

– Förändringar inom
kommittéväsendet

Till regeringen

Datum 2004-01-30

Dnr 31-2003-0418

Förändringar inom kommittéväsendet

Riksrevisionen har granskat kommittéväsendet. Granskningen inleddes inom Riksdagens revisorer våren 2003 som en uppföljning av en granskning av kommittéväsendet som revisorerna avslutade 1997. Då Riksdagens revisorer upphörde den 30 juni 2003 överfördes granskningen till Riksrevisionen som bildades den 1 juli. Under hösten 2003 har granskningen vidgats något. Granskningen har följts av en referensgrupp.

Syftet med denna granskning är att kartlägga och bedöma förändringarna i kommittéväsendet efter 1997 års granskning samt de åtgärder som regeringen har vidtagit till följd av 1997 års granskning liksom effekterna av dessa åtgärder.

Företrädare för Regeringskansliet har beretts tillfälle att faktagranska och lämna synpunkter på ett utkast till slutrapporten.

I enlighet med 9§ lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. överlämnas rapporten till regeringen. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Riksrevisor *Lennart Grufberg* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Elisabeth Carlsund* har varit föredragande. Revisionschef *Charlotta Gustafsson* har medverkat i den slutliga handläggningen. I granskningen har även *Tina Malmberg* och – under granskningsarbetet på Riksdagens revisorer – *Thomas Dawidowski* medverkat.

Lennart Grufberg

Elisabeth Carlsund

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Behovet av att granska kommittéväsendet	9
1.1 Revisorernas föregående granskning	9
1.2 Den aktuella granskningen	13
2 Kommittéarbetets omfattning och utveckling	19
2.1 Förändringar i kommittéernas ledning	19
2.2 Kommittéernas syfte	21
2.3 Kommittéväsendets resurser	22
2.4 Kommittéernas betänkanden	26
2.5 Utredningstiderna	28
3 Det administrativa stödet till kommittéerna	35
3.1 Nya riktlinjer	35
3.2 Inrättandet av Kommittéservice	37
4 Kommittéarbetet sett inifrån	39
4.1 Utredningsuppdraget och resursramarna	39
4.2 Kommittéernas sammansättning	41
4.3 Ofta rekryteringsproblem – främst av sekreterare	43
4.4 Sammanfattning	43
5 Kvalitet i kommittéväsendet	45
5.1 Tre utvärderingar av kvalitet i kommittéväsendet	45
5.2 Kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar	51
5.3 Sammanfattning av kvalitetsfrågorna	57
6 Regeringen och kommittéväsendets roll	59
6.1 Förändringar i Regeringskansliet	59
6.2 Frågor som efterlyses i utvärderingar	62
6.3 Kommittéerna ur uppdragsgivarens perspektiv	64
7 Överväganden och slutsatser	71
7.1 Förändringar efter 1997 års granskning	72
7.2 Områden där det har skett förbättringar	74
7.3 Områden där det behövs förbättringar	75
7.4 Kvalitetsbrister	76
7.5 Ekonomiska analyser försummas	77
Referenser	80
Bilaga 1 Frågor till departementens kommittéredogörare eller motsvarande	83
Bilaga 2 Frågor att diskutera med ordförande respektive särskild utredare samt utredningssekreterare	85
Bilaga 3 Frågor till ansvariga inom departementen om uppdragsgivarens hantering av åtta kommittéer	87
Bilaga 4 Kontakter under granskningen	89

Sammanfattning

Ett väl fungerande kommittéväsande är av stor betydelse för att få ett tillförlitligt och väl förankrat underlag för regeringens förslag och riksdagens beslut. Därmed ökar möjligheten för väl grundade beslut och för en god hushållning med de offentliga medlen. Genom att kommittéväsandet i hög grad präglas av offentlighet har det också betydelse för det offentliga samtalet.

I en granskning av kommittéväsandet som Riksdagens revisorer avslutade 1997 konstaterades emellertid flera problem inom området. Viktiga slutsatser var att kommittéväsandets roll och kommittéernas arbetsvillkor behövde utvecklas.

I den nu genomförda granskningen har förändringarna i kommittéväsandet efter 1997 samt regeringens åtgärder med anledning av 1997 års granskning liksom effekterna av dessa åtgärder kartlagts och bedömts.

Förändringar och behov av förbättringar efter 1997 års granskning

Jämfört med 1997 års granskning framträder i den nu genomförda granskningen vissa förbättringar. Kommittéernas arbete kommer bl.a. i gång lite snabbare, främst till följd av att tiden för att rekrytera kommittésekreterare har kortats. Men fortfarande släpar denna rekrytering efter. En tydlig förbättring är emellertid ett förstärkt administrativt stöd till kommittéernas arbete.

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

Kvalitetsbrister och försummade ekonomiska analyser

Sedan 1997 har kommittéväsendets kvalitetsfrågor belysts i utvärderingar som har genomförts efter 1997 års granskning, delvis som en följd av denna. Utvärderingarna visar att det finns kvalitetsbrister i kommittéernas betänkanden.

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

Under denna granskning har åtta slumpvis utvalda kommittéer bakom 2002 års slutbetänkanden särskilt studerats, bl.a. i fråga om de generella kraven på ekonomisk analys och redovisning. Genomgången visar på omfattande brister i kommittéernas analys och redovisning av kostnader och finansiering av utredningsförslag.

Bristerna behöver åtgärdas och följas upp

I rapporten förs olika tänkbara lösningar fram för att åtgärda och följa upp bristerna.

Utredningsuppdragen behöver preciseras mer i direktiven. En möjlighet är att regeringen prövar om utredningsdirektiven kan tas fram i etapper. Även förstudier kan prövas för att få förbättringar till stånd. Förstudier kan göras inom departementsorganisationen eller som en inledande del av kommitténs uppdrag under medverkan av kommitténs ledning och sekreterare.

De generella kraven på ekonomiska analyser och redovisning bör kompletteras med krav som anpassats till det enskilda uppdraget. Kommittéerna bör få stöd och stimulans för att leva upp till gällande krav och kraven bör följas upp. Lämplig kompetens för att uppfylla kraven kan diskuteras i anslutning till en dialog om kommittéernas direktiv.

Kommittéernas uppdrag bör inte betraktas som slutfört innan gällande krav på ekonomisk analys och redovisning är uppfyllda.

1 Behovet av att granska kommittéväsendet

I december 1997 avslutade Riksdagens revisorer en egeninitierad granskning av kommittéväsendet. Fem år senare, i december 2002, fattade revisorerna beslut om en uppföljande granskning. Den inleddes våren 2003 i revisorerernas regi och har fullföljts av Riksrevisionen.

Vad är en kommitté?

En kommitté är en tillfällig myndighet som regeringen tillsätter för att genomföra ett utredningsuppdrag. Myndighetsformen ger förhållandevis stor självständighet åt kommittén och dess arbete inom de ramar som regeringen fastställer. Men genom sin tillfälliga tillvaro är kommittéerna samtidigt nära knutna till regeringen. En kommitté redovisar sitt uppdrag i ett eller flera betänkanden, som trycks och ges ut i serien Statens offentliga utredningar (SOU). Kommittéerna och deras arbete regleras i kommittéförordningen (1998:1474).

Regeringens beslut om att tillkalla en kommitté framgår av kommittédirektiven. Där beskrivs uppdragets innehåll liksom formerna för avrapportering och de tidsramar som gäller för arbetet. Regeringen beslutar även om kommitténs sammansättning.

Enligt riksdagsordningen ska regeringen varje år – senast den 1 mars – inför riksdagen redogöra för vilka kommittéer som regeringen har tillsatt. Redovisningen lämnas i en skrivelse till riksdagen, benämnd Kommittéberättelse.

1.1 Revisorernas föregående granskning

I den granskning som avslutades 1997 framhöll revisorerna vikten av att de beslutsunderlag som överlämnas till riksdagen fyller högt ställda krav på relevans, mångsidighet, analytisk skärpa och tydlighet. Sådana underlag ökar sannolikheten för ändamålsenliga och resursbesparande beslut. Därmed minskar sannolikheten för samhällsekonomiskt dyra misstag. Kommittéväsendets betydelse borde ses mot bakgrund av regeringens arbete med att förbereda olika slag av förändringar i politik och förvaltning. Höga krav måste därför ställas på kommittéväsendet.

1.1.1 *Inriktningen av 1997 års granskning*

Regeringen kan ha olika syften med att tillsätta en kommitté. Revisorernas föregående granskning var främst inriktad på kommittéernas kunskapsgenererande roll, dvs. på kommittéernas sätt att fungera när det gäller att klarlägga och analysera olika problem i samhället eller förvaltningen.

1.1.2 *Slutsatser och förslag i 1997 års granskning*

Revisorerna konstaterade att förutsättningarna för kommittéernas arbete hade förändrats. Arbetet hade blivit mer komplicerat. Kvalitetskraven hade höjts på det underlag som kommittéerna skulle ta fram, och kommittéernas arbetsvillkor hade blivit svårare. Revisorernas överväganden och förslag avsåg kommittéväsandets roll, kommittéernas arbetsvillkor och arbetsformer samt remisshanteringen av kommittébetänkanden.

Kommittéväsandets roll

Revisorerna ansåg att regeringen borde utveckla kommittéväsandets roll av flera skäl.

Förutsättningarna för kommittéväsandet hade förändrats. Andelen enmansutredningar hade ökat medan andelen parlamentariska kommittéer hade minskat. Därmed saknade många utredningsförslag en bred politisk förankring och regeringens kontroll över kommittéerna hade ökat. Som tänkbara förklaringar till dessa förändringar angavs politikens ändrade karaktär med ett ökat tempo och en ökad betoning på besparingar och omprövningar.

Revisorerna konstaterade också att departementens ansvarsområden ofta blev styrande vid kommittéernas tillsättning. Övergripande frågeställningar riskerade därmed att bli försummade. Problem som samtidigt berör flera samhälls- eller politikområden behövde därför särskilt uppmärksammas när utredningsbehov skulle identifieras och samordnas. Revisorerna rekommenderade även en ökad användning av kommittéer som stöd för EU-arbetet, särskilt som förberedelse av svenska ståndpunkter i frågor som initieras av kommissionen.

Svårigheten att förena tidspress och kvalitetskrav i kommittéernas arbete var ett av de tydligaste problemen som revisorerna uppmärksammade i 1997 års granskning. Revisorerna konstaterade att kvalitetskraven var knutna till kommittéernas olika syften och att betydelsen av olika kvalitetsaspekter därmed kunde variera. Krav på klarhet och begriplighet framhölls som viktiga för alla kommittéer medan andra kvalitetsaspekter – som specialkunskaper och politisk användbarhet – kunde ha olika betydelse.

Kommittéernas arbetsvillkor och arbetsformer

Revisorerna konstaterade också att konflikten mellan kommittéernas utredningstid och de gällande kvalitetskraven kunde hänga ihop med kommittéernas arbetsvillkor och arbetsformer. Kommittéernas tidsramar hade krympt väsentligt samtidigt som kraven på kommittéernas arbete hade ökat under de senare åren. Detta tog sig bl.a. uttryck i generella krav på olika slag av konsekvensanalyser.

Remissinstanserna hade ofta kritiserat kommittéernas sätt att uppfylla dessa krav. Revisorerna konstaterade att sådana brister i kommittéernas arbete och redovisning kunde medföra att uppgifter vältrades tillbaka på departementen.

Revisorerna lämnade olika förslag till lösning på detta problem. Utredningstiden borde t.ex. kunna räknas netto, dvs. den tid som förflyter innan kommitténs personal är på plats och kan börja arbeta borde inte räknas in i utredningstiden. De generella kraven på konsekvensanalyser borde också förtydligas. Detta kunde åstadkommas genom att de ämnesspecifika delarna i utredningsuppdraget integrerades med uppgifter knutna till de generella kraven på konsekvensanalyser. Därutöver borde direktiven diskuteras med den tilltänkta utredningsledningen och även anpassas till den tid som stod till buds.

Revisorerna framhöll kommittéformens fördelar som utredningsform i vissa fall. Främst gällde detta i de situationer där ett vidare behov av kunskap förelåg eller där olika slag av kunskap och kompetens behövde kombineras som grund för nytänkande. Med hänsyn till detta behövde kommittéformen bättre tas till vara vid rekryteringen av ledamöter och expertis till kommittéerna.

Utredningarnas kompetens borde således bli bredare och sekretariatet borde i normalfallet bestå av mer än en person. Kommittéerna måste också ges kompetensmässiga möjligheter att uppfylla de generella kraven på konsekvensanalyser som ställs. Tillgången till ekonomisk kompetens skulle t.ex. kunna lösas med en pool av ekonomiskt kunniga utredare. Fördelarna med att nyttja riksdagsledamöternas kunnande och överblick i kommittéernas arbete betonades också.

Revisorerna konstaterade även att det sedan länge fanns brister i det administrativa stödet till kommittéernas arbete och framhöll att detta stöd behövde förbättras.

Remissinstitutet

Revisorerna lämnade även synpunkter och förslag för att åstadkomma en mer ändamålsenlig remissbehandling av rapporter. Remissinstitutet kunde ha något olika roll beroende på typ av utredning.

Revisorerna konstaterade att remissbehandling av hela utredningsrapporter innebär mycket arbete för remissinstanserna. Valet av remissinstanser borde därför inte göras slentrianmässigt. Varje betänkande borde dock remissbehandlas med en tillräcklig tid för yttranden och en omsorgsfull sammanställning av inkomna yttranden borde göras.

1.1.3 *Revisorernas slutsatser bekräftades*

När revisorernas rapport remissbehandlades instämde remissinstanserna i allt väsentligt i rapportens slutsatser. I en del fall markerades även ytterligare det allvarliga i revisorernas kritik. Revisorerna framhöll i sitt förslag till riksdagen att kommittéväsandets viktigaste effektivitetsproblem var att verksamhetens resultat var ifrågasatt.

1.1.4 *Utvecklingen efter granskningen*

Riksdagen ställde sig bakom revisorernas förslag

I sin skrivelse till riksdagen föreslog revisorerna att regeringen skulle återkomma till riksdagen med en beskrivning av hur man har hanterat frågorna inom de tre områden som revisorerna hade behandlat i sin granskning. De områden som avsågs var kommittéväsandets roll, kommittéernas arbetsvillkor och arbetsformer samt remisshantering av kommittéernas betänkanden. Riksdagen ställde sig bakom revisorernas förslag (bet. 1997/98:KU31, rskr. 1997/98:296).

Regeringens redovisade åtgärder

Regeringen redovisade sina åtgärder med anledning av revisorernas förslag – och riksdagens beslut till följd av förslagen – i Kommittéberättelse för åren 1999, 2000, 2001 och 2003. I Kommittéberättelse 2002 lämnade regeringen ingen kommentar eller redovisning med anledning av 1997 års granskning.

Flera olika åtgärder redovisades i *Kommittéberättelse 1999*. En *ny kommittéförordning* (1998:1474) – med ett samlat och mer överskådligt regelsystem för kommittéerna – hade införts. Kommittéernas service hade även förbättrats genom att funktionen *Kommittéservice* hade inrättats i Regeringskansliet. En omarbetad upplaga av Statsrådsberedningens *Propositionshandbok* hade också kommit ut. Där tar regeringen upp olika krav på ärendeberedningen. Kraven ligger nära de påpekanden om remissbehandling som revisorerna hade framfört. Även omorganisationen av Regeringskansliet till en myndighet fr.o.m. den 1 januari 1999 nämndes.

Riksdagen välkomnade denna redovisning, men konstaterade samtidigt – liksom regeringen i sin skrivelse till riksdagen – att flera åtgärder behövdes. Riksdagen förutsatte också att regeringen skulle återkomma och redovisa vilka effekter de vidtagna åtgärderna hade medfört (bet. 1998/99:KU26, rskr. 1998/99:192). Dessa krav upprepade riksdagen i anslutning till regeringens fortsatta redovisning av åtgärder i de följande årens Kommittéberättelse.

Av *Kommittéberättelse 2000* framgick att Statsrådsberedningen hade givit ut en *ny Kommittéhandbok* (Ds 2000:1). I denna ingår bl.a. riktlinjer för hur kommittéerna ska arbeta med att genomföra EG-direktiv liksom vägledning för konsekvensanalyser och upphandling av konsulttjänster samt vissa upphovsrättsliga frågor. En språkexpert hade också knutits till Kommittéservice och ett arbete hade inletts med att revidera Statsrådsberedningens riktlinjer och råd för att utforma kommittédirektiv.

I *Kommittéberättelse 2001* redovisade regeringen en begränsad utvärdering av den service som lämnas till kommittéerna. Redovisningen byggde på enkätsvar från 19 av 35 kommittésekreterare som hade avslutat sitt kommittéarbete under 2001. De som hade svarat var i huvudsak nöjda.

I *Kommittéberättelse 2003* redovisade regeringen den reviderade upplagan av Statsrådsberedningens promemoria *Hur kommittédirektiv utformas* (PM 1994:3). Samma år omnämndes även införandet av en webbsida för kommittéväsendet (www.sou.gov.se). Även ytterligare insatser aviserades. Utskottet konstaterade att regeringen bedriver ett utvecklingsarbete med den tidigare förordade inriktningen (bet. 2002/03:KU31, rskr. 2002/03:159).

Sammanfattningsvis rör regeringens hittills redovisade åtgärder i huvudsak Regeringskansliets organisation, reglering och riktlinjer för kommittéväsendet samt olika slag av administrativt stöd till kommittéerna och deras arbete. Riksdagen har frågat efter effekterna av regeringens åtgärder. Någon närmare redovisning av det slaget har våren 2003 ännu inte lämnats. Dessa frågor kommenteras i denna rapport i kap. 3 och 6.

1.2 Den aktuella granskningen

1.2.1 *Flera skäl att granska kommittéväsendet*

Kommittéväsendet har traditionellt tillmätts stort värde för politikens planering och genomförande i det svenska samhället.

Genom kommittéernas arbete kan värdefullt underlag erhållas för olika förändringar i samhället och förvaltningen. Kommittéformen medger ett relativt självständigt utredningsarbete inom fastställda ramar. Med kommittéformen möjliggörs också sektorsövergripande analyser samt insyn och inflytande såväl för det allmänna intresset som för olika berörda sår-intressen. Att de av regeringen tillsatta kommittéerna fungerar väl i dessa avseenden är av stor betydelse för att riksdagen ska erhålla ett allsidigt och väl underbyggt underlag för sina beslut.

Revisorernas föregående granskning visade på flera problem i fråga om kommittéväsandets funktioner. Sedan början av 1990-talet finns centrum-bildningar för att på olika sätt stimulera forskning från flera discipliner om den offentliga sektorn. Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS) inrättades 1991 av styrelsen för Göteborgs universitet. Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor (SCORE), som inrättades 1992, drivs gemensamt av Handelshögskolan i Stockholm och Stockholms universitet. Den allmänna kunskapen om kommittéväsendet är emellertid ännu begränsad. Därmed ökar värdet av revisorernas belysning av kommittéernas arbetsvillkor. Det förhållandet att den aktuella kunskapen om kommittéväsendet är begränsad gör det särskilt angeläget att följa upp resultatet av revisorernas rekommendationer och regeringens åtgärder.

Hösten 2002 genomfördes förstudien *Förändringar inom kommittéväsendet* (2002/03:9). Där konstaterade revisorerna att det fanns flera skäl – utöver oklarheterna kring effekterna av regeringens redovisade åtgärder – att följa upp 1997 års granskning.

1.2.2 Granskningens syfte, inriktning och genomförande

I 1997 års granskning aktualiserades olika problem kring kommittéväsandets funktioner. Revisorerna gjorde ingen egen kvalitetsbedömning. Men revisorerna framhöll de risker ur kvalitetssynpunkt som dessa problem kunde medföra i de delar av regeringens beslutsunderlag som förbereddes inom kommittéväsendet.

Syftet med den nu aktuella granskningen är att kartlägga och bedöma

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

Granskningen inleddes inom Riksdagens revisorer våren 2003 och har fullföljts inom Riksrevisionen hösten 2003. Granskningsarbetet har följts av en referensgrupp.

2002 års slutbetänkanden är analysbas

Data om kommittéer bakom slutbetänkanden i 2002 års SOU-serie har använts som bas för att följa upp förändringar över tiden i kommittéarbetets omfattning och utveckling. Frågor som har följts upp är uppdragens formulering samt tid och resurser för utredningarna liksom kommittéernas betänkanden.

Därefter har ett slumpmässigt urval – var åttonde kommitté – gjorts av kommittéerna bakom 2002 års slutbetänkanden. Samma urval gjordes bland ordförandeleda kommittéer som bland kommittéer ledda av särskilda utredare. Därvid har totalt åtta kommittéer erhållits, varav två ordförandeleda kommittéer och sex kommittéer ledda av särskilda utredare. (Se faktaruta.) Dessa åtta kommittéer har använts för att närmare belysa kommittéväsendet i olika avseenden.

Ett slumpmässigt urval av åtta kommittéer bakom 2002 års slutbetänkanden i SOU-serien

Personlig integritet i arbetslivet

Betänkande av Utredningen om personlig integritet i arbetslivet (SOU 2002:18)

Ny handelsbolagsbeskattning

Slutbetänkande av Förenklingsutredningen (SOU 2002:35)

En ny prisinformationslag

Betänkande av Prisinformationsutredningen (SOU 2002:54)

Arkiv för alla – Nu och i framtiden

Betänkande av Arkivutredningen Arkiv för alla (SOU 2002:78)

Klart som vatten

Betänkande av Utredningen svensk vattenadministration (SOU 2002:105)

Utveckling och förbättring av den offentliga statistiken

Slutbetänkande från Utredningen om översyn av den ekonomiska statistiken (SOU 2002:118)

Göteborg 2001

Betänkande av Göteborgskommittén (SOU 2002:122)

Förändringar i kommittéernas yttre ramar

I föregående granskning framhölls inverkan av de yttre ramarna för att uppnå kvalitet i kommittéväsandets funktioner. Framst framhölls betydelsen av utredningstiden, utredningsuppdragets formulering och kommittéernas sammansättning. Dessa aspekter har följts upp via uppgifter från kommittéer bakom slutbetänkanden i 2002 års SOU-serie.

Resultatet har diskuterats med olika företrädare för Statsrådsberedningen, Justitiedepartementets granskningsenhet och Regeringskansliets förvaltningsavdelning, inklusive sektionen för kommittéservice. Denna redovisning finns i kap. 2.

Det administrativa stödet till kommittéerna

Regeringens åtgärder för att förbättra det administrativa stödet till kommittéerna har studerats.

De redovisade åtgärderna har kommenterats av departementens kommittéredogörare i strukturerade telefonintervjuer. (Se bil. 1.) Synpunkter på dessa frågor har också inhämtats från kommittésekreterare och berörda inom Regeringskansliet. Kontakter har tagits med Statsrådsberedningen, Justitiedepartementets granskningsenhet och Regeringskansliets förvaltningsavdelning, inklusive Kommittéservice. Resultatet av denna genomgång redovisas i kap. 3.

Kommittéarbetet sett inifrån

Frågor om utredningstiden, utredningsuppdragets formulering och kommittéernas sammansättning har kommenterats av dem som var verksamma inom de åtta slumpmässigt utvalda kommittéerna bakom 2002 års slutbetänkanden. (Se bil. 2.) Via strukturerade telefonintervjuer har kommentarer inhämtats från kommittéledning och kommittésekreterare. Denna inventering redovisas i kap. 4.

Studier av kvalitet inom kommittéväsendet

Kommittéväsandets kvalitetsfrågor har belysts på olika sätt.

Resultatet av de utvärderingar av kommittéväsendet som har gjorts sedan föregående granskning har inventerats. Forskare och utredare inom området har kontaktats för att stämma av dessa iakttagelser samt för att inhämta eventuell ytterligare aktuell dokumentation om kommittéväsendet.

Hantering av kraven på ekonomiska analyser och redovisning har särskilt studerats genom en kartläggning av regeringens krav samt kommittéernas redovisning. Källmaterialet har hämtats från såväl regeringens direktiv som från kommittéernas betänkanden i de åtta slumpvis utvalda kommittéerna bakom 2002 års slutbetänkanden.

Kvalitetsfrågorna redovisas i kap. 5.

Uppdragsgivarens perspektiv

Förändringarna inom Regeringskansliet och uppdragsgivarens arbetsvillkor har belysts. Underlag för denna redovisning är forsknings- och utvärderingsrapporter.

Uppdragsgivarens syn på kommittéväsendet har även belysts. Detta genomfördes med hjälp av strukturerade telefonintervjuer med departementens sakansvariga för de åtta slumpmässigt utvalda kommittéerna bakom 2002 års slutbetänkanden. Frågorna gällde utredningsuppdragets formulering och kommittéernas tillsättning samt styrningen av kommittéernas arbete och användningen av resultatet. (Se bil. 3.)

Frågor om regeringen och kommittéväsendets roll redovisas i kap. 6.

2 Kommittéarbetets omfattning och utveckling

Kommittéväsandets omfattning och utveckling efter föregående granskning har kartlagts. Utgångspunkten är kommittéerna bakom 2002 års slutbetänkanden i SOU-serien. Totalt publicerades detta år 64 slutbetänkanden.

Tre slag av kommittéledning

Kommittéer kan ledas av en ordförande samt ledamöter. Sådana kommittéer benämns här *parlamentariska kommittéer* om minst två riksdagsledamöter ingår i kommittéledningen. I övriga fall benämns dessa kommittéer *övriga ordförandeleda kommittéer*.

En tredje kommittékategori utgörs av *enmansutredningar*, även benämnda *särskilda utredare*.

2.1 Förändringar i kommittéernas ledning

I 1997 års granskning diskuterades innebörden av en längre tids ökning av andelen kommittéer ledda av särskilda utredare. Med hänvisning till en forskarrapport¹ sågs denna utveckling som ett av flera tecken på att kommittéväsendet knöts allt närmare Regeringskansliet. Detta sågs som ett problem i den meningen att kommittéväsendet som oberoende utvärderingsfunktion i allt mindre utsträckning togs till vara.

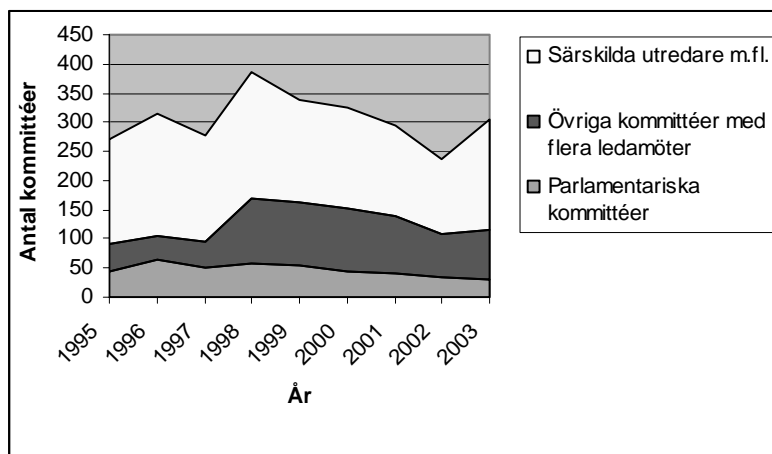
2.1.1 Särskilda utredare minskar – men dominerar ännu

Under perioden 1981–2002 har andelen kommittéer ledda av särskilda utredare ökat från 40 till 62 % av det totala antalet kommittéer. I absoluta tal ökade antalet kommittéer ledda av särskilda utredare från 165 (av totalt 409) till 189 (av totalt 303) kommittéer under denna tjugoårsperiod.

Därmed utgör kommittéer ledda av särskilda utredare ännu den dominerande kategorin av kommittéledning. Men under den senaste sexårsperioden, 1996–2002, har andelen särskilda utredare minskat något, från 67 till 62 %. I absoluta tal minskade denna kategori från 209 (av totalt 313) till 189 (av totalt 303) kommittéer under sexårsperioden. (Se figur 2.1.)

¹ Johansson J (1992) *Det statliga kommittéväsendet – kunskap, kontroll och konsensus*

Figur 2.1. Antal kommittéer ledda av särskilda utredare respektive ordföranden



Källa: Kommittéberättelse 1995–2003

2.1.2 Fortsatt minskad andel parlamentariska kommittéer

Med parlamentariska kommittéer avses här – liksom i 1997 års granskning – kommittéer där minst två parlamentariker ingår i ledningen. I 1997 års granskning konstaterades att andelen parlamentariska kommittéer hade minskat. Under perioden 1991 till 1996 minskade denna andel från cirka en tredjedel (134 av 409) till cirka en femtedel (63 av 313). Denna trend har därefter fortsatt. De parlamentariska kommittéerna svarade 2002 för endast en dryg tiondel av det totala antalet kommittéer (32 av 303). (Se figur 2.1.)

2.1.3 Riksdagsledamöterna nyttjar frågesinstitutet alltmer

Parallellt i tiden med förskjutningen från parlamentariska kommittéer till särskilda utredare pågår förändringar i riksdagens arbete.

Antalet propositioner ligger i stort sett på samma nivå riksdagsåret 2001/02 som 40 år tidigare, riksdagsåret 1960. Antalet motioner, interpellationer och frågor har däremot ökat kraftigt. Interpellationer och frågor – frågesinstitutet – är en del av riksdagens möjlighet att kontrollera regeringen. Bådadera har nära nog fördubblats till antalet sedan mitten av 1990-talet. Under perioden 1995/96–2002/03 ökade antalet interpellationer från 261 till 417 medan antalet frågor ökade från 718 till 1 375. Orsaker bakom dessa förändringar är emellertid inte närmare fastlagda. I dessa uppgifter ingår inte de frågestunder som införts i riksdagen under senare år.

2.2 Kommittéernas syfte

I 1997 års granskning diskuterades möjligheterna att underlätta kommittéarbetets kvalitetsdiskussioner genom att särskilja olika typer av kommittéer med hänsyn till deras syfte. (Se avsnitt 1.1.)

2.2.1 Indelning i kategorier med hänsyn till kommittéernas syften

De i avsnitt 1.1 angivna grunderna för indelning utgår från det huvudsyfte som formuleras i direktivens syftesformuleringar och sammanfattningar. Indelningen fångar dock inte in alla karaktärsdrag som kan finnas i kommittéernas uppdrag. En kommitté kan t.ex. ha förvaltningsuppdrag, uppgifter av informativt slag eller ha karaktären av en organisationskommitté.

Olika undergrupper kan också inordnas i dessa kategorier. Detta framgår av de olika exempel på syften och önskade resultat med kommittéernas arbete som lämnas i Kommittéhandboken (Ds 2000:1). Önskemål om kunskap t.ex. kan avse kartläggningar eller problemanalys medan önskemål om förslag kan vara mer eller mindre inriktade på tentativa eller mer åtgärdsinriktade förslag.

Utmärkande för de kunskapshöjande kommittéerna är att dessa inte har något specifikt uppdrag att lämna förslag. Exempel på uppgifter för dessa kommittéer är i stället att klarlägga olika behov av förändringar eller att ange konsekvenser av skilda handlingsalternativ. Exempel på önskade resultat i dessa fall är sammanfattningar, vetenskapliga rapporter eller olika slag av faktasammanställningar samt debattbetänkanden.

2.2.2 Allt vanligare att kommittéer ska lägga fram förslag

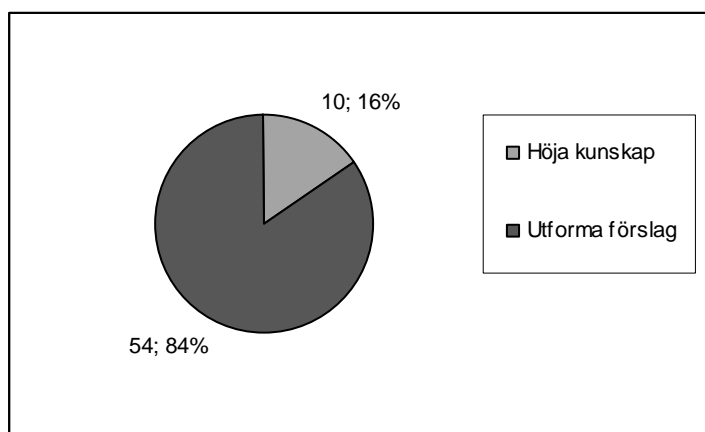
En längre tids trend tycks fortsätta när kommittéerna bakom 2002 års slutbetänkanden – totalt 64 kommittéer – inordnas i de syfteskategorier som revisorerna hänvisade till i 1997 års granskning. Uppgiften att lägga fram förslag blir en alltmer framträdande del i kommittéernas uppdrag medan det omvända gäller för kunskapshöjande eller samförståndsskapande uppgifter.

- Totalt var 10 kommittéer av rent kunskapshöjande slag.
- Resterande 54 kommittéer hade uppdrag som syftade till att både utreda och komma med förslag. Av dessa lämnade 38 kommittéer betänkanden med författningsförslag.
- Ingen kommitté hade enbart en samförståndsskapande karaktär.

I 1997 års granskning konstaterades att kommittéernas samförståndsskapande karaktär hade fått minskad betydelse. En slutsats av detta var att kompromissandet måste åstadkommas utanför kommittéerna, i öppnare former. Därvid fick kommittéernas kunskapsmässiga bidrag en särskild betydelse.

I en ESO-rapport från 1998² gjordes en liknande iakttagelse. Där konstaterades att kommittéernas traditionella kompromiss- och konsensusbyggande roll fortfarande fanns kvar, men att den hade minskat i betydelse. Bedömningen grundades bl.a. på iakttagelsen att uppdragen till särskilda utredare hade ökat och att antalet medverkande från politiska partier och intresseorganisationer hade minskat.

Figur 2.2 Huvudsyften, enligt direktiven, för kommittéerna bakom 2002 års slutbetänkanden



Källa: 2002 års slutbetänkanden

2.3 Kommittéväsendets resurser

Kommittéerna är tillfälliga utredningsorgan som självständigt genomför sina uppdrag inom de ramar som regeringen fastställer via uppdragets formulering och via tilldelningen av personal och övriga resurser.

2.3.1 De verksamma i kommittéerna

I kommittéförordningen (1998:1474) och Kommittéhandboken (Ds 2000:1) anges olika funktioner för dem som medverkar i kommittéernas arbete.

² *Kommittéerna och bofinken – Kan en kommitté se ut hur som helst?* (Ds 1998:57) Rapport till ESO

Kommittéfunktioner

Ledamöterna fattar beslut under arbetets gång och svarar för kommitténs förslag.

Ordföranden leder kommitténs arbete och ansvarar även för vissa ekonomiska frågor.

I en s.k. *enmansutredning* har en *särskild utredare* samma ställning som ordföranden.

Sakkunniga har ingen beslutanderätt men deltar i övrigt i kommittéarbetet på samma sätt som ledamöterna.

Experter biträder kommittén i den omfattning som kommittén eller ordföranden bestämmer.

Kommittésekretariatet består av en eller flera *sekreterare*. Sekretariatet planerar, organiserar och administrerar kommitténs arbete under ordförandens ledning.

Personer kan också knytas till kommittén i andra former, t.ex. i form av en *referensgrupp*.

Källor: Kommittéhandboken (Ds 2000:1) och kommittéförordningen (1998:1474)

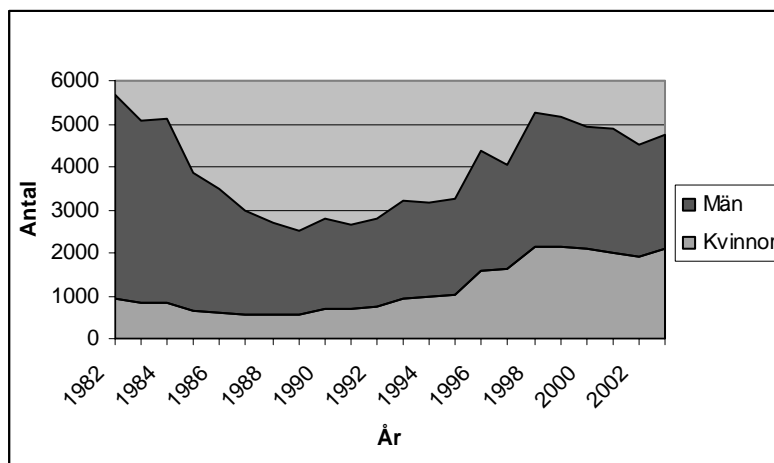
Stora variationer över tiden

Antalet verksamma personer inom kommittéväsendet har varierat kraftigt under 20-årsperioden 1982–2002. Detta framgår av regeringens årliga Kommittéberättelse till riksdagen³. Denna redovisning kan ses som ett – av flera – mått på kommittéväsendets omfattning. De personer som medverkat i kommittéerna kan i varierande utsträckning ha tjänstgjort under deltid och även under begränsade delar av året. Uppgiften ger därför inget säkert mått på omfattningen av kommittéernas arbete. Under senare år överensstämmer dock antalet verksamma personer i huvudsak med antalet tillsatta funktioner.

³ Redovisningen bygger på Regeringskansliets databas KOMM i rättsdatasystemet. Där redovisas antalet personer som är verksamma i kommittéerna, fördelade på olika kommittéfunktioner.

Fördelningen mellan män och kvinnor inom kommittéväsendet har också förändrats från en kraftig mansdominans under 1980-talet till en allt jämnare fördelning. Under samma period har också antalet tillsatta funktioner – och därmed verksamma personer – minskat. År 1982 fanns nära 6 000 tillsatta funktioner inom kommittéväsendet. Tjugo år senare var detta antal drygt 4 700. Däremellan har variationerna varit stora.⁴ Se figur 2.3⁵.

Figur 2.3. Antal tillsatta funktioner inom kommittéväsendet



Källa: kommittéberättelser 1982–2003

Liten omsättning inom kommittéerna

Det genomsnittliga antalet verksamma personer fördelade på olika kommittéfunktioner samt på olika slag av kommittéer framgår av tabell 2.1. Ordförandeleda kommittéer har i stort sett dubbelt så många förordnade personer som kommittéer ledda av särskilda utredare. Skillnaderna förklaras främst av antalet ledamöter i de ordförandeleda kommittéerna samt av att dubbelt så många personer arbetar på sekretariaten i dessa kommittéer. Däremot är det inga nämnvärda skillnader i antalet rådgivare (sakkunniga, experter och referensgrupper). Samtliga kommittéer är också relativt stabila. De personer som ursprungligen har förordnats på olika funktioner är som regel kvar fram till slutredovisningen.

⁴ Till viss del kan det handla om att samma person kan ha fler än ett uppdrag.

⁵ Uppgifterna för 2000, 2001 och 2002 är behäftade med en viss osäkerhet och de kan komma att justeras i samband med arbetet med Kommittéberättelse 2004.

Tabell 2.1 Genomsnittligt antal verksamma personer i olika kommittéfunktioner och i olika slag av kommittéer under 2002

Kommitté-funktioner	Ordförandeleda kommittéer		Kommittéer ledda av särskild utredare	
	Antal verksamma personer i genomsnitt	Genomsnittl. antal verks. pers. fram till slutredovisn.	Antal verksamma personer i genomsnitt	Genomsnittl. antal verks. pers. fram till slutredovisn.
Ordförande/ Särsk. utr.	1	1	1	1
Ledamöter	9	9	–	–
Sekretariat	4	4	2	2
Rådgivare	11	8	9	9
<i>Totalt</i>	<i>25</i>	<i>22</i>	<i>12</i>	<i>12</i>

Källa: Kommittéberättelse 2003

Kommittéernas kompetensbas är svårbedömd

I 1997 års granskning efterlystes en bredare sammansättning av kommittéernas kompetens med bl.a. en bättre balans mellan juridisk och ekonomisk kompetens.

Utbildning med ekonomisk inriktning döljer sig i många fall bakom mer allmänna akademiska titlar och är därför svår att urskilja i det underlagsmaterial som finns att tillgå. Juridisk kompetens kan dock vanligen definieras via titlar (t.ex. advokat eller rådman) eller utbildning (t.ex. jur.kand.). Med hjälp av uppgifter från betänkandemissiv samt Statskalendern och i viss mån Internet har förekomsten av juridisk kompetens i kommittéerna bakom 2002 års slutbetänkanden kartlagts.

I kommittéer ledda av särskilda utredare visar det sig att juristerna har en mer framskjuten position inom alla funktioner jämfört med vad som är fallet i ordförandeleda kommittéer. Detta kan hänga samman med att särskilda utredare är överrepresenterade bland kommittéer som lämnar lagförslag. I sådana kommittéer representeras varje kommittéfunktion av minst dubbelt så många jurister jämfört med vad som är fallet i övriga kommittéer. Totalt uppgick andelen jurister till 32 % (viktat medelvärde) i samtliga kommittéer. (Se tabell 2.2.)

Tabell 2.2 Andel jurister i kommittéer med respektive utan lagförslag

Funktion	Med lagförslag	Utan lagförslag
Ordf./Särsk. utredare	50 %	15 %
Sekretariat	63 %	24 %
Rådgivare m.fl.	41 %	20 %

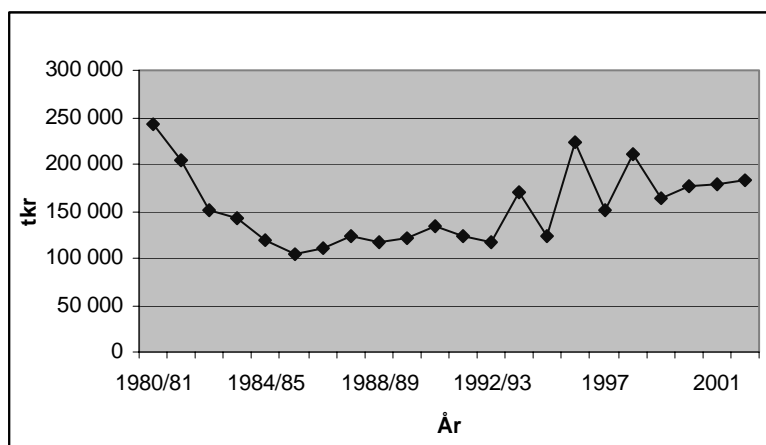
Källa: Slutbetänkanden i SOU-serien 2002

2.3.2 Svag kostnadsökning

Kommittéväsandets totala kostnader halverades under första hälften av 1980-talet. Därefter var kostnadsnivån relativt stabil under en längre period med undantag för en topp 1993/94.⁶

Från mitten av 1990-talet framträder nu både en tendens till svagt ökande nivå och större variationer av de totala kostnaderna.⁷ Några närmare förklaringar till dessa variationer har inte kunnat erhållas. (Se figur 2.4.)

Figur 2.4. Totala kostnader för kommittéväsandet



Källa: Justitiedepartementet

2.4 Kommittéernas betänkanden

Kommittéernas skriftliga redovisning publiceras i serien Statens offentliga utredningar, SOU-serien. Kommittéerna slutredovisar sitt uppdrag i ett slutbetänkande. Detta kan ha föregåtts av ett eller flera delbetänkanden. Antalet betänkanden under perioden 1970–2002 framgår av figur 2.5.

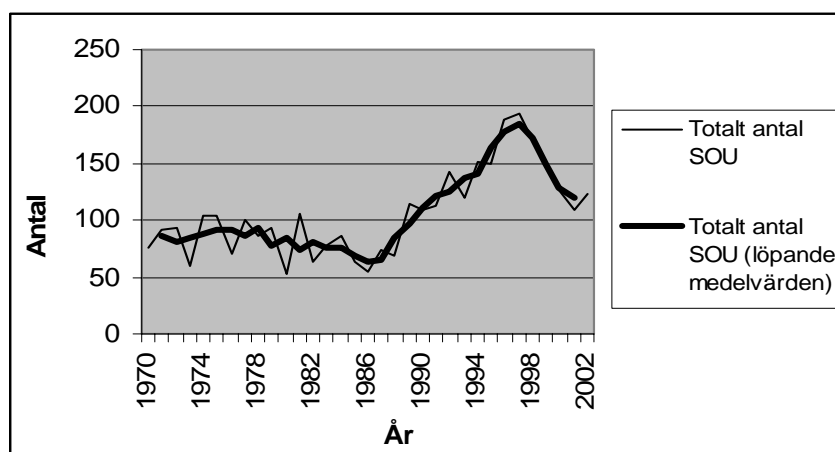
⁶ Kostnadsökningen 1993/94 kan främst förklaras av kostnader för att översätta EG:s regelverk samt informationsinsatser om den europeiska integrationen.

⁷ De höga kostnaderna för budgetåret 1995/96 kan förklaras av att detta budgetår omfattade 18 månader.

2.4.1 Färre betänkanden när kostnaderna har ökat

Antalet SOU-rapporter minskade under perioden 1978–1986, för att sedan öka kraftigt fram till 1997. Därefter minskade antalet publikationer kraftigt. Den sista observationen följer dock inte denna nedåtgående trend. Under den senare delen av 1990-talet är dock trenden för antalet publikationer den omvända jämfört med vad som är fallet för kostnaderna.

Figur 2.5. Det totala antalet betänkanden publicerade i SOU-serien 1970–2002



Källa: Lundell (1996) och kommittéberättelser

I Kommittéberättelse 2003 redogörs för totalt 303 verksamma kommittéer under 2002, med stora variationer mellan olika departementsområden. Detsamma gäller för publicerade slutbetänkanden. Under året avlämnade totalt 64 kommittéer sina slutbetänkanden.

2.4.2 Något längre betänkanden från ordförandeleda kommittéer

Ordförandeleda kommittéer överlämnar längre betänkanden än kommittéer ledda av särskilda utredare. Bland de senare är dock spridningen i omfattning större. Detta gäller såväl inklusive som exklusive bilagor. (Se tabellerna 2.3 och 2.4.⁸)

⁸ För SOU 2002:87 räknas de tillhörande forskarrapporterna, SOU 2002:88–95, ha status som delbetänkanden. Dessa forskarrapporter räknas därför ej med.

Tabell 2.3 Slutbetänkandenas totala omfattning i 2002 års SOU-serie

	Ordförandeleda kommittéer	Kommittéer ledda av särsk. utredare	Samtliga kommittéer
Medel	469 sidor	329 sidor	364 sidor
Median	425 sidor	228 sidor	276 sidor
Max	1094 sidor	1215 sidor	1215 sidor
Min	100 sidor	63 sidor	63 sidor

Källa: Slutbetänkanden 2002

Tabell 2.4 Slutbetänkandenas omfattning i 2002 års SOU-serie, exklusive bilagor

Antal sidor för SOU-serien 2002 (betänkandetext)			
	Kommittéer med ordförande	Kommittéer med särskild utredare	Samtliga kommittéer
Medel	369 sidor	247 sidor	277 sidor
Median	302 sidor	183 sidor	211 sidor
Max	778 sidor	944 sidor	944 sidor
Min	82 sidor	58 sidor	58 sidor

Källa: Slutbetänkanden 2002

2.5 Utredningstiderna

Tidsåtgången i kommittéarbetet har beräknats med hjälp av uppgifter från missiven i 2002 års slutbetänkanden samt tillhörande kommittédirektiv.

Den totala utredningstiden har beräknats som den tid som förflutit mellan regeringens beslut om direktiv och tidpunkten för slutligt överlämnande. I kommittéernas betänkanden anges ofta månad, men inte ett exakt datum för överlämnandet. I denna redovisning antas i sådana fall att betänkandet har överlämnats den 15:e dagen i den angivna månaden. Utredningstiderna beräknas i kalendertid, dvs. alla dagar räknas in.

Med tid för igångsättning av kommittéarbetet avses här den tid som förflutit från datum för regeringens beslut om direktiv till förordnandet av olika kommittémedarbetare. Dessa har i sin tur sammanförts till tre kategorier:

- *Utredningsledningen*, som består av ordförande eller särskild utredare samt ledamöter.
- *Sekretariatet*, som består av en eller flera sekreterare samt eventuellt övriga verksamma på sekretariatet, t.ex. arbetande experter.
- *Rådgivare*, som består av sakkunniga, experter och referensgrupper.

2.5.1 Något snabbare igångsättning

Kartläggningen visar att för omkring en tredjedel av utredningarna bakom 2002 års slutbetänkanden tillsattes utredningsledningen samma dag som regeringen fattade beslut om utredningens direktiv. Nära fyra femtedelar av kommittéerna har också en utredningsledning tillsatt inom två månader (60 dagar) efter regeringens beslut om direktiv. I några fall har det emellertid tagit mer än 121 dagar att tillsätta utredningsledningen. Generellt tar det avsevärt längre tid att tillsätta kommittésekretariaten, även om också denna tid har kortats av sedan 1997 års granskning. (Se tabell 2.5.)

Tabell 2.5⁹ Tillsättningstider för utredningsledning och sekreterare

Antal dagar från direktiv till tillsättning	Utredningsledning		Sekreterare	
	1996 Antal (%)	2002 Antal (%)	1996 Antal (%)	2002 Antal (%)
0–60 dagar	56 (81 %)	45 (78 %)	26 (43 %)	24 (60 %)
61–120 dagar	8 (12 %)	9 (15 %)	21 (35 %)	10 (21 %)
121–dagar	5 (7 %)	4 (7 %)	13 (22 %)	9 (19 %)
Totalt	69 (100 %)	58 (100 %)	60 (100 %)	43 (100 %)

Källor: Slutbetänkanden från 1996 resp. 2002

Jämfört med resultaten vid tiden för 1997 års granskning av kommittéväsendet är – den förhållandevis korta – rekryteringstiden för utredningsledningen i stort sett oförändrad. Rekryteringstiden för kommittésekretärerna var betydligt längre vid 1997 års granskning. Detsamma är fallet för kommittéerna bakom 2002 års slutbetänkanden, även om tiden för att rekrytera sekreterare har förkortats något.

Gruppen rådgivare kommer in ytterligare något senare. Olika förklaringar kan finnas till detta. Behovet av expertkunskap kan t.ex. framträda tydligare först efter en tids utredningsarbete.

2.5.2 Effektivitetsförluster knutna till tillsättningstiderna

De formella uppgifterna om kommittéernas utredningstid speglar således inte den effektiva arbetstiden på ett korrekt sätt. Genom att dra bort den tid som gått åt för tillsättningar erhålls ett mer relevant mått på den effektiva utredningstiden. (Se tabell 2.6.)

⁹ Resultaten i den förra granskningen av kommittéväsendet baserades i detta avseende på enkätsvar. För att kunna göra en jämförelse med aktuella data har ny information om läget 1996 tagits fram på samma sätt som för 2002. Det finns dock ett något större bortfall av uppgifter i missiven till 1996 års slutbetänkanden än för 2002.

Då det fortfarande tar avsevärt längre tid att tillsätta kommittésekreterare (jämfört med utredningsledningen) är sekreterarnas faktiska utredningstid generellt kortare. Detta trots att sekreterarna i praktiken ofta har den största arbetsbördan vid utredningens genomförande. Tiderna för tillsättning speglar således effektivitetsförluster i utredningsarbetet av flera slag. Långa tillsättningstider kan medföra både att utredningsarbetet fördröjs och att den faktiska utredningstiden förkortas.

Tabell 2.6 Effektiv utredningstid i procent av formell utredningstid fördelat på olika funktioner i kommittéerna bakom 2002 års slutbetänkanden

Funktioner	Effektiv utredningstid i procent av formell utredningstid
Ordförande/särskild utredare	93 %
Ledamot	90 %
Sekretariat	82 %
Rådgivare	80 %

Källa: 2002 års slutbetänkanden

Men tillsättningstiderna speglar också en annan problematik. Om direktiven är beslutade innan den tilltänkta kommittén är tillsatt försvåras eller omöjliggörs en dialog om direktiven och utredningsarbetet mellan kommittén och uppdragsgivaren innan regeringen fattar beslut om direktiven. För kommittéerna bakom 2002 års slutbetänkanden har denna möjlighet varit utesluten för drygt två tredjedelar av utredningsledningarna och för samtliga kommittésekreterare.

Frågorna om utredningstider och tider för tillsättning är emellertid komplexa. Många goda skäl kan finnas för att de förberedande åtgärderna tar tid. Det kan t.ex. vara svårt att hitta personer med rätt kompetens som både kan och vill delta i kommittéarbetet. Utredningsarbete är också kunskapsökande till sin karaktär. Olika behov av erforderlig kompetens kan därmed framträda först under utredningsarbetets gång.

Samtidigt bidrar ovannämnda omständigheter till att den tillgängliga utredningstiden krymper och kommittéernas arbete blir mer tidspressat. Därmed framträder åter den ofta påtalade konflikten mellan utredningstiden och utredningsuppdragets formulering, med därtill knutna kvalitetskrav.

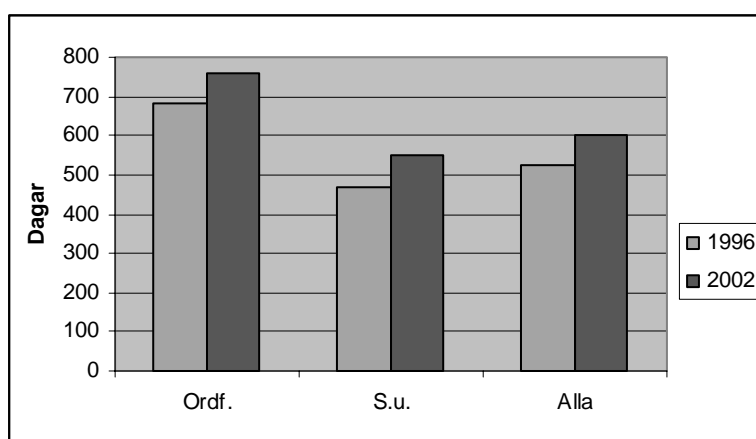
2.5.3 Utredningstiderna ökar åter något

I 1997 års granskning konstaterades att de riktlinjer – från mitten av 1980-talet – som syftade till kortare utredningstider hade givit resultat.¹⁰ I kommittéhandboken från 1992 slogs också fast att nya kommittéer endast i undantagsfall skulle arbeta under mer än två år.

¹⁰ Riksdagens revisorer (1997) *Kommittéväsendet* s. 77.

Mellan åren 1982 och 1995 sjönk både median- och medelvärdena från 4 år till 1 år. Samtidigt minskade även spridningen i utredningstid mellan olika kommittéer. De kortare utredningstiderna sågs som en följd av att ett antal kommittéer som arbetat under en längre tid hade tvingats avsluta sitt uppdrag när synen på utredningstider förändrades. Sedan 1997 års granskning – under perioden 1996–2002 – har kommittéernas utredningstid dock åter ökat något. Detta gäller både för ordförandeledda kommittéer och för kommittéer ledda av särskilda utredare. (Se figur 2.6.)

Figur 2.6. Utredningstider för slutbetänkanden i SOU-serien 1996–2002



Källor: Missiven i slutbetänkanden för kommittéer 1996 respektive 2002

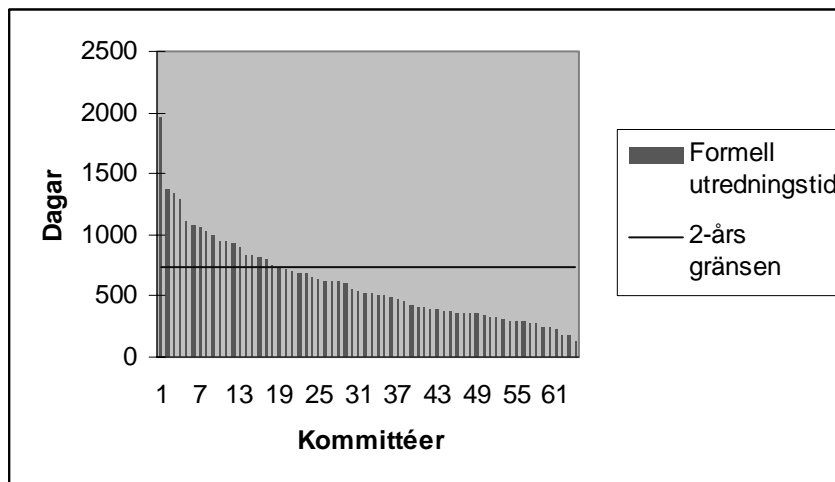
Under 1996 var den genomsnittliga utredningstiden – räknat från regeringens beslut om direktiv till betänkandets avlämnande – 1 år och 6 månader. De ordförandeledda kommittéerna var verksamma något längre – i genomsnitt 149 dagar – än de kommittéer som leddes av särskilda utredare.

För 2002 års slutbetänkanden är motsvarande utredningstid i genomsnitt 1 år och 8 månader. Ordförandeledda kommittéer har i genomsnitt ca 175 dagar längre utredningstid än kommittéer ledda av särskilda utredare.

Under 2002 har också kommittéerna bakom 19 slutbetänkanden – motsvarande en knapp tredjedel av samtliga slutbetänkanden detta år – överskridit den tidigare nämnda tvåårs gränsen. (Se figur 2.7.)

Det är oklart i vilken mån dessa variationer i utredningstider speglar en bättre anpassning mellan utredningsuppdragets formulering och den tillgängliga utredningstiden.

Figur 2.7. Kommittéer bakom slutbetänkanden i SOU-serien 2002, sorterade efter formell utredningstid



Källa: Slutbetänkanden 2002

I 1997 års granskning konstaterades också att utredningstiderna för kommittéer med förvaltningspolitiska¹¹ uppdrag hade förkortats. Av regeringens Kommittéberättelse för vardera av åren 1981 resp. 1996 framgår att mellan dessa år hade andelen slutbetänkanden från sådana kommittéer som tillsatts minst tre år tidigare minskat från 35 % till 12 %. Denna trend fortgår. Av de kommittéer som under 2002 lämnade slutbetänkanden med förvaltningspolitisk inriktning hade endast en kommitté¹² (motsvarande 2 %) arbetat i över tre år.

2.5.4 Vanligt med förlängda utredningstider

Kommittéerna lever som regel upp till de formella besluten om utredningstider. Detta framgår när tidpunkten för slutredovisning har jämförts med den formella sluttiden enligt direktiven och eventuella övriga beslut. Enligt nu gällande riktlinjer bör beslut om förlängda utredningstider tas av regeringen genom tilläggsdirektiv¹³.

¹¹ Definition finns på s. 77 i Riksdagens revisorers skrivelse *Kommittéväsendet*. Förvaltningspolitik i vid mening definieras som existerande så snart den politiska nivån medvetet försöker påverka förvaltningens organisation och arbetssätt.

¹² SOU 2002:87, Betänkande från 1999 års skollagskommitté

¹³ I de riktlinjer som givits av Statsrådsberedningen i promemorian *Hur kommittédirektiv utformas* (PM 1994:3, reviderad 2002-03-20) slås fast att förlängning av utredningstid bör medges genom tilläggsdirektiv. Tidigare har andra beslutsformer än tilläggsdirektiv använts för beslut av denna typ.

En uppfattning om hur kommittéernas överlämnandetider stämmer överens med regeringens beslut om slutredovisning i direktiv och tilläggsdirektiv har inhämtats via uppgifter om 2002 års slutbetänkanden. Uppgifterna har hämtats från direktiv och tilläggsdirektiv samt betänkandemissiv på regeringens webbplats för Statens offentliga utredningar (www.sou.gov.se).

Vanligt med avvikelser från ursprunglig tid för slutredovisning

Av de 64 kommittéerna bakom 2002 års slutbetänkanden räknades en kommitté bort, då den fick ytterligare uppdrag efter redovisningen av sitt uppdrag. Med dessa uppgifter som grund visar resultatet i övrigt att en viss fördröjning av överlämnandet är vanligt.

- 12 betänkanden överlämnades enligt de ursprungliga direktivens tid för slutredovisning eller mindre än 0,5 månad före eller efter denna tid.
- 14 betänkanden lämnades tidigare än 0,5 månad före de ursprungliga direktivens tid för slutredovisning.
- 37 betänkanden lämnades mer än 0,5 månad efter de ursprungliga direktivens tid för slutredovisning.

De 12 betänkanden som lämnades före direktivens slutredovisningstid lämnades vanligen en månad (medianvärdet) före denna tid med en variation mellan 8,5 och 0,5 månader.

De 37 betänkanden som lämnades efter direktivens slutredovisningstid lämnades vanligen tre månader (medianvärdet) efter denna tid med en variation mellan 40,5 och 0,5 månader. (Om två extremvärden på 40,5 respektive 25,5 månader tas bort blir medianvärdet 2,5 månader.)

Tilläggsdirektiven och deras betydelse

Inventeringen visade även att tilläggsdirektiv – inklusive en utökning av utredningsuppdraget – var vanligast i den kategori som slutredovisade sitt uppdrag i tid.

- Av de 12 kommittéer som slutredovisade i tid hade 8 kommittéer fått tilläggsdirektiv om förlängd tid. För 4 av dessa 8 fall var tidsförlängningen förenad med utökat uppdrag.
- Av de 37 kommittéer som slutredovisade mer än 0,5 månader efter fastställd tid fanns tilläggsdirektiv om tidsförlängning redovisade för 4 kommittéer. För 3 av dessa 4 fall var tidsförlängningen förenad med ett utökat uppdrag. Även för de övriga 33 kommittéerna fanns beslut om förlängd tid, dock inte i form av tilläggsdirektiv.

3 Det administrativa stödet till kommittéerna

Den granskning som avslutades 1997 visade att det fanns brister i det administrativa stödet till kommittéerna. Detta stöd kunde variera beroende på departementstillhörighet. Men kommittéernas begränsade möjligheter att få assistenthjälp med administrativa uppgifter var ett generellt problem.

De åtgärder som regeringen redovisade till riksdagen med anledning av 1997 års granskning rör i stor utsträckning nya riktlinjer för kommittéväsendet samt åtgärder för att förbättra det administrativa stödet till kommittéerna. Dagens situation (hösten 2003) har därför undersökts via telefonintervjuer. Kommentarer har erhållits från dels departementens kommittéredogörare, dels ordförande eller särskilda utredare samt sekreterare från 8 slumpvis utvalda kommittéer. (Det senare slaget av kommentarer erhöles i anslutning till intervjuer om utredningsuppdraget och utredningstiden. Se vidare kap. 4.) Frågorna framgår av bil. 1 respektive 2 till denna rapport.

Totalt intervjuades tio kommittéredogörare, en i varje departement. Kommittéredogörarnas uppdrag kan variera en hel del mellan olika departement. I en del fall har kommittéredogöraren endast hand om personaladministrativa frågor.

3.1 Nya riktlinjer

3.1.1 *Ny kommittéförordning och ny Kommittéhandbok*

Den nya kommittéförordningen (1998:1474) trädde i kraft den 1 januari 1999. Därmed erhöles ett mer samlat och överskådligt regelsystem för kommittéerna. Ett antal föråldrade regler mönstrades ut. Samtidigt lyftes olika slag av generella krav på konsekvensanalyser in i förordningen. (Se vidare avsnitt 6.3.) De mest påtagliga nyheterna med den nya förordningen var i övrigt kraven på en arbetsplan, en budget och en årlig arbetsredogörelse. (Se faktaruta.) Dessa krav ska också följas upp. Kraven riktas till kommittéerna och delvis även till Regeringskansliet.

Kommittéförordningens administrativa krav

8 § Kommittén skall snarast göra upp en plan för utredningsarbetet. Planen skall ses över fortlöpande. Regeringskansliet skall hållas underrättat om planeringen på det sätt som Regeringskansliet bestämmer.

9 § Regeringskansliet skall fastställa en budget för varje kommitté. För detta ändamål skall kommittén snarast lämna ett budgetförslag till Regeringskansliet.

10 § Om en kommitté avser att mot betalning anlita någon utomstående för en utredningsuppgift som omfattas av kommitténs uppdrag, skall den kostnaden alltid anges i budgetförslaget.

Detsamma gäller kostnader för

1. sådana sammanträden med kommittén som hålls på annan ort än den ordinarie sammanträdesorten och som varar mer än en dag,
2. andra resor än resor till och från sammanträden med kommittén,
3. publicering av betänkanden.

12 § Kommittén skall varje år före den 1 november till Regeringskansliet lämna en redogörelse för arbetsläget.

Källa: Kommittéförordningen (1998:1474)

Hösten 1999 gav Statsrådsberedningen ut en ny *Kommittéhandbok* (Ds 2000:1) med information och riktlinjer för kommittéerna. Även riktlinjer för kommittéernas arbete med EG-direktiv, konsekvensanalyser och upphandling av konsulttjänster ingår. Den nya *Kommittéhandboken* ersatte en tidigare upplaga från 1992.

3.1.2 *En pedagogisk handbok viktigast*

I fråga om kraven på *arbetsplaner* hänvisade kommittéredogörarna till departementets berörda sakenhet. (Se avsnitt 6.3.) Enligt kommittéredogörarna har två departement haft som rutin att kräva in arbetsplaner redan innan den nya förordningen infördes 1999.

Ett fåtal kommittéredogörare var berörda av kraven på en årlig *arbetsredogörelse*. Inom ett departement har detta system tillämpats även innan den nya kommittéförordningen infördes.

Den nya *budgethanteringen* innebär att flera utgifter för bl.a. konsulter och resor nu löses internt inom kommittéerna. Kommittéredogörarna ser detta som en viktig förändring. Administrationen av kommittéernas budget sköts i en del fall av departementets ekonomiska handläggare och i en del fall av kommittéredogöraren. Inom ett departement hade kommittéerna en egen budget redan innan den nya kommittéförordningen infördes. Kommittéredogörarnas erfarenheter är att systemet med kommittéernas budget fungerar väl. Enligt en aktuell granskning inom Regeringskansliets internrevision anser emellertid många av dem som är verksamma i kommittéerna att det tar tid innan kommitténs budget är fastställd. (Se avsnitt 6.1.4.)

Generellt anser kommittéredogörarna att den *nya Kommittéhandboken* inte har medfört några förändrade rutiner i deras arbete med kommittéerna. Men flera kommittéredogörare framhåller att den nya Kommittéhandboken är klarare och tydligare och därmed ger bättre vägledning än den föregående upplagan. Främst exemplifieras detta med den nya handbokens behandling av frågor om jämställdhet samt ansvar och befogenheter för de olika kommittéfunktionerna. Den nya handboken innehåller också ett ökat antal konkreta exempel.

3.2 Inrättandet av Kommittéservice

Den 1 juli 1998 inrättades inom Regeringskansliets förvaltningsavdelning den s.k. Sektionen för kommittéservice, ofta kallad Kommittéservice, med syftet att ge ett komplett administrativt stöd till kommittéerna. Efter den 1 januari 1999 ansvarar Kommittéservice även för de kommittéer vars huvudsakliga arbete är lokaliserat till Göteborg, Malmö eller Jönköping. Flera insatser har genomförts för att stödja och utveckla kommittéernas arbete.

- En språkexpert har knutits till Kommittéservice, först på halvtid och därefter på heltid.
- Insatser för kompetensutveckling har gjorts i form av en tvådagars kommittéutbildning – fyra gånger per år – samt kortseminarier om konsekvensanalyser enligt 1998 års kommittéförordning.
- En interdepartemental arbetsgrupp planeras för det fortsatta arbetet med att utveckla kvaliteten i utredningsarbetet.

3.2.1 *Kommittéredogörarnas synpunkter*

Enligt kommittéredogörarna har Kommittéservice stärkt det administrativa stöd som kommittéerna löpande har behov av. Kommittéservice tar i dag hand om alla frågor som rör arbetsmiljön – lokaler, möbler, datorer, telefoner etc. Kommittéservice bistår även med assistentstöd och språkexpertis samt hjälp med trycklovshantering. Departementen debiteras inte för dessa tjänster. Kommittéservice har därmed inneburit både färre insatser och lägre kostnader för departementens arbete med kommittéerna.

Kommittéredogörarna är främst involverade i kommittéarbetets inledning. I övrigt fungerar de som en länk mellan kommittéerna och Kommittéservice.

En skillnad jämfört med tidigare är att redogörarna nu – på Kommittéservice initiativ – träffas två gånger per år för information och erfarenhetsutbyte. Denna kontakt med kolleger från övriga departement ser kommittéredogörarna som positiv för sitt arbete med kommittéerna.

3.2.2 *Kommittéerna tillfreds med stödet*

Vid telefonintervjuer våren 2003 visade sig kommittéernas ledningar och sekreterare överlag vara nöjda med det administrativa stödet till utredningsarbetet. I de flesta fallen hade kommittéerna nyttjat Kommittéservice lokaler i Stockholm, Göteborg eller Malmö. Men det förekom att kommittésekreterarna satt kvar på sina respektive hemarbetsplatser. Det förekom emellertid även att olika sekreterare, som var knutna till samma kommitté, hade sin arbetsplats i olika delar av landet. Varken utredningsledningen eller sekreterarna ansåg att detta medförde några större problem.

Sedan 1999 har Kommittéservice – med undantag för 2002 – riktat enkäter till avgående kommittésekreterare. I genomsnitt har omkring hälften svarat. De som svarar är till övervägande del nöjda eller mycket nöjda.

3.2.3 *Övriga kommentarer*

Departementen har blivit av med sina egna bibliotek. Generellt tycks inte biblioteksfrågan betraktas som ett problem för kommittéerna. Dessa köper egen litteratur och har även tillgång till biblioteken i kvarteret Björnen (Regeringskansliets s.k. huvudbibliotek), UD och Statsrådsberedningen. Kommittéerna har även tillgång till Statstryck m.m. på Internet. Halvdagsseminarier om konsekvensanalyser för kommittésekreterarna kommenteras närmare under avsnitt 5.2.

4 Kommittéarbetet sett inifrån

För att belysa kommittéarbetet från deras synpunkt som är verksamma i kommittéerna har telefonintervjuer genomförts med några representanter för kommittéledningarna och kommittésekreterariat. Urvalet består av var åttonde kommitté ledd av en ordförande respektive av en särskild utredare bland de kommittéer som lämnade sina slutbetänkanden i 2002 års SOU-serie. Med detta urval erhöles åtta kommittéer, två ordförandeleda och sex ledda av särskilda utredare. (Se faktabeskrivning i avsnitt 1.2.) Samtliga åtta kommittéer i urvalet skulle, enligt sina direktiv, lägga fram förslag.

I strukturerade telefonintervjuer diskuterades utredningsuppdragets utformning och kommittéernas sammansättning samt olika frågor kring själva kommittéarbetet. Intervjufrågorna framgår av bil. 2.

4.1 Utredningsuppdraget och resursramarna

En central fråga i 1997 års granskning gällde anpassningen mellan de olika kvalitetskraven och de tidsramar samt övriga resurser som var förutsättningarna för att genomföra uppdraget. I de telefonintervjuer som genomfördes våren 2003 diskuterades problemen kring denna anpassning samt igångsättningen av kommittéernas arbete.

4.1.1 *Dialog om direktiven i hälften av fallen*

I hälften av fallen – fyra av åtta kommittéer – hade utredningsledningen sett direktiven och åtminstone delvis påverkat deras utformning innan regeringen hade beslutat om direktiven. I två fall såg utredningsledningen också denna påverkan som viktig för utredningens genomförande.

Till skillnad från vad som var fallet med utredningsledningarna hade de kontaktade kommittésekreterarna inte i något fall varit delaktiga i direktivens utformning. En sekreterare hade emellertid varit verksam i en annan kommitté vars arbete låg som grund för det aktuella uppdraget.

4.1.2 *Var utredningsuppdragen förenliga med utredningstiden?*

Utredningsledningen för de åtta utvalda kommittéerna hade i de flesta fallen inga invändningar mot hur uppdragen var utformade. Men i hälften av fallen ansåg man att uppdragen var vida i förhållande till utredningstiden och övriga resurser. I dessa fall konstaterade utredarna att de själva tvingades begränsa det uppdrag som skulle genomföras. Denna begränsning stämde ibland, men inte alltid, av med departementet. Inte i något fall ledde sådana begränsningar till förändrade direktiv. I två fall ledde utredningsledningens precisering av uppdraget också till att uppdragets fokus och inriktning delvis förändrades. Denna förändring stämde av med departementet i det ena, men inte i det andra fallet. Inte heller i dessa två fall ändrades direktiven.

Utredningsledningarna hade olika uppfattningar om betydelsen av en bristande avgränsning av uppdraget. En utredare konstaterade t.ex. att direktiven i och för sig var vida. Det handlingsutrymme som därmed gavs till kommittén sågs emellertid som en fördel ur utredningssynpunkt. I två andra fall hade utredarna dock föredragit att regeringen tydligare hade talat om vad man ville ha utrett på den tid som regeringen var beredd att avsätta för uppdraget.

För tre av de åtta kommittéerna bedömde utredningsledningen att utredningstiden var för kort för uppdraget. I dessa fall hade utredningsledningen begärt förlängd utredningstid, vilket också erhöles sedan önskemålen hade motiverats. I två fall kom utredningsledningen dessutom överens med sakkunniga respektive experter om vad som var rimligt att genomföra under den givna utredningstiden. I det tredje fallet bedömdes uppdraget vara stort, även med den förlängda utredningstiden. Inom denna kommitté var man ändå överens om att slutföra uppdraget på den angivna tiden, under stora påfrestningar.

Liksom utredningsledningarna ansåg flera av sekreterarna att uppdragen var alltför omfattande. Hälften av sekreterarna var av den uppfattningen. En sekreterare riktade skarp, generell kritik mot de korta utredningstiderna. Kritiken gällde att det numera inte skulle finnas tid för att gå på djupet i utredningsarbetet. Detta hade medfört sänkta krav på vetenskaplighet och kvalitet i kommittéarbetet.

4.1.3 *Var de ekonomiska resurserna tillräckliga?*

För hälften av de åtta kommittéerna ansåg utredningsledningen att de ekonomiska resurserna för att genomföra uppdraget var anpassade till utredningsuppdragets utformning. I ett av de fyra övriga fallen anslog regeringen dock inte mer än drygt hälften av de ekonomiska medel som utredaren ansåg att uppdraget krävde. I ett par fall löstes avsaknad av egna medel för uppdraget delvis genom att enskilda myndigheter svarade för delar av uppdraget, med myndighetens egna medel. Dessa myndigheter hade egna intressen av att utredningsuppdraget genomfördes i dessa delar.

4.1.4 *Var kraven på konsekvensanalyser integrerade i direktiven?*

I hälften av fallen hade kommittéförordningens krav på konsekvensanalyser, åtminstone delvis, integrerats i uppdragens ämnesmässiga delar. Oavsett vilket som var fallet i direktiven såg de kontaktade utredningsledningarna dessa analyskrav som oproblematiska.

Sekreterarna ansåg dock – i högre utsträckning än utredningsledningarna – att kraven på konsekvensanalyser var dåligt specificerade och att detta var problematiskt. I tre fall ansåg sekreterarna att alltför vagt formulerade analyskrav hade bidragit till brister i de genomförda konsekvensanalyserna.

4.2 **Kommittéernas sammansättning**

I 1997 års granskning konstaterades att kommittéformen hade fördelar då ett vidare behov av kunskap förelåg eller där olika slag av kunskap och kompetens behövde kombineras som grund för nytänkande. Dessa fördelar kunde dock, enligt revisorernas uppfattning, tas bättre till vara vid rekryteringen till kommittéerna. I de telefonintervjuer som genomfördes våren 2003 diskuterades därför i vilken mån frågor om rekrytering och kommittéernas sammansättning hade medfört problem.

På de åtta kommittésekretariaten arbetade i genomsnitt drygt två personer, med en variation på en till fem personer. Kommittéernas sammansättning var relativt stabil med en liten omsättning av verksamma personer under utredningstiden.

4.2.1 *Problem med partsrepresentationen i kommittéerna*

Rekryteringen av erforderlig kompetens för uppdraget var relativt oproblematisks enligt utredningsledningarnas uppfattning. I samtliga åtta fall ansåg man sig ha haft erforderlig kompetens. Specialistkompetens från näringslivet ansågs svårare att få tag på. Ofta kunde dock dessa problem lösas med hjälp av experter som knöts till kommittéerna under arbetets gång. Behovet av ekonomisk kompetens löstes i huvudsak genom sakkunniga eller experter från Regeringskansliet, främst från Finansdepartementet.

Frågan om hur partsrepresentation i kommittéerna skulle lösas framstod dock ofta som svår. Om många av de funktioner och intressenter som var berörda av kommittéarbetet också var representerade i själva arbetet kunde man i bästa fall uppnå bra samförståndslösningar. Men en sådan representation i kommittéarbetet kunde också leda till att kommitténs arbete blockerades. Kommittésammansättningen ansågs i flera fall vara avgörande för det resultat som erhöles av kommitténs arbete.

4.2.2 *Tydligare problembeskrivning av sekreterarna*

De flesta kommittésekreterare var tillfreds med sekretariatens storlek. Vid intervjuerna med sekreterarna framkom dock att viss omsättning kunde förklaras med att denna grupp hade upplevt kommittéarbetet som orimligt betungande. Men den omsättning som hade förekommit orsakades främst av att de berörda personerna hade fått utlandstjänst eller belastades av annat arbete. Generellt ansåg inte heller sekreterarna att den omsättning som hade förekommit i nämnvärd utsträckning hade stört kommittéarbetet.

Sekreterarna – liksom utredningsledningarna – framhöll de svårigheter som kunde uppstå i förhållande till de partsintressen som var berörda av kommittéernas arbete. Både en alltför snäv och en alltför vid representation av partsintressen kunde medföra problem.

I två fall handlade problemen om en, enligt sekreterarna, alltför snäv representation av speciella intressegrupper i kommittéarbetet. I det ena fallet ledde denna lösning till ett enklare och snabbare arbete för kommittén. Men hanteringen kritiserades av den uteslutna parten. I det andra fallet hade en expertgrupp givits en sammansättning som var till fördel för de offentliga representanterna. Därmed ställdes enskilda intressegrupper utan det inflytande som de, enligt denna sekreterare, kanske borde ha haft.

Andra sekreterare rapporterade om de låsta situationer som kan uppstå vid en bred partsrepresentation i kommittéarbetet.

Kommittésekreterarna ansåg generellt att behovet av ekonomisk kompetens i kommittéarbetet hade lösts på ett tillfredsställande sätt. I en kommitté saknade dock sekreteraren någon med ekonomisk kompetens som under arbetets gång kunde påminna om de ekonomiska konsekvenser som kommitténs förslag skulle medföra.

En sekreterare hade haft problem med att hitta viss specialistkompetens (vatteningenjörer) och tvingades ut på konsultmarknaden för att lösa detta.

4.3 Ofta rekryteringsproblem – främst av sekreterare

Av avsnitt 2.5 framgår att kommittéerna nu kommer i gång lite snabbare än vad som var fallet vid 1997 års granskning. En av de åtta utredningsledningarna som har intervjuats anlätades dock först flera månader efter regeringens beslut om direktiv. Fortfarande kommer också sekreteraren in senare – ibland avsevärt senare – än utredningsledningen. Tre av de åtta kontaktade utredningsledningarna angav även rätt stora svårigheter med att komma i gång med utredningsarbetet till följd av rekryteringsproblem.

I ett av de fyra fall där kommittéarbetet kom i gång snabbare förklarade ansvarig utredningsledning detta med att man omedelbart efter de formella besluten om direktiv och tillsättning aktivt arbetade med rekrytering.

Sex av åtta sekreterare upplevde inga problem med att komma i gång med kommittéarbetet när de väl var på plats. I ett fall kom dock sekreteraren in i arbetet först sex månader efter det att regeringen hade antagit direktiven.

4.4 Sammanfattning

Hälften av både utredarna och sekreterarna anger att man har haft svårigheter med att förena utredningsuppdraget med avsatt utredningstid. Utredarna har i sådana fall tagit initiativ till att begränsa och ibland även delvis ändra fokus på uppdraget. Ibland, men inte alltid, stämde detta av med ansvarigt departement.

Representationen av olika intresseföreträdare i utredningsarbetet framstår som en både viktig och – i många fall – svårlöst fråga. Exempel lämnas på de låsningar som kan uppstå i arbetet vid en vid intesserepresentation. Men exempel lämnas även på kvarstående motsättningar då intresseföreträdare inte har givits möjlighet att delta i utredningsarbetet.

Överlag anser utredarna att man har haft erforderlig kompetens till sitt förfogande för utredningsarbetet. Men tre av åtta utredare anger svårigheter med att rekrytera utredningssekreterare. När dessa väl är på plats upplever de dock som regel inga svårigheter med att komma i gång med kommittéarbetet.

Sekreterarna lämnar en mer problematiserad beskrivning av utredningsarbetet. Detta gäller såväl i fråga om konflikten mellan utredningsuppdraget och utredningstiden som i fråga om partsrepresentationen i kommittéarbetet.

5 Kvalitet i kommittéväsendet

Hög kvalitet i kommittéernas arbete är en förutsättning för att kommittéväsendet ska kunna fylla avsedda syften.

Kvalitetsbegreppet är relativt. Det innebär att alla kvalitetsbedömningar beror av sammanhanget och varje kvalitetsbedömning är beroende av vissa bestämda utgångspunkter. Några allmängiltiga normer existerar inte. Dessutom har varje arbetsresultat vars kvalitet ska bedömas flera olika dimensioner. Kvaliteten kan därmed vara god i ett avseende och dålig i ett annat. Man måste således klargöra vilka olika aspekter som ska bedömas samt vilka jämförelsenormer som ska användas.

I 1997 års granskning kritiserade revisorerna flera förhållanden som kunde hänföras till kvalitetsproblem, främst i fråga om kommittéväsendets kunskapsgenererande roll. Revisorerna gjorde emellertid ingen egen bedömning av kommittéväsendets kvalitet i mer bestämda avseenden. Det är därför inte möjligt att göra en direkt uppföljning av kommittéväsendets kvalitet eller av enskilda kvalitetsaspekter. Några centrala kvalitetsaspekter har kunnat erhållas i denna granskning via tre olika utvärderingsrapporter om kommittéväsendet som har gjorts under senare år. De tre studierna och resultatet av dessa presenteras i avsnitt 5.1.

Utöver inventeringen av kommittéväsendets kvalitetsfrågor via nämnda utvärderingar redovisas i avsnitt 5.2 en inventering som har gjorts i denna granskning av hur kraven på ekonomiska analyser och redovisning har hanterats. Denna genomgång har inriktats på kostnadsberäkningar och ekonomiska konsekvensanalyser. Regeringens och kommittéernas insatser har inventerats och sammanställts för samma urval av åtta kommittéer som tidigare har presenterats. (Se avsnitt 1.2.2.)

Resultatet av samtliga inventeringar sammanfattas i avsnitt 5.3.

5.1 Tre utvärderingar av kvalitet i kommittéväsendet

I tre utvärderingar analyseras olika aspekter på kvalitet i kommittéväsendet. I samtliga tre rapporter hänvisas i inledningen till de kvalitetsproblem som Riksdagens revisorer aktualiserade i 1997 års granskning.

De tre utvärderingarna är breda i den meningen att kvalitetsaspekter av flera olika slag behandlas. Följande redovisning inriktas på de resultat som främst rör kommittéväsendets kunskapsgenererande funktion samt insyn och inflytande i kommittéväsendet.

I 1997 års granskning framhöll revisorerna att vissa krav på klarhet och begriplighet gäller för alla kommittéer. Nära förknippat med dessa krav ligger kommittéväsandets uppgift att förmedla kunskap. Med denna uppgift följer krav på användningen av bl.a. data och metoder i kommittéernas arbete samt på redovisningen av resultatet. Även kontakterna med forskare är av betydelse.

En viktig grund för kommittéväsandets existens är också möjligheterna till en bred insyn samt till avvägningen mellan olika samhällsintressen. Detta kan åstadkommas via bl.a. kommittéernas sammansättning och via kommittéernas kontakter med omvärlden. Remissbehandlingen av kommittéernas betänkanden utgör ytterligare en möjlighet till insyn och inflytande.

5.1.1 *Kommittéerna och bofinken*

I en ESO-rapport från 1998¹⁴ redovisas fyra delstudier som belyser kommittéväsandets omfattning och utveckling samt regeringens styrning av kommittéerna.

I den första delstudien beskrivs fakta om kommittéväsendet.

I den andra delstudien bedöms utredningarnas kvalitet på grundval av ett stratifierat urval av 20 slutbetänkanden, publicerade i SOU-serien under 1996 och 1997. Varje betänkande granskades av två av varandra oberoende bedömare. Samtliga bedömningar resulterade i ett skriftligt utlåtande om dokumentation, data och metoder, kostnadseffektivitet samt objektivitet och behandlingen av de generella direktiven. Dessutom lämnades en allmän bedömning av betänkandet. Totalt erhöles således 40 utlåtanden, dvs. två för varje betänkande. Varje utlåtande omfattade bedömningar i sex olika avseenden. Varje bedömning inordnades på en femgradig skala, där de fem stegen sträckte sig från en mycket positiv till en mycket kritisk bedömning.

I den tredje delstudien behandlas hur regeringen tar i anspråk och styr kommittéväsendet på grundval av de 154 kommittédirektiv som beslutades 1997.

Den fjärde delstudien handlar om kommittéväsendet och dess motsvarigheter i Danmark, Finland och Storbritannien.

Omfattande kvalitetsbrister i metodval, data och analys

I den andra delstudien bedömdes att 10 av de 20 betänkanden som granskats inte höll en tillräckligt god kvalitet i olika avseenden. Endast 2 betänkanden fick enbart positiva bedömningar, medan 7 betänkanden fick enbart negativa bedömningar.

¹⁴ *Kommittéerna och bofinken – Kan en kommitté se ut hur som helst?* (Ds 1998:57)
Rapport till ESO

I rapporten bedömdes även de data som resonemang och slutsatser bygger på i ett betänkande, dvs. om sådana data finns samt kvaliteten på dessa data och hur de redovisas. Endast knappt 30 % av dessa bedömningar resulterade i endera av de två positiva omdömena (++ eller +). Inget betänkande erhöll positiva bedömningar från båda granskarna om data, metoder och dokumentation. Däremot erhöll 6 (av 20) betänkanden enbart negativa omdömen.

Direktivens betydelse

Parallellt med de kritiska omdömen som fälldes om resonemang och slutsatser konstaterade granskarna att utredningsdirektiven som regel följdes. Direktivens utformning framhölls därför som viktig. Kritiken mot metodval och datainsamling kunde t.o.m. i en del fall direkt hänföras tillbaka till oklara direktiv. I rapporten konstaterades att det var vanligt att direktiven innehöll vaga problemformuleringar och instruktioner.

Direktivens betydelse framhölls även i fråga om de generella direktiven om konsekvensanalyser. Dessa direktiv hade endast undantagsvis behandlats ingående och integrerats i betänkandets analys och förslag.

Återkommande och försummade frågor

I rapportens slutsatser konstateras bl.a. att vissa frågor och områden är frekvent återkommande i kommittéväsendet varje eller vartannat år. I sådana fall är också analys och förslag starkt repetitiva. Presstödet anges som ett exempel. Danmark har andra traditioner i detta avseende. Där utreds som regel inte en fråga på nytt under den närmaste femårsperioden efter en genomförd utredning.

I slutsatserna framhålls även behovet av att tvärdepartementala och tvärsektoriella frågor utreds av kommittéväsendet, vilket hittills har skett i alltför begränsad omfattning.

5.1.2 Demokrati på remiss

I en rapport som lämnades till Demokratiutredningen 1999¹⁵, behandlas remissinstitutets betydelse för kommittéväsendet. I rapporten konstateras att frågan är dåligt belyst i forskning och utredningar. Rapportens utgångspunkt är de krav på remissinstitutet som regeringen ställde i Kommittéberättelse 1999 samt den granskning av kommittéväsendet som Riksdagens revisorer avslutade 1997.

De huvudsakliga slutsatserna i rapporten är att remissinstitutet kan demokratisera, men inte kvalitetssäkra den politiska beslutsprocessen. I olika delstudier redovisas

¹⁵ Demokrati på remiss (SOU 1999:144)

- remissinstitutets omfattning och inriktning
- utvecklingen av utfrågningar i stället för remisser
- hur remissyttranden har påverkat den fortsatta ärendebereidningen
- remissinstitutets funktion som kvalitetsgranskare
- resultatet av intervjuer med fem personer – alla med bred erfarenhet från forskningen, riksdagen, organisationerna och Regeringskansliet – om remissinstitutets styrka och svagheter.

Remissbehandlingen är mer regel än undantag

Studien visade att närmare 90 % av urvalet av betänkanden hade remissbehandlats. Bland remissinstanserna dominerade den offentliga sektorn. Där intog Riksrevisionsverket och Statskontoret en särställning. Men Kommunförbundet var den enskilt största remissinstansen. Även Landstingsförbundet svarade för en väsentlig andel av remisserna medan enskilda kommuner och landsting svarade för en klart mindre andel.

Av de instanser som hade fått ett betänkande på remiss avstod 18 % från att svara. Detta var särskilt vanligt i gruppen universitet och högskolor och då framför allt om remissen hade skickats direkt till fakulteter och institutioner. Antalet remissinstanser var i genomsnitt 52 för varje betänkande, med en spridning från 1 till 225.

Remissinstanserna är inga tillförlitliga kvalitetsgranskare

I rapporten konstateras att remissinstitutet inte innebär någon tillförlitlig kvalitetskontroll av utredningarnas betänkanden.

Totalt analyserades 350 remissvar i detalj. Analyserna visade att i närmare hälften av remissvaren saknades motiveringar för remissinstansernas ställningstaganden. Det var också ovanligt med kritik av underlag, analys och förslag. Detta förekom endast i 13 % av svaren.

Alternativa analyser och välmotiverade synpunkter visade sig också vara sällsynta i remissvaren. Sådana synpunkter förekom dock i större utsträckning i yttranden från bl.a. Riksrevisionsverket och Statskontoret samt från universitet och högskolor. Särskilt svaren från universitet och högskolor var många gånger mer analytiska och kunde även innehålla kvalitetskritik. Men svaren från dessa instanser uteblev i många fall, som redan nämnts. I rapporten konstateras även att kvalitetskritik uteblev från de allmänna utvärderingsmyndigheterna – Riksrevisionsverket och Statskontoret – även i de fall där klara kvalitetsbrister hade konstaterats.

Remissbehandlingen viktig för insyn och inflytande

I rapporten bedömdes remissbehandlingen av kommittébetänkanden ha fyllt en viktig funktion när det gäller insyn och inflytande från olika intressen. Inventeringen av de slutbetänkanden som överlämnades 1997 och första halvåret 1998 tyder på ett omfattande deltagande i remissbehandlingen.

Remissbehandlingen fyllde även en viktig funktion när effekterna av ett utredningsförslag skulle belysas. Remissinstanserna bidrog med kompletterande synpunkter. Kritiska opinioner och inställningen till förslagen hos olika särintressen speglades också. Remissförfarandet bedömdes dessutom ge medierna underlag för en kritisk granskning.

Även de fem erfarna personer som intervjuades framhöll att remissinstitutet bidrar till en bredare offentlig debatt än vad som skulle varit fallet med enbart själva utredningsförslagen.

5.1.3 Kvalitet i kommittéväsendet

På uppdrag av Kommittéservice analyserades hösten 2002 olika kvalitetsaspekter i ett urval av 20 betänkanden i SOU-serien¹⁶. De betänkanden som ingick i urvalet överlämnades 2001.

Varje betänkande bedömdes utifrån kommitténs syfte och med hjälp av 100 variabler fördelade på fem delområden. Dessa områden rör: en beskrivande del som återspeglar kvalitet i hela kommittéväsendet; utredningarnas direktiv; utredningarnas arbetsprocesser; utredningarnas betänkanden; användningen av utredningarnas resultat. Bedömningarna sammanfattades i kvantitativa mått såväl för de enskilda områdena som samlat för varje betänkande.

Stor spridning av resultatet i en samlad bedömning

I rapporten bedömdes sammanfattningsvis att 3 (av 20) utredningar var mycket bra, 11 var bra och 6 utredningar hade vissa brister. Ingen av de granskade utredningarna fördes till en fjärde – sämsta – kategori för utredningar med väsentliga brister. Men mycket skilda resultat framträdde vid bedömningen av olika, enskilda variabler.

Även i denna rapport framhölls betydelsen av oklara direktiv. Många gånger bidrog brister i direktiven till ett splittrat kommittéarbete.

Även iakttagelserna i fråga om remissinstitutet var likartade med dem som tidigare hade framförts i rapporten till Demokratiutredningen. Remissinstanserna visade sig som regel instämma i utredningarnas analyser och slutsatser. Kritiska remissyttranden var ovanliga i dessa avseenden.

¹⁶ Kvalitet i utredningsväsendet – utveckling och tillämpning av en modell för att bedöma kvaliteten på kommittéarbeten. Regeringskansliets förvaltningsavdelning, 2003

De komplexa sambanden när kommittéväsendet ska bedömas avspeglas i flera uppgifter i rapporten. En slutsats var att de flesta kommittéer arbetar under en alltför hård tidspress. Men samtidigt konstateras att något samband mellan tidsåtgång och kvalitet inte kan fastställas vid granskningen av de 20 utvalda utredningarna. Inte heller kan något samband mellan kvalitet och kostnader fastställas.

Kritik mot bristande kontakter med forskare

I rapporten framhölls att en svaghet i kommittéernas arbete var att kontakterna med forskare var för lite förekommande. Främst uttrycktes en oro för att de senaste forskningsrönen inom ett område inte togs in. Kommittéernas kontakter med företrädare för forskningen förekom i hög grad i endast 15 % av fallen och i någorlunda utsträckning i 65 % av fallen. I 20 % av fallen fanns inga forskarkontakter alls.

Kritik mot utredningarnas betänkanden

Generella krav på utredningarnas betänkanden är klarhet och begriplighet. Kommittéernas kunskap behöver förmedlas på ett överskådligt och tillgängligt sätt för att texterna ska fylla sin funktion både i kommittéarbetet och gentemot kommitténs omvärld. Detta krav framgår även av 17–18 §§ kommittéförordningen (1998:1474). Där ställs krav på att

- betänkanden ska vara koncentrerade och inriktade på väsentligheter
- innehållet ska disponeras och presenteras så att läsarna lätt kan ta del av och bedöma kommitténs slutsatser och förslag
- språket ska vara enkelt och klart.

I rapporten till Kommittéservice bedömdes även utformningen av utredningarnas betänkanden. Därvid bedömdes bl.a. omslag, titel och disposition samt användningen av olika slag av faktaunderlag. Den samlade bedömningen

av 20 kommittébetänkanden var att spridningen i resultat var stor.

Endast 4 betänkanden bedömdes vara mycket bra. Hälften (10) av de granskade betänkandena hade brister. Dessa handlade bl.a. om omfattande texter med svåröverskådliga och krångliga dispositioner samt resonemang som var svåra att följa.

Goda omdömen om kommittéernas kontaktytor med omvärlden

Kommitéernas kontaktytor med intressenter i omvärlden är en möjlighet till insyn och inflytande i kommittéväsendet. I detta avseende bedömdes kommittéernas arbetsprocesser vara bra eller mycket bra i 90 % av fallen. I kommittéernas konsultationer med sin omvärld bedömdes olika intressenter ha kommit väl till tals. Kontakterna med departementen var också täta. Kommittéerna hade dock inte använt sina hemsidor och inte heller utnyttjat möjligheten till interaktiv kommunikation.

5.2 Kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar

Vid 1997 års granskning konstaterades att kvalitetskraven hade höjts på det underlag som kommittéerna skulle ta fram, bl.a. till följd av generella krav på kostnadsberäkningar och andra konsekvensanalyser.

Generella krav på ekonomiska beräkningar och konsekvensanalyser

(Kommittéförordningen, 1998:1474, 14–16 §§)

Konsekvenserna av förslag som påverkar kostnader eller intäkter för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda ska beräknas och redovisas i betänkandet. Om förslagen inte är kostnadsneutrala ska förslag till finansiering anges.

Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas.

Konsekvenser av förslag som har betydelse för den kommunala självstyrelsen ska anges i betänkandet.

Konsekvenser ska också anges när ett förslag har betydelse för

- brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet
- sysselsättningen och offentlig service i olika delar av landet
- de små företagens arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till de större företagens förutsättningar
- jämställdheten mellan kvinnor och män
- möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

I regeringens uppdrag till kommittén anger regeringen närmare vilka konsekvensbeskrivningar som ska finnas i ett betänkande.

5.2.1 *Generella krav på analys och redovisning*

Kraven på kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar infördes som generella krav i separata direktiv, de första 1992. Efter den 1 januari 1999 ingår kraven i den kommittéförordning (1998:1474) som då trädde i kraft. (Se faktaruta.) I 1997 års granskning framhöll revisorerna de svårigheter som kunde uppstå då ämnesmässigt avgränsade utredningsuppdrag skulle kombineras med stora och oprecisa krav på analyser och samhälls-ekonomiska beräkningar. Behovet av genomtänkta och integrerade krav på utredningsarbetet samt en utökad dialog mellan departementet och utredningsledningen framhölls.

De generella kraven på analys och redovisning av kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar är i huvudsak av två slag. För det första finns obligatoriska krav – som gäller för alla kommittéer – på kostnadsberäkning och finansiering av förslag som inte är kostnadsneutrala för olika huvudmän. För det andra finns krav på olika slag av andra konsekvensbeskrivningar. I kommittéernas uppdrag ska regeringen ange vilka konsekvensbeskrivningar som ska ingå i betänkandet.

Den fortsatta redovisningen i detta avsnitt är i huvudsak begränsad till kostnadsberäkningar. Dessa är ett exempel på de utökade krav på analys och redovisning som ställs på kommittéerna under senare år. Krav på ekonomisk realism i det beredningsunderlag som tas fram är också av principiell vikt med de förutsättningar som i dag gäller i fråga om besparingar, omprövning och budgettak.

I Kommittéhandboken (Ds 2000:1) utvecklas ytterligare krav och riktlinjer på analyser och redovisning. Se faktaruta.

Kommittéhandbokens krav på konsekvensanalyser

Vikten av att konsekvenser identifieras, beräknas och ställs samman fortlöpande under utredningsarbetets gång framhålls. Som grundläggande krav anges att

- konsekvenserna identifieras och bestäms korrekt samt att de baseras på ett underlag utan brister
- kostnads- och intäktsanalyserna ger en rättvisande bild av förslagets samlade ekonomiska konsekvenser med utgångspunkter i nyckelbegreppen långsiktighet, dynamik och fullständighet. I de följande riktlinjerna framhålls vikten av att
- kalkylerna omfattar separat redovisade investeringskostnader liksom årliga drifts- och kapitalkostnader av olika slag
- även eventuella utvecklingskostnader beräknas och redovisas
- även nollalternativ, jämförbara prislägen, investeringar – ränteeffekter och känslighetsanalyser beräknas.

Kommittén ska också visa hur den har kommit fram till olika kalkylposter samt hur känslig kalkylen är för förändringar i väsentliga variabler. Vidare hänvisas till en av Riksrevisionsverket utvecklad modell för att presentera samhällsekonomiska bedömningar samt finansiella kalkyler för olika huvudmän. Utförliga rekommendationer för analys och redovisning lämnas i anslutning till detta.

5.2.2 Utbildning i konsekvensanalyser

För att nå ut med kraven på kostnadsberäkningar och konsekvensanalyser anordnar Kommittéservice halvdagsseminarier sedan våren 2001. Seminarierna riktas främst till kommittésekreterare. De departement som är ansvariga för respektive område svarar för seminariernas genomförande. Totalt har 9 seminarier genomförts med ett drygt hundratal personer som deltagare.

Intresset för att delta i seminarierna är begränsat. I många fall har Kommittéservice haft svårt att rekrytera deltagare till dessa seminarier. Till följd av för få anmälningar har två inplanerade seminarier ställts in, ett om jämställdhet och ett om prövning av offentliga åtaganden. Inget seminarium med inriktning på ekonomiska analyser har därmed genomförts. Fördelningen av seminarier och deltagare framgår av tabell 5.1.

Tabell 5.1. Halvdagsseminarier om konsekvensanalyser för kommittéerna

	År 2001		År 2002		År 2003		Summa	
	Ant. Sem.	Ant. delt.	Ant. sem.	Ant. delt.	Ant. sem.	Ant. delt.	Ant. sem.	Ant. delt.
Reglers effekter för småföretag	1	19	2	24	1	13	4	56
Jämställdhet	1	9	Inställt ¹⁷				1	9
Kommunal självstyrelse	1	15	1	10	1	15	3	40
Prövning av offentliga åtaganden	Plan. och inst.							–
Integration och mångfald			1	9			1	9
Summa	3	43	4	43	2	28	9	114

Källa: Kommittéservice

5.2.3 Kraven dåligt efterlevda

Flera utredningar efter 1997 års granskning visar på allvarliga brister i efterlevnaden av dessa krav på kommittéväsendet.

Statskontoret konstaterade i en rapport 1998¹⁸ att det fanns tydliga brister i efterlevnaden av de (då gällande) generella direktiven om ekonomiska konsekvensanalyser. Direktiven var kända och omnämnda. Men de hade i allmänhet fått ett svagt genomslag eller inte följts alls. Under den s.k. krisperioden, 1991–1994, ställde regeringen tydliga krav på att kostnader och finansiering skulle analyseras i anslutning till utredningarnas förslag. Men inte heller detta ekonomiska krismedvetande ledde till fler ekonomiska konsekvensanalyser.

I rapporten till ESO 1998 konstaterades att de (dåvarande) generella kommittédirektiven om konsekvensanalyser endast undantagsvis hade blivit ingående behandlade och integrerade i utredningarnas analys och förslag. I de fall de generella direktiven berördes gjordes detta i svepande termer och i ett särskilt avsnitt i betänkandet. Av de 20 betänkanden som granskades behandlades de generella direktiven inte alls i 13, separat i 3 och integrerat med analys och slutsatser i 4 betänkanden.

¹⁷ Ett inplanerat seminarium ställdes in till följd av för få anmälningar.

¹⁸ *Kommittéernas prövning av det offentliga åtagandet – hur sköter de sig?* Statskontorets rapport 1998:24

I rapporten till Kommittéservice 2003 konstaterades att kommittéerna hade gjort tydliga val i fråga om konsekvensanalyser av sina förslag. Av de 20 betänkanden som granskades hade en knapp tredjedel krav på sig i regeringens direktiv att genomföra konsekvensanalyser, utöver de obligatoriska kraven. I omkring hälften av fallen redovisades konsekvensanalyser, men inte alltid i de fall direktiven krävde detta. I rapporten betonas att behovet av konsekvensanalyser behöver klargöras. Dessutom behöver arbetsprocesserna styras så att analyserna genomförs.

5.2.4 *Ekonomiska överväganden i åtta kommittéer*

För att få en aktuell och konkret uppfattning om hanteringen av ekonomiska överväganden i kommittéväsendet har frågan studerats i denna granskning via de åtta slumpvis utvalda kommittéerna bakom 2002 års slutbetänkanden.

Här redovisas såväl regeringens beställning av kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar i direktiven som hur kommittéerna i sina betänkanden har följt uppställda krav. Kostnadsberäkningar kan vara sammanvävda med konsekvensbeskrivningar i andra avseenden, t.ex. för småföretag. Alla skrivningar om konsekvensanalyser har därför bedömts som relevanta.

Genomgången i övrigt är begränsad till de kostnadsberäkningar som kommittéerna har genomfört i enlighet med gällande krav. Någon närmare värdering av kommittéernas redovisning har inte gjorts.

Regeringens krav på kostnadsberäkningar och övriga konsekvensbeskrivningar

Av avsnitt 5.2.1 framgår att kommittéförordningen innehåller generella krav på kostnadsberäkningar och övriga konsekvensbeskrivningar. Alla kommittéer ska således redovisa kostnader och finansiering för sina förslag om dessa inte är kostnadsneutrala för olika huvudmän. Regeringen kan därutöver ange krav på andra konsekvensbeskrivningar i sina direktiv.

Fyra av de totalt åtta genomgångna kommittédirektiven innehåller särskilt uttalade krav på kostnadsberäkningar. Dessa krav är i huvudsak desamma som kommittéförordningens obligatoriska krav.

I de övriga fyra genomgångna kommittédirektiven finns inga särskilt uttalade krav på kostnadsberäkningar.

Förutom kraven på kostnadsberäkningar ska tre av de åtta kommittéerna även redovisa andra slag av konsekvensbeskrivningar enligt sina direktiv. Dessa avser i två fall småföretag och i ett fall jämställdhetsfrågor.

Kommittéernas redovisning av kostnadsberäkningar

Två kommittéer redovisar kostnadsberäkningar i enlighet med Kommittéhandbokens krav och riktlinjer. Dessa två kommittéer redovisar såväl utgångspunkten som grunden för sina beräkningar.

Övriga sex kommittéer anser att det är för tidigt att göra dessa beräkningar. De menar att underlaget är för osäkert vid tidpunkten för kommitténs överlämnande. I kommittéernas betänkanden har frågan hanterats på olika sätt.

Två av de sex kommittéer som inte följer gällande krav lämnar kostnadsberäkningar utan att ange underlag för sina beräkningar. Grunden för beräkningarna redovisas i det ena fallet endast vagt och i det andra fallet inte alls.

Ytterligare en kommitté bedömer att dess förslag innebär en betydande ökning av statens kostnader. Vid tidpunkten för kommittébetänkandet kunde kommittén dock inte uppskatta dessa kostnader till följd av oklarheter om förslagets räckvidd.

Övriga tre kommittéer lämnar ingen närmare redovisning av kostnadsberäkningar.

Kommittéernas övriga konsekvensbeskrivningar

Tre kommittéer skulle enligt sina direktiv redovisa konsekvensbeskrivningar av olika slag. Även här är skillnaderna stora i kommittéernas redovisning.

- Konsekvensanalyserna avser i två fall småföretag. I det ena fallet framhåller kommittén att förslagen inte medför några konsekvenser för småföretagen. Grunden för denna bedömning redovisas dock inte. I det andra fallet hänvisar kommittén till att uppgiften inte gick att redovisa.
- I ett fall avser konsekvensanalysen könsperspektivet. I betänkandet anför kommittén att jämställdhetsperspektivet bör tydliggöras och beaktas i all statistik.

Finansieringsfrågan

Ingen av de åtta kommittéerna kan anses ha löst frågan om finansiering av förslag som inte var kostnadsneutrala enligt gällande krav. Fyra kommittéer angav mer allmänna förslag till finansiering. De lösningar som kommittéerna föreslår är

- s.k. extra medel vars omfattning får avgöras vid senare överläggningar
- rationaliseringsvinster vid omorganisation och även besparingar på bl.a. lokalkostnader
- ökad avgiftsfinansiering (med delvis osäker grund för förslaget till avgiftssystem enligt kommitténs egen bedömning i ett fall)
- finansiering via nya satsningar på statsbudgeten
- omprioriteringar inom berörda departements anslag.

Kommittéernas huvudsakliga förklaringar till bristen på kommentarer och förslag till finansiering är i huvudsak att frågan inte kan hanteras förrän under ärendets senare beredning.

5.3 Sammanfattning av kvalitetsfrågorna

Olika kvalitetsaspekter i kommittéväsendet har belysts via tre relativt omfattande utvärderingar av kommittéväsendet. Resultaten går delvis i samma riktning. I två av utvärderingarna framträder omfattande kvalitetsbrister i de bedömda utredningarnas betänkanden. I båda utvärderingarna kunde kvalitetsbrister också kopplas till direktiv med oklara uppdragsformuleringar. I utvärderingarna visas även att remissbehandlingen av betänkanden inte är något tillförlitligt sätt att uppmärksamma kvalitetsbrister i utredningarnas betänkanden.

Andra – mer positiva – iakttagelser rör möjligheterna till insyn och inflytande i kommittéväsendet. I en av utvärderingarna framträder kommittéernas goda kontakter med omvärlden under utredningsarbetet som en av de mer positiva delarna i de aktuella kvalitetsbedömningarna. På motsvarande sätt bedömdes remissbehandlingen av betänkanden ha fyllt en viktig funktion när det gäller insyn och inflytande från olika intressen.

Såväl utvärderingar av kvalitet i utredningsväsendet som den inventering av direktiv och betänkanden som genomförts i denna granskning visar att kommittéerna dåligt efterlever de generella kraven på kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar. Olika förklaringar kan finnas till dessa förhållanden. Men kraven följs inte upp av uppdragsgivaren.

6 Regeringen och kommittéväsandets roll

Såväl i 1997 års granskning som i den aktuella granskningen belyses främst kommittéväsandets kunskapsgenererande roll. Frågan handlar om hur kommittéerna tas i anspråk och fungerar för att klarlägga och analysera olika problem i samhället och förvaltningen. Flera förändringar präglar såväl detta område som Regeringskansliets arbete med området.

I sitt slutbetänkande¹⁹ 1997 framhöll Förvaltningspolitiska kommissionen främst de problem som var knutna till förvaltningens styrning och styrbarhet, förvaltningens sektorisering och förvaltningens internationalisering. Kommissionen betonade behovet av ett kritiskt granskande förhållningssätt till de dominerande trenderna inom förvaltningen. Därvid framhölls det olyckliga i kommittéväsandets förändring med en allt hårdare knytning till Regeringskansliet. Enligt kommissionen borde kommittéväsandet i högre utsträckning utnyttjas för oberoende utvärderingar av bl.a. förvaltningens effekter och samhällsnytta. Värdet av en forskningsanknytning till kommittéväsandet betonades också.

Under senare år har olika utredningar fått i uppdrag att behandla förändringarna i politik och förvaltning. Frågor som har behandlats är bl.a. det kommunala utjämningsystemet och den statliga tillsynen samt inverkan av de demografiska förändringarna med en åldrande befolkning och allt fler invånare med utländsk bakgrund. En parlamentarisk kommitté tillsattes även i januari 2003 för att se över samhällsorganisationen. I den inledande delen av sitt uppdrag ska kommittén analysera uppgiftsfördelningen i relationen mellan staten, landstingen och kommunerna.²⁰

6.1 Förändringar i Regeringskansliet

Kommittéernas arbete börjar och slutar i Regeringskansliet varför förhållanden som påverkar arbetet där är av intresse för kommittéväsandet.

Sedan föregående granskning har regeringen i sin årliga Kommittéberättelse till riksdagen redovisat flera förändringar inom Regeringskansliet. En del förändringar är av organisatoriskt slag medan andra rör ett pågående utvecklingsarbete. Riksdagen har frågat efter effekterna av dessa åtgärder för kommittéväsandet. (Se avsnitt 1.1.4.) För att belysa frågan har genomförda och pågående förändringar inventerats. Genomgången visar att insatserna hittills endast mer marginellt har berört kommittéväsandet.

¹⁹ *I medborgarnas tjänst* (SOU 1997:57)

²⁰ *Översyn av strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen* (Dir 2003:10)

6.1.1 Ett regeringskansli och färre departement

Den 1 januari 1997 ombildades Regeringskansliet till en samlad myndighet. Två år senare, den 1 januari 1999, minskade också antalet departement från 13 till 10. Dessa förändringar syftade till att åstadkomma ett ökat samarbete mellan departementen. EU-politiken angavs som exempel på ett område som krävde en utökad samverkan mellan departementen.

I februari 2002 avslutade Riksdagens revisorer en egeninitierad granskning av 1997 års sammanslagning av Regeringskansliet till en myndighet.²¹ Där framgick bl.a. att kopplingen var svag mellan det departementsövergripande styrsystemet och behoven inom departementens sakenheter. Arbetet på sakenheterna bedömdes fungera väl. Men Regeringskansliets kärnverksamhet var opåverkad av sammanslagningen.

6.1.2 Regeringskansliets dilemma

I anslutning till Riksdagens revisorers granskning av myndigheten Regeringskansliet (2002) skrevs en forskningsrapport från SCORE av professor Bengt Jacobsson m.fl. I rapporten utvecklas förhållandena inom Regeringskansliet något.²²

Enligt forskarna utgör departementens sakenheter navet i Regeringskansliets verksamhet. Sakenheterna äger sina frågor och tar ansvar för att de hanteras på ett korrekt sätt. Genomgående konstaterar forskarna en stor vilja till samarbete. På det informella planet fungerar samarbetet också väl, även över departements- och organisationsgränser. Konflikter och motstridiga frågor löses vanligtvis med att frågorna avgränsas och hålls isär – ofta långt ned – i organisationen. Sakenheterna är skeptiska till att engagera sig i andras frågor, om dessa inte har en direkt koppling till de egna. I rapporten talas om den sektorisering och det stuprörstänkande som detta leder till.

Forskarna konstaterar att internationaliseringen – inklusive EU-arbetet – har medfört ambitionen att skapa en mer sammanhållen statlig förvaltning. I en annan rapport till Regeringskansliet, år 2000, framhöll ekonomie doktor Kim Forss de omfattande kontakter som följer av internationaliseringen. År 1999 var Sverige således medlem i drygt 2 900 internationella organisationer. Vid samma tid motsvarade Regeringskansliets EU-relaterade arbete i genomsnitt 38 % av de totala insatserna, enligt en aktuell enkät.

²¹ Riksdagens revisorer (2002) *Myndigheten Regeringskansliet* Förslag till riksdagen 2001/02:RR15

²² *Styrningens procedurer – några studier av processer i Regeringskansliet* Rapport från Score 2001, Bengt Jacobsson m.fl.

Regeringskansliets omvandling till en myndighet är ett led i arbetet med en ökande internationalisering. De frågor som ska handläggas formas ofta i strukturer och nätverk som huvudsakligen skapas utanför Regeringskansliet, även tvärs över nationsgränser. Frågorna kan också aktualiseras och bli politiska på ett sätt som inte alltid är förutsägbart. Enligt forskarna är de anställda inom Regeringskansliet duktiga på att hantera denna situation. Men den leder till ett reaktivt handlande och tänkande.

I rapporten från SCORE kommenteras även de system som har utvecklats för planering och styrning. Systemen bygger på generaliserbarhet, enhetlighet, planering, precision och styrning via dokument. Dessa styrsystem är svårförenliga med villkoren i sakenheternas dagliga arbete, vilket i stor utsträckning styrs av ett omfattande kontaktnät med utomstående. Denna situation hanteras på lite olika sätt. Ord och handling hålls bl.a. isär, så länge verksamheten fungerar.

Forskarna framhåller behovet av arenor för reflexion och lärande om den egna verksamheten. Detta för att de anställda tillsammans ska kunna utveckla kunskapen i ett systematiskt tänkande och för att få tillfälle till erfarenhetsutbyte.

6.1.3 Utvecklingsarbetet efter sammanslagningen

I september 2001 beslutade regeringen om ett projekt för att effektivisera och rationalisera Regeringskansliet.²³ Arbetet redovisades²⁴ i januari 2003. I rapporten föreslås flera åtgärder inriktade på arbetsprocesserna i Regeringskansliet samt på ledningsfunktioner, styrning, planering och administration. Därefter har fyra arbetsgrupper tillsatts för att arbeta vidare med frågorna. En av dessa arbetsgrupper har föreslagit ett vidgat uppdrag för Kommittéservice.

Ett annat uppdrag avrapporterades i september 2002²⁵. Syftet var att kartlägga Regeringskansliets resurser för att kontrollera och styra förvaltningen samt för att ompröva statliga åtaganden. Projektet motiverades även av den statliga revisionens förestående förändring. I slutrapporten framhålls att Regeringskansliets beställningar av utvärderingar och annat underlagsmaterial borde bli mer genomtänkta och precisa. Enligt projektgruppen kunde bl.a. kommittéväsendet i större utsträckning utnyttjas för utvärderingar, och det fanns anledning att överväga en ordning där förstudier föregick regeringens arbete med kommittédirektiven. Enligt rapporten behövde även Regeringskansliets beredskap för att ta emot och använda resultatet av kommittéernas arbete ses över.

²³ SB 2001/8259

²⁴ *Ett effektivare regeringskansli – förslag till åtgärder*

²⁵ *Regeringskansliets kontroll och styrning av statlig verksamhet* (Fin.dep. september 2002)

I ytterligare en rapport²⁶, som lämnades 2003, bedömdes och beskrevs olika åtgärder i Regeringskansliet före och efter 1997 års sammanslagning av departementen. En slutsats i rapporten är att bildandet av en gemensam myndighet inte bedömdes ha lett till några drastiska förändringar av verksamheten. Några otvetydiga samband mellan den sammanslagna myndigheten och en viss utveckling gick inte heller att fastställa.

6.1.4 Utvecklingsarbetet och kommittéväsendet

I oktober 2003 tillsattes en arbetsgrupp som skulle gå vidare med vissa frågor kring kommittéväsendet. I gruppen ingår representanter från Finansdepartementet och Regeringskansliets förvaltningsavdelning – inklusive Kommittéservice – samt Statsrådsberedningen.

En utgångspunkt för gruppens arbete är rapporten till Kommittéservice, *Kvalitet i utredningsarbetet*. En annan utgångspunkt är förslaget om att vidga Kommittéservices mandat till att även gälla service åt andra grupper än formella kommittéer. En tredje utgångspunkt är iakttagelser från en granskning av kommittéväsendet inom Regeringskansliets internrevision. Denna granskning är ännu inte helt avslutad. Men enligt muntliga uppgifter från internrevisionen rör granskningens slutsatser främst tre frågor. Många av dem som är verksamma i kommittéerna upplever för det första att de har snäva tidsramar, för det andra att personal- och arbetsgivaransvaret är oklart och för det tredje att det tar tid innan kommitténs budget är fastställd.

Enligt kommittéredogörarnas uppfattning har Regeringskansliets nya organisation inte medfört några större förändringar av vare sig deras eget arbete med kommittéerna eller deras kontakter med kommittéredogörare på andra departement.

6.2 Frågor som efterlyses i utvärderingar

Mot bakgrund av de utmaningar som regeringen ska hantera – i politiken och förvaltningen och inom det egna Regeringskansliet – är en intressant fråga vilka områden och perspektiv som blir föremål för utredningar. Även den motsatta frågan är intressant. Finns det väsentliga områden som skulle behöva bli närmare belysta, men som inte blir aktuella på utredningsagendan?

²⁶ Regeringskansliet en myndighet – en analys av effekter och konsekvenser (Ds 2003:44)

6.2.1 Förberedelser av svenska ståndpunkter i EU

I 1997 års granskning av kommittéväsendet rekommenderades en ökad användning av kommittéer som stöd för EU-arbetet, inte minst för att förbereda svenska initiativ i EU. Flera remissinstanser stödde denna tanke.

EU-relaterade frågor inom kommittéväsendet kan indelas i olika kategorier beroende på perspektiv och syfte. En kategori rör förberedelser av svenska ståndpunkter inom EU. En annan kategori rör införlivande av EG-rätten i svensk lagstiftning. Kommittéväsendet används till viss del för denna uppgift, även om myndigheterna är huvudansvariga för införlivandet av EG-rätten. Mer allmänna hänvisningar till EU-frågor i direktiven kan sägas utgöra ytterligare en kategori.

Vid genomgången av 2002 års totalt 64 slutbetänkanden i SOU-serien visade sig 18 betänkanden innehålla EU-relaterade frågor. Inriktningen var i 5 betänkanden införlivandet av EG-rätten i svensk lagstiftning. Övriga 13 betänkanden rörde mer allmänna EU-relaterade frågor. Det kunde exempelvis handla om hur olika EU-aspekter påverkar kommitténs slutsatser. Andra exempel var miljömässiga eller ekonomiska konsekvenser av EG-direktiv eller EMU:s inverkan på den svenska stabiliseringspolitiken. Ytterligare andra exempel avsåg beaktande av EG-regler i konsekvensanalyser eller hanteringen av EU-informationen i Sverige. Inget slutbetänkande var av den typ som främst efterlystes i 1997 års granskning, nämligen att förbereda svenska ståndpunkter i EU.

6.2.2 Sektorsövergripande frågor försummas

I 1997 års granskning konstaterade revisorerna att departementens gränser hade blivit styrande vid tillsättningen av kommittéer vilket medförde att tvärsektoriella analyser och frågor av övergripande slag försumrades. Tvärsektoriella analyser efterlyses också från flera håll.

Förvaltningspolitiska kommissionen lyfte i sitt slutbetänkande 1997²⁷ fram flera problem som var en följd av den statliga verksamhetens sektorisering, ibland benämnd fragmentering. Kommissionen framhöll bl.a. en brist på sammanhang mellan olika verksamhetsgrenar samt en oförmåga att se till helheten och övergripande mål. En annan följd av sektoriseringen var en avtagande statstjänstemannakultur. Kommissionen framhöll att med denna förändring minskade insikten om att medborgarna är förvaltningens uppdragsgivare och att allmänintresset ska vara styrande för verksamheten.

²⁷ I *medborgarnas tjänst* – En samlad förvaltningspolitik för staten (SOU 1997:57)

Också i en ESO-rapport från 1998²⁸ betonas behovet av fler studier som går över departements- och sektorsgränser. I rapporten framhålls att de viktiga samhällspolitiska frågorna många gånger är breda och gränsöverskridande. Därför kan sektorsövergripande studier bidra till ett breddat beslutsunderlag med en mer allsidig belysning av effekterna på samhället till följd av olika förslag. Analyser av departements- och sektorsövergripande slag borde därför öka, både inom ramen för kommittéväsendet och genom olika komplement till de statliga utredningarna.

Problemet med få sektorsövergripande utvärderingar lyfts även fram av Statskontoret i två rapporter 2002²⁹. I rapporterna redovisas analyser av regeringens användning av utvärderingar i budgetpropositionerna för 2000 och 2002. Statskontoret konstaterar att många effektivitetsproblem inom den offentliga sektorn är av sektorsövergripande karaktär. Antalet sektorsövergripande analyser visade sig vara lågt i Statskontorets inventering och analys. Verket menar att det borde finnas behov av sektorsövergripande utvärderingar.

6.3 Kommittéerna ur uppdragsgivarens perspektiv

I det följande redovisas åtta slumpmässigt utvalda kommittéer som slutredovisades 2002. Perspektivet är uppdragsgivarens och redovisningen baseras på strukturerade intervjuer³⁰ med ansvariga på departementens sakenheter. (Se bil. 3.) För var och en av kommittéerna belyses frågor kring

- utredningsuppdragets formulering och kommitténs tillsättning
- styrningen av kommitténs arbete
- resultatet av kommitténs arbete.

6.3.1 Uppdragets formulering och kommittéernas tillsättning

Frågor om kommittéväsendets roll diskuterades relativt utförligt i 1997 års granskning. Därefter har Statskontoret visat att kommittéväsendet endast svarar för 6 respektive 8 % av de av regeringen omnämnda utvärderingarna i 2000 respektive 2002 års budgetpropositioner. Det är dock osäkert vad uppgiften står för eftersom det är oklart vad regeringen avser med ordet utvärdering i dessa fall. Allt som görs inom kommittéväsendet är inte heller utvärdering.

²⁸ *Kommittéerna och bofinken* Rapport till ESO (Ds 1998:57)

²⁹ *Utvärderingar – Av vem och till vad?* Statskontoret 2002:20; *Utvärderingar och politik II* Statskontoret 2002:21

³⁰ Frågorna framgår av bilaga 4

För att få en uppfattning om de förhållanden som gällde för åtta aktuella utredningsuppdrag ställdes frågor om hur dessa utredningsuppdrag hade växt fram. De första frågorna gällde initiativet till ett uppdrag samt arbetet med att formulera uppdraget.

Behovet av en utredning

Resultatet i de åtta aktuella fallen tyder på att initieringen av dessa utredningsuppdrag främst utgjorde resultat av långa mognadsprocesser. I flera fall anges att frågorna har varit aktuella under många år eller att frågorna har aktualiserats av och till under en längre tidsperiod. I flera fall har uppdragen också initierats från flera olika håll. Tre av de åtta kommittéerna tog också över frågor som tidigare kommittéer hade arbetat med utan att detta hade lett till åtgärder. I uppdraget för en av dessa kommittéer ingick även att omsätta ett EU-direktiv i handling inom en viss tidrymd.

Två av de åtta kommittéerna avviker från detta mönster. I det ena fallet fanns ett mer renodlat politiskt motiv för en utredning. Från tjänstemannahåll fanns samtidigt en skepsis mot möjligheten att genomföra en större reform. Detta alternativ bedömdes inte vara aktuellt. Det andra fallet handlade om oroligheterna i Göteborg under Europeiska rådets möte i juni 2001. Upplevelsen var chockartad och ledde till att en kommitté tillsattes efter bara någon vecka för att utreda händelseförloppet och ansvaret för det inträffade.

När de åtta utredningsuppdragen formulerades handlade det således till övervägande del om att sammanfatta en problematik som var känd sedan länge. Förstudier i anslutning till direktivskrivningen genomfördes inte i något av fallen. Frågorna rörde dock i många fall stora områden med flera intressen inblandade. Direktivens samordning mellan departementen – den s.k. delningsprocessen – kunde därför bli komplicerad och i några fall drog den ut på tiden.

Kommittéformen och hur den tas till vara

Valet av kommitté som utredningsform framhölls oftast som en följd av att utredningarna rörde stora områden och svåra frågor. Myndighetsuppdrag bedömdes då vara alltför snävt avgränsade och även medföra risker för att enskilda sektorsintressen fick för stor tyngd i utredningsarbetet. Det mer självständiga arbetet i kommittéform sågs som ett sätt att slå vakt om allmänintresset.

Balansen mellan allmänintresset och olika sektorsintressen framträdde på flera, olika sätt. Vikten av att kommitténs slutsatser och förslag var förankrade hos berörda sektorsintressen framhölls genomgående. Olösta konflikter i detta avseende befarades annars kunna hindra den fortsatta beredningen av ärendet sedan kommittén hade avslutat sitt arbete. Ett uttryck för ambitionen att ge utredningsarbetet en bred förankring kan också vara iakttagelsen att antalet personer i rådgivande funktioner – sakkunniga, experter och referensgrupper – är ungefär lika många i ordförandeleda kommittéer som i kommittéer ledda av särskilda utredare. (Se avsnitt 2.2.1.)

Den kommittéform som valdes var oftast särskilda utredare (i sex av de åtta fallen). Därmed erhöles en förhållandevis självständig kommitté. Samtidigt kunde den särskilde utredaren arbeta relativt snabbt och smidigt jämfört med en parlamentarisk kommitté. Sådana bedömdes vara mer lämpade för frågor om stora reformer eller principiellt svåra och känsliga frågor, som Göteborgskravallerna.

Rekryteringen av kommittésekreterare har visat sig ofta dra ut på tiden, något som också tar tid – och resurser – från kommittéarbetet. (Se avsnitt 2.5.2.) Ofta ombesörjs denna rekrytering av utredaren varför de ansvariga på departementen inte närmare kunde kommentera frågan.

6.3.2 *Styrningen av kommittéernas arbete*

Kommittéerna utövar sina uppdrag på ett relativt självständigt sätt. Men kommittéerna är tillfälliga organ. De är ansvariga inför och rapporterar till regeringen, som på olika sätt avgör villkoren för deras verksamhet. Villkoren följer – förutom av kommitténs tillsättning – främst av uppdragets formulering samt resurser i form av utredningstid och budget för utredningsarbetet.

Utredningsuppdraget och utredningstiden

En central fråga i 1997 års granskning var konflikter mellan vida uppdrag med stegrade analyskrav och allt kortare utredningstider. Under de senaste fem åren har utredningstiderna blivit något längre. Men av redovisningen i kapitel 4 framgår att konflikten fortfarande upplevs som svår för hälften av de åtta utredare respektive kommittésekreterare som har intervjuats. I kommentarerna från ansvariga på departementens sakenheter bekräftas att direktiven ofta är rätt omfattande och att tiderna lätt blir orealistiska. Olika förklaringar kan spåras.

En förklaring till vida uppdrag är att de frågor som blir föremål för kommittéuppdrag ofta är breda i den meningen att de omfattar flera aspekter inom olika områden. En annan förklaring som nämns är att ambitionen att skriva tydliga uppdrag ska avvägas mot insikten om – och respekten för – att man inte på förhand vet var problemens lösning ligger. För att inte hindra de kunskapssökande processerna i kommitténs utredningsarbete lämnar man då öppet för olika lösningar inom flera områden. Detta resulterar gärna i vida direktiv.

Ovan framgår (avsnitt 4.1.2) att fyra av de åtta intervjuade utredningsledningarna bedömde att deras direktiv var vida i förhållande till utredningstiden. Utredarna avgränsade då själva sina uppdrag. Detta avstämde ibland med departementet, ibland inte. De vida direktiven leder således i många fall till att regeringens kontroll över uppdraget minskar. Departementens sakansvariga medger också att det kan vara problematiskt med den avgränsning som utredarna gör. Ibland tappar man på detta vis frågor som var inskrivna i uppdraget.

Utredningstiderna bedöms i flera fall som realistiska vid kommitténs tillsättning. Men det finns också de som menar att kommittéernas utredningstider nästan alltid är orealistiska från början. Detta kan förklaras av att olika ambitioner med utredningstiderna korsar varandra. En ambition att ge kommittéerna realistiska utredningstider kan komma i motsättning till en annan ambition att snart få fram resultat, när man väl bestämt sig för att tillsätta en kommitté. Tidigare (avsnitt 2.5.4) har framgått att det är vanligt att kommittéerna får förlängda utredningstider. Till detta finns olika förklaringar. Ibland, men inte alltid, är den förlängda utredningstiden förenad med ett utökat uppdrag. Hälften av de intervjuade kommittésekreterarna ansåg att utredningstiden var för kort i förhållande till uppdraget. (Se avsnitt 4.1.2.) I många fall tillsätts sekretariaten fortfarande också förhållandevis sent, även om denna tid har kortats något. (Se avsnitt 2.5.1.)

Direktivens krav på ekonomiska analyser och överväganden har särskilt studerats i de åtta aktuella kommittéerna. (Se avsnitt 5.2.) Klara brister konstateras i fråga om både hur dessa krav hade formulerats i direktiven och hur kommittéerna hade efterlevt kraven. Vid intervjuerna med departementens sakansvariga såg man brister i de ekonomiska beräkningarna som allvarliga svagheter i två av åtta betänkanden. I övriga fall menade man att andra problem var mer väsentliga och därför överskuggade eventuella brister i de ekonomiska delarna av utredningsarbetet.

Den löpande styrningen av kommittéerna

Regeringens löpande uppföljning och styrning av kommittéernas arbete framstår generellt som rätt okontroversiell för de åtta aktuella kommittéerna. Berörda departement får ofta insyn (i kommittéarbetet) genom egna experter som deltar i kommittéarbetet.

Betydelsen av att det tas fram en arbetsplan för kommittéarbetet kommenteras sparsamt. Denna plan tillmäts i flertalet fall inte någon avgörande betydelse som styrmedel.

Kommittébudgetens betydelse kommenteras något mer. Här går också uppfattningarna mer isär. Den vanligaste kommentaren är att inte heller budgeten tillmäts någon stor betydelse som styrinstrument. I ett fall motiveras detta med att budgeten fastställs först efter långa fördröjningar, såväl vid kommitténs tillsättning som efter årsskiftet. Dessa fördröjningar blir till nackdel både för kommitténs möjligheter att planera sitt arbete och för regeringens möjlighet att styra kommittén. Orsakerna bakom sådana fördröjningar är oklara. Men den rakt motsatta uppfattningen framförs också, nämligen att budgeten är ett viktigt planerings- och styrinstrument för både kommittén och regeringen.

6.3.3 Resultatet av kommittéernas arbete

Utredningar upprepas

I ESO:s rapport (1998)³¹ om konstateras att vissa områden utreds gång på gång inom kommittéväsendet och att analys och förslag då är starkt repetitiva. Här skiljer sig det svenska kommittéväsendet från den danska motsvarigheten. Där återkommer i regel inte samma område på utredningsagendan under den närmaste femårsperioden. En slutsats i rapporten är att viktiga skäl till att vissa frågor återkommer troligen är att kommittéerna varken har förmått lösa sakfrågan eller vara ett förhandlingsforum.

En tredjedel faller i glömska

Kommittéväsendets resultat belyses även i ovannämnda rapport till Kommittéservice våren 2003. Det visar sig då att nära en tredjedel av resultatet av 20 kommittéers arbete inte förs vidare i någon stor utsträckning. Bedömningen omfattade såväl betydelsen i det offentliga samtalet som användningen i propositioner och departementens arbete i övrigt eller nya politiska initiativ. I rapporten diskuteras svårigheterna med att värdera dessa uppgifter. Slutomdömet är ändå att användargraden är låg.

³¹ *Kommittéerna och bofinken – Kan en kommitté se ut hur som helst?* (Ds 1998:57) Rapport till ESO

Bedömningen av åtta slutbetänkanden 2002

De sakansvariga på departementen fick kommentera resultatet av de åtta kommittéernas arbete. Frågorna avsåg remissbehandlingen och betydelsen i det offentliga samtalet samt den fortsatta beredningen inom departementet i form av proposition, annan beredning eller nya initiativ.

Ett betänkande remissbehandlades inte. Kommittén var i detta fall en delegation med delvis förvaltande uppgifter. Uppdraget var bl.a. att ta fram underlag för ekonomiskt stöd från regeringen. Efter att delegationen har avslutat sitt arbete har verksamheten delvis fortsatt inom myndigheter och museer. Övriga sju betänkanden remissbehandlades. I samtliga dessa fall finns en remissammanställning.

- I tre fall hade remissinstanserna så allvarlig och utbredd kritik mot förslagen att ansvariga inom departementen hittills har bedömt att det är svårt att gå vidare med beredningen av kommittéernas förslag.
- I tre andra fall har ärendena förts vidare som förslag till riksdagen. I två av de betänkanden som låg till grund för dessa propositioner ingick kostnadshöjande förslag, där kraven på ekonomiska beräkningar och finansiering inte bedömdes vara uppfyllda³². Finansieringsfrågorna fick i sådana fall lösas med omprioriteringar.
- I fråga om det sjunde remitterade betänkandet fanns kritik från remissinstanserna vilken har lett till fortsatt utredning inom Regeringskansliet.

Några iakttagelser kan göras om vilka faktorer som hade påverkat det fortsatta beredningsarbetet av kommittéernas betänkanden.

- En iakttagelse är att för en av de tre kommittéer vars betänkande hittills inte har kunnat beredas vidare – till följd av remissinstansernas kritik – fanns redan vid kommitténs tillsättning en skepsis om möjligheten att komma vidare med den aktuella frågan.
- En annan iakttagelse är att dåligt förankrade förslag – och kritik på denna punkt från remissinstanserna – utgör ett hinder för ärendets fortsatta beredning.
- En tredje iakttagelse är att allvarliga brister i de ekonomiska beräkningarna inte utgör samma hinder för den fortsatta beredningen som dåligt förankrade förslag.

³² Den ena propositionen fälldes i riksdagsbehandlingen, då lokaliseringen av nya myndigheter inte ingick i det förslag som riksdagen skulle besluta om. Det förslag där det andra betänkandet ingår väntas riksdagen besluta om senare i höst.

Kommittéarbetet kan också ha betydelse via sitt bidrag till det offentliga samtalet och debatten. Här har naturligtvis inriktning och ämnesval betydelse för vilken förväntan som är rimlig i det enskilda fallet. Denna effekt var dock tydlig för två betänkanden och då särskilt i det ena fallet. För övriga betänkanden var denna effekt obetydlig.

7 Överväganden och slutsatser

Kommittéväsendet med traditioner sedan flera hundra år är en viktig del av den moderna demokratin.

Med hjälp av kommittéer förbereds olika slag av förändringar i politiken och vid politikens genomförande i förvaltningen. Ett tillförlitligt och väl förankrat beslutsunderlag från en kommitté kan bidra till välgrundade beslut och en god hushållning med de offentliga medlen.

Kommittéväsendet genomsyras dessutom av offentlighet. Detta gäller såväl för utredningsdirektiven som då kommittén har överlämnat sitt betänkande och då betänkandet remissbehandlas. Kommittéerna kan härvid spela en viktig roll i det offentliga samtalet om den gemensamma sektorn.

Kommittéväsendet är regeringens hjälpmedel för att förbereda förändringar. Men också genom att bidra med underlag för riksdagens beslut fyller kommittéerna en viktig funktion. För riksdagen och enskilda riksdagsledamöter har de parlamentariska kommittéerna den betydelsen att ledamöterna tidigt får information och god belysning av olika politiska frågor som senare behandlas i riksdagen. Användandet av parlamentarisk kompetens i kommittéväsendet har nu minskat kraftigt. Samtidigt har kommittéväsendets kunskapsgenererande roll fått ökad betydelse för riksdagen. Riksdagens behov av ett väl fungerande kommittéväsende har således inte minskat. Men det har ändrats.

Den förvaltningspolitiska forskningen är begränsad. Därmed finns många och omfattande kunskapsluckor om faktiska förhållanden inom olika områden och om viktiga sammanhang för beslutsfattandet. Kommittéer som används för att belysa komplexa politiska frågor kan därigenom också bidra till att forskningen om offentlig förvaltning stimuleras. Traditionellt har det funnits sådana kopplingar mellan kommittéväsendet och forskningen.

Fortfarande anges kommittéväsendet som en mycket viktig utredningsform när större och mer sammansatta politiska frågor ska beredas. Detta framgår av de intervjuer med tjänstemän i departementen som genomförts under denna granskning.

I en granskning av kommittéväsendet som Riksdagens revisorer avslutade i december 1997 konstaterade revisorerna att det fanns behov av flera åtgärder för att få ett bättre utbyte av kommittéväsendet. Kommittéväsendets roll och kommittéernas arbetsvillkor behövde utvecklas. Det administrativa stödet till kommittéerna borde också förbättras.

Jämfört med 1997 års granskning visar den nu gjorda granskningen på vissa förbättringar. Men granskningen visar också på allvarliga problem. I vissa avseenden har problemen kunnat beläggas genom forsknings- och utvärderingsrapporter som har gjorts under de senaste åren, delvis som en följd av föregående granskning.

7.1 Förändringar efter 1997 års granskning

Förändringar i kommittéledningen men stabilt kommittéarbete

Olika förändringar framträder i fråga om kommittéernas ledning.

Andelen särskilda utredare har minskat från 67 till 62 % sedan 1996, vilket innebär att en längre tids trend är bruten. Särskilda utredare utgör dock fortfarande den dominerande modellen för kommittéledning.

De parlamentariska kommittéerna – definierade som kommittéer med minst två parlamentariker i kommittéledningen – har samtidigt fortsatt att minska både till antal och som andel av samtliga kommittéer. Denna trend håller i sig sedan början av 1980-talet. De parlamentariska kommittéerna utgjorde 1981 cirka en tredjedel av det totala antalet kommittéer. Andelen minskade till en femtedel 1996 och till en dryg tiondel 2002. (Se avsnitt 2.1.)

Kompetensbasen i kommittéarbetet är rätt stabil i den meningen att i utredningsledningen och sekretariatet finns i huvudsak samma personer med vid kommittéarbetets start och avslutning.

Kommittéerna håller också i huvudsak beslutade utredningstider. Det är dock vanligt med beslut om förlängda tider. Ibland – men inte alltid – är dessa beslut om förlängda utredningstider förenade med utökade uppdrag.

Allt fler kommittéer ska lämna förslag

Uppgiften att lägga fram förslag har blivit en alltmer framträdande del i kommittéernas uppdrag. År 2002 hade totalt 54 av 64 kommittéer uppgiften att lämna någon form av förslag som en huvuduppgift i sitt uppdrag. Övriga 10 kommittéer hade en rent kunskapshöjande uppgift i sitt uppdrag. För dessa 10 kommittéer fanns inga krav på att lämna något förslag i direktiven.

Sedan föregående granskning har kommittéväsandets tidigare funktion som arena för att generera kunskap och för att underlätta samförstånd kring samhällsproblemen tonats ner medan förslagsfunktionen har ökat. Ingen av kommittéerna bakom 2002 års slutbetänkanden hade ett uppdrag av enbart samförståndscharakter. (Se avsnitt 2.2.)

Utredningstid och kostnader

Sedan föregående granskning syns förändringar i fråga om både utredningstiderna och kommittéväsandets kostnader.

Under 1996 var den genomsnittliga utredningstiden – räknat från regeringens beslut om direktiv till betänkandets överlämnande – ett år och sex månader. För 2002 års slutbetänkanden är motsvarande tid drygt ett år och åtta månader för kommittéer ledda av särskilda utredare. För ordförandeleda kommittéer är den genomsnittliga utredningstiden drygt två år. (Se avsnitt 2.5.3.)

Kostnaderna för kommittéväsendet tenderar också att öka något. Men variationerna under de senaste åren har varit stora. (Se avsnitt 2.3.2.)

Insyn och inflytande i kommittéväsendet

Traditionellt har kommittéväsendet ansetts fylla en viktig demokratisk funktion, bl.a. genom de möjligheter till insyn och inflytande för olika intressen som har möjliggjorts med denna utredningsform. (Se avsnitt 2.3.1.) Betydelsen av insyn och inflytande i kommittéarbetet och att kommittéernas resonemang och slutsatser förankras brett tar sig uttryck på olika sätt.

Ett exempel är kraven på samråd – i många fall med flera företrädare för olika intressen – som läggs fast i utredningarnas direktiv. Sådana krav ställs i direktiven för samtliga åtta kommittéer i urvalet bakom 2002 års slutbetänkanden. Kommittéernas omvärldskontakter ges också goda eller mycket goda vitsord i 90 % av fallen i den utvärdering av olika kvalitetsfrågor som redovisades till Kommittéservice 2003. (Se avsnitt 5.1.3.)

Ett annat exempel, som kan vara ett uttryck för denna ambition, är att antalet personer i kommittéernas rådgivande funktioner – sakkunniga, experter och referensgrupper – är ungefär lika många i kommittéer ledda av särskilda utredare som i ordförandeleda kommittéer. (Se avsnitt 2.3.1.)

Förankringsprocessernas stora betydelse framgår också av att bred kritik i remissbehandlingen av betänkanden tycks stoppa upp den fortsatta ärendeberedningen, i varje fall initialt. (Se avsnitt 6.3.) Remissbehandlingen betydelse för att demokratisera beslutsprocessen har belysts i en rapport till Demokratiutredningen 1999. (Se avsnitt 5.1.2.)

Motstående intressen kan emellertid medföra svårigheter i kommittéarbetet. Utredningsledning och kommittésekreterare har givit exempel på hur sådana svårigheter har lett till att arbetet bromsats upp och tidvis även förlamats. (Se avsnitt 4.2.2.)

En annan aspekt av kommittéväsandets demokratidimension rör avvägningen mellan å ena sidan olika sektorsintressen och å andra sidan allmänintresset. Olika sektorsintressen företräds, som ovan nämnts, ofta i kommittéarbetet. Men för medborgarintresset saknas ofta företrädare. I de fall riksdagsledamöter inte deltar i kommittéarbetet måste sådana intressen fortlöpande uppmärksammas och aktivt bevakas av det offentliga företrädare bland tjänstemännen. Bevakningen av allmänintresset fördes särskilt fram – med olika exempel – vid de intervjuer som genomförts i denna granskning med sakansvariga departementsföreträdare för de åtta kommittéer som studerats särskilt i denna granskning. (Se avsnitt 6.3.)

7.2 Områden där det har skett förbättringar

Något snabbare igångsättning

Jämfört med 1996 kommer kommittéerna i gång lite snabbare med sitt utredningsarbete. Framst har tiden för att rekrytera kommittésekreterare blivit något kortare. Men fortfarande släpar rekryteringen av sekreterare efter. Sekreterarna har därmed den reellt kortaste utredningstiden trots att de i realiteten har den tyngsta arbetsbördan i samband med utredningsarbetet. (Se avsnitt 2.5.1.)

Bättre administrativt stöd

En tydlig förbättring jämfört med 1997 års granskning är det utvecklade och förstärkta administrativa stödet till kommittéerna. Inrättandet av Kommittéservice – inom Regeringskansliets förvaltningsavdelning – kan ses som en viktig förändring. De kontaktade företrädarna för kommittéledning och kommittésekreterariat är i huvudsak tillfreds med det administrativa stödet i kommittéarbetet. Detta var inte fallet vid 1997 års granskning. (Se avsnitt 3.2.2.) Det är dock stora skillnader mellan olika departement i hur tjänsterna från Kommittéservice tas i anspråk.

7.3 Områden där det behövs förbättringar

Frågor som fortfarande inte blir utredda

I anslutning till 1997 års granskning diskuterades även frågor där det finns otillfredsställda kunskapsbehov som väl lämpar sig för kommittéväsendet som utredningsform. Särskilt framhölls tvärsektoriella frågor samt frågor som behövde utredas för att förbereda svenska ställningstaganden i EU-arbetet. Flera instanser och utvärderingar har därefter fört fram liknande uppfattningar. (Se avsnitt 6.2.) Kommittéväsendet används emellertid fortfarande inte för att utreda dessa frågor.

Utredningsuppdraget och utredningstiden är svårörenliga

Ett centralt problem som lyftes fram i 1997 års granskning var svårigheterna att förena vida utredningsuppdrag – med de kvalitetskrav som var knutna till uppdraget – och den utredningstid som avsattes för uppdraget.

I denna granskning har åtta slumpvis utvalda utredningsledningar och sekreterare intervjuats om kommittéernas arbetsformer. (Urvalet framgår av avsnitt 1.2.2.) Hälften av de tillfrågade företrädarna för utredningsledning och sekretariat ansåg att de hade haft svårigheter, ibland allvarliga svårigheter, med att få uppdraget att rymmas inom den beslutade tiden. Sekreterarna upplevde de största svårigheterna och menade att utredningsarbetets kvalitet hade blivit lidande. (Se avsnitt 4.1.)

Att bedöma utredningsarbete och utredningstid är komplicerat. Ett utredningsarbete rymmer flera moment av osäkerhet och vägval, som inte alltid går att förutse. Särskilt inte om det rör sig om mer omfattande uppdrag.

Just svårigheten att klarlägga vad som behöver utredas kan leda till vida direktiv, för att inte i förväg låsa utredarens arbete. Utredningstiden anpassas då inte alltid till direktivens omfattning. En ambition från uppdragsgivarna att ge kommittéerna realistiska tider motverkas av en annan ambition att få fram resultat, när man väl bestämt sig för att tillsätta en kommitté. Till detta kommer olika tidsgränser för det framtida beslutsfattandet. Dessa tidsgränser kan vara mer eller mindre uppbundna. Det kan samtidigt noteras att den i direktiven först angivna tidpunkten för slutredovisning ofta flyttas fram. (Se avsnitt 2.5.4.)

Möjligheten att diskutera direktiven med utredningsledningen innan regeringen fattar beslut om direktiven fördes fram i föregående granskning. En sådan dialog har också förts med hälften av de åtta intervjuade utredningsledningarna. Men även i dessa utredningar har uppdragen och tiden kunnat upplevas som svårförenliga. Det kan därför vara värdefullt att pröva att föra en dialog även med kommittésekreterarna om direktiven. I praktiken utför sekreteraren en stor del av själva utredningsarbetet. En sådan dialog blir dock möjlig först med en annan ordningsföljd för rekrytering av sekreterare och beslut om kommittédirektiv.

7.4 Kvalitetsbrister

Brister av flera slag

I 1997 års granskning framhölls att kvalitetskrav om klarhet och begriplighet gäller för alla kommittéer. Om dessa krav inte uppfylls blir kommitténs redovisning svårtillgänglig och det blir även svårt att bedöma kvaliteten på kommitténs arbete. Av betydelse är därför att de utredningar som läggs fram redovisar tillförlitliga kunskaper om de frågor som behandlas och att denna redovisning lämnas på ett tillgängligt sätt.

Efter 1997 års granskning har forskare och utredare i utvärderingar av kommittéväsendet visat att sådana kvalitetsbrister föreligger. Dessa brister är allvarliga då de rör själva kärnan i utredningsarbetet, nämligen tillförlitligheten i den kunskap som kommittéerna ska leverera. (Se avsnitten 5.1 och 5.2.)

I en utvärdering 1998 genomfördes två av varandra oberoende granskningar av ett urval av 20 betänkanden. Många av granskarna var forskare. I varje granskning bedömdes betänkandets kvalitet i fem olika avseenden. Dessutom gjordes en allmän bedömning. Mindre än hälften av de betänkanden som ingick i urvalet bedömdes hålla tillräckligt god kvalitet. Särskilt allvarlig kritik riktades mot den sakliga grunden för resonemang och slutsatser. Kritiken gällde såväl förekomsten av data, som kvaliteten på dessa och hur de redovisades.

I en annan utvärdering, våren 2003, uttrycktes allvarliga farhågor för att kommittéerna inte inhämtar den senaste kunskapen inom ett område med hänvisning till kommittéernas glesa kontakter med forskarna.

I såväl utvärderingen 1998 som utvärderingen 2003 framträdde betydelsen av tydliga krav i kommittédirektiven. I båda dessa utvärderingar konstaterades att det finns en koppling mellan vaga formuleringar i direktiven och kvalitetsbrister i kommittéernas betänkanden.

Allvarlig kritik riktas även mot bristen på klarhet och begriplighet i kommittéernas betänkanden. I utvärderingen från 2003 bedömdes hälften av 20 betänkanden ha brister eller stora brister och endast 4 betänkanden bedömdes vara bra. Kvaliteten bedömdes vara mycket ojämn. Kritiken handlar om omfattande texter med svåröverskådliga och krångliga dispositioner.

I en rapport till Demokratiutredningen, 1999, konstaterades att remissinstitutet inte utgör någon tillförlitlig kvalitetskontroll för kommittéernas betänkanden.

För att säkerställa kvaliteten behöver dessa brister och olika åtgärder för att komma till rätta med bristerna följas upp. Olika lösningar kan provas för att komma tillrätta med konflikten mellan utredningsuppdragets kvalitetskrav och den tidsram som avsatts för uppdraget.

Bristerna behöver åtgärdas och följas upp

Befintliga utvärderingar visar bl.a. att kommittéernas uppdrag behöver preciseras bättre i direktiven. En möjlighet skulle kunna vara att besluten om kommittédirektiv delas upp i etapper. Detta förekommer redan i viss utsträckning vid mer omfattande kommittéuppdrag. Erfarenheterna av detta förfaringssätt bör följas upp.

Om besluten delas in i etapper kan den inledande etappen komma att utgöra en form av förstudie. Utredningsledningen och sekretariatet kan då bli delaktiga i uppläggningsarbetet av det fortsatta utredningsarbetet. I en sådan ordning är det dock viktigt att värna kommittéernas ställning som självständiga utredningsorgan under regeringen.

Förstudier skulle kunna vara ett sätt att pröva för att få förbättringar till stånd. Förstudier skulle kunna göras inom departementsorganisationen före och i anslutning till regeringens beslut om direktiven. Förstudier kan även göras av kommittén själv i uppdragets inledande del. Såväl utredningsledningen som sekreteraren kan då medverka i arbetet med att ta fram ett underlag till regeringens direktiv.

7.5 Ekonomiska analyser försummas

I 1997 års granskning framhöll revisorerna att de generella direktiven om ekonomiska beräkningar och analyser borde specificeras och föras samman med den ämnesmässiga delen av utredningsuppdraget. Denna granskning visar på mycket stora brister i de kostnadsredovisningar och konsekvensanalyser som kommittéerna gör, trots att en ny kommittéförordning och en ny kommittéhandbok har införts.

Generella redovisningskrav

De formella kraven – som tidigare fanns i separata, generella direktiv – ingår nu i kommittéförordningen och Kommittéhandboken.

Kraven kan indelas i en obligatorisk del samt en del som särskilt ska anges för varje kommitté. Den obligatoriska delen rör beräkning och redovisning av kostnader samt finansiering av de kostnader som är en följd av kommitténs förslag. I den obligatoriska delen föreskrivs att kommittéerna ska beräkna om deras förslag är kostnadsneutrala för olika huvudmän. Om så inte är fallet ska kostnaderna och finansieringslösningar redovisas. Krav för denna redovisning anges i Kommittéhandboken. Den andra delen rör konsekvensanalyser. Kraven på sådana analyser ska regeringen närmare ange i direktiven till respektive kommitté.

Kraven har inte följts

Flera utvärderingar har kritiserat att kraven på ekonomiska analyser inte efterlevs. Kritiken bekräftas under denna granskning vid en genomgång av ett slumpmässigt urval av åtta direktiv och slutbetänkanden från 2002.

(Se avsnitt 5.2.)

- I kommittéernas direktiv var kraven på ekonomiska analyser särskilt specificerade i två fall och omnämndes inte alls i tre fall. I övriga fall upprepades i huvudsak kommittéförordningens obligatoriska krav.
- Endast två kommittéer hade redovisat kostnadsberäkningar.
- Ingen kommitté hade redovisat något mer konkret förslag till finansiering. Som huvudsaklig förklaring angavs att sådana förslag var möjliga att göra först när ett mer konkret underlag förelåg. Kraven på att redovisa förslag till lösningar för att finansiera utredningens förslag ledde i kommittéernas betänkanden till allmänna hänvisningar till besparingar eller rationaliseringar på sikt.

Kommittéservice anordnar halvdagsseminarier med utbildning i olika slag av konsekvensanalyser sedan våren 2001. Till följd av bristande efterfrågan har ännu inget seminarium genomförts om ekonomiska analyser. Ett planerat seminarium fick ställas in till följd av för få anmälda.

Angeläget att bristerna åtgärdas

Regeringen har ett ansvar för att det underlag som läggs fram till riksdagen håller en rimlig kvalitet i fråga om konsekvensanalyser, kostnadsberäkningar och finansiering av föreslagna åtgärder. Olika åtgärder behöver därför prövas för att komma tillrätta med de allvarliga brister som föreligger i det underlag som kommittéerna redovisar.

- De generella kraven på ekonomiska analyser i kommittéförordningen och Kommittéhandboken bör kompletteras med krav som anpassats till de enskilda utredningsuppdragen.

- I de enskilda utredningsuppdragen bör kraven på ekonomiska analyser konkretiseras och så långt möjligt integreras med uppdragets mer ämnesmässiga delar.
- Olika möjligheter till stöd och stimulans till kommittéerna för att leva upp till de krav på ekonomiska analyser som ställs i det enskilda fallet bör därefter övervägas och utvecklas.
- Såväl krav som stödåtgärder bör fortlöpande följas upp.
- Tillgången till lämplig kompetens för att uppfylla kraven på ekonomiska analyser kan fastställas i anslutning till en dialog om direktiven med dem som åtar sig kommittéuppdraget.
- Utredningsuppdraget bör inte betraktas som slutfört innan de specifika kraven på ekonomiska analyser har genomförts. Om detta inte bedöms vara nödvändigt bör kraven revideras.

Referenser

- Barkman C/Fölster S (1996) *Kan myndigheter utvärdera sig själva?*
Ds 1996:36 Rapport till ESO
- Dawidowski (2003) *Minnesanteckningar från telefonintervju med Anders Kristoffersson*, Finansdepartementets skatteavdelning, den 23 maj 2003
- Ds 1992:99 *Kommittéhandboken*
- Ds 2000:1 *Kommittéhandboken*
- Forss K. (2000) *Vad kostar det att regera? – En studie av Regeringskansliets dimensionering nu – och i framtiden* (Ds 2000:27)
- Gunnarsson V/Lemne M (1998) *Kommittéerna och bofinken – Kan en kommitté se ut hur som helst?* Ds 1998:57 Rapport till ESO
- Jacobsson B. m.fl. (2001) *Hur styrs regeringskansliet? – Om procedurer, prat och politik* Scores Rapportserie 2001:8
- Johansson J. (1992) *Det statliga kommittéväsendet – kunskap, kontroll, konsensus* Akademisk avhandling vid Stockholms universitet
- Kommittéberättelse 1999
- Kommittéberättelse 2000
- Kommittéberättelse 2001
- Kommittéberättelse 2002
- Kommittéberättelse 2003
- Kommittéservice 2003 Kortseminarier (halv dag) om konsekvensanalyser för kommittéerna Promemoria 2003-09-26
- Regeringskansliet (2002) *Hur kommittédirektiv utformas* PM 1994:3 (reviderad 2002-03-20)
- Regeringskansliet/Finansdepartementet (2002) *Regeringskansliets kontroll och styrning av statlig verksamhet*
- Regeringskansliet (2003) *Kvalitet i utredningsväsendet – utveckling och tillämpning av en modell för att bedöma kvaliteten på kommittéarbeten* En rapport skriven på uppdrag av kommittéservice, Förvaltningsavdelningen
- Regeringskansliet (2003) *Ett effektivare regeringskansli – förslag till åtgärder*
- Regeringskansliet (2003) *Regeringskansliet en myndighet – en analys av effekter och konsekvenser* (Ds 2003:44)
- Riksdagens revisorer (1997) *Kommittéväsendet* Förslag till riksdagen 1997/98:RR3

Riksdagens revisorer (2002) *Myndigheten Regeringskansliet*
Förslag till riksdagen 2001/02:RR15

SOU 1997:57 *I medborgarnas tjänst – En samlad förvaltningspolitik för staten* – Slutbetänkande av Förvaltningspolitiska kommissionen

SOU 1999:144 *Demokrati på remiss* – Demokratiutredningens skrift nr 30

Statskontoret (1998) *Kommittéernas prövning av det offentliga åtagandet – hur sköter de sig?* Rapport 1998:24

Statskontoret (2002) *Utvärderingar – Av vem och till vad?*
Rapport 2002:20

Statskontoret (2002) *Utvärderingar och politik II – Hur använder regeringen utvärderingar?* Rapport 2002:21

Sveriges riksdag (2002) *Riksdagen i siffror riksdagsåret 2001/2002*
– utgiven 2002/2003

www.cefos.gu.se (December 2003)

www.score.su.se (December 2003)

www.sou.gov.se (November 2003)

Översyn av strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen (dir. 2003:10)

Bilaga 1 Frågor till departementens kommittéredogörare eller motsvarande

Frågor om administrativt stöd

Den nya kommittéförordningens (1998:1474) betydelse för kommittéredogörarens arbete

- Krav på en arbetsplan och uppföljningen av den?
- Kraven på en budget och uppföljningen av den?
- Krav på en årlig arbetsredogörelse?
- Övriga krav eller förändringar till följd av den nya kommittéförordningen?

Betydelsen av en ny Kommittéhandbok (Ds 2000:1) för kommittéredogörarens arbete

- Har den nya Kommittéhandboken medfört förändrade rutiner? I så fall i vilket avseende och hur?

Betydelsen av att Kommittéservice inrättades den 1 juli 1998 för kommittéredogörarens arbete

- I vilket avseende och hur har Kommittéservice påverkat departementets arbete med att ge administrativt stöd till kommittéerna?
- I vilket avseende och hur har Kommittéservice påverkat kontakterna mellan departementens kommittéredogörare i deras arbete med kommittéerna?

Utvärderingar av åtgärder för att förbättra det administrativa stödet till kommittéerna

- Har detta genomförts inom departementet? Vad gjordes i så fall? Vilket blev resultatet och finns detta dokumenterat?
- Utvärderingar av detta slag i övrigt? Vad? Var? Resultat? Dokumentation?

Övriga frågor

Ersättning utöver dagarvudet till sakkunniga, experter och referensgrupper

- Hur vanligt är det?

- Finns aktuella, lätt tillgängliga och översiktliga data över sådana ersättningar?

Betydelsen av den förändrade departementsorganisationen med ett regeringskansli fr.o.m. den 1 januari 1997 samt 10 – i stället för 13 – departement fr.o.m. den 1 januari 1999

- Har förändringen påverkat kommittéredogörarens arbete med kommittéerna? I vilka avseenden och hur?
- Har förändringen påverkat kontakterna mellan departementens kommittéredogörare i deras arbete med kommittéerna? I vilka avseenden och hur?

Kommittésekreteriatens tillgång till en biblioteksfunktion

- Hur har detta lösts inom departementet?
- Betraktas frågan som oproblematisk av departementet?

Betraktas frågan som oproblematisk av kommittésekreteriaten?

Bilaga 2 Frågor att diskutera med ordförande respektive särskild utredare samt utredningssekreterare

Kommittédirektiven

- Har du varit med och påverkat uppdragets utformning i direktiven?
- Var kommitténs uppdrag tillräckligt tydligt och avgränsat?
- Uppdragets ämnesmässiga delar integrerade med krav på skilda konsekvensanalyser?
- Uppdragets karaktär och omfattning rimligt anpassat till utredningstiden?

Kommitténs sammansättning

- Överensstämmer utredningens kompetensbas med den önskvärda för uppdraget?
- Särskild typ av kompetens som man hade svårigheter att rekrytera eller knyta till kommittén för avgränsade uppdrag? Orsaker?
- Hur många arbetade på sekretariatet? Fördelar och nackdelar?
- Fanns behov av flera olika typer av kompetens i kommittén? Var det problematiskt att lösa detta? Orsaker och lösningar?

Omsättning i kommittén

- Arbetade samma personer i kommittén hela tiden? Fördelar/nackdelar med omsättning?
- Förklaringar till eventuell omsättning?

Arbetets igångsättning

- Svårt eller lätt att komma i gång med arbetet?
- Förklaringar?

Det administrativa stödet till kommittén

- Datorer och datorstöd
- Övrig utrustning
- Assistentstöd

Bilaga 3 Frågor till ansvariga inom departementen om uppdragsgivarens hantering av åtta kommittéer

Utredningsuppdragets formulering och kommitténs tillsättning

- Behovet av en utredning? Initiativ? Vem? Hur?
- Omformulering av utredningsbehovet under processen fram till utredningsdirektiv? Förstudie?
- Valet av kommitté som utredningsform?
- Valet av kommittéledning? Motiv för enmans- eller flermansutredning resp. parlamentarisk kommitté?
- Valet av kommitténs sammansättning? Avvägning mellan allmänintresset och sektorsintresset, på sekreterarposten och i övrigt? Kommittén som samförståndsarena?
- Svårigheter att rekrytera kommittésekreterare?

Styrningen av kommitténs arbete

- Kommitténs handlingsutrymme i uppdragets ämnesmässiga delar? För stort – och för litet – handlingsutrymme?
- Kommitténs handlingsutrymme för ekonomiska överväganden och konsekvensanalyser? För stort – och för litet – handlingsutrymme?
- Styrningen av kommittén under utredningsarbetet? Mötesfrekvens? Initiativ? Orsaker till sammankomster? Eventuella tilläggsdirektiv och hur de växt fram?
- Betydelsen av arbetsplan och budget som styrinstrument?

Resultatet av kommitténs arbete

- Remissbehandling och remissammanställning?
- Betydelse i det offentliga samtalet? Eget initiativ resp. mediernas intresse?

- Fortsatt beredning av betänkandet? *Proposition*? När? Fortsatt *annan beredning* inom departementet eller Regeringskansliet? Vad, var och hur? *Nya initiativ* inom departementet eller Regeringskansliet? Vad, var och hur? Överensstämmelse med *ursprungliga planer* inför utredningsuppdraget?

Övrig kommentar?

Bilaga 4 Kontakter under granskningen

Riksdagen och riksdagsförvaltningen

Martin Brandorf, utredningstjänsten
Ulf Christoffersson, kammarkansliet
Erik Norlander, utredningstjänsten
Bertil Wennberg, konstitutionsutskottets kansli

Regeringskansliet

Britta Ahnmé Kågerman, Jordbruksdepartementet
Kristina Alingsjö, Utbildningsdepartementet
Inger Bark, Försvarsdepartementet
Bo Barrefelt, Näringsdepartementet
Anders Berntell, tidigare Miljödepartementet
Elisabeth Bodérus, Justitiedepartementets granskningsenhet
Kerstin de Marsilio, Förvaltningsavdelningen/Kommittéservice
Ingrid Eiken, Regeringskansliets internrevision
Birgitta Eilemar, Justitiedepartementets granskningsenhet
Solveig Fröberg, Kulturdepartementet
Håkan Färm, Finansdepartementet
Monica Helander, Finansdepartementet
Berit Hellkvist, Socialdepartementet
Gunnar Holmgren, Förvaltningsavdelningen
Stefan Hult, Näringsdepartementet
Eva Hultqvist Löv, Miljödepartementet
Monika Jagerman, Utrikesdepartementet
Elisabeth Johansson, Justitiedepartementet
Thomas Küchen, Finansdepartementet
Theresia Lasu, Näringsdepartementet
Bo Malmqvist, Statsrådsberedningen
Ingemar Melin, Förvaltningsavdelningen
Per-Magnus Nilsson, tidigare Kulturdepartementet
Eva Kjäll Stenberg, Jordbruksdepartementet
Johan Svanberg, Finansdepartementet

Anders Lindgren, Justitiedepartementets granskningsenhet
Robert Pohjanen, Finansdepartementet
Christina Weihe, Justitiedepartementet
Peter Westman, Miljödepartementet
Per Virdesten, Statsrådsberedningen
Nils Öberg, Justitiedepartementet

Forskare och utredare

Simon Andersson, Statskontoret
Christine Annemalm, Ekonomistyrningsverket (ESV)
Ingemar Eriksson, Ekonomistyrningsverket (ESV)
Kim Forss
Jörgen Hermansson, Uppsala universitet
Bengt Jacobsson, Södertörns högskola
Susanne Jansson, Ekonomistyrningsverket (ESV)
Marja Lemne, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO)
Bengt Lundell, Lunds universitet
Magnus Medelberg, Statskontoret
Hans Noaksson, Riksrevisionsverket/Riksrevisionen
Karin Rudberg, Riksdagens revisorer/ Riksrevisionen
Marie Uhrwing, Stiftelsen för miljöstrategisk forskning (MISTRA)

Företrädare för kommittéledning

Ingvar Carlsson
Reidunn Laurén
Claes Ljungh
Kari Marklund
Joakim Ollén
Ingemar Persson
Jan Rydh
Svante Öberg

Företrädare för kommittésekretariat

Lena Hagman
Yngve Johansson
Lars-Eric Jönsson

Catharina Kihlefeldt Bondesson

Anita Kratz

Monica Nebelius

Cecilia Silfverhjelms

Eva Årbrant Johansson

Övriga kontakter

Hans Danelius, Lagrådet

Johan Hirschfeldt, Svea hovrätt

Bengt-Åke Nilsson, Regeringsrätten

Örjan Romefors, Riksarkivet

Claes Tellvid, Riksarkivet