigheter.

Allmänt sett anser revisorerna att man bör undvika en alltför snäv och kortsiktig syn på utredningsväsendet. Utredandets syfte är inte enbart att på kortast möjliga tid sammanfoga ett utredningsunderlag som kan ge stöd för ett politiskt beslut i en aktuell fråga. Utredningarna måste också ses i ett mera långsiktigt perspektiv, som led i en verksamhet som kan bredda underlaget för framtida politiska beslut.

Varje utredning måste självfallet arbeta med klara tidsgränser. Frånvaro av tidsgränser eller alltför rymliga tidsramar gagnar inte effektiviteten. Det finns också situationer då utredningarna måste fram vid en viss tidpunkt som beror av yttre omständigheter. En stark tidspress kan då vara oundviklig.

På något sätt måste det emellertid ske en anpassning mellan utredningarnas tidsramar och deras uppgifter. I dagens läge finns skäl att peka på riskerna med alltför snäva tidsramar. Om tiden är för kort krymper utrymmet för eftertanke, meningsutbyten och diskussioner, liksom för de kompletterande undersökningar som skulle behövas för att olika frågor skall komma närmare en lösning. Hög kvalitet i utredningsarbete – och väl identifierade utredningsbehov – kan spara mycket tid och resurser i det långa loppet. Eftersom utredningsarbetet som sådant är tidskrävande innebär detta ett dilemma som inte är så lätt att lösa.

Revisorerna anser att regeringen på olika sätt bör försöka utveckla användningen av kommittéväsendet så att man på ett bättre sätt löser dilemman mellan tidsåtgång och kvalitet i utredningsarbetet.

9.3 Möjliga åtgärder

I det följande diskuteras ett antal åtgärder som ter sig rimliga utifrån de iakttagelser som gjorts i granskningen. Denna idéskiss bör dock inte uppfattas

som en uppsättning färdiga förslag. Det beror bl.a. på kommittéväsandets karaktär av "ramverk" som kan användas efter behov i varje särskilt fall. Detta måste även präglade en diskussion kring möjliga åtgärder. Kommittéväsandets flexibilitet och kombinationsmöjligheter är ett av dess mest specifika och mest uppskattade drag. Denna karaktär måste självfallet bevaras.

Kommittéväsandet består i dag av en samling "tillfälliga myndigheter" av mycket olika slag. Två tredjedelar är s.k. särskilda utredare, som stöds av en grupp sakkunniga och/eller experter. En tredjedel är kommittéer med flera ledamöter, med eller utan parlamentariskt inslag. Granskningen avser i princip hela kommittéväsandet, inte något speciellt slag av kommittéer. Karaktären av granskningen bör också understrykas. Många av de beslut som fattas i samband med att en kommitté tillsätts har politisk karaktär, men granskningen syftar inte till att analysera de politiska aspekterna. De möjliga åtgärder som tas upp baseras enbart på granskningen av effektivitetsaspekterna.

Avsikten med den följande diskussionen är att bidra med idéer som skulle kunna användas för att utveckla kommittéväsandet till ett bättre (mera ändamålsenligt) redskap för framtagning av goda beslutsunderlag, *givet* kommittéväsandets karaktär i övrigt.

En sammanställning av möjliga åtgärder återfinns nedan. Var och en av punkterna kommenteras i det följande.

1. Förenas tidspress med kvalitetskrav

- t.ex. genom
- balanserade tidsramar i förhållande till uppdraget
 - ”nettoberäkning” av utredningstiden
 - bättre framförhållning vid initiering av utredningar
 - renodlad karaktär för olika slag av utredningar
 - ökat självständigt ansvar för kommittéerna

2. Förbättra de praktiska förutsättningarna för kommittéernas arbete

- t.ex. genom
- ökad tydlighet i uppdraget
 - väl genomtänkt sammansättning av kommittén
 - utveckling av kommittéernas arbetsformer
 - stärkt utredarkunnande i kommittéernas sekretariat
 - bättre administrativt stöd till kommittéerna

3. Förbättra remisshanteringen

- t.ex. genom
- färre remissinstanser per betänkande
 - bra remissammanställning

4. Använda EU-medlemskapets möjligheter

- t.ex. genom att använda kommittéer för att utveckla svenska ståndpunkter inför kommande EU-förhandlingar, samt för att ge underlag för svenska initiativ till EU-kommissionen

5. Identifiera behov av sektorövergripande analyser

- t.ex. genom strategiska förstudier inom Regeringskansliet

1. Förenas tidspress med kvalitetskrav

Ett av de tydligaste problem som uppmärksammats i granskningen gäller kommittéernas svårigheter att leva upp till kvalitetskraven inom ramen för de korta utredningstiderna. Att tidsramen anpassas så att den står i överensstämmelse med de uppgifter kommittén har är ett allmänt önskemål. Detta kan bl.a. kräva en ökad tydlighet i uppdraget och bättre kommunikation mellan departement och utredningsansvarig, en fråga som tas upp senare i detta avsnitt.

Själva sättet att räkna utredningstiden har också sin betydelse. Enligt revisorernas mening bör utredningstiden generellt sett räknas ”netto”, dvs. den tid som går åt innan kommittén har fått personal så att den kan börja arbeta bör inte ingå i utredningstiden. En modell som skulle kunna övervägas är att i direktiven ange såväl den tidpunkt då kommittén skall slutredovisa sitt uppdrag som den tidpunkt då personalrekryteringarna skall vara klara så att kommittén kan börja sitt arbete. Förfarandet kan väntas medföra att departementen startar rekryteringsarbetet tidigare än i dag.

Det kan även finnas möjligheter att hantera konflikten mellan tidsåtgång och kvalitetskrav genom att definiera utredningsbehoven på ett något annorlunda sätt än i dag. Den nya ”kommittépolitik” som infördes vid mitten

av 1980-talet innehöll också sådana inslag. Det kom bl.a. till uttryck i rekommendationen att utredningar som kunde utföras av myndigheter eller inom departementen skulle utföras där. Utredningsbehoven strukturerades därvid efter utföraren.

Utredningsbehov kan även struktureras på annat sätt. Det är inte bara så att givna utredningsuppgifter av olika karaktär lämpligen kan utföras i olika form och av olika instanser. Själva *identifieringen av utredningsbehoven* (upptäckt och utformning) kan också utformas med stöd av en tänkt struktur – några olika grundtyper av utredningar som skiljer sig åt i vissa viktiga avseenden, t.ex. när det gäller huvuduppgifter och arbetsformer. Man kan exempelvis skilja mellan följande olika utredningstyper:

- Långsiktigt motiverade utredningsbehov – kunskapsorienterade utredningar
- Långsiktigt motiverade utredningsbehov – konsensusskapande utredningar
- Utredningar med syftet att förbereda svenska ståndpunkter i Europeiska unionen
- Utredningar av direkt propositionsförberedande natur, utan större lagstiftningsarbeten
- Utredningar som omfattar större lagstiftningsarbeten

I dag förekommer ofta utredningar som utgör en blandning av dessa typer. Tidskraven som styr de propositionsförberedande utredningarna kommer därmed även att styra villkoren för kunskapsökandet, sökandet av samförstånd omkring principlösningar, respektive skrivandet av lagtexter. Renodlade utredningar förekommer också i dag, men är betydligt mera ovanliga.

Långsiktigt motiverade utredningsbehov skulle kunna ges ett större utrymme än i dag. Sådana utredningar skulle dock inte syfta till att föreslå konkreta åtgärder, utan till att beskriva kunskapsläget, genomföra eller ta initiativ till de empiriska undersökningar som kan behövas, analysera resultaten samt (eventuellt) ta fram och diskutera olika förslag till principlösningar. Sammansättningen av sådana kommittéer, liksom deras arbetsmetoder, kan skilja sig åt beroende på om tyngdpunkten i deras arbete är rent kunskapsorienterat (av expertkaraktär) eller inriktat på att söka samförstånd omkring en principlösning i en viss fråga. Resultaten av sådana långsiktigt motiverade utredningar kan sedan användas som utgångspunkt och kunskapskälla för utredningar av propositionsförberedande natur.

Effektivitetsvinster genom renodling

Det är troligt att det finns rena effektivitetsvinster att hämta genom en åtskillnad av ovan nämnda utredningsbehov. Utredningar med olika slag av uppgifter har olika förhållningssätt till sin uppgift, och dessa förhållningssätt kan vara svåra att förena, eller i varje fall förutsätta olika arbetsmetoder. De olika uppgifterna skulle därför kunna utföras lättare om de inte tilldelades samma kommitté. Argumenten är i stort följande:

- En utredning som har till uppgift att ta fram kunskapsunderlag i syfte att *förstå* ett problemområde kan arbeta snabbare om den koncentrerar

sig på detta. Beskrivningar av fakta, samband och analyser bör utformas så att de är trovärdiga för olika grupper i samhället – inklusive intresseorganisationer som ofta besitter särskild sakkunskap – men själva uppgiften bör så långt möjligt utföras opåverkad av inflytande från olika intressen. Empiriska undersökningar har ofta stor betydelse.

– En utredning som har till uppgift att *skapa samförstånd* omkring en viss fråga behöver sannolikt arbeta på ett något annorlunda sätt, med större inslag av studiebesök, resor och seminarier etc. Även denna uppgift kan bli lättare att utföra om den inte kopplas till krav på färdiga detaljförslag.

– För en utredning som har till uppgift att *utforma förslag* kan förhandlingar och/eller en nära dialog med det ansvariga departementet ofta ses som en förutsättning för framgångsrik problemlösning. Det kan då vara ineffektivt att ägna sig åt datainsamling och analyser som saknar betydelse för den politiska uppgift som är för handen.

Idén att tillsätta utredningar med renodlat kunskaps- och problemorienterade uppgifter är inte ny. Ett aktuellt exempel är Förvaltningspolitiska kommissionen, som har en utredningstid på omkring 1½ år trots ett mycket omfattande uppdrag. Ett annat exempel är EMU-utredningen (SOU 1996:158), som visserligen utmynnar i en viss rekommendation, men vars väsentliga innehåll har analytisk karaktär.

I dagens system är denna typ av utredningar ovanliga undantag. En möjlighet kan vara att ge denna typ av utredningar större plats, kanske till och med se dem som ett normalt och grundläggande inslag i utredningssystemet.

Tidsvinster genom framförhållning

För att identifiera utredningsbehov av långsiktigt kunskapsorienterat eller konsensusskapande karaktär krävs god framförhållning inom Regeringskansliet och ett väl utvecklat samarbete mellan departementen. Det kan göra att man vinner tid i ett senare skede, genom att man då står bättre rustad inför kommande åtgärdsbehov.

Ett sätt att få till stånd en allmänt sett bättre framförhållning är att öka Regeringskansliets insatser för uppföljning och utvärdering. Sådana aktiviteter ökar insikterna om problemen inom förvaltningen, och de utgör (eller bör utgöra) ett regelmässigt inslag i Regeringskansliets normala arbete. Ett annat sätt är att Regeringskansliet genomför egna strategiska förstudier. Det kan tillfogas att många samhällsproblem i sig är mycket långvariga, varför en ökad framförhållning inte borde vara så svår att åstadkomma. Kommittéer med långsiktiga uppgifter kan också bidra till att identifiera behov av åtgärder som behöver beredas genom mera specifika, propositionsförberedande utredningar.

Ökat självständigt ansvar för kommittéerna

Förslag från en kommitté innebär aldrig någon formell bindning för regering-

en. Kommittéförslagets fristående ställning är ett väsentligt värde, som även underlättar en utveckling av kommittéväsendet i den riktning som beskrivits ovan. Självständigheten skulle kunna markeras ytterligare genom en ändring i kommittéförordningen med innebörden att kommittén själv skulle få ta ansvar för att publicera sina betänkanden. En kommitté vars uppdrag är av direkt propositionsförberedande natur torde av naturliga skäl ändå arbeta i nära samspel med departementet. Dessutom finns möjligheten att denna typ av utredning utförs inom departementet, utan att man tillsätter någon kommitté.

Av granskningen har framgått att en kommitté inte alltid disponerar sin egen budget (jfr kap. 5). Ett ökat självständigt ansvar för kommittéerna på denna punkt vore önskvärt.

2. Förbättra förutsättningarna för kommittéernas arbete

Ökad tydlighet i uppdraget

Kommitteernas arbetsmöjligheter kan förbättras på flera olika sätt. En ökad tydlighet i kommunikationen mellan regeringen och kommittén kan här vara ett viktigt inslag. Det skulle kunna uppnås genom ändrad praxis vad gäller direktivskrivning och projektplan.

Samordning mellan speciella och generella direktiv

Direktiven till varje utredning skulle kunna skrivas samman så att de generella direktiven i aktuella delar sammanfogas och integreras med de speciella direktiven. Beställningen till kommittén skulle härmed bli tydligare. Härmed kommer man ifrån det ”dubbelkommando” som kommittéerna i dag lyder under, då de har att uppfylla dels de direktiv som gäller den specifika utredningsuppgiften, dels de generella direktiv (med krav på konsekvensanalyser, prövning av det offentliga åtagandet etc.) som utformats i annat sammanhang.

Dialog omkring tidsramar och budget

Departementet kan också inhämta synpunkter från den kommittéordförande eller särskilde utredare som skall ansvara för utredningsarbetet. Detta kan förbättra förutsättningarna för att utredningsuppdraget blir tillräckligt väl preciserat och genomförbart. Speciellt tidsramar och budget skulle kunna diskuteras i detta sammanhang. Härmed skulle man även få en bättre överensstämmelse mellan den formella och den faktiska utredningstiden. Förfarandet förutsätter att den utredningsansvarige utses i god tid innan direktiven fastställs (jfr kap. 8).

Projektplan från kommittén

För en kommitté är tolkningen av direktiven alltid en viktig uppgift. Kommittén måste dessutom göra en projektplan. Direktivtolkningen och projektplanen skulle i vissa fall kunna offentliggöras, t.ex. genom en skrivelse från kommittén till regeringen några månader efter det att kommittén börjat sitt arbete. En sådan skrivelse bör i så fall utformas som en avsiktsförklaring, så att den inte innebär någon definitiv lösning för kommittén. Syftet bör vara att

Väl genomtänkt sammansättning av kommittén

Det normala är att departementen ägnar stor uppmärksamhet åt kommitténs sammansättning och bemanning. Ordföranden har härvid en central roll. Ofta är det viktigt att finna en sammansättning som underlättar och stimulerar nytänkande. En alltför stor representation av personer med etablerade intressen på området kan då vara en nackdel. Granskningen har visat något om de svårigheter som kan uppstå vid utredningar av kontroversiella frågor (jfr kap. 5). Att finna former att hantera sådana situationer vore önskvärt. En möjlighet kan vara att departementen samlar erfarenheter av hur kommitténs sammansättning har fungerat genom samtal med utredningsledning och sekreterare efter avslutad utredning. En renodling av olika typer av kommittéer kan också göra det lättare att sätta samman väl fungerande kommittéer.

Utveckling av kommittéernas arbetsformer

Fallstudierna har gett exempel på att kommittéer kan lyckas hitta väl fungerande arbetsformer. På grund av den bristande stabiliteten i rekryteringarna av kommittésekreterare saknas dock återkoppling av erfarenheter av mer eller mindre lyckade arbetssätt. Kommittéutbildningen skulle kunna användas för att få till stånd en sådan återkoppling.

Några aspekter av arbetsformerna bör kommenteras särskilt. Det gäller för det första betydelsen av att konsekvensanalyser planeras in i arbetet på ett tidigt stadium, och att lämplig expertis engageras för detta. En annan viktig aspekt gäller konsten att utnyttja sakkunniga och experter, i den mån dessa är företrädare för olika organisationspolitiska intressen. Det finns i dag en irritation bland kommittéledamöter över att lång tid tas upp av ”revirmarkeringar” från olika myndigheter och organisationer. Denna typ av problem kan kanske fås att minska om man renodlar olika typer av utredningar. Även själva arbetsformerna (sammanträden i mindre grupper etc.) kan ha sin betydelse.

Stärkt utredarkunnande i kommittéernas sekretariat

För att stärka utredarkunnandet kan vissa förändringar övervägas främst vad gäller rekryteringar av kommittésekreterare. En breddad rekrytering bör eftersträvas i syfte att få in flera typer av kompetens i sekretariatet. Att en kommitté har flera sekreterare är ofta en fördel, bl.a. för att möjliggöra interna diskussioner. En ökad ekonomisk kompetens är i många fall önskvärd. Det är också viktigt att olika slag av specialistkompetens balanseras av kompetens av mera generell karaktär, gärna företrädd av personer med en oberoende ställning i förhållande till de dominerande aktörerna på det område som utreds. Detta är särskilt viktigt när det gäller att bryta det sedvanliga sektortänkande som finns på många områden.

De administrativa brister som sedan länge finns med vårt nuvarande kommittésystem framgår av kapitel 2, 4 och 8. Bristerna är väl kända inom Regeringskansliet, som även arbetar aktivt med att utforma åtgärder på området. De administrativa problemen bör kunna lösas snarast, bl.a. genom den form av lokalmässig samordning i s.k. kommittéhotell som nu prövas, samt genom kvalificerade kommittéassistenter. Vidare förutsätts att det finns någon form av samlat administrativt ansvar för kommittéerna i Regeringskansliet. Administrationen kan också underlättas genom ett ökat självständigt budgetansvar för kommittéerna.

3. Förbättra remisshanteringen

Remissinstitutet har stor betydelse som en form för kvalitetssäkring av utredningsresultaten. Det normala bör vara att varje utredning görs till föremål för traditionell remissbehandling, med tillräcklig remisstid och en omsorgsfull remissammanställning. Antalet remissinstanser bör emellertid begränsas mera än i dag. Detta är nödvändigt både för att öka engagemanget hos de instanser som ombeds yttra sig och för att det skall vara praktiskt möjligt för det berörda departementet att göra en bra remissammanställning. I vissa fall kan det vara ändamålsenligt att remissinstansernas synpunkter inhämtas på annat sätt, t.ex. genom en offentlig utfrågning.

Det bör noteras att remissinstitutet kan ha något olika roll i olika typer av utredningar. För *utredningar av propositionsförberedande natur* – särskilt sådana som bygger vidare på tidigare utförda, långsiktigt motiverade utredningar av kunskapsorienterad och/eller konsensusskapande karaktär – kan det i vissa fall vara möjligt att avstå från reguljär remissbehandling. En utredning som har det direkta syftet att förbereda en proposition kan ibland ha så specifika direktiv från regeringen att en remissbehandling blir mindre meningsfull. De synpunkter av fackmässig art som utredningen behöver kan då hellre tillföras under utredningsarbetets gång. I vissa fall kan utredningen utföras inom berörda departement.

4. Använda EU-medlemskapets möjligheter

Utveckla svenska ståndpunkter inför kommande EU-förhandlingar

Behovet av särskilda kommittéer med syftet att förbereda svenska ståndpunkter i EU-sammanhang har framgått av kapitel 8. Det är viktigt att ett sådant utredningsarbete startas så tidigt som möjligt. Resultatet bör föreligga innan förhandlingarna i rådet tar sin början.

Ge underlag för svenska initiativ till EU-kommissionen

Sveriges medlemskap i EU ger möjlighet för landet att ”väcka” frågor genom att ta egna initiativ inför EU-kommissionen, dvs. föreslå att kommissionen skall utreda en viss fråga som är av särskilt intresse för vårt land. Sådana

initiativ kräver god saklig underbyggnad, något som i sin tur förutsätter ett väl fungerande utredningssystem i Sverige. Även kommittéväsendet bör kunna användas i detta sammanhang.

1997/98:RR3
Bilaga 2

5. Identifiera behov av sektorövergripande analyser

Den förändring av Regeringskansliets organisation som införts den 1 januari 1997 har som ett syfte att underlätta sektorövergripande analyser. Ett särskilt ansvar för att sådana analyser kommer till stånd bör åvila de departement som har övergripande uppgifter. En utveckling av utredningssystemet som helhet kan också innebära en förbättring.

Departements- och sektorindelningen är emellertid av gammalt datum. Denna indelning är i praktiken ofta styrande för sättet att uppfatta samhällsproblem och därmed för identifieringen av utredningsbehov. Uppgiften att initiera och genomföra sektorövergripande analyser kräver därför uthålliga ansträngningar.

9.4 Revisorernas avslutande synpunkter

Kommittéväsendet utgör ett viktigt och värdefullt inslag i det svenska förvaltningssystemet. Det är enligt revisorernas mening väsentligt att motverka de brister i och omkring kommittéväsendet som visat sig under de senaste åren. Iakttagelserna i granskningen bör ses som tydliga varningstecken. Den långt drivna tidspressen i utredningsarbetet är på flera sätt en nyckelfråga, bl.a. till följd av svårigheterna att på kort tid rekrytera utredningskunniga personer. En rad andra problem har också noterats.

Revisorernas iakttagelser har redovisats tidigare i detta kapitel. Ett antal möjliga åtgärder har också presenterats. Syftet är att ge en uppfattning om hur man skulle kunna skapa mer effektiva former för framtagning av goda beslutsunderlag. Kommittéväsendet kan emellertid även diskuteras utifrån andra aspekter än de som har direkt betydelse för effektivitet och kvalitet i de sakliga delarna av utredningsarbetet. Som framgått av kapitel 3 berörs även frågor som gäller t.ex. regeringens grad av kontroll över kommittéer och andra utredningar, samt kommittéernas och remissinstitutets under tidigare perioder så viktiga funktioner att skapa konsensus kring kommande åtgärder.

Enligt revisorernas bedömning är det troligt att de tankar om möjliga förbättringar av kommittéväsendet som diskuterats i det föregående kan förenas med *olika* sätt att hantera dessa politiska aspekter. Flera av de diskuterade förändringarna är avsedda att öka flexibiliteten. Det gäller i synnerhet den tänkta åtskillnaden mellan olika typer av utredningar. Långsiktigt motiverade utredningar utan entydiga förslag, liksom konsensusskapande utredningar utan detaljförslag, skulle således kunna utföras fristående från politiskt orienterade utredningar av direkt propositionsförberedande natur.

De frågor som här berörs är komplexa och förtjänar en djupare diskussion. Revisorerna föredrar i detta läge att inte utforma några direkta rekommendationer eller förslag. Vi ser det som angeläget att rapporten blir föremål för bred diskussion och remissbehandling.

Claesson, Göran C-O (1972): *Statens Ostyriga Utredande*. SNS Studier och debatt 1972:3

Dir. 1984:5 *Kommittédirektiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagets inriktning.*

Dir. 1988:43 *Kommittédirektiv till kommittéer och särskilda utredare angående beaktande av EG-aspekter i utredningsverksamheten.*

Dir. 1992:50 *Kommittédirektiv till kommittéer och särskilda utredare om att redovisa regionalpolitiska konsekvenser.*

Dir. 1994:23 *Direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att pröva offentliga åtaganden.*

Dir. 1994:124 *Direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser.*

Dir. 1996:49 *Direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.*

Ds SB 1984:1 *Promemoria om det svenska utredningsväsendet*

Ds 1992:99 *Kommittéhandboken*

Ds 1995:58 och Ds 1996:52 *Ålderssammansättningen i centrala myndigheters styrelser och i det statliga kommittéväsendet*

Hesslén, Gunnar (1927): *Det svenska kommittéväsendet intill år 1905, dess uppkomst, ställning och betydelse*. Berlings, Uppsala

Johansson, Jan (1992): *Det statliga kommittéväsendet. Kunskap, kontroll, konsensus*. Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet

Kommittéberättelse 1981, 1986, 1991, 1996: *Kommittéernas sammansättning* Skr. nr 103 olika år

Lundell, Bengt (1994): *Institutionella ramar för förvaltningspolitiken*. Ingår i *Forvaltningspolitik i Norden*, red. Per Læg Reid & Ove K. Pedersen, Jurist- og Økonomforbundets forlag

Lundell, Bengt (1994): *Förvaltningspolitik i statens offentliga utredningar 1970–1990*. Ingår i *Forvaltningspolitik i Norden*, red. Per Læg Reid & Ove K. Pedersen, Jurist- og Økonomforbundets forlag

Lundell, Bengt (1996): *Förvaltningspolitik i statens offentliga utredningar 1970–1995*. Rapport till Riksdagens revisorer.

Meijer, Hans (1956): *Kommittépolitik och kommittéarbete*. Gleerup, Lund

- Pedersen, Ove K. o. Læg Reid, Per (1994): *En nordisk model?* Ingår i *Forvaltningspolitik i Norden*, red. Per Læg Reid & Ove K. Pedersen, Jurist- og Økonomforbundets forlag, 1994
- Rothstein, Bo (1991): *Demokrati, förvaltning och legitimitet*. Ingår i Rothstein, Bo (red): *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*, Stockholm, SNS Förlag
- Rydberg, Anders (1995): *Ett förändrat kommittéväsande. Utvärdering av nya riktlinjer för de svenska offentliga utredningarna*. Statsvetenskapliga institutionen i Lund, ht. 1995.
- Sannerstedt, Anders (1992): *Förhandlingar i riksdagen*. Lund Political Studies 74. Lund University Press
- Sjölin, Mats (1993): *Coalition Politics and Parliamentary Power*. Lund Political Studies 78. Lund University Press.
- SOU 1990:44, *Demokrati och makt i Sverige*. Slutbetänkande från Maktutredningen.
- SOU 1993:80, *Statsförvaltningen och EG*. Betänkande av utredningen om statsförvaltningen och EG.
- SOU 1994:99, *Domaren i Sverige inför framtiden – utgångspunkter för fortsatt utredningsarbete*
- SOU 1996:34, *Aktiv arbetsmarknadspolitik*. Betänkande av Arbetsmarknadspolitiska kommittén.
- Statskontoret (1996): *EU-medlemskapets effekter på svensk statsförvaltning*. Statskontoret 1996:7.

A 1 Riksdagens revisorers seminarium den 9 oktober 1996

Deltagare

Lars Bäckström	riksdagsledamot (v), ordf. i revisorerernas första avdelning
Margit Gennser	riksdagsledamot (m), revisorerernas första avdeln.
Monica Widnemark	riksdagsledamot (s), suppl. i revisorerernas första avdelning
Siw Persson	riksdagsledamot (fp), suppl. i revisorerernas första avdelning
Bengt-Åke Nilsson	rättschef, Statsrådsberedningen
Göran Schäder	rättschef, Justitiedepartementet
Elisabeth Lauritzon	departementsråd, Kommunikationsdepartementet
Per Virdesten	rättschef, Arbetsmarknadsdepartementet
Elisabeth Palm	kammarrättspresident, tidigare kommittéordf.
Gustaf Sjöberg	hovrättsassessor, sekr. i Banklagskommittén
Gert Jönsson	chef för effektivitetsrevisionen, RRV
Rickard Murray	sekreterare i Förvaltningspolitiska kommissionen
Bertil Wennberg	föredragande i konstitutionsutskottet
Anne Wigart	jur. kand., Industriförbundet
Jaan Kolk	stabschef, TCO
Gunnar Wetterberg	direktör, Kommunförbundet
Per Ängquist	Svenska Naturskyddsföreningen
Åke Dahlberg	kanslichef, Riksdagens revisorers kansli
Margaretha Stålfors	utredningschef, Riksdagens revisorers kansli
Tina Ekedahl	revisionsdirektör, Riksdagens revisorers kansli
Karin Rudberg	revisionsdirektör, Riksdagens revisorers kansli

A 2 Kansliseminarium hos Riksdagens revisorer den 17 oktober 1996

Deltagare

Kristina Feldhusen	sekreterare i Kommunikationskommittén
Rolf Skog	sekreterare i Aktiebolagskommittén
Berndt Molin	utredningschef, AMS
Ove Sterfeldt	avdelningsdirektör, BRÅ
Staffan Widlert	kanslichef, SIKÅ
Thomas Pålsson	organisationsdirektör, Statskontoret
Margareta Hart	revisionsdirektör, RRV
Margaretha Stålfors	utredningschef, Riksdagens revisorers kansli
Tina Ekedahl	revisionsdirektör, Riksdagens revisorers kansli
Karin Rudberg	revisionsdirektör, Riksdagens revisorers kansli

Fallstudie 1

B 1 Personnummerutredningen (Ju 1993:01)

Fallstudien är gjord av SIPU Utvärdering AB. Vissa kompletteringar har gjorts efter kontakter med den särskilde utredaren.

Korta fakta om utredningen

Utredningen hade i uppgift att utreda frågan om en begränsad användning av personnummer. I detta ingick en översyn av användningen och att ge förslag till lagtext som begränsar personnummeranvändningen. Av direktiven framgick att förslagen inte får innebära att utredning och forskning försvåras eller att rättsskyddet för den enskilde försämras. Det får heller inte medföra stora kostnader.

Utredningen bestod av en särskild utredare, två sakkunniga, 13 experter och en sekreterare. Utredaren var jurist (regeringsråd) och hade en gedigen utredarvana. Bland experterna fanns representanter för Justitie- och Socialdepartementen, samt organisationer som berörs av personnummer – exempelvis banker, försäkringsbolag, inkassoföretag, postorderföretag, kommuner, företagens uppgiftsdelegation, SCB och en forskningsinstitution. En övervägande del av experterna var jurister. En av experterna fungerade som biträdande sekreterare under en kortare tid. Sekreteraren satt i departementens gemensamma utredningsavdelning i Malmö.

Utredningen tillsattes i februari 1993. Arbetet inleddes i april 1993 och det första sammanträdet hölls den 18 juni. Enligt direktiven skulle uppdraget vara slutfört före 1993 års utgång. Utredningen fick förlängd tid och betänkandet, (SOU 1994:63) *Personnummer – integritet och effektivitet*, kunde lämnas i maj 1994. Betänkandet omfattade 551 sidor inklusive bilagor och engelsk sammanfattning. Betänkandet innehöll åtta särskilda yttranden.

Sekreteraren och utredaren lade upp en budget för utredningen.

Uppdraget och dess bakgrund

Frågan om personnummer har diskuterats i ett antal tidigare utredningar. Den berör frågor om till exempel rättssäkerhet, kreditupplysningsfrågor och ADB-frågor, vilka utretts under de senaste åren. En av de intervjuade menar att frågan om personnummer mer eller mindre ständigt är aktuell då den rör så många av samhällets sektorer.

En viktig utgångspunkt för utredningen var en tidigare utredning, Data- och offentlighetskommittén (DOK), som lade fram ett delbetänkande 1987. Detta delbetänkande rymde resultatet av en kartläggning av användningen av personnummer, där det bland annat framkom att personnummer användes i fall då det inte kunde anses motiverat och att det bland allmänheten fanns en

kritisk hållning till personnummer.

Sedan den 1 januari 1992 finns en särskild reglering av användningen av personnummer i datalagen. Dåvarande statsrådet Reidunn Laurén menar i direktiven till personnummerutredningen att denna lagtext inte ger ett tillräckligt starkt stöd för den enskildes integritet. Bakgrunden till utredningen var alltså en uttalad vilja att begränsa användningen av personnummer, i syfte att stärka den enskildes integritet.

Samtidigt pekas vissa svåra avvägningar ut. Intresset att begränsa användning av personnummer kan stå i motsatsställning till frågor om tryckfrihet och offentlighet. Det kan också stå emot forskningsintressen och ekonomiska intressen. I direktiven angavs därför att en begränsning av personnummeranvändning bara bör föreslås i de fall där detta låter sig göras utan att forskning och utredning försvåras, utan att den enskildes rättsskydd inskränks och utan att begränsningarna medför stora kostnader.

De flesta av dem vi intervjuat har menat att formen med särskild utredare och ett antal experter och sakkunniga fungerade väl i denna fråga. Sammansättningen upplevs i stort ha varit bra, med en bred kompetens totalt sett och personer som var engagerade i ämnet. Några har framhållit att man hämtade in ytterligare kompetens vid behov. Någon menade att det möjligen varit önskvärt med experter inom ytterligare några få områden.

Experterna representerade i varierande grad olika intressen. Detta innebar att de förde fram synpunkter och pekade på behov och tänkbara konsekvenser av olika förslag inom deras respektive intresseområde. Någon har också menat att det varit bättre om utredningen lämnat vissa av intressena utanför, och tagit in representanter för dem vid behov, för att därigenom skapa en mindre och effektivare grupp. Denna menar att en del av experterna i alltför hög grad kom att bevaka sina intressen, i stället för att se till direktivens andemening och bidra till att föra utredningen framåt. I motsats till detta har andra framhållit att det var viktigt att intresserepresentanterna togs in i utredningen för att frågan skulle få en allsidig belysning och för att de olika särintressena skulle få träffas och höra varandras argument.

Arbetsformer och tidsramar

Utredningsarbetet har beskrivits som traditionellt i den meningen att utredaren och sekreteraren förberedde möten med experter och sakkunniga genom att skriva promemorior. Promemoriorna diskuterades och experterna och de sakkunniga lämnade synpunkter. Ibland tog utredaren och sekreteraren hjälp av någon av experterna i förberedelserna av någon fråga. Promemoriorna kunde efter synpunkter och bearbetning läggas samman till ett betänkande. Sekreteraren skrev större delen av texterna. De flesta experterna medverkade och skrev mindre avsnitt.

Gruppen sammanträdde en gång per månad, då alla deltog. Totalt hölls ungefär åtta sammanträden. Därutöver hade sekreterare och utredare kontakt, mest via telefon, fax och brev, då de satt på skilda orter. Båda menar att detta inte var några problem, det har till och med framförts att kontakterna var än mer effektiva på det sättet.

Som en viktig utgångspunkt för arbetet låg betänkandena från den nämnda

Data- och offentlighetskommittén (DOK). I början ägnades större delen av arbetet åt att gå igenom detta och andra utredningsbetänkanden samt annat befintligt material.

Utredningen gjorde och lät göra ett antal mindre studier för att kartlägga och belysa användningen av personnummer i dag och tänkbara konsekvenser av olika förslag. Framför allt sekreteraren gjorde ett antal studiebesök både i Sverige och de nordiska länderna. Man lät också göra en enkätundersökning för att få kunskap om allmänhetens inställning till personnummer.

Sekreteraren satt i departementens gemensamma utredningsavdelning i Malmö. Där satt ungefär 25 utredningssekreterare, främst från Justitie- och Socialdepartementet. Alla sitter på samma våningsplan. Tillgång till assistenthjälp och vaktmästare finns (tjänsterna delas med hovrätten). De är uppkopplade mot SFS men saknar uppkoppling mot rättsdata. Detta är dock tillgängligt genom hovrätten som också ger tillgång till bibliotek och bibliotekarie.

Sekreteraren och utredaren samrådde med utredningar av frågor som anknyter till personnummeranvändningen. Detta kunde till stor del ske informellt och smidigt genom kontakter mellan sekreterarna i utredningsavdelningen i Malmö.

Av de allmänna direktiven som utfärdats för kommittéväsendet behandlades direktivet angående utredningsförslagets inriktning (som berör kostnader), vilket ju låg i själva utredningsuppdraget, samt EU-aspekter. Regionala aspekter och jämställdhetsaspekter behandlades inte i utredningen. Utredningen fann inte skäl att anlägga sådana aspekter på sitt uppdrag.

Remissbehandling och efterarbete

Betänkandet remissbehandlades under hösten 1994. Det gick ut till 90 remissinstanser. Förslaget mötte en del kritik. Statskontoret, till exempel, avstyrker i princip hela det lagförslag som utredningen lägger fram med motiveringen att det skulle kunna medföra stora kostnadsökningar utan att i motsvarande grad bidra till ökad integritet för den enskilde. De mindre delar som Statskontoret ställer sig mera positivt till föreslås genomföras genom tillägg till nuvarande lagstiftning. Också RRV avstyrker stora delar av förslaget med hänvisning till att det om det genomfördes skulle medföra stora kostnader. RRV kritiserar också utredningen för att ekonomiska konsekvensberäkningar gjorts i alltför liten omfattning.

En av intervjupersonerna menade att en stor del av remisskritiken återspeglar den revirbevakande hållning som fanns inom gruppen, det vill säga ett stöd för begränsning som princip, dock ej inom det egna området.

En annan av de intervjuade menar att det i det här fallet var problematiskt att remittering sker till organisationer och inte till privatpersoner. Frågan gäller ju enskilda människors integritet. För organisationer är effektivitet och ekonomi det som prioriteras.

En tid efter det att betänkandet lämnats övertog socialdemokraterna regeringsmakten. Någon proposition om ny särskild lag om begränsning av personnummeranvändningen, som utredningen föreslog, har inte lagts fram för riksdagen. En kommentar vi fått är att om utredningen varit parlamentariskt

sammansatt hade den kanske hittat en lösning som funnit brett politiskt stöd och därigenom funnit sin väg genom riksdagen oavsett om majoriteten varit socialdemokratisk eller borgerlig.

1997/98:RR3
Bilaga 2

Bedömningar av utredningsresultatet

Betänkandet betraktas av dem vi intervjuat som välskrivet, begripligt och användbart, framför allt den beskrivande delen som är resultatet av en omfattande inventering av personnummeranvändningen. Betänkandet sägs vara ett bra uppslagsverk. Flera av de intervjuade har haft nytta av betänkandet efter utredningsarbetet. Det kan användas vid kommande beredningar av olika slag.

Andra länder har översatt vissa delar som underlag för debatt i det egna landet.

En av de intervjuade menar att man inte kunde gå tillräckligt djupt in i detaljer, att utredningen på grund av tidspress blev något svepande. En annan menar å andra sidan att det ibland var svårt att lyfta diskussionen till en mer övergripande nivå, att diskussionerna i alltför stor omfattning handlade om detaljfrågor.

De intervjuade menar att betänkandet till övervägande delen svarade väl upp mot direktiven.

Bedömningar av själva utredningsarbetet

Det har inte varit möjligt att på något entydigt sätt identifiera främjande respektive hämmande faktorer i denna utredning. En del av villkoren och arbetsformerna för utredningen har av vissa intervjupersoner betraktats som främjande och av andra som hämmande. Vi diskuterar därför några av förutsättningarna för utredningsarbetet nedan, och avslutar med att peka ut några få förutsättningar som kan ha varit särskilt främjande för kvalitet och användbarhet.

Bland dem vi intervjuat finns olika uppfattningar om direktiven och deras inflytande på arbetet. De sägs å ena sidan vara styrande och begränsande i den meningen att de klart uttryckte en politisk vilja, att personnummeranvändningen skulle begränsas. De sägs å andra sidan vara öppna och ge ett stort handlingsutrymme när det gäller hur detta ska ske. Några menar också att öppenheten låg i de olika villkor som ställdes upp i direktiven, vilka öppnade för diskussioner om hur långt och inom vilka områden det var möjligt att begränsa. Någon upplevde detta som motsägelsefullt. I övrigt upplevdes direktiven som tydliga. En annan menar att remisskritiken beror på att direktiven var för låsta från början, att de inte tog hänsyn till frågans komplexitet och att utredningen alltför mycket var ett beställningsjobb.

Mötesandan har av flera intervjupersoner beskrivits som konstruktiv och öppen, där alla argument och synpunkter kunde komma fram och värderas. Detta trots frågans komplexitet och alla olika intressen som var representerade i gruppen. ”Den trevligaste utredningen jag hittills varit med i”, hävdar en intervjuperson. Utredaren får mycket beröm för sin förmåga att låta alla komma till tals, lyssna, resonera och skapa ett klimat utan låsningar och

positionering av intressen. Samtidigt som åsikterna beaktades handlade det inte om något kompromissande – det fanns en fast linje som utgick från direktiven och som utredaren höll. Det tycks också vara så att de flesta i gruppen ställde upp på direktiven i så måtto att de var positiva till en generell begränsning, men att många var negativa till inskränkningar inom det egna intresseområdet. Detta förhållningssätt var också möjligt då direktiven angav vissa villkor för begränsningar.

Intervjupersonerna har betonat detta olika mycket. En menar att arbetet i alltför hög grad präglades av revirbevakning och mindre av en gemensam vilja att lösa problem. Detta innebar att för stor tid ägnades åt detaljer medan mer generella och övergripande frågor fick alltför litet utrymme. Det tog för lång tid att komma fram till kärnfrågorna och de övergripande resonemangen, det blev för omständligt när alla intresserepresentanter skulle ge synpunkter. Det hade varit bättre att höra de olika intressena vid behov. Och för att minska tiden för detaljfrågor skulle man enligt samma intervjuperson ha arbetat med dels en mindre kärngrupp, dels undergrupper kring mer specifika frågor.

Andra betonar att alla var överens om kärnan och att det endast fanns åsiktsskillnader kring vissa detaljfrågor. Som nämnts ovan ansåg också flera av de intervjuade att sammansättningen var bra och att det var viktigt att centrala intressen fanns med i själva utredningsarbetet.

De empiriska undersökningarna bedöms ha givit ett bra underlag. Utredningen gjorde en omfattande kartläggning av personnummeranvändningen. En av de intervjuade är mer kritisk och menar att det hade gått att göra en mer trovärdig enkätundersökning med mer tid och resurser.

Bedömningen av tidsramarna varierar bland de intervjuade. Några menar att den utsatta tiden var lagom. Ett skäl till detta är att den politiska linjen var så klar från början och att man i så stor utsträckning kunde utgå ifrån befintligt material, särskilt då betänkandet från Data- och offentlighetskommittén. Man behövde således inte börja om från början. Andra menar att tiden var alltför knapp. Nu blev det alltför generella skrivningar i vissa frågor för att man inte hann gå in mer i detalj. Man hann inte heller lägga ut konsekvensanalyser på oberoende konsulter, vilket man hade budgeterat för. Arbetet blev också tidspressat de sista månaderna.

Några ytterligare faktorer som mer entydigt kan ha verkat främjande för utredningsarbetet:

- Utredningen, framför allt utredaren och sekreteraren, hade många externa kontakter, arbetade öppet och utåtriktat för att få in synpunkter från alla tänkbara berörda.
- Sekreteraren får stort beröm för sina insatser – kvaliteter som nämnts är god samarbetsförmåga och stor förmåga att sätta sig in i ämnesområdet.
- Sekreteraren gick den så kallade kommittéutbildningen och var mycket nöjd med den.
- Departementens gemensamma utredningsavdelning betraktas som en stimulerande arbetsmiljö. Där fanns tillgång till både kollegialt stöd, praktisk hjälp och socialt utbyte. Kontakterna mellan utredare och sekreterare försvå-

Kompletterande synpunkter från den särskilde utredaren

Den särskilde utredaren har i en generell kommentar framhållit betydelsen av att man i en utredning har en bra sekreterare. Alla är inte lämpade för uppgiften. Personkänedom är viktig då man rekryterar sekreterare. Det kan också vara en stor hjälp att ha en biträdande sekreterare. Därmed får huvudsekreteraren både arbetsmässig avlastning och en diskussionspartner. Vid diskussioner med ordföranden eller den särskilde utredaren blir man en grupp på tre, vilket är ett bra antal. Man borde också tänka på sårbarheten i utredningar med endast en sekreterare.

B 2 Grupptalanutredningen (Ju 1991:04)

Fallstudien är gjord av SIPU Utvärdering AB. Några kompletterande synpunkter har tillförts efter kontakter med den särskilde utredaren.

Korta fakta om utredningen

Utredningen hade i uppdrag att utreda om det går att förbättra möjligheterna att i domstol driva anspråk som är gemensamma eller likartade för en större grupp människor. I uppdraget ingick både att överväga möjligheten att komplettera de gällande rättsreglerna med regler om s.k. grupptalan och att föreslå de ändringar i regelsystemet i övrigt som kan behövas.

Utredningsdirektiven beslöts den 27 juni 1991. Betänkandet (SOU 1994:151) *Grupprättegång Del A–C*, sammanlagt omkring 1 450 sidor, lämnades i december 1994.

För utredningsarbetet tillsattes en professor i processrätt som särskild utredare. Tio sakkunniga förordnades, i huvudsak jurister vid departement, myndigheter och intresseorganisationer. Nio deltog hela tiden. Den tionde anslöt i början av 1994. Som sekreterare tjänstgjorde under hela tiden en jurist (hovrättsassessor) på heltid. Inga konsulter anlätades.

Enligt direktiven skulle utredningen vara klar senast den 31 augusti 1993. På begäran av utredaren förlängdes tidsfristen i två omgångar till den 1 januari 1995.

Arbetet med direktivskrivning och rekrytering av personal till utredningen sköttes inom Justitiedepartementet. Sekreteraren, utan tidigare utredningserfarenheter, rekryterades genom sedvanlig annonsering (kungörelser från Domstolsverket). Sekreteraren gick igenom departementens gemensamma kommittéutbildning på två eller tre dagar. De sakkunniga tillsattes efter diskussioner mellan utredaren och departementet rörande vilken typ av personer som behövdes. Personvalet gjordes i praktiken av respektive organisation.

Uppdraget och dess bakgrund

Utredningsuppdraget motiverades av den allmänna utvecklingen i samhället, särskilt på konsument- och miljöområdena.

Grupptalans mening uppkommer där stora grupper av människor omfattas av samma eller liknande avtal eller berörs av samma eller likartade händelser. Intressena är svåra att bevaka i domstol med nuvarande regler, bland annat därför att de enskilda anspråken kan vara så små att de inte kan bära en rättegång. För var och en av de berörda rör det sig ofta om små (skadestånds)belopp, även om det sammanlagt kan röra sig om betydande värden.

Enligt direktiven kan brist på lämpliga processregler – och därmed på effektivt verkande sanktioner – i sådana situationer medverka till att oseriös affärsverksamhet och vårdslöst handlande uppkommer. Detta aktualiserar behovet av att eventuellt förbättra möjligheterna till grupptalan, vilket är

liktydigt med att driva kollektiva anspråk genom att föra talan vid domstol. Regler om detta finns i vissa andra länder.

En debatt om detta fördes i Sverige och i nordiska sammanhang. Påstötningar gjordes från konsumentombudsmannen. Tiden var mogen att utreda om det finns ett behov av att vidga möjligheterna till grupptalan och att i så fall lägga fram förslag.

Frågan var såvitt vi förstått rättspolitiskt, men egentligen inte partipolitiskt, laddad. Den var också rätt expertbetonad. De intervjuade såg det därför som lämpligt med en särskild utredare, i detta fall en svensk professor i processrätt med just detta ämne som en specialitet.

Direktiven var enligt intervjupersonerna rätt fritt formulerade. Uppdraget krävde en omfattande komparativ genomgång av hela den svenska processrätten och av både behov och konsekvenser för berörda parter. Bland de sakkunniga fanns därför kvalificerade jurister, företrädare för olika behovsområden – konsument-, miljö- och arbetsrätt – samt en företrädare (jurist) för industrin såsom berörd av eventuella nya regler.

Arbetsformer och tidsramar

Arbetet planerades av sekreteraren i samråd med utredaren. I princip allt skrivarbete sköttes självständigt av sekreteraren i kontinuerlig dialog med utredaren. Undantaget var lagförslagen där också några av de sakkunniga deltog. Texten skrevs tidigt i betänkandeform, vilket gjorde det lätt att sammanfoga det slutliga betänkandet.

Utredaren såg tidigt att de två år som anvisades i de ursprungliga direktiven inte skulle räcka och fick då förlängt med ett år, till hösten 1994. I samband med att en proposition om jämställdhet lades fram ombads utredaren under hand från Socialdepartementet att särskilt analysera behovet av grupptalan på detta område. Området hade dittills prioriterats ned, men rymdes inom de rätt fria direktiven. Utredaren accepterade och fick fristen förlängd med ytterligare fyra månader. Samtidigt utökades de sakkunniga med en person med expertkunskaper på området.

Ett par av de intervjuade menar att utredningsuppgiften när det gäller genomgången av rättsläget egentligen hade krävt ännu längre tid. Bland annat nämns att genomgången av jämställdhetsområdet hade kunnat göras mer ingående. En annan anser att genomgången av rättsläget kanske var onödigt ingående. Ingen av de intervjuade har sett några negativa konsekvenser av den långa utredningstiden (över 3 år).

Den samstämmiga bilden är att stämningen i utredningen var god och prestigelös. Den beskrevs som något av "seminariestämning". Sekreteraren skötte sitt arbete på ett bra sätt och utredaren ledde också det hela som "en bra ordförande", som någon uttryckte det. Sekreteraren arbetade i departementens gemensamma utredningslokaler i Malmö, vilket fungerade bra. Sammanträdena hölls i Stockholm.

Empiriskt underlag inhämtades genom att utredaren och sekreteraren gjorde studieresor till några länder. Justitiedepartementet avslog en ansökan om medel för att förlänga en av resorna för att kunna besöka ytterligare ett land. Detta komparerades då utredaren genom att ordna finansiering av resan

på annat håll.

Resemedlen räckte inte för att de sakkunniga skulle kunna följa med på utlandsresorna och besöka vissa institutioner och personer som hade viktiga upplysningar. Detta kan enligt en av intervjupersonerna, som själv hade relevanta kontakter i utlandet, ha lett till slagsida i det empiriska underlaget för konsekvensanalysen. Konsekvensanalysen vilade i allt väsentligt på utländska erfarenheter och dessa är därför viktiga, även om de är vanskliga att översätta till svenska förhållanden. Med fler och andra kontakter i utlandet hade bilden av hur ett gruppaltansinstitut skulle fungera i praktiken enligt intervjupersonen möjligen blivit annorlunda.

Utredningen höll två hearingar kring behovet av grupptalan på de miljö- rättsliga respektive konsumenträttsliga områdena. De allmänna kommitté- direktiven om EU-aspekter beaktades genom att både utredaren och sekre- teraren hade kontakter med kommissionen och genom att sekreteraren deltog i en hearing i Bryssel. Enligt en av våra intervjupersoner hade också flera av de sakkunniga, som var jurister, god överblick över gällande regler inom EU. Vi fick under våra intervjuer inte några indikationer på att de allmänna direk- tiven om jämställdhets- och regionalpolitiska konsekvenser påverkat arbetet. Den särskilde utredaren har dock framhållit att själva utredningsuppgiften innefattade jämställdhetsaspekter.

Remissbehandling och efterarbete

Betänkandet överlämnades till Justitiedepartementet. Det innehöll två sär- skilda yttranden.

Betänkandet remitterades till över 60 instanser kort efter det att det hade lämnats. Remisstiden sattes till mer än fyra månader med möjlighet att efter begäran få förlängt till drygt sex månader. Remissammanställningen gjordes inom Justitiedepartementet. För närvarande (maj 1996) förbereds en lagråds- remiss. Proposition i ämnet planeras till 1997.

Förslaget väckte häftig debatt i juridiska tidskrifter. Inom näringslivet har det enligt uppgift uppfattats som så kontroversiellt att en särskild lobby- verksamhet med sikte på att skjuta hela förslaget i sank bedrivits. (Vi har inga närmare uppgifter om denna.)

Remisskritiken var både positiv och negativ. Enligt en av våra intervju- personer var de som företrädde behoven positiva. Representanter för nä- ringslivet – som befarade ogrundade anspråk och stora skadestånd – var negativa. Domstolarna var splittrade inför de praktiska konsekvenserna av förändrade regler. En annan intervjuperson nämner också kritik mot felaktig behovsanalys. Remissbehandlingen tillförde värdefulla lagtekniska synpunk- ter och vissa alternativa lösningar, menar en av de intervjuade.

RRV kritiserade dels bedömningen av behovet av utvidgad grupptalan, dels underlaget för utredarens konsekvensbedömning.

Bedömningar av utredningsresultatet

Betänkandet har enligt de intervjuade i stort svarat mot direktiven. Beskriv- ningen och analysen av rättsläget har fått allmänt beröm. Några påpekar att

jämställdhetsområdet, som togs upp på ett sent stadium på grundval av en begäran från Socialdepartementet, möjligen blev mindre väl belyst än övriga.

Några av de intervjuade pekar på att utredningens ämne har haft visst allmänt intresse. Det har lett till bland annat en viss efterfrågan på föredrag av utredaren och sekreteraren.

Några pekar på att bedömningarna av behovet har vissa svagheter. Hearingarna genomfördes med personer som inte visste så mycket om grupptalan och därför hade svårt att uttala sig om behoven.

Även konsekvensbedömningen anser några har vissa svagheter. Bristen på medel för studieresor och svårigheterna med att använda utländska erfarenheter har redan nämnts. Fler sakkunniga från näringslivet och även arbetsmarknadens parter – det sistnämnda med tanke på jämställdheten – hade behövt för att få en bredare analys av konsekvenserna.

Viss kritik förs också fram mot att lagförslagen är så omfattande och mot att utredaren vill reglera så mycket. Kritikerna hade föredragit en mindre långtgående reglering.

Slutligen beklagar några i princip den lobbyverksamhet som bedrivits gentemot utredningsförslaget och menar att den kan sabotera en behövlig bred och saklig remisskritik.

Bedömningar av själva utredningsarbetet

I våra intervjuer har vi särskilt uppmärksammat faktorer som enligt intervjupersonerna *kan* ha hämmat respektive främjat kvalitet och användbarhet hos utredningsarbetet.

Bland *främjande* faktorer vill vi nämna följande.

Den goda tillgången på juridisk expertis hos utredare, sekreterare och sakkunniga torde enligt de intervjuade ha bäddat för god kvalitet i genomgången av rättsläget och genomarbetade lagförslag.

Utredarens och sekreterarens kompetens och sättet att arbeta har beskrivits med stor respekt. Att rätt tidigt skriva texten i betänkandeform har mest ansetts ha fördelar. Utredarmiljön vid departementets utredningsavdelning i Malmö har uppfattats som positiv.

De öppna direktiven, liksom vida tidsramar anses också ha bäddat för god kvalitet och kreativitet i arbetet.

Bland förhållanden som kan ha verkat *hämmande* vill vi nämna följande.

Utredaren var en framstående auktoritet på sakområdet. Enligt åtminstone en av de intervjuade var detta olämpligt, då det gjorde det omöjligt att vara helt objektiv i bedömningen av behov och konsekvenser av grupptalan. Den åsikten delas dock inte av alla. Till detta kommer också som nämnts att spännvidden i åsikter om behov och konsekvenser var rätt liten bland de sakkunniga.

Konsekvenserna av bristen på medel för studieresor har vi redan nämnt. Vi har hört uppfattningen att de olika departementen hanterar sådana frågor något olika och är olika frikostiga på denna punkt. Vi har också nämnt att jämställdhetsområdet både av tidsskäl och till följd av utredningens sammansättning kan ha blivit otillräckligt belyst.

Kompletterande synpunkter från den särskilde utredaren

1997/98:RR3

Bilaga 2

Det faktum att utredningen endast hade en sekreterare var, enligt den särskilde utredaren, ingen nackdel. Sekreteraren var mycket skicklig, och det faktum att han arbetade under hela utredningstiden (tre år) gjorde det lätt att hålla ihop arbetet.

Utredaren framhöll också att det särskilda yttrande som skrevs av Kommunförbundets representant i utredningen kom mycket sent, efter det att kommittén haft sitt sista sammanträde.

B 3 1993 års rättshjälpsutredning

Fallstudien är gjord av SIPU Utvärdering AB. Några kompletteringar har tillförts efter kontakter med den särskilde utredaren.

Korta fakta om kommittén

Utredningens uppgift var att se över den nuvarande rättshjälpslagen samt bestämmelserna om ersättning till offentliga försvarare, biträden enligt rättshjälpslagen och målsägandebiträden. Utgångspunkten för utredningsarbetet var att de begränsade ekonomiska resurser som finns ska sättas in där de bäst behövs. Man skulle se på åtgärder som syftade till kostnadsbesparingar, förenklingar och ökad effektivitet.

I juni 1993 lämnades uppdraget till en särskild utredare att se över detta och i augusti -95 lämnades betänkandet *Ny Rättshjälpslag och andra bestämmelser om rättsligt bistånd*, SOU 1995:81, cirka 300 sidor.

Utredningen bestod från början av 12 personer:

- särskilda utredaren, generaldirektör, jurist i botten
- sekreteraren, hovrättsassessor på Justitiedepartementet
- en sakkunnig, kammarrättspresident
- nio experter, alla jurister, som representerade Domstolsväsendet, Försäkringsförbundet, Justitiedepartementet och advokaterna. En av experterna var professor i processrätt.

Vid regeringsskiftet -94 fick den särskilde utredaren en ministerpost och lämnade uppdraget. Han efterträddes av en lagman från Norrtälje tingsrätt. I samband med detta bad den sakkunnige om att bli entledigad. Två ytterligare experter tillkom även under utredningens gång. En av dem skulle representera Domstolsverket, då den expert som tidigare gjort det bytte arbete under utredningens gång (stannade ändå kvar i utredningen). Den andre experten som kom till var advokat. Denne kom med bland annat för att advokaterna skulle få tillfälle att ytterligare bevaka denna för dem viktiga fråga.

De intervjuade tycker att utredningen hade en bred sammansättning som representerade olika intressen. Dominansen av jurister är stor, vilket togs för naturligt, då frågorna var av teknisk art. Hur lagen fungerar i praktiken hade experterna erfarenhet av från sina respektive arbetsfält, enligt en av de intervjuade.

Arbetet med direktivskrivning och rekrytering av personal sköttes inom Justitiedepartementet. Den särskilde utredaren tillfrågade sekreteraren om hon ville delta, eftersom han inte var nöjd med de sekreterare som hade sökt.

Några menar att det kan ha saknats ekonomisk kompetens eller någon statistiker. Det kompensades dock av att utredningen tog hjälp från Domstolsverket och SCB för ekonomiska konsekvensanalyser. Några menar att det kan ha saknats någon konsumentrepresentant, t.ex. från LOs rättsskydd eller från motsvarande på TCO, eller en familjerättsrådgivare.

Sekreteraren framhålls av alla som en mycket skicklig och effektiv kraft. Det var hennes första utredningsuppdrag och hon hade gått kommittéut-

bildningen. Under utredningens gång diskuterades det ifall utredningen, på grund av att arbetsbelastningen var mycket stor, skulle behöva ytterligare en sekreterare. Alla är ense om att det gick bra med en sekreterare till slut i alla fall. Den förste särskilde utredaren framhålls som drivande och entusiasmerande.

Uppdraget och dess bakgrund

Många förändringar har skett sedan den nuvarande lagen om rättshjälp trädde i kraft 1973. Departementet tyckte att den var svåröverskådlig, "ett lapp-täcke". Det behövdes en översyn kring flera frågor, för att göra den enklare och mer lättbegriplig. Och det fanns krav på att besparingar måste göras. Man hade också tidigare misslyckats med att genomdriva det förslag som var utredningens huvudfråga, nämligen att göra rättshjälpen subsidiär till rätts-skyddsförsäkringarna (det vill säga att de angelägenheter som idag omfattas av rättskyddet i första hand ska bekostas av rättsskyddsförsäkringar). Nu gjordes ett nytt försök.

Uppfattningarna skiljer sig något åt om hur pass styrande direktiven var. Det har inte framkommit någon kritik som innebär att de skulle ha varit för styrande. Departementet självt menar att direktiven var styrande, på så sätt att de angav vissa frågor som utredningen skulle se närmare på. Bl.a. skrev man i direktiven att "utredningen bör överväga att göra den allmänna rättshjälpen subsidiär".

En intervjuperson menar att förutsättningarna för att få igenom förslaget om subsidiaritet var bättre nu än tidigare, då direktiven skrevs i ett "besparingsklimat".

Utredningen fick ett tilläggsdirektiv i augusti -94 att särskilt se över ordningen för att utse offentliga biträden.

Arbetet skulle vara avslutat i maj -95, men utredningen fick förlängt till september i och med ordförandebytet. Det var ganska bråttom att få fram ett resultat om besparingar skulle hinna göras i tid.

Deltagarna i utredningen valdes ut för att de skulle representera olika intressen. Det var i praktiken ingen större skillnad mellan sakkunnig och expert i den här utredningen. Därför ersattes inte den sakkunnige när denne bad att få bli entledigad.

Några av de intervjuade menar att frågorna som skulle utredas inte var av den karaktären att de måste förankras i en parlamentarisk kommitté. "Visst är frågorna politiska, men det handlar inte om de stora visionerna." Enligt den särskilde utredaren själv var frågorna dock starkt värderingsladdade. En av de intervjuade pekar på att utredningsuppdraget gavs av den borgerliga fyrtipartiregeringen till en ämbetsman med socialdemokratisk partifärg, så behovet var inte stort för en politisk förankring. De frågor som skulle utredas var till stor del av teknisk karaktär, så någon menar att arbetet kunde utföras effektivare utan politiker. Från departementets sida menar man att uppdraget var så pass stort att det inte fanns resurser inom departementet för att utreda det.

Arbetet inleddes hösten -93. Utredningen sammanträdde i sin helhet vid sammanlagt nio tillfällen. Det blev färre sammanträden i och med bytet av särskilde utredaren. Denne sammankallade dock till två internat som pågick i några dagar, en gång med delar av gruppen och en gång med hela utredningen. Under arbetets gång träffades också sekreteraren och särskilde utredaren tillsammans med delar av expertgruppen.

Sekreteraren upprättade en budget, med hjälp av en kollega. Hon önskar att det skulle finnas viss hjälp med de administrativa sysslor som tog en del tid från det övriga arbetet. Och även med att upprätta en budget. På grund av rumsbrist var hon tvungen att flytta en eller ett par gånger. Vikten av att ha sekreterarkollegor omkring sig för att diskutera frågor och för behovet av dagliga sociala kontakter framhölls. I övrigt framkommer inga speciella synpunkter från någon på lokaler, utrustning och service.

Den särskilde utredaren påbörjade arbetet med att be experterna skriva ner vad de ville få ut av utredningsarbetet, vilka förväntningar de hade. Det upplevdes som ett ovanligt grepp, och det var uppskattat.

Experterna deltog mer i arbetet än i andra utredningar, vilket bland annat var en tillgång för den ensamma sekreteraren, som trots detta hade en mycket stor arbetsbelastning. Alla de intervjuade tycker att det var en tillgång med arbetande experter, även om en tyckte att det kanske inte är rätt att utnyttja dem för hårt, med tanke på de låga arvoden som ges. Den särskilde utredaren själv har framfört den principiella uppfattningen att experter bör ge skriftliga bidrag. I denna utredning kom experterna i regel från andra statliga myndigheter. Därtill medverkade en advokat och en person från försäkringsbranschen.

Utredningen gjorde studiebesök i de nordiska länderna och Holland. Det var dock svårt att göra jämförelser, för systemen skiljer sig väsentligt åt. De träffade representanter för några försäkringsbolag och representanter för Sveriges advokatsamfund.

En hearing angående rättshjälpsfrågor hölls, dit representanter för tingsrätterna i Stockholmsområdet samt Svea hovrätt var inbjudna. Berörda myndigheter besöktes. Sekreteraren gjorde konsekvensanalyser, med hjälp av underlag från experterna och från Rättshjälpsmyndigheten, Domstolsverket och SCB. Inga konsultuppdrag lades ut.

Arbetet blev intensivare ju längre utredningen framskred. Tidspressen blev stor, framförallt för sekreteraren. Hennes arbetsbelastning blev högre i och med bytet av särskild utredare. Det berodde delvis på att han inte i lika stor utsträckning som den förra utredaren var inne på att experterna skulle skriva. Han hade inte heller lika mycket kontakter med sekreteraren och lämnade få kommentarer till det hon hade skrivit.

Uppslutningen var stor i början, men sista våren var få med på sammanträdena (och det hölls också färre sammanträden då, i stället hölls ett par flerdagarsinternat). Väldigt skilda synpunkter fanns i gruppen och det ansågs vara högt i tak.

Bytet av ordförande innebar viss förändring i inriktning och en viss fördröjning under ett övergångsskede. Ett förslag utredningen tidigare hade

varit inne på slopades bland annat. Den nye utredaren använde brainstorm som arbetsmetod. Den användes under de två internat som hölls. Det uppskattades som ett sätt att snabbt driva arbetet framåt under den korta tid som återstod av utredningens arbete.

Många av texterna skrevs successivt och på ett sätt så att de skulle passa in i betänkandet.

Efter det sista avstämningsmötet hade man fortfarande inte helt löst alla frågor, mindre frågor kvarstod. Sekreteraren och utredaren arbetade igenom det sista och det fanns sedan inte tid för ytterligare ett avstämningsmöte så att experterna kunde lämna synpunkter på den slutliga texten. Det kom då in en del punkter som alla inte hade varit med om att diskutera. Dessa punkter kritiserades sedan också av remissinstanserna.

Någon var kritisk till sammanträdena under den sista våren och tyckte att några av dem var bortkastade. Det ska enligt denne ha berott på att särskilde utredaren var lite för mjuk när meningsskiljaktigheter uppstod.

Vad gäller det allmänna direktivet om utredningsförslagets inriktning, som berör ekonomiska konsekvenser av förslag som lämnas, var det en del av hela utredningsuppdraget. Här handlade det inte om fördyringar, utan tvärtom om besparingar. Att sådana beräkningar är svåra att göra tas upp av någon. Denne säger att på det området är kommittéer glada amatörer. Speciellt på det juridiska området där sekreteraren normalt inte är ekonom. Intervjupersonen funderar kring om en möjlighet skulle vara att utredningar skulle ta in hjälp från RRV med sådant, fast säger att nackdelen med det är att det är svårt att sätta sig in i materien för en som inte är kunnig på sakområdet.

De flesta som intervjuats menar att de beaktade EU-aspekter, dock i ringa omfattning, eftersom det inte var helt relevant på området. En säger att det är möjligt att de såg för lite på EU-aspekter. Denne hade hört kritik från annat håll att det finns andra EU-direktiv som berör området, och som inte beaktats av utredningen. En annan säger att EU-aspekter var relevanta och att förslaget strider mot en EU-regel om rättshjälp.

De allmänna direktiven om regionalpolitiska och jämställdhetsaspekter talade man kort om i början och de togs sedan upp på slutet igen. Några korta stycken skrevs om detta. Det framgår att de flesta inte fäst så stort avseende vid dessa aspekter. Och de flesta, men inte alla, tycker att de inte hade så stor relevans.

En säger att de allmänna direktiven är lite som att man kastar in jästen efter degen, och menar att utredningen ska rikta in sig på huvudfrågan, annars vågar man kanske inte lägga fram tillräckligt spetsiga lösningar. Det framförs också att det är svårt när kommittén är dominerad av jurister att göra en fullständig bedömning utifrån direktiven om jämställdhet och regionalpolitik.

Arvodena upplevs av de flesta som låga och någon tycker att staten utnyttjar människors intresse och idealitet. Andra konstaterar mest att det är som det är.

Remissbehandling och efterarbete

Betänkandet gick ut på remiss direkt efter att det hade lagts, till mellan 40

och 50 remissinstanser. Det kom in svar från ungefär ytterligare tio instanser. Sekreteraren gjorde remissammanställningen som vid intervjutillfället (mars -96) nästan var färdig. De förenklingar som betänkandet föreslog var många av remissinstanserna med på. Många ogillade dock de nivåer som föreslogs. Det mest kontroversiella förslaget om subsidiaritet var ungefär hälften emot, åtminstone i vissa delar. Vissa andra förslag är också ungefär hälften emot och hälften för. RRV finner betänkandet svåröverskådligt, men har annars inga stora invändningar. De pekar på att vissa förslag har oklarheter eller bör förstärkas.

Vid tidpunkten för intervjuerna (april -96) pågick arbetet med lagrådsremissen och proposition skall läggas hösten 1996.

Bedömningar av utredningsresultatet

De intervjuade menar att betänkandet innehåller det som direktiven efterfrågar. Några säger att taxsystemet kunde ha utvärderats bättre, men att detta under de rådande tidsramarna inte skulle prioriteras. Att döma av de intervjuade är betänkandet förhållandevis lättillgängligt och välskrivet. En person jämför med till exempel med Grupptalanutredningen och menar att det betänkandet är mycket längre och svårare att ta till sig.

Experterna tilläts inte avge särskilda yttranden utan skiljaktigheter bakades in i betänkandetexten. Den särskilde utredaren tycker att särskilda yttranden får oproportionerligt utrymme om de står separat. Det är det som media först slår upp och läser. De flesta av de intervjuade tycker att det var OK att göra så, dock inte alla.

Beräkningar gjordes på vilka ekonomiska konsekvenser olika förslag skulle innebära. Någon framhåller att detta dock inte gjordes vad gäller förslaget att ersättning till ett rättshjälpsbiträde ska ha ett tak på högst 100.000:-. En annan åsikt var att man kanske borde ha försökt studera vilka effekterna skulle bli av subsidiaritetsreformen. Ett annat påpekande är att den statistik från SCB, som förslaget om att genomföra subsidiaritet bygger på, var från -92. Nyare statistik fanns inte, men den intervjuade menar att mycket har hänt sedan dess och att nyare siffror hade kunnat tas fram genom t.ex. en marknadsundersökning.

En annan kritik som framförs är att man inte borde ta bort kostnader på ett håll om det innebär fördringar på annat håll. Det hävdades att utredningar inte analyserar de samhällsekonomiska konsekvenserna utan enbart ser på vad åtgärder har för konsekvenser inom det aktuella anslaget.

På departementet är man beredd att göra vissa förändringar till följd av remisskritiken. Uppfattningarna skiljer sig åt hur pass stora förändringar som behöver göras i förslagen.

Bedömningar av själva utredningsarbetet

De förhållanden intervjupersonerna nämnt som kan ha verkat främjande för kvalitet och användbarhet hos utredningsarbetet är

- den breda sammansättningen i gruppen, där olika intressen och erfarenheter

- väl vald ordförande och sekreterare
- de intensiva ”brainstorming”-internat som hölls två gånger under slutet av utredningsarbetet, då man behövde komma fram till ett resultat
- att de flesta experterna i utredningen deltog i det skrivande arbetet.

De faktorer som anses kunna ha verkat hämmande är följande.

- Eventuellt saknades någon som hade mer kompetens inom ekonomi eller statistik och eventuellt någon mer konsumentrepresentant, enligt några
- Bytet av särskild utredare gjorde att arbetet avstannade under en tid, men utredningen fick i och för sig förlängd tid. Bytet innebar också en ökad arbetsbelastning för sekreteraren.
- Om tidspressen verkade hämmande är svårt att konkret peka på. Ett exempel finns. Det var att man, som nämnts, inte riktigt hann gå igenom alla frågor under det sista mötet då alla var samlade. Ett sista avstämningsmöte efter detta hanns inte med, vilket ledde till att en del mindre punkter, som inte alla kände till, smög sig in i betänkandet . Dessa blev också kritiserade av remissinstanserna.

B 4 EU-gränskontrollutredningen (Ju 1994:01)

Fallstudien är gjord av SIPU Utvärdering AB. Några kompletteringar har tillförts efter kontakter med kommitténs ordförande.

Korta fakta om kommittén

Kommittén hade till uppdrag att utreda hur Sverige, vid ett medlemskap i EU, ska förhindra att den fria rörligheten av personer och varor inom EU leder till ett ökat inflöde av narkotika och illegala varor. Uppdraget rörde endast kontroll av trafiken över Sveriges gränser mot EUs medlemsländer, den s.k. inre gränskontrollen. I uppgiften ingick att överväga både om lagstiftningen behövde ändras och vilka praktiska former för gränskontrollen som är lämpliga och tillåtna.

Utredningsdirektiven beslöts den 2 december 1993. En lägesrapport lämnades till Justitiedepartementet i juli 1994. Betänkandet (SOU 1994:131) *Skyddet vid den inre gränsen*, på omkring 370 sidor, lämnades i september 1994.

Kommittén hade en parlamentarisk sammansättning med en lagman som ordförande och åtta ledamöter, som representerade de sju dåvarande riksdagspartierna. Nio experter, huvudsakligen jurister, hämtade från bland annat domstolar, berörda myndigheter och departement knöts till kommittén. Sekretariatet utgjordes av två personer, bägge hovrättsassessorer. Den ena deltog från början och till strax före slutet, den andra tjänstgjorde från den första april -94 och till slutet. Inga konsulter anlätades. Utöver sekreterarna skrev flera av experterna delar av betänkandet.

Enligt direktiven skulle utredningen vara klar den sista maj. På begäran av kommittén förlängdes tiden till den sista september 1994.

Arbetet med direktivskrivning och rekrytering av personal till utredningen sköttes inom Justitiedepartementet.

Uppdraget och dess bakgrund

Motivet till utredningen var bland annat att den dåvarande lagstiftningen om varusmuggling och gränskontroll inte skulle gå att ha kvar om Sverige blev medlem i EU. Vidare skulle ny lagstiftning kunna komma att behövas för att då genomföra s.k. kompensatoriska åtgärder (åtgärder som kompenserar för att möjligheterna till bland annat stickprovskontroller minskar starkt). Det rör sig om utvecklad kriminalunderrättelsetjänst, ökat samarbete mellan myndigheter, informationssystem m.m.

Detta kom fram i en rapport från en interdepartemental arbetsgrupp, Gränskontrollgruppen, som redovisades i november 1993. Arbetsgruppen påvisade behov av ytterligare utredningsarbete rörande dels den yttre gränsen – mot länder utanför EU – dels den inre gränsen.

Utredningsarbetet måste bedrivas skyndsamt för att nya lagar skulle kunna träda i kraft den 1 januari 1995, om Sverige blev medlem i EU då. I bak-

grunden fanns också en allmän önskan att skapa klarhet kring möjligheterna för Sverige att behålla ett tillfredsställande gränsskydd även som medlem av EU. Riskerna för ökad vapen- och narkotikasmuggling hörde nämligen till de hetaste frågorna i debatten om ett svenskt medlemskap i EU.

Till skillnad från frågan om medlemskap i EU uppfattade vi att utredningens ämne inte var partiskiljande. Däremot fanns andra skäl för en parlamentarisk sammansättning av kommittén. Frågor om tvångsmedel och rättssäkerhet är alltid politiskt känsliga. Dessutom framfördes det som en fördel att öka politikernas kunskapsmässiga beredskap när det gäller tillämpningen av EU:s regler på ett uppmärksammat område.

Arbetsformer och tidsramar

Ordföranden var en rutinerad utredare. Han gjorde tidigt en innehållsförteckning och delade ut ansvaret för att skriva de olika avsnitten till olika medlemmar i utredningen. En av sekreterarna hade också utredningsvana. Skrivarbetet utfördes av sekreterarna och – vilket framhölls som ovanligt – av ordföranden själv och fyra av experterna. Det sistnämnda gällde framför allt motiveringar och överväganden. Denna arbetsfördelning uppfattades som nödvändig för att klara den mycket starka tidspressen.

Den ursprungliga tidsplanen innebar att betänkandet skulle vara klart i maj 1994. Den uppfattades som orealistisk och utredningen fick därför tidigt uppdraget förlängt till september samma år, dvs strax före folkomröstningen om Sveriges medlemskap i EU. Villkoret var att en lägesrapport lämnades.

Vissa tidsfördröjningar inträffade i inledningsskedet. Att utse de parlamentariska ledamöterna tog viss tid och de kunde delta först från mitten av februari. Den ena sekreteraren kunde på grund av andra åtaganden inte börja förrän den 1 april. Den faktiska tiden för utredningsarbetet minskade därför till omkring åtta månader, inklusive semesterperioden. Om tiden räknas från det att parlamentarikerna förordnades fick utredningen efter förlängningen bara cirka sex månader *netto* för att ta fram förslag.

Budgeten upprättades av den ena sekreteraren. Enligt de intervjuade uppfattades budgeten inte som en begränsning när det gällde att bedriva ett högkvalitativt utredningsarbete. Det var istället den snäva tidsramen som begränsade arbetet.

Sekreterarna satt i departementens gemensamma utredningsavdelning i Malmö. Sammanträden hölls med 3–4 veckors mellanrum i Stockholm. Vi har inte uppfattat någon kritik mot lokaler, utrustning och service, snarare tvärtom. Utredningsavdelningen var bra utrustad och det fanns god tillgång till erfarna kollegor, som kunde ge råd. AssistentserVICEN var också bra ordnad.

Inga konsultuppdrag lades ut. Ordföranden, sekretariatet och sammanlagt ett par av (de skrivande) experterna gjorde några studieresor till andra EU-länder för att se hur de löst de problem som omfattades av utredningsuppdraget.

Kommittén fick dispens från de krav på analyser av ekonomiska konsekvenser, som ställs i de allmänna direktiven om utredningsförslagets inriktning. EU-frågorna ingick i själva utredningsuppdraget. Vid våra intervjuer

kom det inte fram att kommittén vidtagit några särskilda åtgärder med anledning av de övriga allmänna kommittédirektiven.

De snäva tidsramarna gjorde det praktiskt omöjligt att genomföra andra empiriska studier än studieresorna. Tidsramarna medförde vidare att alla relevanta varugrupper, såvitt vi förstått, inte kunde utredas på ett från lagstiftningssynpunkt helt tillfredsställande sätt. Utredningen prioriterade de politiskt mest uppmärksammade varugrupperna.

Våra intervjupersoner var genomgående positiva till arbetets uppläggning, till ordförandens sätt att leda arbetet och till sekretariatets och de skrivande experternas arbete. De ansåg också att utredningen hade alla de experter som behövdes.

Remissbehandling och efterarbete

Betänkandet överlämnades till Justitiedepartementet. Det innehöll två reservationer. Under utredningens gång kom det fram att hela ärendet och den lagstiftning som behövdes mer låg inom Finansdepartementets ansvarsområde. Finansdepartementet övertog därför enligt överenskommelse med Justitiedepartementet den vidare beredningen (remissbehandling, lagrådsremiss och proposition).

Betänkandet remissbehandlades. 51 instanser yttrade sig. Yttrandena sammanfattades i en separat remissammanställning, som gjordes inom Finansdepartementet. Remisskritiken var blandat positiv och negativ. Många var bland annat kritiska mot utredningens förslag att kontroller – i motsats till tidigare – skulle vara tillåtna bara om någon form av misstanke föreligger. Där hade utredningen, som en intervjuperson uttryckte det, ”lagt sig alltför platt för EUs regler” och övertolkat innebörden i dem. Vidare fanns kritik mot att vissa varugrupper inte granskats. Flera betonade att effekterna av de föreslagna kompensatoriska åtgärderna hade stor betydelse vid deras bedömning av hela förslaget om förändrade bestämmelser av gränskontrollen. Dessa kompensatoriska åtgärder kunde ju dock ännu inte konstateras. En annan intervjuperson beskrev remissopinionen som ”surt grinig” och inriktad på mycket kontroll och bevakning av egna positioner. RRV efterlyste bland annat en ekonomisk analys av konsekvenserna av tullens EU-anpassning och en kvantitativt grundad analys av de kompensatoriska åtgärdernas effektivitet.

Hösten 1994 – innan remissbehandlingen av detta betänkande var klar – lades en proposition om övergångsbestämmelser på tullagstiftningens område från och med den 1 januari 1995. Något senare beslöt riksdagen om ändrad organisation och resurstilldelning för Tullverket. En proposition som bygger på betänkandet, prop. 1995/96:166 Tullens befogenheter vid den inre gränsen, lades i april 1996. Den bygger i stort på övergångsbestämmelserna. (På vissa kontroversiella punkter, som uppmärksammats i remissbehandlingen, avviker propositionen från kommitténs förslag. Det gäller bland annat att misstanke inte behöver föreligga för att stickprovskontroll skall få göras. En annan avvikelse gäller att villkoren för att myndigheter ska få tillgång till transportföretagens bokningslistor – en s.k. kompensatorisk åtgärd – ställs lägre än vad kommittén föreslog.)

Betänkandet har allmänt bedömts som ett fullgott utredningsarbete av dem vi intervjuat. Såväl ordförandens som sekretariatets insatser har prisats. Vi har tolkat de intervjuades kommentarer så att direktiven, med tanke på den korta utredningstiden, har uppfyllts väl. De två reservationerna rubbar inte bilden av att kommittén i huvudsak varit enig i allmänt kontroversiella och lagtekniskt besvärliga frågor.

Propositionens avvikelser från kommitténs förslag rör kontroversiella punkter som förebådades i både reservationerna och remissyttrandena (se ovan). Dessa avvikelser går enligt våra intervjupersoner inte utanför det normala. De har också beskrivit utredningsarbetet som mycket användbart för regeringskansliet.

Bedömningar av själva utredningsarbetet

I våra intervjuer har vi särskilt uppmärksammat faktorer som enligt intervjupersonerna *kan* ha främjat respektive hämrat kvalitet och användbarhet hos utredningsarbetet.

Bland *främjande* faktorer vill vi nämna följande.

Den goda tillgången på juridisk expertis torde ha bäddat för användbara lagförslag. Att även experter kunde delta i studieresorna ansågs ha ökat utbytet för kommitténs del. Det starka parlamentariska inslaget bör ha varit ägnat att förankra förslagen väl i riksdagen, även om propositionen på några punkter avviker från kommitténs förslag. Dessutom har vi fått synpunkten att parlamentarikerna tillförde både lokal förankring i berörda delar av Sverige och en del allmänna kunskaper och erfarenheter. Det sistnämnda upplevdes som användbart för de jurister som skrev betänkande och lagförslag.

Ordförandens och sekretariatets kompetens, sättet att lägga upp och leda arbetet och den goda och konstruktiva stämningen i kommittéarbetet har lovordats av flera. Utredarmiljön vid departementens utredningsavdelning i Malmö har uppfattats som positiv. Vi har också fått synpunkten att användbarheten kan ha främjats av ett aktivt deltagande bland de experter som förordnats från respektive departement.

Bland förhållanden som kan ha verkat *hämmande* vill vi nämna följande

Utredningsarbetet initierades och startades av ett departement. Ärendet fördes sedan över till ett annat när utredningsresultaten skulle användas. Vi har fått synpunkten att ett sådant dubbelkommando kan göra det svårt för utredningen att lösa sin uppgift och i värsta fall även att använda resultatet.

Effekterna av den korta utredningstiden har vi redan berört. Bland annat hann man inte med att samla in något empiriskt material, utöver vad som kom fram genom studieresorna. Vissa varugrupper blev inte fullständigt utredda. Vi har från flera fått synpunkten att ett år netto – i stället för som här sex eller åtta månader – bör vara minimtiden för en utredning. Såvitt vi förstått orsakades tidspressen både av tidtabellen för EU-inträdet och av en olycklig kombination av dålig framförhållning och långsam rekryteringsprocess.

Till följd av bland annat den korta tiden fick utredningen dispens från de

allmänna kommittédirektiven när det gäller att analysera de ekonomiska konsekvenserna av sina förslag. Vid remissbehandlingen kom också kritik mot att beslutsunderlaget därigenom blev magrare än avsett.

1997/98:RR3
Bilaga 2

Kompletterande synpunkter från kommitténs ordförande

Kommitténs ordförande har med anledning av fallstudien bl.a. framhållit att den fråga som skulle utredas har ett långtidsperspektiv, vilket betyder att den kan komma att aktualiseras igen i nya konstellationer. Generellt betonas de svårigheter som skapas genom de korta utredningstiderna, som bl.a. medför risker för kommittéväsandets renommé.

B 5 Kommittén om färjetrafiken till och från Gotland (K 1993:07) ”Gotlandstrafikutredningen”

Fallstudien är gjord av SIPU Utvärdering AB.

Korta fakta om kommittén

Utredningens uppdrag var att utarbeta förslag till långsiktiga lösningar för färjetrafiken till och från Gotland. Snart skulle det gällande avtalet med Nordström & Thulin gå ut. Inför en ny upphandling ville man få fram förslag till utformningen av trafiken.

Utgångspunkten skulle vara en bra person- och godstrafikförsörjning till låg kostnad för staten. Utredningen skulle beakta trafikpolitiska mål såsom en tillfredsställande trafikförsörjning till lägsta samhällsekonomiska kostnad och regional balans, och ta hänsyn till aspekter som främjar turism och näringsliv på Gotland. Den skulle redovisa alternativa trafiklösningar och ersättningsmetoder som medger konkurrensneutralitet och som underlättar för konkurrens i trafiken. Utredningen skulle också beakta utvecklingen av den internationella färjetrafiken i Östersjön och redovisa förutsättningarna för Gotlandstrafiken att integreras med den internationella trafiken. Möjligheterna till en ökad regional samverkan skulle också undersökas.

I juni 1993 fick Kommunikationsdepartementet i uppdrag av regeringen att tillkalla kommittén, som skulle vara parlamentarisk. Betänkandet *Framtidsanpassad Gotlandstrafik*, SOU 1995:42, ca 200 sidor lämnades i april 1995.

Kommittén bestod från början av 11 personer samt två sekreterare:

- ordföranden, representant för kds och tidigare ledamot i trafikutskottet
- åtta ledamöter, alla politiker på hel- eller deltid, varav några numera pensionerade. Fyra av ledamöterna var gotlänningar.
- två experter, en från Sjöfartsverket samt kommunikationsdirektören på länsstyrelsen på Gotland.

Huvudsekreteraren var jurist (kammarrättsassessor) på Kommunikationsdepartementet. Den biträdande sekreteraren var civilingenjör, konsult i logistik.

Efter regeringsskiftet -94 tillsattes en ny ordförande, som representerade Socialdemokraterna. Han hade tidigare varit ordförande i trafikutskottet. I samband med detta entledigades Ny demokratis ledamot och tre andra ledamöter tillsattes, som bättre representerade den nya sammansättningen i riksdagen. Den nye ordföranden begärde också – vilket beviljades – att en expert skulle knytas till utredningen, en person som var föredragande i trafikutskottet.

En konsult anlätades för en analys av bland annat de regionala aspekterna på färjekommunikationerna och framtida transportbehov på Gotland.

Utredningen fick i uppdrag att vara klar i december -94, men i och med ordförandebytet fick man förlängd tid t.o.m. april -95.

Gotlandstrafiken har alltid varit en fråga som engagerat många i trafikutskottet och många har skrivit motioner om den. Frågan har utretts tidigare, dels inför att trafiken skulle upphandlas för ungefär tio år sedan, dels ganska nyligen av Sjöfartsverket. Sjöfartsverkets utredning var inte avsedd som ett underlag för den upphandling som skulle påbörjas under 1996, så det fanns ytterligare behov att utreda detta.

Man ville ha en parlamentarisk kommitté där gotlänningarna blev väl representerade, för att nå så bred enighet som möjligt.

Direktiven skrevs av Kommunikationsdepartementet och rekryteringen sköttes därifrån. De intervjuade anser att direktiven var öppna och inte för styrande. Från Kommunikationsdepartementets sida tyckte man att riksdagens önskemål var för allmänt hållna, vilket gjorde det svårt för departementet att göra direktiven tillräckligt specifika. Departementet ville hellre först ha en dialog med representanter från Gotland, för att senare tillsätta en utredning när man visste lite mer vad man ville få ut av den. Riksdagen ansåg dock att detta skulle lösas inom kommitténs ramar. Ingen från departementet satt med i kommittén.

Från departementets sida tycker man annars att det i allmänhet är bra att en departementstjänsteman sitter med i utredningar för att förklara hur man menat när direktiven skrevs – utan att för den skull gå in och styra för mycket. Ett exempel på ett annat utredningsuppdrag tas upp under en av våra intervjuer, där den intervjuade menar att direktiven var för vida och att utredningsuppdraget då nästan blev omöjligt.

Utredningen fick inga tilläggsdirektiv.

Under utredningens gång begärde utredningen att även få se på flygtrafikfrågor. Man menade att det var viktigt att ta ett samlat grepp på trafiken för att bättre kunna bedöma hur färjetrafiken borde framtidsanpassas. Regeringen avslog denna begäran (i juni -94).

Att kommittén utökades med flera ledamöter i samband med regeringsskiftet hade politiska skäl och betydde enligt de intervjuade inget särskilt för själva arbetet. Att ordföranden byttes ut berodde naturligtvis också på detta. Sekreteraren hade inga kunskaper på området och heller inte den förste ordföranden, det hade däremot den biträdande sekreteraren. Alla de intervjuade hade erfarenhet av andra utredningsuppdrag. Sekreteraren hade inte gått kommittéutbildningen.

Arbetsformer och tidsramar

Från det att utredningen tillsattes tog det bortåt ett halvår innan arbetet kom i gång. Ingen av de intervjuade har säkert kunnat ange vad det berodde på.

Tempot var ganska lugnt i början. Dels behövde sekretariatet sätta sig in i frågan, dels öppnade ordföranden ganska sökande. Han hade en lyhörd ledarstil. Tempot ökade betydligt när den nye ordföranden tillträdde. Det berodde på att han hade en mer drivande ledarstil, och kanske också på att utredningen kom in i sitt slutskede. Inga beslut hade tagits när den nye ordföranden tillträdde, vilket förvånade denne. Det blev en del tidspress på slutet,

vilket de intervjuade i och för sig inte tror är särskilt ovanligt.

Utredningen gjorde besök på Gotland och träffade företrädare för näringsliv, myndigheter och allmänhet. Man gjorde studiebesök på gotländska företag. Man hade ett stort antal informella kontakter med olika intressenter på Gotland och fastlandet. Ett seminarium om den framtida Gotlandstrafiken anordnades. Man gjorde studiebesök på berörda fastlandsorter och provåkade en höghastighetsfärja. En konsult togs som nämnts in för att analysera de regionala aspekterna på färjekommunikationerna samt stödsystemet. Han undersökte också möjligheterna av en integrering av Gotlandstrafiken med internationell Östersjötrafik.

Vad gäller de allmänna direktiven var de regionalpolitiska ju en del av hela uppdraget. Relevanta EU-aspekter som beaktades var dels EU:s bestämmelser om öcabotage, vilket innebär att flera andra rederier, även utländska, kan få möjlighet att trafikera Gotland med statsstöd. Utredningen föreslog att lagen om linjesjöfart på Gotland anpassas till EU:s bestämmelser om öcabotage. Utredningen föreslog dels också en successiv avveckling av Gotlandstillägget (alla varor som fraktas i Sverige får betala en avgift för att subventionera Gotlandstrafiken), en typ av subvention som EU inte tillåter.

Jämställdhetsaspekten ansågs inte relevant här. En resonerade kring detta och sa att båttrafiken serverar de passagerare som har det sämre ställt i större utsträckning. Kvinnor är i allmänhet ekonomiskt svagare. Här behövdes dock inte just kvinnor pekas ut, de ingår bland dem som beaktades. Ekonomiska konsekvenser räknade man på. Vi tar upp mer om dessa längre fram.

Utredningen sammanträdde ungefär en gång i månaden, totalt 13–15 gånger. Sammanträdena förbereddes av sekreteraren, som skrev texter, och ordföranden, som hon diskuterade dessa med. Uppslutningen och engagemanget på sammanträdena var stort. Det medförde långa diskussioner, dock mestadels i en samarbetsvillig anda.

Det fanns tre arbetsgrupper i utredningen:

- Sekretariatet, ordföranden och experten
- Biträdande sekreteraren, de sakkunniga och en av ledamöterna (räknade på konsekvensanalyser, de var mest kunniga på detta)
- Övriga kommittémedlemmar.

Ordföranden (åtminstone den andra) hade kontinuerliga kontakter med departementet. Sekreteraren gick igenom lagförslaget i betänkandet med en språk-expert.

Någon tycker att arbetet hade kunnat göras på ett år. En annan resonerar om att arbetet kanske hade gått snabbare om det inte varit valår, som medförde ordförandebytet.

En intervjuperson kritiserar underlaget till konsekvensanalyserna som sekretariatet presenterade för ledamöterna. Intervjupersonen menar att det var odaterat och alldeles för ostrukturerat. Det berodde på att sekreterarna inte var vana utredare, menade denne. Den andra arbetsgruppen arbetade med att få ordning på alla dessa siffror, och de blev bättre, men inte helt bra. Kritik från ett annat håll är att mötesdeltagarna inte alltid fick material före sammanträdena, vilket inte upplevdes vara bra för effektiviteten. Sekreteraren får i övrigt mycket bra omdömen av de intervjuade.

Inga speciella kommentarer lämnas när det gäller lokaler, utrustning och

service, förutom att sekreteraren behövde ta hjälp för att ta fram tabeller och diagram. Hon hade inte den kunskapen och något forum för sådan hjälp fanns inte. Hjälpen fick hon själv söka rätt på. Hon tycker att dessa delar i betänkandet hade kunnat göras bättre.

Alla tycker att arvoden är låga, och någon tycker det är mer allvarligt än de andra.

Remissbehandling och efterarbete

Omedelbart efter att betänkandet lagts skickade departementet det till ett 40-tal remissinstanser, i maj -95. Mellan 45 och 50 kom in med remissvar (remisstiden gick ut sista augusti -95). Utredningen och remissvaren låg till grund för propositionen, som i stort har följt utredningsförslaget, men som inte har anammat allt. Det stora undantaget är att förslaget att gotlänningarna själva ska ta ansvaret för trafiken inte kom med i propositionen. Propositionen lämnades till riksdagen i oktober och den antogs i december. Processen efter det att betänkandet hade lämnats gick ganska snabbt, beroende på att man behövde ta ställning före årsskiftet då avtalet med det rederi som för närvarande trafikerar Gotland skulle sägas upp.

I remissvaren finns en förståelse för betänkandet, samtidigt som olika intressen bevakar sina frågor. RRV instämde i bedömningen att det behövs två färjelinjer och att besluten bör föras närmare de huvudsakliga användarna, samt att högstprisregeln och Gotlandstillägget bör avskaffas. Däremot tycker de sig inte, utifrån betänkandets underlag, kunna ta ställning till om det som bastrafik ska ingå passagerartrafik på dagtid. (Sådan trafik går sedan mitten av april -96). De menar att en samlad bedömning av framtida passagerarunderlag för både flyg och båt bör göras. Andra remissinstanser (Luftfartsverket och NUTEK) kritiserar att utredningen inte betraktade båt och flyg sammantaget. På ytterligare några punkter anser RRV att utredningens underlag inte är tillräckligt för att de ska kunna ta ställning.

Gotlandstrafiken avgjordes inte i och med riksdagsbeslutet. Beslutet innebär endast riktlinjer inför den kommande upphandlingen.

Bedömningar av utredningsresultatet

De intervjuade tycker att betänkandet ”landade” ganska bra till slut. Det finns samtidigt en del synpunkter från några. Några menar att förslagen var ganska allmänna till sin karaktär. Exempelvis har man bestämt att två fastlandshamnar ska trafikeras. Det är dock inte helt avgjort vilka hamnar det blir, vilket innebär att det fortfarande finns en del beslut kvar att fatta.

Några reservationer och särskilda yttranden kom till på slutet och meningarna går isär om vad de stod för. En säger att det nog var profilyttringar som en del kände sig tvungna att skriva. En annan tillmäter dem större vikt och pekar på att några av ledamöterna, såväl gotlänningar som fastlänningar, gick ihop över blockgränserna i sina reservationer.

En tycker att de ekonomiska konsekvensanalyserna är behäftade med stora osäkerheter och att de borde ha ifrågasatts tydligare i betänkandet. Intervjupersonen menar att de kan väcka ogrundade förhoppningar om att det går att

Bedömningar av själva utredningsarbetet

De förhållanden intervjupersonerna har nämnt som kan ha verkat främjande för kvalitet och användbarhet hos utredningsarbetet är följande.

- Kommitténs sammansättning. De intervjuade upplever inte att någon kompetens saknades.
- Att kommittén var parlamentarisk möjliggjorde en förankring så att chansen för att förslagen skulle gå igenom ökade.
- Att gotlänningarna fick en bred representation möjliggjorde också en förankring.
- Den expert som togs in vid ordförandebytet. Han var kunnig i frågorna och van vid utredningsarbete.

Bland möjliga hämmande faktorer som intervjupersonerna nämnt ser vi följande.

- Kan det underlag som presenterades halta på grund av att man inte tittade på flyg och båt sammantaget? frågar sig några. RRVs och andras remisskritik antyder också detta.
- Ibland fick inte mötesdeltagarna material i förväg utan direkt vid sammanträdena. En del material var ostrukturerat och odaterat siffermaterial. Den lilla expertgruppen ägnade sig på slutet åt att bringa ordning i detta material. Åsikten har framförts att det inte blev helt bra. En annan åsikt är att för mycket tid ägnades åt detta.
- Enligt några var förslagen i betänkandet öppna. Var de alltför öppna? Det återstår fortfarande en del frågor som beslutsfattarna ska ta ställning till, exempelvis vilka fastlandshamnar som ska trafikeras, framhåller en av de intervjuade.

B 6 Vägtullsutredningen (K 1994:03)

Fallstudien har gjorts av SIPU Utvärdering AB. Några kompletteringar har tillförts efter kontakter med den särskilde utredaren.

Korta fakta om utredningen

Vägtullsutredningen tillsattes för att utreda och lägga förslag kring vägtullar i Stockholms- och Göteborgsregionen. Utredningen skulle ta sin utgångspunkt i de så kallade storstadsöverenskommelserna (Dennis- och Göteborgsöverenskommelsen) och i Vägverkets tidigare gjorda kostnadsberäkningar. Enligt direktiven skulle Vägtullsutredningen utreda vägtullar ur teknisk, juridisk, ekonomisk och skatte- och miljösynpunkt. Utredningen skulle bland annat lämna förslag till lagstiftning.

Utredningen fick senare tilläggsdirektiv, vilket innebar att den också skulle utreda möjligheten till tillfällig förstärkt finansiering i Dennispaketet, tills dess att vägtullssystemet tas i drift, samt att pröva andra lösningar än vägtullar i Göteborgsregionen.

En särskild utredare tillsattes för att leda utredningen. Utredaren hade varit statssekreterare på Kommunikationsdepartementet under tiden för storstadsöverenskommelserna och hade därför god kännedom om sakområdet. Till sin hjälp hade han elva experter, två sekreterare och en biträdande sekreterare. Bland experterna fanns representanter för Kommunikations-, Justitie-, Finans- och Miljö- och naturresursdepartementen, Vägverket, Institutet för transportforskning, Stockholms läns landsting och Göteborgs kommunalförbund.

Beslut om direktiv togs i mars 1994. Utredningen tillsattes i maj samma år. Ett första delbetänkande, *Vägtullar i Stockholmsregionen* (SOU 1994:142), lämnades i november 1994. Beslut om tilläggsdirektiv om alternativ till vägtullar i Göteborg togs i februari 1995. Beslut om tilläggsdirektiv om tillfällig förstärkning av finansieringen i Dennispaketet togs i maj 1995. Slutbetänkandet, *Finansieringslösningar för Göteborgs- och Dennisöverenskommelserna* (SOU 1995:82) lämnades i augusti 1995. Delbetänkandet omfattade 130 sidor exklusive bilagor, slutbetänkandet omfattade 113 sidor exklusive bilagor.

Rekrytering och författande av direktiv sköttes av Kommunikationsdepartementet.

Konsulter anlätades för vissa tekniska kartläggningar.

Upphov och direktiv

Som en grund för utredningsuppdraget låg de så kallade storstadsöverenskommelserna, Dennisöverenskommelsen i Stockholm och Göteborgsöverenskommelsen, samt propositionen Finansiering av vissa väginvesteringar i Stockholms län m.m. För att intentionerna i dessa överenskommelser skulle kunna förverkligas ansåg man att vissa tekniska, juridiska och ekono-

miska frågor samt skatte- och miljöfrågor behövde belysas ytterligare. ”Det återstod en mängd knutar att lösa efter de politiska uppgörelserna”, som en av de intervjuade uttryckte det. Det fanns också stora mängder material som producerats i samband med storstadsöverenskommelserna. Detta rymde frågor att arbeta vidare med och skulle enligt direktiven bilda underlag för utredningsarbetet.

Efter storstadsöverenskommelserna utarbetade Kommunikationsdepartementet en modell för lagstiftning inför det fortsatta arbetet. Förslaget remissbehandlades och en departementspromemoria skrevs, med principiella resonemang om lagstiftning och finansiering. Men i detta skede ansåg regeringen att för en generell lag räckte inte detta som underlag. För att få en djupare och mer allsidig belysning tillsattes därför en särskild utredare.

Ytterligare ett skäl som nämnts till att utredningen tillsattes var att Vägverket hade varit förhållandevis ensamma på arenan när det gällde att ta fram material i frågan. De betraktades av vissa som partiska. Det var därför angeläget att en oberoende utredning prövade olika delfrågor. Detta har också sagts motivera att man uppdrog åt andra än Vägverket att göra undersökningar för utredningens räkning.

Direktiven var hårt styrande i så motto att storstadsöverenskommelserna, som var resultat av omfattande politiskt kompromissarbete, skulle gälla. Utredningen skulle alltså inte ompröva överenskommelsernas innehåll utan pröva framför allt tekniska och ekonomiska förutsättningar för vägtullar. Miljöaspekter skulle beaktas i den mån de inte äventyrade de ekonomiska målen. Detta har av en av intervjupersonerna betraktats som motsägelsefullt och flera har lyft fram ett dilemma och en central fråga för utredningen: ska vägtullarna finansiera trafikinvesteringarna eller styra trafiken mot ett mer miljövänligt trafikflöde? Skrivningarna i direktiven framhåller alltså finansieringen.

Förslaget till direktiv bereddes av flera departement, då frågan rörde flera sakområden. Samtidigt var riktlinjerna redan då hårt styrande, framför allt av de tidigare uppgörelserna, vilket minskade de enskilda departementens handlingsutrymme.

Tilläggsdirektiven kom enligt några av intervjupersonerna till för att utredningen skulle kunna hantera den politiska process som pågick på lokal och regional nivå. I Göteborg fanns beslut på att man skulle pröva alternativ till vägtullar. Därför krävdes skrivningar i utredningsdirektiven som tillät detta även för utredningen, för att möjliggöra en dialog mellan utredningen och de lokala och regionala parterna. Tilläggsdirektiven kom till i samråd mellan utredaren och Kommunikationsdepartementet.

Av de allmänna direktiven beaktades endast direktiven om EU-frågor i särskild ordning genom att utredningen såg på hur förslaget till lagstiftning förhöll sig till gällande EU-rätt. Regionala och ekonomiska frågor låg i själva utredningsuppdraget. Jämställdhetsaspekter beaktades inte över huvud taget.

Någon av intervjupersonerna har framfört att styrningen var hård när det gällde tiden. Det fanns ett tänkt kommande riksdagsbeslut om statsgarantier för storstadsöverenskommelserna, vilket krävde lagstiftning. Riksdagen hade också efterfrågat lagstiftning under en längre tid. Dessutom var det angeläget med ett snabbt resultat för att Vägverket skulle hinna upphandla och utveckla

tekniska system, exempelvis utrustning vid tullstationerna, för att hålla den tidsplan som anges i storstadsöverenskommelserna. Det tog också tid för utredningen att komma i gång, det tog tid att frigöra personer som kunde engagera sig i utredningen och det fanns stora mängder material som särskilt sekreterarna var tvungna att sätta sig in i. Den hårda tidspressen gällde framför allt delbetänkandet som innehöll förslag till lagstiftning. Båda betänkandena försenades. Vi återkommer till tidsramarna.

Det var en förhållandevis stor andel departementstjänstemän i utredningen. Detta med anledning av att frågan var känslig och dessutom berörde flera sakområden. En av de intervjuade framhåller att departementstjänstemännens roll var att representera olika intressen. Flera betonar dock att experterna inte satt med i utredningen för att företräda intressen, utan för att bistå med kunskap om olika sakområden. De var till övervägande delen jurister. Experternas kontaktnät har också beskrivits som betydelsefullt. En av de intervjuade påpekar att de ”riktiga” sårntressena – miljörörelsen, motororganisationerna, näringslivet etc – lämnades utanför utredningen. Utredningen hade kontakter med dessa under utredningens gång.

Sammansättningen bedöms i stort vara väl komponerad och ändamålsenlig för direktiven. Några invändningar har dock framkommit vid intervjuerna.

En intervjuperson menar att någon ytterligare person som representerade miljöfrågorna hade kunnat tillföra värdefulla synpunkter till frågan och givit mer balans i utredningsarbetet. Det hade också givit mer trovärdighet åt utredningen. Miljöfrågorna är enligt samma intervjuperson visserligen väl belysta i utredningen och i tidigare utredningar, men hade kunnat lyftas fram mer.

En av de intervjuade menar att gruppen borde ha kompletterats med ytterligare kompetens i trafikfrågor.

Några av de intervjuade har framfört att det var för stor andel jurister i gruppen.

Rekryteringen var relativt okomplicerad. Den hårda tidspressen krävde dock att man kunde hitta sekreterare och utredare som kunde ställa upp med kort varsel och arbeta under sommaren. Av experterna föll det sig, enligt en av de intervjuade, naturligt vilka som skulle vara med, det var de som hade störst kompetens inom viktiga områden.

Några intervjupersoner har resonerat om formen av utredning. En synpunkt är att uppdraget var för begränsat för att tillsätta en parlamentarisk kommitté, ”detta var ju trots allt en detaljfråga”. Den politiska förankringen hade dessutom inte kunnat göras bättre med en parlamentarisk sammansättning. Risken hade också varit större för en positionering inom gruppen. Utredningen hade å andra sidan inte heller kunnat göras som en ren konsultstudie, frågan hade för många politiska förtecken för detta.

Arbetsformer och tidsramar

Några av intervjupersonerna beskriver utredarens uppdrag i termer av ett medlaruppdrag. Frågan handlade till stor del om att ta fram ett förslag som var politiskt möjligt, som hade så bred uppslutning som möjligt och som var balanserat mellan olika parter och intressen på lokal, regional och central

nivå. Samtidigt betonar flera av de intervjuade att det var viktigt att objektivt pröva vad olika lösningar kunde innebära. Ett exempel är frågan om *var* vägtullsstationer ska placeras – innanför eller utanför ringlederna – där man tog fram analyser av vilka effekter olika lösningar skulle ge.

En stor del av utredarens tid ägnades åt kontakter med representanter för olika grupperingar och parter utanför utredningen. En form för externa kontakter var "Inbjudan till samtal" – ett återkommande mötesarrangemang då intressenter bjöds in för att ge synpunkter. Dessa hölls framför allt i början och i slutet av utredningstiden.

Utredningen anlätade konsulter för att göra tekniska kartläggningar. Ett viktigt skäl till detta var att låta någon annan än Vägverket göra dessa kartläggningar. Annars skulle Vägverket, som i princip är de enda som gör utredningar inom området, vara de som givit underlag i varenda fråga. Det ansågs viktigt att de stod utanför utredningen för att deras analyser annars kunnat uppfattas som partsinlagor.

En av de intervjuade menar att miljökonsekvensbeskrivningar gjordes i alltför ringa omfattning.

Utredningen sammanträdde ungefär var sjätte vecka. Totalt hölls 8–10 sammanträden plus två arbetsinternat. Heldagsinternaten bedöms som värdefulla. Stämningen under mötena beskrivs överlag som god med intensiva diskussioner. Utredaren får mycket beröm i intervjuerna för stor förmåga att lyssna och en god känsla för vad som är möjligt.

Betänkandetexten skrevs till största delen av de båda sekreterarna. Experterna gav synpunkter på textutkast. Vissa delar, särskilt beskrivande texter, skrevs av konsulter och Vägverket.

Sekreterarna och utredaren satt i samma lokaler. Detta uppfattas som positivt av dem.

De synpunkter som givits på utredningens ekonomi gäller endast att detaljregleringen från departementets sida betraktas som byråkratisk. Budgeten räckte.

Tidsramarna har kommenterats ovan. De uppfattades av några av de intervjuade som tillräckliga. Andra menar att tiden var alltför knapp, framför allt för delbetänkandet. En konsekvens av detta som nämnts är att konsekvensanalyser inte gjordes i tillräcklig omfattning. Ett skäl till att utredningen försenades, förutom de som nämnts ovan, var att externa konsulter inte blev klara i tid.

Remissbehandling och efterarbete

Delbetänkandet remitterades hösten 1994. Remissbearbetning gjordes av den juridiska avdelning som handhar lagförslag på Kommunikationsdepartementet. Där gjordes en remissammanställning som var starkt koncentrerad på att lyfta fram sådana aspekter som var intressanta ur lagförslagssynpunkt.

Utredningen fick ta del av remissvaren innan huvudbetänkandet skrevs. En intervjuperson menar att remissvaren inte gav så mycket inför det fortsatta arbetet. En annan menar att remissinstanserna inte riktade några grundskott mot principerna i betänkandena.

RRV förde fram kritik mot bland annat bristande miljökonsekvens-

Bedömningar av utredningsresultatet

Intervjupersonernas bedömningar av betänkandena har varierat något. De har betraktats som användbara texter av hög klass, som fungerar som referensmaterial och en grund för överblick över problemområdet. En av de intervjuade betraktar dem som knapphändiga i vissa avseenden, framför allt när det gäller konsekvensanalyser, vilket denne menar att det var för knappt om tid för. Intervjupersonen menar att man hastade igenom vissa frågor något på grund av den knappa tiden och att det handlade om så många frågor.

En intervjuperson menar att den kritik som riktats mot utredningen ofta handlar om att man krävt att utredaren skulle ha gått utanför uppdraget. Man tar i kritiken inte hänsyn till att utredningen hade vissa givna utgångspunkter att arbeta efter.

Bedömningar av själva utredningsarbetet

Nedan anges faktorer som intervjupersoner har lyft fram och som kan ha verkat främjande respektive hämmande för utredningsarbetet.

Faktorer som kan ha verkat främjande:

- Både särskilde utredaren och sekreteraren anses vara mycket väl valda.
- Material kom ut i tid, det fanns tid att läsa på inför mötena.
- Mötena beskrivs som intensiva, trivsamma och intressanta. Många synpunkter bröts mot varandra under utredningen. En av de intervjuade uttryckte att han kände att han alltid kunde påverka, att hans bidrag togs på allvar.
- Utredningsgruppen var påläst inför mötena, alla visade stort engagemang.
- Budgeten var tillräcklig, det fanns utrymme för resor.
- De externa kontakterna bedöms som värdefulla. Det uppfattades som viktigt att lyssna utan att binda upp sig, för att hitta avvägningar mellan olika intressen.
- Utredningen hade bred sammansättning, bra balans mellan olika intressen. Sammansättningen matchade direktiven väl. (Vi har tidigare resonerat om att det å andra sidan fanns synpunkter på önskvärda förändringar av sammansättningen. Några kommentarer om detta återfinns under tänkbara hämmande faktorer nedan.)
- De intressen som inte var representerade i gruppen kom in genom de olika kontakter man hade utåt.
- Tillräckligt med tid säger en av de intervjuade. Tiden alltid knapp, inget påtagligt problem i just denna utredning säger en annan. Det är bra med kort tid, ”det ger tryck i utredningsarbetet” säger en tredje. (Några negativa kom-

mentarer om tiden finns nedan när vi talar om tänkbara hämmande faktorer.)

- Man tog fram analyser av vilka effekter olika lösningar skulle ge – olika simuleringar av trafikflöden. Motstridiga intressen hanterades genom att man tog fram fakta, gjorde simuleringar, hade mycket kontakter med olika intressenter, politiker, diskuterade mycket och tog fram kompromisslösningar.
- Utredaren tycker sig ha haft fria ramar, men anser det viktigt att lyssna av vad regeringen vill då och då.

Faktorer som kan ha verkat hämmande:

- Någon har efterfrågat ytterligare representation av miljöintressena. Detta skulle tillfört miljöaspekter och givit mer balans i utredningsarbetet och i betänkandet. Det skulle också ha givit mer trovärdighet åt utredningen.
- Två av de intervjuade har uttryckt att utredningen möjligen hade för stort juridiskt fokus.
- Externa konsulter blev inte klara i tid.
- Tilläggsdirektiven försenade utredningen.
- Tiden ansågs av några som knapp, framför allt för delbetänkandet. Tiden var enligt dessa otillräcklig för ordentliga konsekvensanalyser. Vissa frågor hastades igenom.
- Utredningen skulle behövt mer miljökonsekvensbeskrivningar – det enda som saknas när det gäller kunskapsbildning.
- Det tog lång tid för regeringen att få fram direktiv.
- Det var lite för detaljstyrt när det gällde ekonomiska frågor, vilket irriterade, enligt en intervjuperson.
- Vad utredningen skulle göra åt miljöfrågan var otydligt i direktiven, enligt en av de intervjuade.

Kompletterande synpunkter från den särskilde utredaren

Den särskilde utredaren har med anledning av fallstudien framför allt kommenterat sammansättningen av expertgruppen. Antalet jurister i expertgruppen var visserligen stort, men juristerna täckte ett antal olika specialområden som alla behövdes – integritet, statsrätt, inkomstbeskattning (avdragsrätt) och moms. Att gruppen borde ha kompletterats med ytterligare kompetens i trafikfrågor kan enligt utredaren inte anses motiverat; sådan kompetens fanns ändå genom departementsrepresentanter och genom de två regionala företrädarna i gruppen.

Tidsramen för utredningen var alltför knapp, enligt utredaren. Detta präglade också konsultupphandlingarna på så sätt att konsulter som var ”uppvärmda” och klarade en kort startsträcka måste väljas. Ändå fick konsulterna svårt att hålla tiden.

B 7 1992 års arbetsrättskommitté (A 1991:05)

Fallstudien är gjord av SIPU Utvärdering AB. Några kompletteringar har gjorts efter kontakter med kommitténs ordförande och två parlamentariska ledamöter i kommittén.

Korta fakta om kommittén

Regeringen bemyndigade i december 1991 chefen för Arbetsmarknadsdepartementet att tillkalla en kommitté med parlamentarisk sammansättning, med uppgift att göra en översyn av medbestämmandelagen (MBL) och den arbetsrättsliga lagstiftningen i övrigt. Kommittén fick tilläggsdirektiv i december -92. Uppdraget kompletterades med några ytterligare frågor om kollektivavtal, medbestämmande och anställningsskydd.

De övergripande målen för utredningen var att åstadkomma enklare bestämmelser, ökade möjligheter till information och inflytande för den enskilde arbetstagaren, samt en förskjutning av informations- och förhandlingskontakterna till det lokala planet. Den skulle särskilt beakta de mindre företagens intressen.

Från början var slutdatum för hela arbetet satt till före utgången av -93. Detta datum ändrades under resans gång, bland annat eftersom kommittén skrev ytterligare ett betänkande utöver vad som var tänkt från början, och med hänsyn till att ytterligare uppgifter lades på kommittén under arbetets gång.

I och med regeringsskiftet -94 beslöt den nya socialdemokratiska regeringen att kommittén skulle upphöra (oktober -94). Kommittén hann lägga två delbetänkanden:

- *Ny anställningsskyddslag* (SOU 1993:32), ca 1100 sidor, lämnades i maj
- *Övergång av verksamheter och kollektiva uppsägningar* (SOU 1994:83), ca 200 sidor, lämnades i juni -94.

Kommittén hade ett tredje och slutligt delbetänkande klart, som i första hand handlade om medbestämmandelagen. Det var klart före valet -94 men det uppstod oenighet om det skulle publiceras före valet. Så betänkandet sköts upp, med krystade motiveringar enligt några av de intervjuade. När Socialdemokraterna sedan vann valet tillät de inte kommittén att publicera betänkandet. Bakgrundsmaterialet till detta betänkande kunde dock publiceras:

- *Arbetsrättsliga utredningar*, SOU 1994:141, drygt 600 sidor.

Kommittén var stor till sin omfattning med många personbyten under arbetets gång. En del valde att sluta efter att det första betänkandet hade lämnats.

Ungefär tio ledamöter var knutna till kommittén, de flesta riksdagsledamöter eller före detta riksdagsledamöter. Ordföranden var en högt kvalificerad jurist (regeringsråd). De sakkunniga, som var ungefär tio till antalet, representerade parterna på arbetsmarknaden. Majoriteten var jurister. Ytterligare ungefär fem personer var experter, varav en var språkexpert, en var professor med särskilda expertkunskaper i utländsk rätt, och en hade varit

med och skrivit de ursprungliga arbetsrättslagarna från 70-talet. Arbetsmarknads- respektive Finansdepartementet hade också var sin representant i kommittén.

Kommittésekreterariatet bestod under större delen av tiden av fyra personer på heltid, varav två var experter. Alla utom en var jurister. (Under arbetet med det första betänkandet arbetade också en mindre expertgrupp under ledning av en ordförande som också var expert.) Alla medverkande anses vara mycket kvalificerade på området.

Direktiven skrevs av Arbetsmarknadsdepartementet och rekryteringarna sköttes därifrån. Ordföranden kunde i praktiken bestämma vilka som skulle ingå i sekretariatet och expertgruppen. I sekretariatet var det en förutsättning att vara kunnig på området för att kunna komma i fråga.

Huvudsekreteraren (som inte tidigare medverkat i någon kommitté och inte gått kommittéutbildningen) gjorde en budget med hjälp av ordföranden och en av experterna, kommittéhandboken och departementet. Önskemål framkom om att det borde finnas en central funktion som kan hjälpa sekreterare att göra en budget.

Uppdraget och dess bakgrund

Uppdraget var mycket stort. Det var den första större genomgången på området sedan de arbetsrättsliga lagarna stiftades på 70-talet. En del utredningar hade gjorts under årens lopp, men de hade inte lett till något konkret. Från många olika håll hade propåer kommit om att en översyn behövde göras. Den tidigare socialdemokratiska regeringen hade redan beslutat att en kommitté skulle tillsättas, så direktiv var skrivna och antagna i augusti -91. En socialdemokrat (Anna-Greta Leijon) hade utsetts till ordförande. Vid valet i september -91 kom den borgerliga regeringen till makten. De ville också att en översyn skulle göras, men ändrade förutsättningarna bland annat genom att utse en opolitisk ordförande. Man ändrade också direktiven. De borgerliga riksdagsmotioner som skrivits gjorde avtryck i de nya direktiven. En av ledamöterna i kommittén framhåller dock att de nya direktiven i stor utsträckning var samstämmiga med de tidigare.

Åsikterna varierar bland de intervjuade när det gäller i vad mån direktiven var styrande eller öppna. En säger att de färgades av den dåvarande regeringen, men att de uppfattades som ganska öppna. En annan säger att de var alltför styrande, och borde ha varit mer öppna för att främja ett bra resultat. En tredje uppfattning är att vissa delar var öppna, andra mer styrande. En tyckte att de var öppna och inte innehöll några pekpinningar, medan ytterligare en såg att det för första gången fanns ett intresse att se över arbetsrätten ur arbetsgivarens synpunkt. De sakkunnigas organisationer hade möjligheter att lämna synpunkter på direktiven i förväg och ordföranden fick ta del av dem strax innan de släpptes.

Några av ledamöterna hade lämnat riksdagsarbetet och var inte så kunniga på området, vilket framhålls som en svaghet av de intervjuade. Det innebar inte någon skillnad för betänkandenas kvalitet, men påverkade diskussionerna under sammanträdena. De socialdemokratiska ledamöterna och de sakkunniga beskrivs som kunniga. Alla framhåller sekretariatets kompetens,

snabbhet och skicklighet i superlativer. En säger t.ex. att ”de skrev fantastiska utredningar som berikat framtiden ytterligare”. Även ordföranden och experterna framhålls som mycket kunniga på området. De intervjuade menar att kommittén innehöll gräddan av expertisen på området.

Några av de intervjuade framför kritik mot att ordföranden var opolitisk. De menade att det hade behövts en kraftfull politiker i denna kontroversiella fråga. Utredningen blev nu ett stridsfält för parterna och de hade önskat att ordföranden tydligare hade sagt vad han ville. Sekretariatet och ordföranden ville förhålla sig neutrala och ville få tydligare riktlinjer från kommitténs ledamöter. Det var en återkommande intern fråga.

Från ett håll framkommer kritik mot att kommittén var för ensidigt sammansatt av jurister. Det saknades någon som var kunnig på sådana områden som företagsorganisation, personalfrågor och samhällsekonomi, menar denne. Den ensidiga sammansättningen ansågs leda till för stor orientering mot domstolsprocessen, snarare än mot vad som sker på arbetsplatsen.

Arbetsformer och tidsramar

Kommittén kom i gång med arbetet snabbt, ungefär en till två månader efter att direktiven beslöts. Eftersom arbetet var mycket omfattande hölls hela tiden en hög arbetstakt. Under större delen av tiden hölls sammanträden var fjortonde dag. Tre till fyra personer producerade material, ungefär 100 sidor var fjortonde dag.

Ordföranden och sekretariatet lade fram förslag, ibland flera alternativ, eller från början rättsutredningar och diskussionspromemorior, som gick igenom på mötena. Materialet skickades ut i förväg, före sammanträdena. De sakkunniga gick igenom och förankrade promemoriorna med arbetsgrupper inom sina organisationer. Det var stor uppslutning på sammanträdena. Sekretariatet skrev förslag med ledning av de diskussioner som fördes på sammanträdena. Sedan diskuterades de igen, i olika stor utsträckning. Vissa frågor återkom flera gånger.

Sekreteraren och ordföranden hade kontakt flera gånger per vecka. Dels för att diskutera det som sekretariatet hade skrivit, dels för att prata om arbetet på längre sikt.

Mycket av det som diskuterades på sammanträdena läckte ut i pressen. En menar att det inte påverkade arbetet, men att det påverkade vad t.ex. remissinstanserna tyckte.

Sekretariatet skrev tidigt i betänkandeform. De lade själva upp en mall för detta. Synpunkten framfördes att det borde finnas en gemensam sådan mall (”SOU-mall”), så att inte varje sekreterare ska behöva göra en sådan.

Under inledningsskedet gjorde sekretariatet ett fyrtiotal arbetsplatsbesök för att få en bild av det rådande läget på arbetsmarknaden och för att hämta in synpunkter på lokal nivå. Ordföranden och sekretariatet gjorde också studieresor till Bryssel och Tyskland för att få information om EU-rätten och det tyska rättssystemet som är nära besläktat med det svenska. En studieresa gjordes också till Finland.

De hade därutöver sammanträffanden med företrädare för arbetsmarknadens parter och en utfrågning med representanter för näringsliv,

offentlig förvaltning och arbetstagarorganisationer. Många intresserade skrev skrifter till utredningen. Kommittén samrådde med flera andra statliga utredningar.

En samhällsekonomisk utvärdering av anställningsskydd och medbestämmande lades ut på extern expertis, eftersom sekretariatet inte hade kompetens för detta. Det var svårt att hitta kunniga personer som på kort tid kunde ta sig an uppdraget. Det tog mycket tid för sekretariatet i början.

Diskussioner om regionalpolitiska konsekvenser fördes inte i så stor utsträckning och uppfattades inte heller som helt relevanta. Jämställdhetsaspekter diskuterades, men fick ingen central ställning eftersom lagstiftningen är könsneutral. En snabb och enkel enkät gjordes kring deltidsarbetande som vill ha heltidsanställning (gäller mestadels kvinnor). Den präglades av extrem tidsbrist, säger en. Någon menar att jämställdhetsaspekterna inte var relevanta och en annan säger tvärtom. EU-aspekterna genomsytrade hela arbetet; ett av betänkandena handlar just om EG-rätten. En av de sakkunniga var särskilt kunnig i EU-frågor och ordföranden och sekretariatet inhämtade kunskap bland annat genom ovan nämnda studieresor.

Att området var politiskt känsligt påverkade arbetet mycket. Arbetstagarrepresentanterna och arbetsgivarrepresentanterna var mycket oeniga.

En av de intervjuade menar att tiden inte var mogen för några förändringar. En av de riksdagsledamöter som intervjuats anser att det var fel att organisationsföreträdarna deltog i alla sammanträden. (Organisationsföreträdarna hade ställning som sakkunniga i kommittén, vilket enligt kommittéförordningen innebär att de hade "rätt delta i kommitténs överläggningar".) Samma person framhåller att organisationsföreträdarna bestod av de förhandlingsansvariga på ömse håll, vilket kan ha bidragit till svårigheterna. Motsättningarna mellan *arbetsmarknadens parter* var, enligt en annan av de intervjuade riksdagsledamöterna, i denna utredning betydligt mer utpräglade än de politiska motsättningarna.

En konsekvens av att området var politiskt känsligt blev att sekretariatet bemödade sig med att inledningsvis skriva bakgrundstexter som inte kunde ifrågasättas. De blev därför långa. I början skrev de kortare texter, men det tillvägagångssättet var inte bra och förde inte arbetet framåt.

Tidsramarna upplevdes som knappa för sekretariatet och ordföranden, inte för de sakkunniga. Tidspressen var stor, extrem ibland för sekretariatet. Dessutom gick det åt ganska mycket tid för sekretariatet att besvara frågor från media, som var mycket intresserade. Ibland gick hela dagar åt till detta.

Sekretariatet satt det första halvåret ganska ensamma i speciella lokaler, där tillgången till skrivmateriel och liknande var dålig. De fick inte pengar till moderna datorer utan fick arbeta med gamla datorer och program. Dessa praktiska problem upplevdes som störande och det var socialt tråkigt i dessa lokaler. En allmän reflektion var att det ibland kan ställa till lite problem när kommittédeltagare arbetar i, och är vana vid, olika dataprogram. På departementet försöker man nu åstadkomma så stor enhetlighet som möjligt. I övrigt fick vi inga speciella synpunkter på det praktiska. Sekreteraren upplever att kommittén – om man undantar datorutrustningen – fick de pengar den behövde, och att den ett par gånger fick mer pengar än vad den begärde.

Det första betänkandet gick ut på remiss direkt efter att det lämnats (maj - 93). Eftersom betänkandet var så omfattande delades arbetet med remiss-sammanställningen upp på tre rättssakkunniga, varav en var knuten till kommittén som expert. Remissen gick ut till 44 instanser och svar kom in från ytterligare ett antal som inte blivit tillfrågade. Kritiken var stor från fackligt håll och från Socialdemokraterna, framför allt mot förslagen, inte mot det formella. Lagrådsremissen beslutades i september -94 och propositionen lades kort därefter.

Även det andra betänkandet, som rörde den svenska arbetsrättens förhållande till två EG-direktiv, gick ut på remiss direkt (juni -94), till 28 remissinstanser. Remisshanteringen sköttes av den rättssakkunniga som var knuten till kommittén. Propositionen lades på hösten -94. Vissa justeringar gjordes med ledning av remissyttrandena.

Lagändringarna gick ganska snabbt för båda betänkandena, ännu snabbare för det andra, beroende på att lagändringar som berördes av ett EU-medlemskap troligen måste träda i kraft den 1 januari 1995.

Bedömningar av utredningsresultatet

Alla de intervjuade menar att betänkandena är bra produkter. Att utredningsarbetet inte blivit framgångsrikt i alla avseenden menar man beror på politik och regeringsskiften. Första delbetänkandet anses vara en mycket bra genomgång av gällande rätt. Betänkandena sägs numera användas som uppslagsböcker, både av riksdagsledamöter och av jurister. Båda betänkandena innehåller ganska många reservationer och särskilda yttranden.

Kritik från ett håll avser att det inte finns tillräckligt med empiriskt material om förhandlingsprocesserna på arbetsplatserna, och för mycket som handlar om juridik och domstolsprövning. Det framförs också att tillräckliga konsekvensanalyser inte gjordes. T.ex. såg kritikern en risk att det kunde bli en ökning av antalet fall i Arbetsdomstolen, vilket skulle innebära en fördyring. Vi har också hört en åsikt med innebörden att kommittén mer borde ha studerat hur arbetsgivare skall bära sig åt för att få engagerad personal så att de kan vidareutveckla och behålla kompetens.

Vad gäller det första betänkandet tog regeringen fasta på de delar som hade en inriktning på småföretagare. Det blev några lagändringar till följd av det första betänkandet. De återställdes dock i stor utsträckning när Socialdemokraterna vann valet -94. De förslag som lämnades i det andra betänkandet genomfördes nästan helt.

Det tredje betänkandet fick, som redan nämnts, inte publiceras, enbart dess bakgrundsmaterial. Ordföranden skrev då en debattartikel i Dagens Nyheter där innehållet i betänkandet presenterades, för att detta material inte skulle begravas i Riksarkivet.

Bedömningar av själva utredningsarbetet

De förhållanden intervjupersonerna nämnt som kan ha verkat främjande för

kvalitet och användbarhet hos utredningsarbetet är följande.

1997/98:RR3

Bilaga 2

- Kommittén gjorde en sammanhållen översyn av mycket stora delar av arbetsrätten.
- Sekretariatet gjorde arbetsplatsbesök för att själva få en bild av hur arbetsrätten fungerar i praktiken, och för att förmedla denna bild till kommittén.
- Sekretariatet, som anses vara mycket skickligt och som arbetade under hård tidspress, bedöms av alla ha skrivit mycket bra utredningar och betänkanden. Även experterna och ordföranden beskrivs som skickliga och erfarna jurister. Flera av dem hade varit med när de gällande arbetsrättslagarna kom till.
- Språkexperten som gick igenom texterna och försökte göra dem moderna och lättlästa upplevdes av några som ett stöd.

Bland möjliga hämmande faktorer som nämnts har vi uppfattat följande.

- Tidsbristen, som enligt en intervjuperson bland annat gjorde att det var svårt att hitta kunniga personer som kunde göra konsekvensanalyser.
- Den stora oenigheten, områdets känsliga karaktär, att tiden inte var mogen.
- Att ordföranden var opolitisk och ville vara så neutral som möjligt. Det var en miss av dem som tillsatte kommittén att de inte tog en politiker i stället, enligt några.
- Att direktiven var alltför färgade av den borgerliga regeringens värderingar, enligt några.
- Att kommittén inte fick lämna ett slutbetänkande.
- Enligt en intervjuperson hade kommittén en för stor dominans av jurister, och brist på personer med kunskap om personalfrågor och jämställdhetsaspekter. Det ansågs leda till för stor inriktning på domstolsfrågor, snarare än på hur det fungerar på arbetsplatsen.
- Att sekretariatet fick lägga ner mycket tid på sådant de inte var kunniga på, t.ex. att göra en budget, rekrytera personer som skulle göra konsekvensanalyser, ta hand om frågor från media osv.
- Till en viss del att några av ledamöterna inte ansågs så kunniga på området. Det påverkade inte betänkandena, men kan ha bromsat upp tempot en del under arbetets gång.
- Vissa praktiska frågor för sekretariatet, främst datorutrustning.
- Att kommittén läckte mycket information till media kan ha påverkat t.ex. remissopinionen, enligt någon. Vi bedömer att det möjligen kan ha påverkat en förutsättningslös remissgranskning.

Kompletterande synpunkter från kommitténs ordförande

Ordföranden i 1992 års arbetsrättskommitté har vid en diskussion med revisorernas kansli dels beskrivit de komplicerade turerna kring arbets-

rättsfrågorna, dels gett en rad andra synpunkter på kommittéarbetet, bl.a. följande:

- Direktiven till utredningen var i stort sett klara innan ordföranden fått ta del av dem; han fick se dem en dag innan de beslutades.
- Direktiven var tydliga i fråga om vad man ville uppnå, dvs. vilken slags förändringar som utredningen borde komma fram till. Men situationen var inte lätt: å ena sidan var det fackliga lägret motståndare till alla förändringar, och å andra sidan var några av ledamöterna i kommittén inte särskilt kunniga i arbetsrätt.
- I den situation som förelåg var det *inte* ordförandens uppgift att ”visa en tydlig hållning” från början. I början gjordes starka försök att skapa konsensus. Senare övergick man till att utforma kompromisser, rimliga medelvägar mellan de två blocken. Utredningen höll ett mycket högt tempo (sammanträden var 14 dag). Kommittén höll också sin samlade tidsram (tre år) trots att området var mycket stort och trots att man lade fram ett extra betänkande som inte var beställt från början utan som tillkom på kommitténs eget initiativ.
- Sekretariatet bestod främst av jurister, vilket var nödvändigt för att få fram betänkningarna och med hänsyn till att det i stor utsträckning var fråga om ett lagstiftningsuppdrag. Kompetens i ekonomiska frågor erhöles via forskare som anlätades som konsulter.
- Kommittén lyckades mycket väl med sitt uppdrag. Det faktum att utredningen lades ned berodde på politiska omständigheter i samband med valrörelsen 1994. ”Beställaren fick ett bra utredningsunderlag, men beställaren kunde inte hantera frågan.” De ansvariga från bägge de politiska blocken anses ha begått misstag.
- Motsättningarna var stora i ämnet och pressen gjorde det mesta möjliga av det. Detta fick en politiserande roll i valrörelsen. På lång sikt är det inte uteslutet att mycket av kommitténs förslag kommer att genomföras. Utredningsmaterialet finns, det behöver inte göras om.
- Kommittéuppdragets svårighetsgrad belyses även av det faktum att den senare tillsatta arbetsrättskommissionen inte lyckades lägga fram något förslag alls.

B 8 Utredningen om ledighetslagstiftningen (A 1993:01)

Fallstudien är gjord av SIPU Utvärdering AB. Ett par kompletteringar har gjorts efter kontakter med den särskilde utredaren.

Korta fakta om utredningen

Utredningen om ledighetslagstiftningen fick i uppdrag att göra en översyn av ledighetslagstiftningen och då se på dels de lagar som handlade om ledighet, dels de bestämmelser som berör ledighet och ingår i andra lagar. Utredningen skulle ta sin utgångspunkt i den översyn som gjorts på 1980-talet och följa upp några tidigare studier på området. Utredningen skulle enligt direktiven författa förslag till ny lag, som dels skulle innebära språkliga och andra förenklingar av regelsystemet, dels innehålla materiella förändringar som särskilt skulle anpassas efter småföretagares behov. Några särskilda områden för översynen pekades ut i direktiven – avgränsning av studieledighet, regler mot missbruk och rätt till semesterlön.

Utredningen leddes av en särskild utredare. Denne var jurist, hade en gedigen bakgrund inom sakområdet och erfarenhet av utredningar sedan tidigare. Till sin hjälp hade han en sakkunnig, sex experter, en sekreterare och under en tid en biträdande sekreterare. Experterna kom från RRV, Justitie-, Arbetsmarknads-, Social- och Utbildningsdepartementen. En av dessa var språkexpert.

Utredningen tillsattes i januari 1993 och kunde påbörja arbetet under februari 1993. Enligt direktiven skulle utredningen avsluta sitt arbete före 1993 års slut, men fick förlängd tid och kunde lämna sitt betänkande i mars 1994. Betänkandet *Ledighetslagstiftningen – en översyn* (SOU 1994:41) omfattade 261 sidor exklusive bilagor.

Uppdraget och dess bakgrund

Som grund för utredningen låg en ambition att genom allmän åtstramning av möjligheterna till ledighet söka förbättra villkoren för småföretag. Det fanns kritik mot att ledighetslagarna var för generösa och att detta hämmade småföretagen bland annat genom höga kostnader för ledighet. En annan ambition var att göra en samlad översyn av ledighetslagarna, något som länge krävts i motioner i riksdagen. Ett syfte var att förenkla regelsystemet och göra det mer överskådligt och lättbegripligt.

När det gällde föräldraförsäkringen handlade det bara om tekniska förändringar, inga materiella.

Som en bakgrund till utredningen låg också utredningsarbeten som genomfördes under 1980-talet. Arbetsmarknadsdepartementet gjorde då en lagteknisk översyn, Riksrevisionsverket (RRV) gjorde en beräkning av de ekonomiska konsekvenserna av den frånvaro som kommer av ledighet och Studieförbundet för Näringsliv och Samhälle (SNS) gjorde en studie av ledighetslagarnas konsekvenser för myndigheters och företags verksamhet. Dessa

studier ledde inte till någon förändring av lagstiftningen. Resultatet av studierna skulle enligt direktiven ligga till grund för utredningsarbetet.

Sammansättningen av utredningsgruppen bedöms av de intervjuade varit väl vald. Sammansättningen var bred, med olika kompetenser i gruppen. Alla visste sina roller och bidrog aktivt med kunskaper och synpunkter. Gruppens medlemmar beskrivs som seriösa, intresserade, engagerade. Gruppen hade de kunskaper som behövdes. Språkexperten uppskattas, hon bidrog med både struktur, disposition och stilistik åt betänkandetexten.

Någon uttryckte att det saknades en expert med ekonomisk kompetens. Andra har uttryckt att det vore önskvärt också med annan kompetens än juridisk, som nu dominerade gruppen. Samhällsvetare, personer som kan statistik och kan göra nationalekonomiska beräkningar efterfrågades.

En av de intervjuade pekar på vikten av att ha med representanter för olika departement i fall som detta, när frågan berör flera departementsområden.

I slutskedet fick utredningen en del svåra EU-frågor att beakta i utredningsarbetet, framför allt om arbetarskyddsfrågor. Detta berodde på att andra utredningar lade fram betänkanden som behövde beaktas och att det skedde saker inom EU som berörde denna utredning. En intervjuperson diskuterade möjligheten att vid ett sådant tillfälle förordna en expert från Arbetarskyddsstyrelsen, ASS, för en kortare tid. Nackdelen kan vara att en ommöblering i en etablerad grupp kan ta energi från utredningsarbetet.

De flesta av de intervjuade instämmer i att formen för utredningen – en särskild utredare, sakkunniga och experter – fungerade väl för denna fråga. Utredningsarbetet anses ha blivit effektivare än om frågan behandlats av exempelvis en partssammansatt eller en parlamentarisk kommitté. Å andra sidan hade utredningen då kanske haft friare händer, nu var den politiska viljan redan fastlagd i direktiven. Nu fanns också mindre möjligheter att förankra förslaget under utredningens gång.

De allmänna direktiv som utfärdats för kommittéväsendet behandlades alla av utredningen. I de fall de inte ansågs relevanta motiverades detta i betänkandet.

Arbetsformer och tidsramar

Utredningen initierade tre undersökningar – av ledighetsuttaget i företag och myndigheter, av arbetsgivares och fackliga representanters inställning till studieledighets- och föräldraledighetslagarna och ett antal fallstudier för att få konkreta exempel på konsekvenser av ledighetslagarna. De tre undersökningarna lades ut på externa utredare. I övrigt anlätades ingen kompetens utifrån.

De externa utredningarna utfördes på uppdrag av utredningen av SCB, en professor i nationalekonomi och konsultföretaget Cepro AB. Bland de intervjuade har det väckts en del kritik mot de externa utredarna. Kritiken gäller förseningar, material som inte motsvarat förväntningarna från gruppen och osäkerhet om materialets trovärdighet. Dessa problem skapade enligt de intervjuade förseningar i utredningsarbetet. Undersökningarna har ändå betraktats som värdefulla som underlag för utredningsarbetet. En intervjuperson uttryckte att de gav en trygghet – ”det borde ha visat sig om vi hade

missat eller missförstått något.”

Ett problem som diskuterats är att den korta utredningstiden tvingar till en alltför snar problemformulering när externa utredare anlitas, och att det snarast var det som bidrog till att resultatet av undersökningarna inte motsvarade förväntningarna. Man hinner inte bli en kompetent uppdragsgivare, enligt en intervjuperson. Med mer tid skulle externa uppdrag kunna läggas ut i ett skede när utredningsgruppen hunnit bli mer kunnig och tydligare kan peka ut relevanta problem.

Förutom de tre undersökningarna skedde kunskapstillskott genom experternas kunskaper inom olika sakområden och de kontakter utredaren och sekreteraren hade med organisationer utanför utredningen. Utredaren och sekreteraren hade tidigt hearing med intressegrupper, och hade sedan kontakt med organisationer en och en. Det ansågs bra med enskilda kontakter vid sidan av hearing – de kunde då prata friare. Tack vare strukturerade frågor kunde möten med olika grupper jämföras. En hearing hölls också i utredningsarbetets slutskede. Kontakterna med olika intressegrupper bedöms som mycket viktiga för utredningsarbetets kvalitet, samtidigt som kontakterna, enligt en intervjuperson, också kan vara av begränsat värde i de fall där intressegrupperna är låsta av fastställda politiska mål. Detta kan försvåra konstruktiva resonemang.

Det var i kontakt med organisationer motsättningarna visade sig, även om en av de intervjuade inte tyckte att de var så stora.

På det hela taget ansågs kunskapsinhämtningen tillräcklig när det gällde juridik, rättsfall och bakgrund. Det som efterfrågas av några är mer kunskap om hur lagstiftningen praktiseras och vad det får för konsekvenser.

En av de sakkunnigas funktion beskrivs snarast som en biträdande utredare. Denne hade samarbetat med utredaren tidigare, och de arbetade i utredningsarbetet mycket nära varandra. Den ”biträdande utredaren” höll i några fall i de externa kontakterna när utredaren inte kunde detta.

Utredningsgruppen höll sammanträden ungefär var tredje vecka. Inför mötena hade utredaren, sekreteraren och den ”biträdande utredaren” tagit fram diskussionspromemorior som behandlades under mötet. I princip bestod dessa promemorior av text som efter bearbetning kom att läggas samman till betänkandetext.

Arbetet bedrevs mycket i form av smågruppsarbete, utredaren samlade ibland ”biträdande utredaren”, sekreteraren och någon expert för att diskutera sakfrågor. Utredaren, ”biträdande utredaren” och sekreteraren, ibland förstärkta med någon expert, arbetade också fram en stor del av materialet på det sättet. Själva skrivandet av de stora textavsnitten i betänkandet delades upp så att sekreteraren skrev bakgrunden och specialmotiveringarna, utredaren skrev om föräldraledighet och ”biträdande utredaren” skrev om studieledighet. De senare skrev också allmänmotiveringarna. Övriga texter skrevs i samarbete med övriga experter. Experterna hade i princip ett sakområde, en lag var. En intervjuperson lyfter fram att uppdelningen av arbetet var effektiv då alla inte behövde vara med i alla delar av utredningsarbetet.

Enligt de intervjuade förekom inga stora åsiktsskillnader inom utredningsgruppen, åsikter gick isär endast på detaljnivå och när det gällde tekniska frågor. En av de intervjuade uttryckte att experterna också var mer tekniker,

att de inte företrädde eller drev olika frågor, att de kunde direktiven. Andra har lyft fram utredaren som skicklig när det gällde att kompromissa och leda frågor framåt.

Sekreteraren satt i Arbetsmarknadsdepartementets utredarkorridor. Detta uppskattades, det gav social gemenskap. Det innebar dock inget utbyte om utredningsarbetet. Sekreteraren hade många och täta sammanträden med utredaren, flera gånger i veckan, åtminstone per telefon.

Utredaren och sekreteraren höll kontakt med andra utredningar, som arbetade med frågor som anknöt till ledighetslagstiftningen. Bland annat träffade sekreteraren och utredaren sekretariatet för Arbetsrättskommittén.

Sekreteraren fick barn under utredningstiden. Utredningen fick förlängd tid bland annat på grund av de förseningar det innebar. Förseningarna blev dock måttliga, då sekreteraren var ledig endast i begränsad omfattning i samband med förlossningen.

Remissbehandling och efterarbete

Utredningen gick ut på remiss under sommaren 1994. Remissammanställning gjordes genom att de delar av remissvaren som hörde till en viss fråga sattes samman. Någon annan bearbetning gjordes alltså inte. Denna bearbetningsform är enligt uppgift vanlig på Arbetsmarknadsdepartementet. Utöver detta gör man ofta interna promemorior kring särskilda frågor. Skälen till denna enkla form av remissbearbetning är att det anses tidsödande och att det inte ger så mycket att göra genomarbetade remissammanställningar.

Det kom enligt flera av de intervjuade mycket kritik mot förslaget om begränsad studieledighet. Frågan har lämnats vidare till Arbetsrättskommissionen för att behandlas tillsammans med olika kompetensfrågor. RRV var i huvudsak positivt till utredningens förslag.

Hösten 1994 tillträdde en ny regering, som var kallsinnig till de förslag till förändringar som utredningen lämnat. Endast förslaget om föräldraledighet, där förslaget bara innebar en teknisk förändring och en EU-anpassning, och några andra, mindre ändringar blev till proposition som gick till riksdagen.

Bedömning av utredningsresultatet

De intervjuade betraktar betänkandet som välskrivet och pedagogiskt. Det anses svara väl mot direktiven. Vi har inte funnit något som emotsäger detta. Som nämnts ovan resulterade det inte i några lagändringar, förutom när det gällde föräldraledigheten. En av de intervjuade framhöll att betänkandet är ett bra underlag för fortsatt arbete, och menar att detta är en viktig funktion. En utrednings arbete bör ses som en del i en längre process.

Bedömning av själva utredningsarbetet

I stort bedöms utredningsarbetet ha fungerat väl. Stämningen omtalas som god och konstruktiv, arbetet som effektivt och sammansättningen av utredningsgruppen som väl vald. Vissa bedömningar av utredningsarbetet har redan redovisats i texten ovan. Nedan anges några faktorer som vi, på

grundval av de intervjuades utsagor, bedömer kan ha varit hämmande respektive främjande för kvaliteten i denna utredning. Först de främjande faktorerna:

- Klimatet beskrivs som öppet, en intervjuperson sa sig ha haft god insyn och framhöll att utredaren inte ”mörkade”, inte dolde eller undanhöll något. Utredningen var i detta avseende bättre än andra utredningar som intervjupersonen medverkat i.
- Utredaren beskrivs i mycket positiva ordalag – kunnig om sakområdet, bra på att lotsa utredningen framåt, fattade kloka beslut.
- Att kallelser och utskick av material fungerade. Det framhålls som viktigt med en duktig sekreterare som skriver bra. Sekreteraren var mycket uppskattad i utredningen.
- Bra relation rådde mellan utredare och sekreterare.
- Tiden var tillräcklig. Det hade dock kunnat bli ont om tid om utredningen inte förstärkts med en biträdande sekreterare som kunde arbeta med materialet från de externt genomförda undersökningarna.
- Det uppfattades som effektivt att inte ta in parterna i utredningen, då hade man också fått in konflikterna. Det handlade mycket om förenklingar, då var det inte så stor poäng att ta in parterna.
- Det är viktigt att arbetsklimatet är prestigelöst, att det är möjligt att ”spåna” och vara kreativ.
- Flexibilitet är viktigt. Som här där man arbetade med utredare och ”biträdande utredare”. En intervjuperson poängterar att kommittéväsendet inte får regleras för hårt, att det alltid måste finnas utrymme för flexibla lösningar.

Några faktorer som kan ha verkat hämmande:

- De externa utredningarna blev försenade. En del av materialet fick omarbetas, både av dem som utfört dem och av biträdande sekreteraren.
- Med kort utredningstid är det viktigt att externa utredningar kommer igång fort, vilket kan hämma kvaliteten, då utredargruppen inte hunnit bli kompetenta beställare.
- Med mer tid hade man kunnat lyssna än mer på parterna och pröva en del av förslagen på dem.
- Det tog tid att rekrytera personer till utredningsgruppen. Detta försenade arbetet.
- Några har pekat på att utredningstiden börjar den dag direktiven fastställs. Därefter börjar rekryteringen, som kan dra ut på tiden. Detta minskar den effektiva nettotiden för utredningsarbetet.
- Flera uttrycker att de skulle ha velat ha den kompetens som biträdande sekreteraren bidrog med tillgänglig hela tiden (hon var bara med i utredningen en del av tiden) – kunskap om statistik, konsekvensanalyser etc, mer

Kompletterande synpunkter från den särskilde utredaren

Den särskilde utredaren har med anledning av fallstudien framhållit det faktum att ledighetslagarna är politiskt mycket kontroversiella. Att ledighetsfrågorna inte fördes in i Arbetsrättskommittén utan i stället lades på en särskild utredare bör ses mot den bakgrunden. Sett i ett långsiktigt perspektiv har frågorna om studieledigheten ändå förts framåt genom utredningen. Ett fortsatt arbete kan ta avstamp i det nya betänkandet och den därpå följande remissbehandlingen. En utrednings värde måste bedömas som ett led i en långsiktig process.

B 9 Trafik- och klimatkommittén (K 1993:01)

Fallstudien är gjord av revisorernas kansli.

Bakgrund

Kommittén tillsattes våren 1993. Bakgrunden, som den beskrivits av chefen för den berörda sakenheten i Kommunikationsdepartementet, var att transporternas miljöproblem har ökat, att Rio-konferensen tagit upp koldioxidproblemen, och att en ny intresserad kommunikationsminister hade tillträtt. Frågan var också aktuell inom EU. Det fanns dock inget europeiskt stöd för den svenska tanken på en konferens om trafik och miljö, en del stora länder bromsade. Vid Sveriges EU-inträde räknade andra med att vi skulle driva dessa frågor.

Några fakta om Trafik- och klimatkommittén

Kommitté med flera ledamöter (ej parlamentariker) bestående av

1 ordförande (professor), 3 ledamöter samt 14 experter.

Intresseorganisationerna var inte representerade i utredningen.

Sekretariatet bestod av 3 personer med olika typer av kompetens.

Ansvarigt departement: Kommunikationsdepartementet

Uppdraget: att ta fram ett samlat förslag till åtgärder som kan reducera trafikens utsläpp av koldioxid m.m.

Total utredningstid: två år

Direktiv gavs i april 1993, tilläggsdirektiv i mars 1994

Två delbetänkanden lades i juni 1994, slutbetänkandet i juni 1995

SOU 1994:91 Trafiken och koldioxiden – principer för att minska trafikens koldioxidutsläpp

SOU 1994:92 Miljözoner för trafik i tätorter

SOU 1995:64 Klimatförändringar i trafikpolitiken

Uppdraget till kommittén kännetecknades av att målet var tydligt samtidigt som direktiven var förhållandevis öppna. Ämnesområdet var brett men var inte svårt att avgränsa. Huvudfrågan var att minska koldioxidutsläppen inom transportsektorn.

Direktivens tillkomst

Kommitténs ordförande fick tillfälle att diskutera direktiven med departe-

mentet innan de beslutades. Det var dock mycket ont om tid. Diskussionerna gällde dels tidsplanen och budgeten, dels behovet att precisera uppdraget i vissa avseenden.

Efter knappt ett år fick kommittén tilläggsdirektiv som rörde frågan hur kollektivtrafikens konkurrenskraft kan stärkas och frågan om specifika miljömål för transportområdet. Frågan om tilläggsdirektiven väcktes av den dåvarande kommunikationsministern. Innehållet i tilläggsdirektiven diskuterades också med kommitténs ordförande, som i detta läge hade bättre möjligheter att ge synpunkter. Processen omkring tilläggsdirektiven gick snabbt, dels på grund av att den politiska förankringen klarades av tidigt, dels på grund av de snabba informella kontakter som används mellan den krets av departement som var berörda (K, M, N, Fi, UD/H).

Kommitténs sammansättning

Frågan om vilken typ av kommitté som skulle tillsättas var inte självklar. En tanke som diskuterades inom departementet var att tillsätta en parlamentarisk kommitté för att kunna skapa enighet inom kommitténs ram. Den politiska ledningen i Kommunikationsdepartementet önskade dock ett faktaunderlag som man *därefter* skulle kunna behandla i en politisk process. Själva ämnesområdet var också mycket kontroversiellt. Departementet sökte styra sammansättningen av kommittén med hänsyn till detta, vilket innebar att man sökte undvika att i kommittén sammanföra de parter som var kända för att ha entydiga uppfattningar i trafik- respektive miljöfrågor. Det ansågs också möjligt att finna en sådan sammansättning, kanske delvis därför att det under lång tid har bedrivits forskning kring trafik- och miljöfrågor i kombination. Det fanns därmed en ganska stor grupp personer med upparbetad kompetens på området. Som ordförande valdes en professor i ett samhällsvetenskapligt ämne, tillika ordförande i Kommunikationsforskningsberedningen.

Samtliga trafikverk hade experter i kommittén. Intresseorganisationerna var däremot inte representerade utan inbjöds till en hearing.

Sekretariatet

Att rekrytera huvudsekreterare till kommittén var i detta fall inte så svårt. Enligt Kommunikationsdepartementet är det normalt svårare att rekrytera sekreterare än att rekrytera ordförande till kommittéer. Sekreteraren måste vara någon som kan skriva, som har integritet, som är kunnig på sakområdet, drivande, och kan organisera arbetet (integriteten betonades särskilt). Huvudsekreteraren tillsattes av departementet efter samråd med ordföranden. De biträdande sekreterarna tillsattes efter förslag av huvudsekreteraren.

Sekreterarna hade olika slag av kompetens (en civilingenjör med sakkunskap om miljöfrågor, en ekonom och en jurist). En av de biträdande sekreterarna byttes ut under utredningstiden. Enbart huvudsekreteraren arbetade heltid för kommittén, medan de biträdande sekreterarna arbetade halvtid respektive 75 % och hade kvar sina ordinarie arbeten vid sidan av kommitté-uppdraget. Utredningens experter gjorde inget sekretariatsarbete.

Någon assistenthjälp fanns inte under de första 1½ åren. I utredningens se-

Arbetsformer och budget

En stor del av kommitténs arbete gällde att sammanställa kunskap som redan fanns. Originalarbetet omfattade bl.a. beräkningar rörande skatter. Ett stort antal konsultupphandlingar gjordes.

Vidare gjordes studieresor till bl.a. USA, Tyskland, Frankrike och Japan. Två – tre personer reste varje gång. För dessa utgifter krävdes departementets godkännande, trots att kommittén hade en budget. (Departementet skall godkänna utrikes resor, och grundprincipen är att ordförande och/eller sekreterare skall ha möjlighet att resa.)

Budgeten för det första året utarbetades av departementet, med synpunkter från ordföranden. För kommitténs andra år utarbetade sekretariatet ett budgetförslag som därefter fastställdes av departementet. För det första året gavs total 3,8 miljoner kronor (varav 1,5 mkr för konsulter). För det andra året erhöles 3,2 miljoner kronor (varav 1,0 mkr för konsulter). Enligt ordföranden var budgeten tillräcklig; kommittén hade förhållandevis gott om pengar jämfört med t.ex. Miljödepartementets kommittéer. Begränsningarna härrörde mera från bristen på tid än från bristen på pengar.

Både ordförande och sekreterare har kommenterat det faktum att godkännande från departementet krävdes då en konsultupphandling överskred 50 000 kronor trots att medlen redan var budgeterade. Det tog flera veckor extra i anspråk då konsultupphandlingen skulle passera Kommunikationsdepartementet. Denna byråkratiska procedur upplevdes som hämmande, enligt sekreteraren, och därtill stridande mot principen om kommittén som egen myndighet. Vad är innebörden i att ha en budget, då kommittén inte disponerar sin budget? – I övrigt var kommittén, enligt sekreterarens uppfattning, självständig i förhållande till departementet.

Sammanträden och ”knäckfrågor”

Kommittésammanträdena kännetecknades av att det var många deltagare kring bordet och att diskussionerna ofta var mycket värderingsfyllda. Eftersom gruppen bestod av 18 personer tog mötena lång tid när alla skulle uttala sig. Arbetsklimatet var dock bra, enligt ordföranden, mycket beroende på det personliga engagemanget hos de medverkande.

Utgångspunkterna för kommittén gavs av direktiven, där regeringen anger sin tolkning av Rio-deklarationen. Flera övergripande frågor är, enligt ordföranden, inte färdigforskade, men kommittén var enig om att arbeta utifrån den tolkning som regeringen angett i direktiven. Det fanns dock i kommittén olika uppfattningar om *metoderna* att åstadkomma en minskning av trafikens koldioxidutsläpp. Det fanns också starka motsättningar mellan kommittén och företrädare för bilindustrin.

Enligt sekreteraren är det svårt att avsätta tillräckligt med tid för de svåra ”knäckfrågorna” i en utredning; man fastnar lätt i detaljer. Olika parter i kommittén hävdade oftast redan intagna ståndpunkter där respektive expert

Tidsramar och tidsåtgång

Utredningstiden hölls och tiden ansågs räcka till. Detta förklaras av att kommittén fick arbeta i fred och utöver det egentliga utredningsarbetet bara behövde besvara en och annan remiss.

Ledamöterna var väl insatta i frågorna men inte så aktiva under arbetets gång. Sekreterarens allmänna uppfattning var att det är först vid en utrednings slut som ledamöterna blir riktigt aktiva. Någon reaktion är i stort sett inte att vänta förrän ca en månad kvarstår av utredningstiden, vilket gör att det blir hetsigt på slutet.

Betänkandet är skrivet av fyra helt olika skribenter. Inga språkexperter anlitas. Inom utredningens ram gavs ingen tid till att få ”stil på språket”. Det hade behövts ytterligare en månad för att redigera utredningen och ge den en bättre skriftlig utformning.

EU-aspekter

Finansdepartementet hade en representant som bevakade sitt departements frågor och EU-frågor. EU-frågorna bevakades också av en representant från UD:s handelsavdelning. Även sekretariatet hade kunskap om EU-aspekterna på utredningen. Sekretariatets jurist satte sig snabbt in i de EU-bestämmelser som rörde skatt på drivmedel. EU-kunskapen var också god bland flera experter, då dessa hade suttit med i medlemskapsförhandlingarna. Under 1994 gjorde kommitténs ordförande och delar av sekretariatet en resa till Bryssel och besökte där de direktorat som berörde de aktuella frågorna.

Kommittén arbetade under samma period som medlemskapsförhandlingarna pågick. EG-EU-aspekterna var nya, och det fanns enligt ordföranden olika uppfattningar om betydelsen av dessa aspekter.

Enligt Finansdepartementets representant i kommittén är EU-arbetet på många sätt komplicerat. Formellt finns svårigheter eftersom information från ministerrådet inte får lämnas ut. (Däremot kan muntlig information lämnas.) När det gäller sakfrågorna finns ett slags ”kompromissandets dilemma” – skall man acceptera svaga EU-direktiv därför att de kan bli generellt giltiga för alla länder, eller skall man driva frågorna hårdare, med risk för att enhällighet ej kan uppnås? När det gäller skattefrågor är den svenska linjen att kräva enhällighet på EU-planet. Det förekommer en del onödiga strider mellan departementen, som beror på att man inte haft tid att prata ihop sig och utforma gemensamma strategier. Allmänt sett har tjänstemännen en svår situation i EU-arbetet, eftersom det ofta är mycket svårt att få fram den svenska positionen. ”Det finns en beslutsångest som gör att man i Sverige skjuter svåra frågor framför sig. I Finland är man mycket duktigare.”

EG-direktiven var enligt Finansdepartementets representant i hög grad ett hinder för Trafik- och klimatkommittén. Utredningens förslag har inte utnyttjats i EU-arbetet.

Några av de kommentarer som getts av departementsrepresentanter handlar om den sektorövergripande karaktären av det område som skulle utredas. Ofta är det så att de politiska styrambitionerna finns inom ett departement medan styrmedlen ligger inom ett annat departements ansvarsområde. I Finansdepartementet måste man se till behoven att få ett väl fungerande skattesystem, vilket bl.a. innebär att man vill undvika öronmärkta skatter.

Finansdepartementets representant framförde vid intervjun uppfattningen att frågan om trafik och miljö egentligen borde angripas med en ännu större bredd, vilket skulle kräva att man även hade med en expert från Näringsdepartementet. Även från Kommunikationsdepartementet framhölls de industripolitiska aspekterna. Dessa är man väl medveten om i andra delar av världen (USA och Japan), men de europeiska länderna har inte visat något större intresse.

Konsekvensanalyser

Konsekvensanalyser genomfördes inom kommittén när det gällde fördelningseffekter och glesbygdseffekter av ett höjt bensinpris. Analyserna ansågs av vissa inom kommittén som alltför ytliga. Enligt sekreteraren skulle man kunna få en mer oberoende bedömning om konsekvensanalyserna gjordes av en utomstående part. Detta skulle dock kräva mera tid.

Från ordförandens sida framhölls det faktum att det är genuint svårt att göra konsekvensanalyser, och att detta normalt kräver extra tid och resurser. Att anlita utomstående expertis kan vara lämpligt, men detta kräver ofta mera tid eftersom förslagen som skall konsekvensberäknas vanligen inte kommer fram förrän i ett sent skede av utredningen. Konsekvensanalysernas ställning och betydelse blir också olika beroende på om kommittén skall ta fram olika alternativa lösningsförslag – då kan konsekvensanalyserna vara ett hjälpmedel att välja mellan alternativen – eller om kommittén skall presentera ett enda förslag.

Reservationer och särskilda yttranden

En av ledamöterna reserverade sig mot slutbetänkandet, och tre av experterna lämnade särskilda yttranden. Reservationen kom sent och det var inte möjligt att infoga synpunkterna i betänkandet. Ett av de särskilda yttrandena lämnades av Finansdepartementets representant i utredningen och gällde tekniska synpunkter på förslaget.

Den reservation som lämnades var omfattande, och tyder enligt ordföranden på att ledamoten inte accepterade kommittéarbetets uppläggning. Han hade dock inte angett detta under arbetets gång. Situationen kan enligt ordföranden tyda på att ledamoten inte hade förankrat kommittéarbetet gentemot sina uppdragsgivare. De särskilda yttranden som avlämnades har av ordförande och sekreterare främst tolkats som ”revirmarkeringar” från respektive experter.

Samtliga tre betänkanden har remissbehandlats. Antalet remissinstanser var stort (81 respektive 59 remissinstanser för delbetänkandena, 67 för slutbetänkandet). RRV var positivt i vissa avseenden men ansåg att kommittén lämnat många frågor obesvarade när det gällde de konkreta åtgärderna, och efterlyste mer noggranna analyser på flera punkter. Statskontoret var positivt till delar av kommitténs förslag men hade invändningar på vissa punkter. Statskontoret pekade också på förslagets samband med energipolitiken i stort samt med kommunikationspolitiken.

En remissammanställning har gjorts men någon proposition har inte lagts fram. Skälet var tillkomsten av den stora, parlamentariskt sammansatta Kommunikationskommittén (KomKom) som fått ett mycket omfattande uppdrag av övergripande natur. Den tillsattes i december 1994 på grundval av en begäran från riksdagen några månader tidigare. I detta sammanhang fördes även diskussioner om att lägga ner Trafik- och klimatkommittén, men så skedde inte. De betänkanden som skrevs hanteras nu inom ramen för KomKom. Sekretariatet gjorde också en särskild sammanfattning och föredragning för KomKoms räkning.

Kommitténs förslag som rör frågan om koldioxidkrav på personbilar och möjligheter till differentierad drivmedelsskatt arbetar man vidare med inom Naturvårdsverket för att driva inom EU.

Trafik- och klimatkommittén har enligt ordföranden inte haft några föregångare – klimatfrågorna är förhållandevis ”nya” (endast 6 – 7 år), och det är få länder som har börjat ta dessa frågor på allvar. Sverige har legat långt framme på detta område. Utredningar om trafikens miljöproblem har däremot funnits tidigare, bl.a. Bilavgaskommittén (tillsatt 1977), vars betänkanden kom 1979 och 1983, och Miljöavgiftsutredningen (tillsatt 1988) vars betänkanden kom 1989 och 1990. Ett par av de intervjuade såg denna typ av arbete som att ”trampa vatten”. Trafik- och klimatkommitténs betänkanden ”står nu på den ca en meter långa hylla där sådana utredningar samlas”, enligt Miljödepartementets representant i kommittén.

Den långsiktiga betydelsen av kommitténs arbete är främst att rapporterna påverkar tänkandet, enligt chefen för den berörda sakenheten i Kommunikationsdepartementet. Man måste arbeta långsiktigt med dessa mycket svåra frågor – ”droppen urholkar stenen”. Det finns även andra ansträngningar som verkar åt samma håll, t.ex. det s.k. MaTS-samarbetet (Miljöanpassat Transportsystem), miljörapporterna från trafikverken m.m.

B 10 Utredningen om kunskapsspridning i arbetslivet (KSA-utredningen) (A 1993:03)

Fallstudien är gjord av revisorernas kansli.

Bakgrund

Utredningen tillsattes våren 1993. Idén tycks ha kommit från flera källor, bl.a. från Arbetsmiljökommissionen som tagit upp frågan hur man skapar ny kunskap. Bakgrunden var också "arvet efter Arbetslivsfonden", som skulle läggas ned. På vilket sätt skulle de av fonden upparbetade kunskaperna tas tillvara? En fråga som behövde lösas gällde hur man kunde engagera lokala intressenter, en annan gällde finansieringen. En annan del av bakgrunden utgjordes av RRV:s rapport om informationsspridningen inom arbetslivsområdet. Denna rapport visade ett stort gap mellan "sändare" och "mottagare" av information på området; det fanns mycket utbudsstyrd information som inte nådde fram till de tänkta användarna.

Några fakta om KSA-utredningen

Särskild utredare (landshövding) samt 9 experter

Referensgrupp med arbetsmarknadens parter vid sidan av kommittén

Sekretariat bestående av 3 personer samt en assistent. (Endast huvudsekreteraren arbetade för kommittén under hela utredningstiden.)

Ansvarigt departement: Arbetsmarknadsdepartementet

Uppdraget: att se över frågan om kunskapsspridning m.m. inom arbetslivsområdet

Total utredningstid: ett år

Direktiv gavs i februari 1993, betänkande med bilagedel lades i mars 1994

SOU 1994:48 Kunskap för utveckling.

Betänkande av utredningen om kunskapsbildning i arbetslivet (2 delar)

Direktiven till utredningen var, enligt den särskilde utredaren, omfattande och otydliga. Någon "direktivdialog" mellan departementet och den utredningsansvarige förekom inte. Den sistnämnde fick visserligen ta del av direktiven innan de var beslutade, men ansåg sig inte ha praktiska möjligheter att påverka dem. Direktivens karaktär förklarades av departementet med att det fanns många intressenter – dels de statliga myndigheterna på arbetslivsområdet, dels arbetsmarknadens parter. Arbetsmarknadsdepartementets praxis är att alla parter får lägga synpunkter på direktiven.

Enligt Arbetsmarknadsdepartementets representant i utredningen förekom inte något mera ingående samarbete med andra departement under direktiv-

skrivningen, något som i efterhand beklagades. Speciellt hade man behövt samarbeta med Näringsdepartementet. Det kunde då ha blivit lättare att få förståelse för förslagen när de kom.

Viktiga mål för utredningen var, enligt sekreteraren för utredningen, att skapa klarhet i rollfördelningen mellan de olika myndigheter som arbetade på området och att få konsensus omkring detta.

Tidsramen

Tidsramen för utredningen (formellt ett år, i praktiken mindre) upplevdes som knapp. Tidsramen berodde på att avvecklingen av Arbetslivsfonden var beslutad till juli 1995. Tiden var enligt utredaren den största begränsningen i arbetet.

En av de intervjuade menar att det var riktigt att ha så kort tid, det hade inte blivit bättre om man hade haft längre tid. Syftet var att i en viss situation fånga upp idéer och ”få ihop något”.

Sekreteraren satte en ära i att trots allt hålla tidsramen. Tidspressen för sekretariatet blev dock hård på slutet.

Sammansättningen

Experterna valdes till stor del av den särskilde utredaren. Det var dock departementet som bestämde att de skulle vara ”experter” snarare än ”sakkunniga”. Den särskilde utredaren såg det som självklart att de skulle ha rätt att skriva särskilda yttranden. Det var inga svårigheter att få experter till kommittén. Arbetsmarknadsdepartementet hade med två experter i kommittén, varav den ene var politiskt sakkunnig. Något annat departement var inte representerat i kommittén.

Den särskilde utredaren valde också själv att inte ha arbetsmarknadens parter med i själva utredningen, utan att i stället anlita dem i form av en referensgrupp som dock aldrig samlades i samma rum. Enligt flera av de intervjuade är detta ett bra sätt att undvika låsningar. Utredaren hade många kontakter med parterna, öppna diskussioner om iakttagelser, tankegångar och synpunkter på utkast. På vissa punkter gick det dock inte att komma överens.

I kommittén satt generaldirektörerna för de berörda myndigheterna som experter. Denna sammansättning har kommenterats av ett par av de intervjuade. En menade att sammansättningen inte stämde med den inriktning mot mindre företag som utredningen kom att få. En annan sammansättning hade varit bättre, givet det som kommittén försökte göra; representanter för småföretagen och för NUTEK skulle ha behövts.

Utredningens karaktär och inriktning

Enligt den särskilde utredaren var detta ingen ”kartlägningsutredning”. I stället fanns det gott om åsikter – uppgift stod mot uppgift. Att uppföljningar och utvärderingar saknades var regel snarare än undantag. Det bristfälliga underlaget gjorde att hela utredningsarbetet fick läggas på en annan bog – det gällde att finna en gemensam *grundsyn* på hur kunskapsspridning inom

arbetslivet borde gå till. Här fanns det mycket att ta vara på från tidigare utredningar. Att utveckla grundsynen var ett mödosamt arbete, men också tacksamt, de flesta ställde upp på den. Kvarstående motsättningar i utredningen gällde mest detaljer.

Den av utredningen utvecklade grundsynen medförde bl.a. att utredningen kom att byta benämning på det som var dess centrala uppgift – i stället för ”kunskapsspridning” ville man tala om ”kunskapsbildning”. En av de intervjuade framhåller att en utgångspunkt för utredningen var att vi i landet har en stor mängd arbetslivsforskning som är snäv och obegriplig för slutanvändarna. Det behövs ett annat synsätt, en ”kunskapsbildning på interaktiv grund”. KSA-utredningen bidrog till detta.

Fokus på småföretagens problem växte fram tidigt i utredningen. Förslagen i utredningen är koncentrerade till småföretagsutveckling.

En av de intervjuade menar att detta innebar en förskjutning i utredningens fokus. I jämförelse med direktiven kom utredningen att handla mer om småföretag samt om efterfrågestyrning av kunskapsspridningen (eller ”kunskapsbildningen” som man föredrog att säga). Samma person menar att utredningens inriktning, som i och för sig var bra och innebar ett nytänkande, medförde att vissa mer traditionella frågor inte kom att lösas av utredningen. Dit hörde behovet av samordning av informationsflödet från alla de myndigheter som arbetade med arbetsmiljö- och arbetslivsfrågor.

Synen på kommittén varierar mycket bland de intervjuade. En av dem är påfallande positiv till den ”idédiskussion bland generaldirektörer” som kom till stånd. En annan hade en starkt kritisk inställning till kommittén. Han ansåg bl.a. att den saknade politisk tyngd och att dess syfte var att skapa konsensus och undvika konflikter, inte att lösa problem. Inom kommittén konfronterades helt olika synsätt på vad som borde vara statens roll i arbetslivet – ett äldre synsätt med rötter i arbetarskyddsverksamheten från 20- och 30-talet, och ett nyare som innebär fokus på internkontroll, kvalitetssäkring och utvecklingsprocesser.

Igångsättningsproblem – rekryteringssvårigheter

Enligt den särskilde utredaren är det i varje utredning svårt att komma igång med utredningsarbetet. Det saknas lätt tillgängliga utredningsresurser. Mycket tid går åt till att söka folk som kan göra själva utredningsarbetet. Det saknas också beredskap inom departementet.

Enligt den dåvarande chefen för den berörda sakenheten i Arbetsmarknadsdepartementet är det svårt att hitta bra utredare i statsförvaltningen, och det har blivit allt svårare med åren. Många utredningar som kommit på senare år är enligt hans uppfattning dåligt strukturerade. Som orsaker till detta framförde han bl.a. följande:

- Under ett antal år har man inom offentlig förvaltning inte satt värde på duktiga utredare. Nedläggningar och nedläggningshot för utredande myndigheter sätter sina spår. De som är duktiga försvinner och kan få tre gånger så hög lön på annat håll.
- Det finns ingen bra och genomtänkt efterfrågan på utredningar, och det finns inget intresse hos den politiska ledningen för detta. Inga interna dis-

kussioner fördes på departementet om dessa saker – man löser en fråga i taget och ser inte längre än till det närmaste halvåret. ”Analytiker är inte särskilt väl omhändertagna i departementet”. Mycket kompromisser görs och det gör att det analytiska underlaget förefaller mindre viktigt.

1997/98:RR3
Bilaga 2

Sekretariat, lokaler, utrustning

Huvudsekreteraren kände sakområdet genom att han tidigare arbetat på RRV med en rapport om informationsverksamheten inom arbetslivsområdet. Den biträdande sekreteraren kom från Arbetslivsinstitutet. Sekretariatet hade också tillgång till en assistent för diarieföring och redigering.

Huvudsekreteraren hade ingen tidigare erfarenhet av kommittéarbete. Någon kommittéutbildning var inte aktuell.

Lokalerna fanns inom Arbetsmarknadsdepartementet (en speciell korridor för kommittéer). Datorer fanns på plats, men endast en gammal långsam fax. Möjligheter att använda moderna IT-hjälpmiddel saknades av sekreteraren.

Arbetsformer och budget

Ett inledande samarbete mellan sekreterare och utredningsledning tog formen av en studieresa i Skaraborgs län (besök vid småföretag runt om i länet). Senare skötes kontakterna i hög grad per telefon (ordföranden var lätt att nå via mobiltelefon), förutom vid expertmöten.

Kommitténs budget var knapp men tillräcklig. Kostnaderna överprövades inte av departementet.

Seminarier hölls med inbjudna forskare. Utredningen hade flera heldagsmöten och dessutom ett internat på 2–3 dagar.

De två sekreterarna gjorde det mesta skrivarbetet. Sammanlagt fem bilagor skrevs av konsulter. Vissa mindre bitar skrevs av en expert.

En av konsulterna bidrog med nytt material och ny analys. Övriga konsultinsatser var små och innebar inget originalarbete. Alla delar var dock berättigade eftersom de utgjorde bidrag till utredningens grundsyn.

Vad som saknades

Enligt den särskilde utredaren hade det behövts en kartläggning av Arbetsmiljöfondens stöd till arbetsmiljöutbildning. Att genomföra det skulle ha tagit minst ett år. Kommitténs sammansättning var heller inte lämplig för den uppgiften.

Av intervjuerna framgick också att det fanns en brist på analys av det föreslagna checksystemet. Detta kom att skapa tveksamhet både inom kommittén och i efterarbetet. Några alternativ till checksystemet togs inte upp, och någon utvärdering av det fanns heller inte. En utvärdering av tidigare erfarenheter av checksystem (från Arbetslivsfonden och NUTEK) borde ha ingått, enligt en av de intervjuade. Detta skulle dock ha krävt mera tid.

De av utredningen föreslagna stöden stod inte i strid med EES-avtalet. Detta undersöktes av sekreteraren i samråd med departementet.

Kontakter med departementet under arbetets gång

Utredaren hade kontakt med departementet (departementsrådet vid den berörda sakenheten) vid flera tillfällen under arbetets gång. På departementet tog man emot informationen, men var i övrigt främst intresserad av tidsplanen.

Konsekvensanalyser

Enligt kommittédirektiven skulle utredningen ta hänsyn till innehållet i regeringens kommittédirektiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare om utredningsförslagets inriktning (dir. 1984:5). Utredningen skulle också beakta EG-aspekter i utredningsverksamheten (dir. 1988:43) och de regionalpolitiska konsekvenserna (dir. 1992:50).

Enligt utredaren innebar konsekvensanalyserna inga speciella problem.

Från sekreterarens sida framhölls att mycket i texten är konsekvensanalyser fast det inte kallades så.

Enligt den dåvarande chefen för den berörda sakenheten på Arbetsmarknadsdepartementet är konsekvensanalyser inget som prioriteras. Ingen i departementet frågar efter dessa analyser. Politikerna frågar efter förslagen.

Samma person kommenterade även den mera generella frågan om rapportens koppling till direktiven. Detta sågs inte som någon särskilt intressant fråga. Det viktiga när en utredning är klar med sitt betänkande är i stället att fråga sig om rapporten innehåller något som är användbart, som kan presenteras för den politiska ledningen och som enheten är beredd att skriva proposition på eller arbeta vidare på inom departementet.

Remissbehandling och efterarbete

Remissyttranden inhämtades från ca 40 remissinstanser.

En sammanställning av remissvaren gjordes av departementets representant i utredningen. Remissopinionen var blandad. Utredningens grundsyn fick i stort sett ett positivt mottagande. När det gäller utredningsförslagen fanns dock mycket kritik. Statskontoret avstyrkte stora delar av förslagen. Några remissinstanser (bl.a. RRV, SAF och Industriförbundet) avstyrkte helt. RRV ansåg att utredningen inte lyckats påvisa att den föreslagna modellen för kunskapsspridning skulle vara lämpad för sitt ändamål, och efterlyste analyser av en rad olika slag. SAF ansåg att utredningens uppdrag var alltför begränsat och föreslog en samlad översyn och utvärdering av alla insatser på området. Det fanns också principiell kritik mot den bristande samordningen mellan olika utredningar som genomförts med anknytning till småföretag. Bl.a. framhölls behovet av samordning med andra slag av stöd inom det befintliga systemet för regional utveckling.

Någon proposition skrevs inte på grundval av utredningsförslagen. Enligt departementsrådet vid den berörda sakenheten på Arbetsmarknadsdepartementet berodde detta på att förslagen "gick på en annan ledd" än vanligt så att det var svårt att infoga dem i en proposition. Förslagen gällde en fråga som inte gick att reglera.

Departementets representant i utredningen ansåg att man kunde ha haft bättre framgång om direktiven till utredningen hade varit förankrade i Näringsdepartementet, eftersom förslagen i så hög grad berörde mindre företag. Man försökte intressera Näringsdepartementet för förslagen, bl.a. genom en särskild uppvaktning, men detta lyckades inte.

Det visade sig dock att den inom utredningen utvecklade grundsynen kring kunskapsbildning i arbetslivet fick en fortsättning inom EU:s strukturfondsprogram "Växtkraft Mål 4". Denna fortsättning var inte förutsedd från början.

Organisationsfrågorna löstes inte av KSA-utredningen. Den nya myndighetsorganisation på arbetslivsområdet som trädde i kraft den 1 juli 1995 föreslogs under hösten 1994 av en annan utredare som tidigare deltagit som expert i KSA-utredningen. Omorganisationen innebar att man skapade två nya myndigheter (av tidigare fem) samtidigt som hela finansieringen överfördes till statsbudgeten.

I det långa perspektivet kan KSA-utredningen, enligt vissa av de intervjuade, bidra till att förändra synsättet vad gäller kunskapsbildning från ett centralistiskt perspektiv (där tanken är att kunskap bildas på central nivå för att sedan "spridas" till användare längre ut i systemet) till att utgå från företagen, alltså från användarna.

Sektorstänkandet

Kvarstående problem finns, enligt den utredningsansvarige, framför allt vad gäller sektorstänkandet, som innebär att "arbetslivsfrågor" och "näringslivsfrågor" administrativt och politiskt lever i skilda världar. Staten lägger ut pengar i två helt olika system, Arbetsmarknadsdepartementets och Näringsdepartementets. Denna åtskillnad är mycket tydlig på regional nivå.

Liknande synpunkter har framförts av en annan av de intervjuade:

- Sektorstänkandet genomsyrar regeringskansliet och riksdagens utskottsorganisation. Men ju närmare verkligheten man kommer, desto mera "horisontellt" måste man tänka. På organisationsnivå (företag) rör man sig mot integrerade, kundorienterade lösningar. Något liknande borde ske även på den samhällsorganisatoriska nivån, men det är mycket svårt att uppnå. På länsnivå finns det massor av olika organ som har med arbetslivsutveckling att göra (länsarbetsnämnder, yrkesinspektioner, företagshälsövarlden, ALMI, länsstyrelser). Hur dessa resurser skall samordnas är en olöst fråga.

*Nedan förtecknas intervjupersonernas namn för samtliga tio fallstudier.
Titlar avser titel vid tidpunkten för betänkandenas överlämnande.*

Åke Andersson, ekonomidirektör	Jan Persson, direktör
Ulf Arrfelt, lagman	Sonja Rembo, riksdagsledamot
Agneta Bergqvist, kammarrättsass.	Cecilia Renfors, hovrättsass.
Ulf Bjällås, hovrättsråd	Karin Renman, hovrättsassessor
Åke Bouvin, regeringsråd	Knut Rexed, verksamhetschef
Birger Bäckström, landshövding	Håkan Rydbo, tf. förbundsdirektör
K-G Ekeberg, lagman	Sven-Gösta Signell, f.d. ordförande i trafikutskottet
Lars Eklund, avdelningsdirektör	Mats Sjöstrand, skattechef
Magnus Elfström, kammarrättsassessor	Ingemar Skogö, generaldirektör
Eva Maria Forsberg, dep.sekr.	Magnus Stefansson, dep.sekr.
Göran Friberg, avdelningsdirektör	Ted Stahl, departementsråd
Leif Gustafson, advokat	Alf Stenqvist, dep.sekr.
Ingela Halvorssen, dataråd	Nils T. Svensson, riksdagsledamot
Lars Henriksson, hovrättsassessor	Ebba Sverne, hovrättsassessor
Anders L. Johansson, direktör	Claes Tjäder, departementsråd
Sigurd Heuman, lagman	Gudmund Toijer, hovrättsassessor
Johan Hirschfeldt, justitiekansler	Per Virdesten, rättschef
Martin Holmgren, hovrättsassessor	Birgitta von Euler Müller, kammarrättsassessor
Bo Johansson, finansdirektör	Ulla Wadell, regeringsråd
Hans-Erik Jonasson, lagman	Eva Wendel, hovrättsassessor
Claes Kring, departementsråd	Ulf Westerberg, direktör
Håkan Lavén, tf. byråchef	Barbro Wickberg, dep.sekr.
Per-Henrik Lindblom, professor	Inga Åkerlund, departementssekr.
Ulf Lundin, departementssekr.	Monica Öhman, riksdagsledamot
Christer Måhl, departementsråd	
Björg Nordenankar, kommunikations- dir.	
Lars Nordström, professor	
Robert Nordh, hovrättsassessor	
Jan Nordin, arbetsrättschef	
Harald Perby, departementssekr.	

Frågeområden – rubriker i intervjuguiden

- Inledande översikt över kända fakta
- Initiering och direktiv
- Kommitténs sammansättning
- Tidsramar och tidsåtgång
- Lokaler, utrustning och service
- Arbetsformer och budget
- Rapporterna och deras genomslag
- Avslutande diskussion

I det följande återges enkätfrågorna i sin helhet. Texten i det ursprungligen fyrsidiga formuläret har dock krympts och packats (av utrymnesskäl) och utrymmet för handskrivna svar har minskats.

Enkät till kommittésekreterare

ID-kod

Tidsåtgång i kommittéarbetet

Vägledning

Uppgifter om tidsåtgång kan gärna anges i **ungefärligt antal månader**.

Tidpunkter kan anges i form av **månad** snarare än exakt datum.

Vi är tacksamma för personliga kommentarer till frågorna.

Uppgifterna kommer att behandlas med varsamhet. Identifieringen av svaren sker därför med hjälp av id-kod.

Den ifyllda blanketten sändes till Riksdagens revisorer, att: Ingela Erixon, 10012 Stockholm, senast den 22 januari.

Tack för Din medverkan!

*** Frågor om direktiven ***

1. När beslutades direktiven för kommittén?
.....
2. När beslutades eventuella tilläggsdirektiv?

*** Frågor om tillsättningar ***

3. När tillsattes kommittéordföranden/den särskilde utredaren?
4. När var kommittén fulltalig i den meningen att samtliga ledamöter var tillsatta?
5. När tillsattes eventuella sakkunniga i kommittén?
6. När tillsattes eventuell referensgrupp i kommittén?
7. När tillsattes huvudsekreteraren?
.....
När började huvudsekreteraren arbeta heltid åt kommittén?
.....
8. När tillsattes eventuella biträdande sekreterare?
.....
9. När tillsattes eventuella arbetande experter?
10. När hade kommittén sitt första sammanträde?

11. Hur sköttes personalrekryteringarna – vilken instans (dep., ordf., sekr.?) skötte rekryteringarna?

1997/98:RR3
Bilaga 2

12. Var det svårt att rekrytera personal till kommittén?

Kommentar:.....

***** Frågor om arbetsgång och eventuella fördröjningar *****

13. Fanns det några andra svårigheter med att komma igång med arbetet i kommittén? Vilka, i så fall? *Kommentar:*

14. Har kommittén, utöver direktiven, fått ytterligare arbetsuppgifter från regeringskansliet som krävt tid av sekretariatet? Vilka, i så fall?

Kommentar:

15. Har det skett fördröjningar av kommitténs arbete i jämförelse med de ursprungliga planerna? *Ange svaret genom att kryssa för något av följande alternativ:*

- ja, mycket stora fördröjningar (mer än 12 månader)
- ja, stora fördröjningar (6-12 månader)
- ja, vissa fördröjningar (3-6 månader)
- ja, fördröjningar på 2-3 månader
- nej, inga nämnvärda fördröjningar (mindre än 1 månad)
- kan ej svara

16. Om fördröjningar har skett, vad var i så fall orsaken till det?

Kommentar:.....

17. När skall kommitténs arbete vara klart enligt den ursprungliga planen?

.....

När skall kommitténs arbete vara klart enligt nuvarande plan?

18. Bedömer Du att denna tidsram kommer att räcka, med hänsyn till kommitténs uppdrag och de projekt kommittén redan dragit igång? *Ange Ditt svar genom att kryssa för något av följande alternativ*

- ja, absolut
- ja, troligen
- nej, troligen inte
- nej, absolut inte
- kan ej bedömas idag

19. Vid eventuell tidsnöd för kommittén, skulle Du anse det troligt att kommittén får sitt extra tidsbehov tillgodosett? Om inte, vad är i så fall skälet till det? *Kommentera*

20. Vilka avslutande kommentarer vill Du ge med anledning av de frågor som tagits upp i denna blankett? *Kommentar på denna och nästa sida:*

.....

.....

.....

.....

Fortsätt gärna på nästa sida

<p>*** Uppgifter om Dig själv ***</p> <p>A. Hur många kommittéer har Du tidigare arbetat i som sekreterare?</p> <p>B. Hur lång tid har Du sammanlagt arbetat i olika kommittéer?</p> <p>C. Vilken var Din arbetsplats innan Du fick Ditt nuvarande kommitté-- uppdrag?</p> <p>D. Vilken är Din utbildningsbakgrund (ämnesinriktning och nivå)?</p> <p>E. Vilken är Din ordinarie titel?</p> <p>F. Vilket arbete har Du tänkt söka/återvända till då Ditt nuvarande ar- bete som kommittésekreterare är avslutat?</p>

Enkäten till kommittésekreterare – kommittéernas namn

I förteckningen nedan ingår alla de kommittéer vars sekreterare fått ett enkätformulär. De som satts inom parentes har antingen inte lämnat något svar, eller har av andra skäl utelämnats vid analysen.

Det ursprungliga urvalet avsåg samtliga kommittéer som var verksamma vid 1996 års början inom de valda departementsområdena. Kommittéer som avslutat sitt arbete under 1995 ingår i regel inte. Kommittéer som tillsatts under 1996 ingår ej.

Vid utskicket användes uppgifter som erhållits direkt av departementens kommittéredogörare. Dessa förteckningar utgör grunden för såväl enkäturvalet som (vanligen) för de benämningar av kommittéerna som återges nedan. Dessa benämningar överensstämmer inte alltid exakt med de som används i kommittédirektiven respektive i Kommittéberättelsen.

- Aktiebolagskommittén
- Utredningen om branschsanering
- Redovisningskommittén
- Hovrättsprocessutredningen
- Trygghetsutredningen
- SAMRED-utredningen
- Barnpornografiutredningen
- Utredningen om företagsbot
- Utredningen om branschsanering och andra åtgärder mot ekonomisk brottslighet
- Palmekommissionen
- Straffansvarsutredningen
- Markersättningsutredningen
- Mediekommittén
- Utredningen om översyn av hyreslagstiftningen
- Utredningen om användningen av övervakningskameror
- Utredningen om fastighetsdatasystemets författningsreglering
- Utredningen om forskning om ekonomisk brottslighet
- Nomineringsrätts- och valkretskommittén
- Brottsofferutredningen
- Utredningen om registrering av påföljder
- Utredningen om översyn av vapenlagstiftningen
- Drograttfylleriutredningen
- Kommittén om domstolsväsendets organisation
- Kommittén om ny datalag m.m.
- IT-utredningen
- IT-kommissionen
- Ungdomens IT-råd
- Utredningen om svenskan i EU
- Skattelagskommittén
- Företagsskatteutredningen
- Skattebetalningsutredningen
- Borgenärsbrottsutredningen
- Utredningen om översyn av lagstiftningen för det finansiella området under krigsförhållanden
- Utredningen om förenklad fastighetstaxering m.m.
- (Skatteväxlingskommittén)
- Kapitalförlustutredningen
- (EU-pensionsutredningen)
- Utredningen om översyn av lagstiftningen om utländska försäkringsgivares verksamhet i Sverige
- Utredningen om universitetsfastigheter m.m.
- Kommunala förnyelsekommittén
- Skatteflyktskommittén
- Skattekontrollutredningen
- Utredningen om översyn av de skatterättsliga hemvistbegreppen
- Avfallsskatteutredningen
- Budgetlagutredningen
- Banklagskommittén
- STATTEL-delegationen
- Utredningen om sparkasseverksamhet i ekonomisk förening

- Utredningen om vissa folkbokföringsfrågor
- Utredningen om förbättrade analysmöjligheter av statsbudgeten och nationalräkenskaperna
- Förvaltningspolitiska kommissionen
- Utredningen om översyn av lagen om försäkringsmäklare
- Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd
- Parlamentarisk kommitté med uppgift att följa upp och utveckla det nya utjämningsystemet för kommuner och landsting
- Utredningen om skärpt bekämpning av penningtvätt
- Utredningen om kommuner och landsting i betalningssvårigheter
- Utredningen om statlig upplåning
- Utredningen om översyn av reklambeskattningen
- Kommittén med uppdrag att utreda konsekvenserna av en eventuell svensk anslutning till den tredje etappen i den ekonomiska och monetära unionen (EMU)

- (Nordiska ämbetsmannakommittén för transportfrågor)
- (Styrgruppen för Nordisk Trafiksäkerhet)
- Utredningen med uppdrag att ansvara för avvecklingen av Televerket främst i fråga om personal
- Förhandlare för station Stockholm nord
- Utredningen om översyn av lagstiftningen om enskilda vägar
- Utredningen för Botniabanan
- Delegationen för transporttelematik
- 1995 års yrkestrafikutredning
- 1994 års körkortsutredning
- Kommunikationskommittén
- Sjösäkerhetskommittén
- Banverksutredningen
- Riddarholmskommittén
- Inspektionskommittén
- Katalogutredningen
- Utredningen om fritidsbåttrafikens kostnadsansvar m.m.

- Arbetsmarknadspolitiska kommittén
- Utredningen om medicinska kontroller i arbetslivet
- 1995 års arbetstidskommitté
- Utredningen om ersättning vid arbetslöshet och omställning
- Utredningen om kvinnors arbetsmarknad
- Invandrapolitiska kommittén
- Kommissionen om den svenska arbetsrätten

- Plan- och byggutredningen
- Miljöbalksutredningen
- Utredningen om vidareutveckling av systemet för miljöklasser för bilar
- Utredningen om skydd av vattenområden
- Delegationen om klimatfrågor
- Kärntekniktillsynskommittén
- Vetenskapliga kommittén för biologisk mångfald
- Organisationskommittén för lantmåteri och fastighetsdata
- Batteriutredningen
- Utredningen om inrättande av nationalstadsparker
- Utredningen om kalkningsverksamheten för sjöar och vattendrag
- Utredningen om alternativa bränslen
- Agenda 21-kommittén

Några utdrag ur Kommittéförordningen (1976:119) med ändringar

1 § Förordningen tillämpas på kommitté och särskild utredare som har tillkallats av regeringen eller av statsråd efter regeringens bemyndigande för att utreda viss fråga.

2 § Kommitté består av ordförande och en eller flera andra ledamöter. Kommitté kan biträdas av bl.a. sakkunniga, experter och sekreterare. Sakkunnig, expert och sekreterare förordnas av regeringen eller av statsråd efter regeringens bemyndigande.

Vid meddelande av kommittéuppgifter eftersträvas en i huvudsak jämn könsfördelning i enlighet med förordningen om jämställdhet i statlig verksamhet.

4 § Sakkunnig skall i samma utsträckning som ledamot få del av handlingar som är avsedda för kommittén. Sakkunnig har rätt att vara närvarande vid kommitténs sammanträden och att delta i dess överläggningar. Kommittén kan dock för särskilt fall besluta om undantag från vad som har sagts nu. Expert biträder kommittén i den omfattning som kommittén eller ordföranden bestämmer.

5 § Varje kommitté skall snarast göra upp en plan för utredningsarbetet. I planen skall anges den beräknade kostnaden för fullgörandet av uppdraget. Planen skall fortlöpande ses över. Det departement till vilket kommittén hör skall på det sätt som vederbörande statsråd bestämmer hållas underrättat om planeringen.

Vid planeringen skall särskilt eftersträvas att onödiga kostnader för utredningsarbetet ej uppkommer.

12 § Ledamot får foga reservation och särskilt yttrande till kommitténs betänkande. Rätt att foga särskilt yttrande till betänkande tillkommer också sakkunnig och, om kommittén medger det, expert i fråga som har omfattats av expertuppdraget.

13 §andra stycket:

I varje betänkande skall redovisas en beräkning av kostnaderna om kommitténs förslag genomförs. — — —

14 § Tryckta betänkan, undersökningar m.m. som avgivits av en kommitté skall ges ut i serien Statens offentliga utredningar.

För tryckning behövs tillstånd av det ansvariga statsrådet. — — —

Kommittédirektiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare – korta sammanfattningar

Dir. 1984:4 – angående utredningsförslagets inriktning

Direktivet ersatte ett tidigare direktiv angående finansiering av reformer (dir. 1980:20).

Kommittéerna skall visa hur förslag som innebär utgiftsökningar eller inkomstminskningar skall finansieras, genom konkreta förslag till rationaliseringar eller omprövningar som innebär besparingar inom utredningsområde eller närallgande områden. Förslag skall kunna genomföras med oförändrade eller minskade resurser. Kostnadsberäkningarna skall ta hänsyn till alla kostnader för olika intressenter (staten, kommunerna, socialförsäkringssektorn, företagen och enskilda), såväl direkta som indirekta. Även andra viktigare konsekvenser skall belysas.

Förslag som innebär att utgifter kopplas till något slag av index skall inte läggas fram. De framtida effekterna av redan existerande indexreglerade anslag inom utredningsområdet skall belysas.

Besparingar och rationaliseringar inom utredningsområdet bör analyseras och bedömas. Åtgärder som kan öka samverkan mellan myndigheter och leda till minskad sektorisering i samhället skall särskilt uppmärksammas.

Arbetet med regelförenklingar och åtgärder för att undanröja onödig byråkrati i samhället bör främjas. Möjligheterna till delegering av beslutanderätt och annan decentralisering av den statliga förvaltningen bör också tas till vara i kommittéernas förslag.

Direktivet har numera till större delen ersatts av direktivet att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23, se nedan).

Dir. 1988:43 – angående EG-aspekter i utredningsverksamheten

I direktivet erinras om riksdagens riktlinjer rörande Sveriges medverkan i ett brett västeuropeiskt samarbete (prop. 1987/88:66, UU 24, rskr. 245).

Direktivet gäller de kommittéer och särskilda utredare som har till uppgift att lämna förslag som berör den fria rörligheten för varor, tjänster, människor och kapital, eller som på annat sätt berör det västeuropeiska integrationsarbetet. Dessa kommittéer skall undersöka vilken gemensam ordning som råder inom EG och i sina förslag ta till vara de möjligheter till harmonisering som finns. De skall också redovisa hur de förslag som läggs fram förhåller sig till EG:s motsvarande regler, direktiv eller förslag till direktiv från EG-kommissionen, samt de statsfinansiella och övriga samhällsekonomiska effekter som uppkommer av kommitténs EG-anpassade förslag. I de fall ökade statsfinansiella kostnader bedöms uppstå skall kommittén lämna förslag till finansiering.

Direktivet har upphört att gälla som en följd av Sveriges inträde i EU den 1 januari 1995.

Dir. 1992:50 – att redovisa regionalpolitiska konsekvenser

Inledningsvis erinras om att de direkta regionalpolitiska insatserna endast marginellt kan påverka den regionala utvecklingen. För att nå de regionalpolitiska målen krävs en helhetssyn med samordnade insatser på många områden.

Kommittéer och särskilda utredare bör belysa de regionalpolitiska konsekvenserna av sina förslag. De skall därvid särskilt beakta hur förslagen påverkar sysselsättningen och den offentliga servicen i olika delar av landet,

samt hur planerade förändringar av taxor, avgifter, skatter och bidrag påverkar de ekonomiska förutsättningarna för kommuner, näringsliv och privatpersoner i olika delar av landet. Vid förslag till större omorganisationer eller bildande av nya myndigheter eller motsvarande skall kommittén överväga decentralisering och lokalisering utanför Stockholmsregionen.

1997/98:RR3
Bilaga 2

Dir. 1994:23 – att pröva offentliga åtaganden

Direktivet motiveras av underskotten i de offentliga finanserna samt av den förändrade styrningen av den offentliga verksamheten. Vidare erinras om att den s.k. miljöskulden – dvs. kostnaden för att återställa uppkomna miljöskador – inte får öka.

Varje kommitté skall ange de bakomliggande, egentliga målen för den verksamhet som utreds, och förutsättningslöst pröva om det aktuella åtagandet bör vara en offentlig angelägenhet. Om så är fallet bör kommittén ange vilken nivå och vilka styrmedel som bör användas för att uppnå målen, samt visa på lämpliga utvärderingsmetoder såväl för de angivna förslagen som för eventuella avvecklingar av befintlig verksamhet.

Vidare bör kommittén analysera de resultat som hittills uppnåtts genom det offentliga åtagandet på utredningsområdet, samt – om det inte är orimligt eller irrelevant – analysera möjligheterna till och bedöma effekterna av besparingar, effektiviseringar och inkomstökningar på utredningsområdet. Kommittén skall även redovisa hur förslagen skall finansieras, genom konkreta förslag om effektiviseringar eller omprövningar, i första hand inom samma politikområde. Om den kommunala sektorns verksamhet påverkas skall kommittén även bedöma de kommunalekonomiska effekterna.

Alla konsekvenser av kommitténs förslag skall identifieras, kvantifieras och så långt möjligt värderas. Både utgångsläge och förslag till förändringar skall beskrivas i finansiella och – i möjlig mån – samhällsekonomiska termer.

Riktlinjerna gäller för samtliga kommittéer och särskilda utredare om inte annat anges i respektive kommittédirektiv.

I direktivet erinras om att åtgärder för jämställdhet fortlöpande behövs. De strukturer och ordningar på olika områden, även informella, som kan bidra till att upprätthålla eller förstärka den ojämna maktfördelningen och segregeringen mellan kvinnor och män bör därför uppmärksammas.

De förslag som läggs fram av kommittéer och särskilda utredare skall alltid föregås av en analys och innehålla en redovisning av hur förslagen, direkt och indirekt, kan förväntas påverka kvinnors respektive mäns villkor och därmed förutsättningarna för jämställdhet mellan könen. De brister i jämställdhet som kan finnas på det aktuella området skall också redovisas, liksom en bedömning av hur eventuella hinder kan undanröjas. Jämställdhetsaspekter skall också särskilt analyseras och redovisas vid förslag om strukturförändringar i samhället.

Om kommittén eller utredaren bedömer att en sådan analys och redovisning inte kan göras på ett meningsfullt sätt till följd av utredningsuppdragets eller ämnets karaktär, skall detta anges och särskilt motiveras.

Dir. 1996:49 – att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

De brottsförebyggande frågorna skall ges ökad uppmärksamhet i utredningsarbetet. Alla förslag som läggs fram skall föregås av en analys och innehålla en redovisning av hur förslagen, direkt och indirekt, kan förväntas påverka brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. De förhållanden som kan bidra till att brott begås på det aktuella området skall också redovisas, liksom en bedömning av vilka åtgärder som kan vidtas för att förhindra att brott begås. Brottsförebyggande aspekter skall särskilt analyseras och redovisas vid förslag om strukturförändringar i samhället.

Om kommittén eller utredaren bedömer att analyser inte kan göras på ett meningsfullt sätt till följd av utredningsuppdragets eller ämnets karaktär skall detta anges och särskilt motiveras.

**Tabell D 1 Kostnader för kommittéer och andra utredningar enligt
1996, 1991 respektive 1986 års kommittéberättelser**
Miljoner kronor, löpande priser

1997/98:RR3
Bilaga 2

Dep.	Totala utredningskostnader 1994/95	därav: för komm.	Totala utredningskostnader 1989/90	därav: för komm.	Totala utredningskostnader 1984/85	därav: för komm.
SB						
Ju-dep.	27,3	23,7	29,4	24,4	17,5	15,3
UD	18,3	9,8	9,3	6,4	5,4	3,3
Fö-dep.	7,5	4,6	9,0	6,9	7,0	6,7
S-dep.	31,8	21,9	35,0	21,3	23,1	17,2
K-dep.	25,8	24,1	8,8	5,4	5,3	0,8
Fi-dep.	41,5	34,0	20,5	18,8	19,3	17,8
U-dep.	16,5	14,0	17,6	10,3	12,9	7,2
Jo-dep.	4,5	2,8	1,5	0,5	6,2	5,6
A-dep.	17,3	16,7	8,0	8,3	11,4	7,2
Bo-dep.			5,1	4,9	6,5	4,0
Ku-dep.	13,1	12,5				
I-dep.			12,7	8,2	23,3	9,1
N-dep.	17,4	14,4				
C-dep.	14,5	6,0	27,8	21,9	17,8	15,4
M-dep.	27,4	21,1	26,0	22,7		
Totalt	262,9	205,6	210,7	160,3	155,7	109,7
<i>Procent</i>	<i>100 %</i>	<i>78 %</i>	<i>100 %</i>	<i>76 %</i>	<i>100 %</i>	<i>70 %</i>

Not: Från utredningsanslaget bekostas inte bara kommittéer utan även en del andra utredningar, främst sakkunniga biträden inom departementen m.m.

Källa: Kommittéberättelserna 1996, 1991 och 1986, bilaga 1

Dep.- område	Parla- mentariska kommittéer	Övriga komm. med flera ledamöter	Sär- skilda utredare	För- hand- lare	Totalt antal kommittéer	Andra utredn.
SB		2	2		4	0
Ju-dep.	10	2	27		39	12
UD	4	2	3		9	17
Fö-dep.	2		9		11	20
S-dep.	10	1	27		38	24
K-dep.	5	4	17	3	29	13
Fi-dep.	8	8	31		47	9
U-dep.	6	5	16		27	23
Jo-dep.	2		7		9	3
A-dep.	5	1	21		27	8
Ku-dep.	5	4	7		16	2
N-dep.	3	5	15	1	24	6
C-dep.	3	2	10		15	15
M-dep.		5	13		18	7
Totalt	63	41	205	4	313	159
<i>Procent</i>	<i>20 %</i>	<i>13 %</i>	<i>65 %</i>		<i>100 %</i>	<i>50 %</i>

Not 1: Som "kommittéer" räknas alla organ som förtecknats i Kommittéberättelsens huvudtext. Kommittéer med endast en riksdagsledamot har klassats som övriga kommittéer. De kommittéer som enligt Kommittéberättelsen endast haft ordförande och experter men inga ledamöter har klassats som särskilda utredare.

Not 2: Tabellen utgår från uppgifterna i Kommittéberättelsen 1996, som i sin tur baseras på de uppgifter som inrapporterats till Justitiedepartementet före den 31 december 1995. Kommittéer som tillsatts senare ingår ej.

Not 4: Med "andra utredningar" avses de utredningsgrupper som förtecknats i Kommittéberättelsens bilaga 4. Här ingår mindre eller under kortare tid verksamma utredningar som betalas från departementens anslag Utredningar m.m. Här ingår även vissa utredningsorgan (råd, delegationer, arbetsgrupper m.m.) som har tillsatts genom regeringsbeslut eller beslut i departementsprotokoll och som har finansierats över annat anslag än "Utredningar m.m.". Samtliga är registrerade i riksdagens databas RIXLEX.

Källa: Kommittéberättelsen 1996, regeringens skrivelse 1995/96:103

Dep.- område	Parla- mentariska kommittéer	Övriga komm. med flera ledamöter	Sär- skilda utredare	För- hand- lare	Totalt antal kommittéer	Andra utredn.
SB		2	1		3	3
Ju-dep.	10	4	8		22	7
UD	5	1	3		9	6
Fö-dep.	1	1	7		9	8
S-dep.	5	2	8		14	13
K-dep.	4	2	6	1	13	8
Fi-dep.	3	7	19		29	1
U-dep.	2	6	16		24	8
Jo-dep.	1		4		5	1
A-dep.	2	2	5		9	7
Bo-dep.	2	1	3		6	8
I-dep.	1	1	1		3	5
C-dep.	5	4	13		22	10
M-dep.	4	3	8		15	3
Totalt	45	36	102	1	184	88
<i>Procent</i>	<i>24 %</i>	<i>20 %</i>	<i>56 %</i>		<i>100 %</i>	<i>48 %</i>

Källa: Kommittéberättelse 1991, skr. 1990/91:103

Dep- område	Parla- mentariska komm.	Övriga komm. med flera ledamöter	Sär- skilda utredare	För- hand- lare	Totalt antal komm.	Andra utredn.
Ju-dep.	19	7	10		36	uppg. saknas
UD	2	1	4		7	
Fö-dep.	3	3	8		14	
S-dep.	9	3	11		23	
K-dep.	1	1	7	1	10	
Fi-dep.	14	8	14	1	37	
U-dep.	4	6	12		22	
Jo-dep.	4	2	5	2	13	
A-dep.	3	1	10		14	
Bo-dep.	3	2	1		6	
I-dep.	5	2	9		16	
C-dep.	6	4	10		20	
Totalt	73	40	101	4	218	
<i>Procent</i>	<i>33 %</i>	<i>18 %</i>	<i>46 %</i>		<i>100 %</i>	

Källa: Kommittéberättelse 1986, skr. 1985/86:103

Tabell D 3 Departementsvisa uppgifter för ordförande, ledamöter, sakkunniga m.fl, samt sekreterare i kommittéerna enligt 1996 års kommittéberättelse

1997/98:RR3
Bilaga 2

Dep. område	Ordf.	Ledamöter	Sakkunniga och experter	Sekr. och övriga	Totalt	Procentandel kvinnor
SB	5	19	11	7	42	45 %
Ju-dep.	42	99	339	57	537	31 %
UD	9	71	48	19	147	37 %
Fö-dep.	11	29	56	18	114	30 %
S-dep.	59	139	311	68	577	46 %
K-dep.	29	48	172	57	306	32 %
Fi-dep.	47	127	313	74	561	32 %
U-dep.	35	126	158	93	412	40 %
Jo-dep.	10	17	55	13	95	33 %
A-dep.	28	74	235	33	370	42 %
Ku-dep.	18	83	80	34	215	43 %
N-dep.	24	78	227	47	376	26 %
C-dep.	20	58	178	48	304	41 %
M-dep.	19	62	201	37	319	33 %
Totalt	356	1030	2384	605	4375	36 %
<i>Procentandel kvinnor</i>	20 %	44 %	33 %	45 %	36 %	

Not 1: Antalet ordförande är högre än antalet kommittéer, beroende på att en del kommittéer har bytt ordförande.

Not 2: En person kan samtidigt sitta i flera kommittéer. Normalt är sekreterarna de enda som arbetar heltid i kommittéerna. Vissa kommittéer har endast varit verksamma under en del av året. I 1996 års kommittéberättelse ingår uppgifter som rapporterats till Justitiedepartementets granskningsenhet före den 31 december 1995. Däribland fanns en del kommittéer som redan avslutat, respektive inte hunnit påbörja sitt arbete.

Källa: Kommittéberättelsen 1996, bilaga 3, skr. 1995/96:103

Tabell D 4 *Ordförande och ledamöter i kommittéerna fördelade efter ålder och kön vid årsskiftet 1989/90, 1994/95 samt 1995/96*

1997/98:RR3
Bilaga 2

Ålder	1989/90	1989/90	1994/95	1994/95	1995/96	1995/96
	kvinnor	män	kvinnor	män	kvinnor	män
över 64 år	10	39	18	56	14	56
60 – 64 år	16	53	27	52	21	58
50 – 59 år	51	149	99	216	141	211
40 – 49 år	38	102	51	86	91	96
30 – 39 år	13	19	11	12	35	30
25 – 29 år	2	2	6	3	15	3
18 – 24 år	2	2	1	1	2	3
Totalt	132	366	213	426	319	457
<i>Procent</i>	26 %	74 %	33 %	67 %	41 %	59 %

Källor: Ålderssammansättningen i centrala myndigheters styrelser och i det statliga kommittéväsendet, Ds 1995:58 samt Ds 1996:52

Tabell D 5 a Antal SOU-rapporter med förslag per sakområde
Hela perioden 1970–1995

1997/98:RR3
Bilaga 2

Sakområde	Antal betänkanden med förslag, 1970–1995	Procent
Förvaltning	180	9,5
Ekonomisk politik, skatter, kommunala frågor	165	8,7
Rättsliga frågor, civilrätt, folkbokföring	271	14,3
Utrikespolitik, utrikeshandel	56	3,0
Försvar	96	5,1
Socialförsäkring, hälso- och sjukvård, socialpolitik inkl. invandrapolitik	230	12,2
Kultur, skola, högskola	282	14,9
Kommunikation	94	5,0
Jordbruk, fiske	59	3,1
Miljö, energi	139	7,4
Näringspolitik	114	6,0
Arbetsmarknadspolitik	73	3,9
Regionalpolitik	16	0,8
Bostadspolitik	75	4,0
Övrigt	40	2,1
Totalt	1890	100,0

Källa: Bengt Lundell: Förvaltningspolitiska betänkanden i Statens offentliga utredningar 1970–1995. Rapport till Riksdagens revisorer, 1996

Tabell D 5 b Antal SOU-rapporter med förslag per sakområde
Redovisning för delperioder

1997/98:RR3
Bilaga 2

Sakområde	1970	1977	1983	1987	1992
	–	–	–	–	–
	1976	1982	1986	1991	1995
	(7 år)	(6 år)	(4 år)	(5 år)	(4 år)
Förvaltning	45	43	19	31	42
Ekonomisk politik, skatter, kommunala frågor	29	23	24	38	51
Rättsliga frågor, civilrätt, folkbokföring	66	54	48	48	55
Utrikespolitik, utrikeshandel	4	10	3	20	19
Försvar	26	12	14	19	25
Socialförsäkring, hälso- och sjukvård, socialpolitik inkl. invandrapolitik	37	46	34	44	69
Kultur, skola, högkola	78	61	28	55	60
Kommunikation	29	13	1	25	26
Jordbruk, fiske	8	16	5	8	22
Miljö, energi	25	26	21	26	41
Näringspolitik	32	25	10	24	23
Arbetsmarknadspolitik	19	15	7	14	18
Regionalpolitik	8	2	1	1	4
Bostadspolitik	24	20	6	13	12
Övrigt	4	8	3	15	10
Totalt	434	374	224	381	477

Källa: Bengt Lundell: Förvaltningspolitiska betänkanden i Statens offentliga utredningar 1970–1995. Rapport till Riksdagens revisorer, 1996

Myndighet	Antal publikationer år 1994
Justitiedepartementet	51
därav: SOU-rapporter	23
Ds-rapporter	16
Övriga publikationer från departementet	12
Allmänna advokatbyråerna	1
Arbetsdomstolen	4
Bostadsdomstolen	2
Brottsförebyggande rådet (BRÅ)	12
Brottsoffermyndigheten	2
Brottskadenämnden	1
Domstolsverket	34
Justitiekanslern	2
Kriminalvårdsstyrelsen	37
Regeringsrätten	2
Rikspolisstyrelsen	64
Riksåklagaren	4
Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet	1

Källa: Riksdagsbibliotekets årsbibliografi 1994 Statliga publikationer

Kommentarer till tabellerna D 6 a – c

Sammanställningarna i tabellerna D 6 a – c är baserade på Riksdagsbibliotekets årsbibliografi 1994 *Statliga publikationer*. (Någon motsvarighet finns inte för senare år.) Förteckningen omfattar 5 376 publikationer. Antalet myndigheter m.fl. som tagits upp i bibliografins myndighetsförteckning är 290. Däri ingår även de 15 ”myndigheterna” inom Regeringskansliet (13 departement samt Statsrådsberedningen och Regeringskansliets förvaltningskontor), samt 5 ”myndigheter” inom riksdagen (Riksbanken, Riksdagen, Riksdagens förvaltningskontor, Riksdagens ombudsmän samt Riksdagens revisorer). Kommittéerna har i bibliografin förtecknats under respektive departement och påverkar inte det ovan nämnda antalet myndigheter.

Det är naturligt att fråga sig *vilka användare* eller läsare som myndigheternas publikationer vänder sig till. Många användare kan finnas i myndighetens egen ”sfär”, dvs. bland personer som själva arbetar med de frågor som behandlas i rapporterna. En hel del rapporter torde bestå i dokumentation av den verksamhet som bedrivits inom myndigheterna, antingen denna verksamhet består i att avkunna domar eller av vissa forskningsprojekt.

Tabell D 6 b Publikationer år 1994 inom Kommunikationsdepartementets område

1997/98:RR3
Bilaga 2

Myndighet	Antal publikationer år 1994
Kommunikationsdepartementet	15
därav: SOU-rapporter	9
Ds-rapporter	5
Övriga publikationer från departementet	1
Banverket	4
Handelsflottans kultur- och fritidsråd	2
Kommunikationsforskningsberedningen (KFB)	64
Luftfartsverket	23
Internationella meteorologiska institutet i Stockholm	3
Post- och telestyrelsen	1
Postverket	1
Sjöfartsverket	27
Statens geotekniska institut (SGI)	11
Statens järnvägar (SJ)	1
Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI)	52
Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI)	34
Vägverket	51

Källa: Riksdagsbibliotekets årsbibliografi 1994 Statliga publikationer

Myndighet	Antal publikationer år 1994
Arbetsmarknadsdepartementet	16
därav: SOU-rapporter	6
Ds-rapporter	5
Övriga publikationer från departementet	5
Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS)	30
Arbetsmiljöfonden (AMFO)	53
Arbetsmiljöinstitutet	89
Arbetarskyddsstyrelsen (ASS)	28
Arbetslivscentrum	17
Arbetslivsfonden	19
Expertgruppen för arbetsmarknadspolitiska utvärderingsstudier (EFA)	8
Expertgruppen för forskning om regional utveckling (ERU)	12
Glesbygdsmyndigheten	12
ILO-kommittén	3
Institutet för arbetslivsforskning	6
Länsarbetsnämnderna	30

Källa: Riksdagsbibliotekets årsbibliografi 1994 Statliga publikationer

Innehållsförteckning

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Sammanfattning.....	1
1 Granskningens uppläggning	2
2 Remissbehandlingen.....	2
3 Kommittéväsandets roll	3
3.1 Kommittéväsandet som utredningsform	3
3.2 Kommittéupdragets karaktär	5
3.3 Identifiering och samordning av utredningsbehov	7
3.4 Kommittéer som stöd för EU-arbetet.....	8
3.5 Revisorernas överväganden om kommittéväsandets roll	9
4 Kommittéernas arbetsvillkor och arbetsformer.....	13
4.1 Tidspress och kvalitetskrav.....	13
4.2 Utformning av kommittédirektiv och beräkning av utredningstid....	15
4.3 Kommittéernas sammansättning, kompetens och arbetsformer.....	16
4.4 Administrativt stöd, självständigt budgetansvar	18
4.5 Publiceringsformer	19
4.6 Revisorernas överväganden rörande kommittéernas arbetsvillkor och arbetsformer.....	20
5 Remisshantering av kommittérapporter	24
5.1 Antalet remissinstanser, remisstider m.m.	24
5.2 Utfrågningar	25
5.3 Revisorernas överväganden rörande remisshantering av kommittérapporter	26
6 Förslag	26
<i>Bilaga 1</i>	28
Sammanfattning av remissyttranden över rapport 1996/97:6 Kommittéväsandets roll och arbetsformer	28
<i>Bilaga 2</i>	43
Rapport 1996/97:6 Kommittéväsandets roll och arbetsformer	43
Förord	45
Sammanfattning.....	47
1 Granskningens bakgrund och inriktning	51
2 Kommittéväsandet – en introduktion.....	53
2.1 Vad är en kommitté?.....	53
2.2 Omfattning och kostnader	55
2.3 Personal och utbildning	59
2.4 Administrativa frågor.....	62
3 Långsiktiga förändringar av kommittéväsandet.....	67
3.1 En återblick på forskning och debatt	67
3.2 Kommittéväsandet under perioden 1955–1989	68
3.3 De senaste 25 åren	71
3.4 Sammanfattning.....	82
3.5 Diskussion kring de ändrade förutsättningarna.....	83
4 Tidsåtgången i kommittéarbetet – fakta och synpunkter från kommittésekreterare	86

4.1 Inledning.....	86
4.2 Tidsramar m.m.....	87
4.3 Personalrekryteringar.....	91
4.4 Orsaker till fördröjningar.....	95
4.5 Övriga kommentarer från kommittésekreterarna.....	98
4.6 Sammanfattning.....	102
5 Kommittéarbete i praktiken – analys av tio fallstudier.....	105
5.1 Fallstudiernas uppläggning.....	105
5.2 Konsulternas analys.....	106
5.3 Kansliets fallstudier.....	111
5.4 Något om remissbehandlingen och rapporternas betydelse.....	112
5.5 Diskussionspunkter.....	116
5.6 Samlade intryck.....	118
6 Något om andra utredningsformer.....	119
6.1 Vilka utreder och varför?.....	119
6.2 Av regeringen begärda utredningsrapporter.....	121
6.3 Utredningssystemet sett ur riksdagens synvinkel.....	124
6.4 Kommentarer.....	128
7 Europaintegrationens betydelse för kommittéväsendet.....	131
7.1 EU:s berednings- och beslutsprocess i korta drag.....	131
7.2 Den svenska beredningen av EU-frågor.....	132
7.3 Kommittéväsendets roll i EU-arbetet.....	134
7.4 Offentlighet och sekretess i EU.....	136
7.5 Sammanfattning och tidsaspekter.....	137
8 Diskussion av gjorda iakttagelser.....	138
8.1 Administrationen.....	138
8.2 Tidspressen.....	140
8.3 Kompetensen.....	141
8.4 Sättet att tillsätta kommittéer.....	143
8.5 EU-aspekter.....	145
8.6 Kvalitet och kvalitetssäkring.....	147
8.7 Remisshanteringen.....	150
8.8 Sammanfattande kommentar.....	151
9 Revisorernas överväganden.....	153
9.1 Iakttagelser.....	153
9.2 Bedömningar.....	154
9.3 Möjliga åtgärder.....	155
9.4 Revisorernas avslutande synpunkter.....	163
Referenser.....	165
Bilaga A Seminariedeltagare.....	167
Bilaga B Fallstudier av tio kommittéer.....	168
B 1 Personnummerutredningen (Ju 1993:01).....	168
B 2 Grupptalanutredningen (Ju 1991:04).....	174
B 3 1993 års rättshjälpsutredning.....	179
B 4 EU-gränskontrollutredningen (Ju 1994:01).....	185
B 5 Kommittén om färjetrafiken till och från Gotland (K 1993:07) ”Got-	

Fel! Autotextposten är inte definierad.

landstrafikutredningen”	190
B 6 Vägtullsutredningen (K 1994:03)	195
B 7 1992 års arbetsrättskommitté (A 1991:05).....	201
B 8 Utredningen om ledighetslagstiftningen (A 1993:01).....	208
B 9 Trafik- och klimatkommittén (K 1993:01).....	214
B 10 Utredningen om kunskapsspridning i arbetslivet (KSA-utredningen) (A 1993:03)	220
B 11 Intervjupersoner och frågeområden	226
Bilaga C Enkät till kommittésekreterare	227
Bilaga D Övrigt underlag, tabeller m.m.....	232

**Fel! Autotextposten är
inte definierad.**