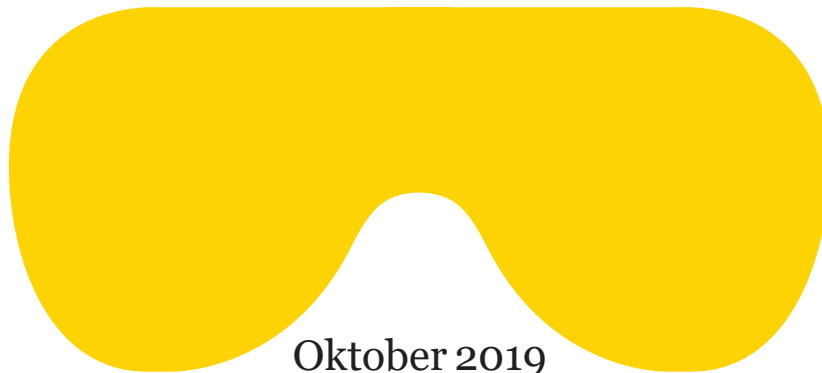




Oktober 2019

SNS ANALYS

nr 59

Det statliga kommittéväsandets förändring 1990–2016

POLITISKA FÖRSLAG kan tas fram på olika sätt. Tillvägagångssättet får konsekvenser både för förslagets innehåll och för vilka som ställer sig bakom dem. Såväl politiska kompromisser som implementering av beslut kan underlättas eller försvåras beroende av hur förslagen bereds. De underlag som tas fram kan också skifta i kvalitet.

I Sverige betraktas det statliga kommittéväsendet som regeringens främsta beredningsorgan. Många framhåller dock att kommittéväsendets roll i svensk politik har försvagats. I den här rapporten analyseras kommittéväsendets utveckling under 27 år. Analyserna grundar sig på samtliga kommittéer som tillsattes under perioden 1990–2016 och resulterade i förslag eller uttryckliga rekommendationer.

ANDELEN PARLAMENTARISKA KOMMITTÉER, alltså sådana kommittéer som inkluderar politiker från flera olika riksdagspartier, har blivit färre till förmån för särskilda utredare. Historiskt sett har parlamentariska kommittéer utgjort ungefär hälften av alla utredningar, men redan 1990 hade deras andel sjunkit till under 20 procent. Den utvecklingen har fortsatt. År 2016 var andelen parlamentariska kommittéer ungefär 3 procent medan särskilda utredningar var omkring 90 procent av samtliga kommittéer.

ANDELEN POLITIKER i kommittéerna har minskat medan tjänstepersonernas andel har ökat. Andelen reservationer och särskilda yttranden har också sjunkit. Utredningstiden har varit förhållandevis konstant medan antalet kommittédirektiv har ökat något.

TIDPUNKTEN FÖR TILLSÄTTNINGEN av kommittéer verkar inte hänga ihop med valcykeln.



FÖRFATTARE

Carl Dahlström, professor i statsvetenskap vid Göteborgs universitet.



Erik Lundberg, docent i statsvetenskap vid Högskolan Dalarna.



Kira Pronin, doktorand i statsvetenskap vid University of Pittsburgh.



SNS ANALYS En stor del av den forskning som bedrivs är vid sin publicering anpassad för vetenskapliga tidskrifter. Artiklarna är ofta teoretiska och inomvetenskapligt specialiserade. Det finns emellertid mycket forskning, framför allt empirisk och policyrelevant sådan, som är intressant för en bredare krets. Målet med SNS Analys är att göra denna forskning tillgänglig för beslutsfattare i politik, näringsliv och offentlig förvaltning och bidra till att forskningen når ut i medierna. Finansiellt bidrag har erhållits från Jan Wallanders och Tom Hedelius Stiftelse. Författarna svarar helt och hållet för analys, slutsatser och förslag.



Får regering och riksdag bristande underlag?

Inledning

Svensk politik har under de senaste åren präglats av tilltagande polarisering. Partisystemet är mer fragmenterat än på länge och motsättningarna i den politiska debatten är emellanåt så hårda att konstruktiva samtal om angelägna samhällsutmaningar försvåras.¹

Perioden mellan det att en viktig politisk fråga uppmärksammas och att förslag och rekommendationer läggs fram utgör den första delen av den så kallade policyprocessen. Policyprocessens karaktär avgör om politiska frågor hanteras rationellt och får ett så brett stöd som möjligt. I den här rapporten beskriver vi de i flera avseenden dramatiska förändringar som den svenska policyprocessen har genomgått sedan 1990-talet.

Runt om i världen är olika typer av beredningsorgan betydelsefulla för policyprocessen. I Sverige fyller det statliga kommittéväsendet en sådan funktion. Dess historia sträcker sig flera hundra år tillbaka i tiden.² Vid sidan av att tjäna som ett viktigt beredningsorgan har kommittéväsendet varit ett forum för samförstånd mellan regering, opposition och starka intressegrupper.³ Det gäller i synnerhet de parlamentariska kommittéer som ger ledamöter från olika politiska partier, experter, sakkunniga och intressegrupper en framträdande roll i beredningsarbetet.⁴

Såväl inhemska som internationella observatörer har lyft fram den svenska policyprocessen som särskilt välfungerande. De senaste åren har emellertid forskare och andra insatta hävdat att kommittéväsendets roll som beredningsorgan, kunskapsproducent och arena för politiska kompromisser i svensk politik har försvagats. Argumenten för att det förhåller sig så är flera. Antalet kommittéer ledda av särskilda utredare påstås ha blivit fler på bekostnad av de parlamentariskt sammansatta kommittéerna.⁵ Det finns indikationer på att utredningstiden har minskat och att kvaliteten på underlagen

från kommittéerna har försämrats.⁶ Utöver detta påstås att styrningen och politiseringen av kommittéväsendet ökat, vilket hotar kommittéernas självständighet från regeringen.⁷

Om den här beskrivningen är riktig kan det innebära att regeringen och sedermera riksdagen får bristande beslutsunderlag, vilket kan få negativa konsekvenser för såväl demokratin som effektiviteten i politiken. Som framhölls i SNS Demokratirapport 2017 är en sådan utveckling av kommittéväsendet särskilt bekymmersam i en tid när partisystemet är splittrat och det saknas stabila regeringsunderlag. Dagens parlamentariska läge tycks kräva fler breda politiska kommittéer, inte färre.⁸

Oron är sålunda berättigad men vi saknar i dag heltäckande studier av utvecklingen under de senaste årtiondena. Forskningen ger en bra bild av utvecklingen fram till 1990-talet.⁹ För tiden därefter finns med undantag av två utmärkta granskningar utförda av konstitutionsutskottet endast ett fåtal studier.¹⁰ Syftet med den här rapporten är att ge en systematisk överblick av kommittéväsendet efter 1990. Med utgångspunkt från en unik studie av samtliga statliga kommittéer som har resulterat i förslag eller uttryckliga rekommendationer under perioden från 1990 till 2016 tecknar vi kommittéväsendets utveckling. Vi beskriver förändringar av balansen mellan olika typer av kommittéer, kommittémedlemmarnas bakgrund och utredningstidens längd. Dessutom analyserar vi konfliktnivån inom kommittéväsendet och graden av politisk styrning.

Datainsamling och urval

Vårt datamaterial kommer från kommittébetänkanden som ingår i serien Statens offentliga utredningar (SOU). Med hjälp av uppgifter från de publicerade betänkandena har vi sammanställt information om samtliga kommittéer

1. Aylott och Bolin 2019; Lindvall m.fl. 2017.

2. Hesslén 1927; Zetterberg 1990.

3. Meijer 1969; Lindvall och Rothstein 2006; Petersson 2016.

4. Premfors 1983; Nyman 1999; Hysing och Lundberg 2015.

5. Hermansson m.fl. 1999; Lundberg 2015.

6. Gunnarsson och Lemne 1998; Juhlin, Karlsson och Pistol 2014; Lemne och Sundström 2018; Dagens Nyheter 2019.

7. Zetterberg 1990; Gunnarsson och Lemne 1998.

8. Lindvall m.fl. 2017.

9. Hesslén 1927; Meijer 1956; Johansson 1992; Gunnarsson och Lemne 1998; Hermansson m.fl. 1999.

10. 2016/17: KU10; 2017/18: KU10; Lundberg 2015; Riksdagsrevisionen 2004.

under perioden 1990–2016 som har resulterat i förslag eller uttryckliga politiska rekommendationer. Vi har uppgifter om totalt 2 086 kommittéer och 23 373 medlemmar under loppet av 27 år.¹¹

Ett par saker är värda att notera om vårt material. För det första ingår enbart kommittéer som har resulterat i förslag och/eller uttryckliga politiska rekommendationer. Det innebär att utredningar av katastrofer, kriser och andra särskilda händelser inte ingår, såsom utredningen av sovjetisk ubåtsverksamhet i svenska vatten. Rena expertutlåtanden ingår inte heller, exempelvis utredningen om psykosocial hälsa bland barn i skolåldern.¹² För det andra fångar vi inte upp kommittéer som antingen inte resulterat i något betänkande alls eller som publicerats i någon annan rapportserie, till exempel Departementsserien (Ds).

Sammantaget innebär detta att antalet kommittéer i våra data är lägre än vad som rapporteras i den årliga Kommittéberättelsen. Vi har samlat in uppgifter även från Kommittéberättelsen, men endast för perioden 2002–2018. En jämförelse med antalet kommittéer i vårt material under den överlappande perioden från 2002 till 2016 visar att vi saknar ungefär 16 procent av det totala antalet. Vi har jämfört resultaten vi presenterar i den här rapporten med uppgifter från Kommittéberättelsen för den överlappande tiden och ser då samma mönster som i våra data.

Vi skiljer mellan fem olika typer av kommittéer:

1. kommittéer utan parlamentariskt inslag
2. kommittéer med parlamentariskt inslag
3. parlamentariska kommittéer
4. särskilda utredningar utan parlamentariskt inslag
5. särskilda utredningar med parlamentariskt inslag.¹³

Vi har också information om kommittéernas medlemmar, det vill säga de personer som är utsedda som ledamöter i kommittén, samt sakkunniga och experter. Sekreterarna är inte inkluderade bland medlemmarna. Vi noterar också om det finns externa referensgrupper men har inte några detaljerade uppgifter om dessa. För att undersöka medlemmar i kommittéväsendet skiljer vi mellan fem typer av medlemmar: forskare, tjänstepersoner, politiker, representanter från intresseorganisationer samt en grupp som vi benämner ”övriga”, vilket inbegriper experter och representanter från privat sektor.¹⁴ Det är samma klassificeringssystem som har tagits fram inom forskningsprojektet EUREX vid Oslo universitet och som använts i studier av den norska motsvarigheten till det svenska kommittéväsendet.

I vår studie har vi dessutom inkluderat uppgifter om tidpunkten för tillsättningen, utredningstiden och i vilken utsträckning kommittémedlemmarna har lämnat reservationer och särskilda yttranden i betänkandet.

Antal nytillsatta kommittéer

Ibland hörs i debatten om kommittéväsendet att regeringen tillsätter allt färre kommittéer. För att pröva giltigheten i det påståendet har vi analyserat antalet tillsatta kommittéer som har resulterat i policyförslag eller uttryckliga politiska rekommendationer per år under perioden. Resultaten presenteras i figur 1 och visar en svagt avtagande trend sedan andra halvan av 1990-talet. Lägst antal kommittéer, 48, tillsattes 2010. Flest antal kommittéer tillsattes 1995 då vi fick 119 nya kommittéer. Sammantaget varierar antalet nya kommittéer stort mellan åren, men förändringen över tid är inte dramatisk.¹⁵

SOU med förslag och uttryckliga rekommendationer undersöks.

Ingen dramatisk förändring av antalet nya kommittéer sedan 1990.

11. Totalt publicerades 3 559 betänkanden under perioden. De betänkanden som inte ingår i studien är: 5 betänkanden som saknades från riksdagens bibliotek och andra nationella arkiv; 15 betänkanden om olyckor, politiska skandaler och historiska händelser; 54 extra volymer eller tillägg till utredningar som redan ingår i vårt urval (utelämnades för att undvika att de räknades två gånger) samt 490 betänkanden utan några uttryckliga politiska rekommendationer.

12. SOU 1995:135; SOU 2010:80.

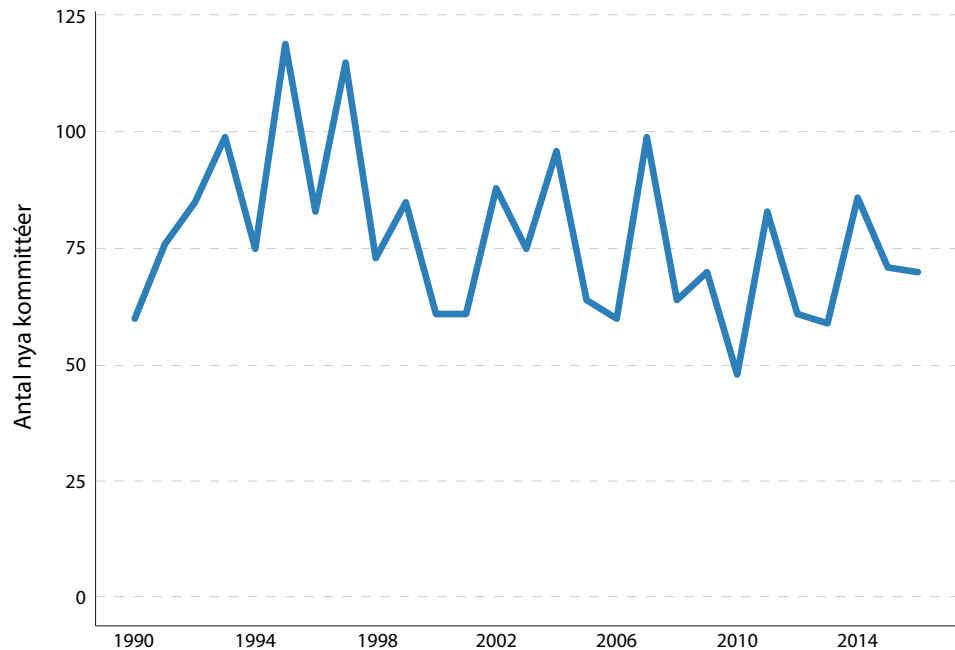
13. Se 2017/18: KU10, s. 64, för en liknande kategorisering.

14. De medlemmar som inte säkert kunde klassificeras angavs ”oklassificerade”. När partimedlemskap för riksdagsledamöter saknades, hämtade vi uppgifter om det på riksdagens webbplats <https://data.riksdagen.se/data/ledamoter/>.

15. Se Petersson 2016, s. 657, för liknande resultat.



Figur 1. Antal ny tillsatta kommittéer, 1990–2016.



Kommentar: Inkluderar ny tillsatta kommittéer, inte befintliga kommittéer som tilldelats ytterligare uppdrag.

Olika typer av kommittéer

En annan återkommande diskussion om kommittéväsendet gäller balansen mellan olika typer av kommittéer. Det har främst handlat om i vilken mån andelen parlamentariska kommittéer har minskat till förmån för särskilda utredare.¹⁶ De parlamentariska kommittéerna har förknippats med en förmåga att lägga grunden för kompromisser mellan olika intressen, mycket tack vare att representanter från politiska partier, men även intressegrupper, ingår i kommittéerna.¹⁷

I det här sammanhanget är det viktigt att nämna att regeringen har stor frihet att bestämma hur en kommitté ska organiseras. Enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska en kommitté bestå av en ordförande, en eller flera ledamöter, sakkunniga och experter samt biträdas av en eller flera sekreterare. Regeringen har också möjlighet att tillsätta kommittéer med endast en ledamot, en så kallad särskild utredning. En sådan kommitté leds av en person som regeringen har utsett. Det kan vara en politiker, tjänsteperson eller företrädare för någon intresseorganisation eller närings-

livet. Dessutom kan kommittéer rådgöra med externa parter som inte formellt ingår i kommittén och knyta till sig en referensgrupp, projektgrupp eller arbetsgrupp med till exempel företrädare för intresseorganisationer och näringsliv. I de fall en kommitté saknar parlamentariskt inslag kan även politiker ingå i referensgruppen.¹⁸ Det betyder alltså att regeringen har olika möjligheter att inkludera representanter från olika partier och representanter för intresseorganisationer.

Vi kan se en ganska dramatisk förändring av vilka typer av kommittéer som förekommer. Resultaten presenteras i figur 2. De visar att andelen särskilda utredningar utan parlamentariskt inslag utgjorde merparten av kommittéerna under perioden. Över tid kan vi också se att andelen särskilda utredare har ökat. År 2016 utgjorde särskilda utredningar över 90 procent av den totala andelen tillsatta kommittéer. Oberoende av typen av kommittéer skedde över 80 procent parlamentariska inslag. Samtidigt har andelen parlamentariska kommittéer minskat; de utgjorde under samma år knappt 3 procent. Den trend som forskare tidigare sett – med fler särskilda utredningar och

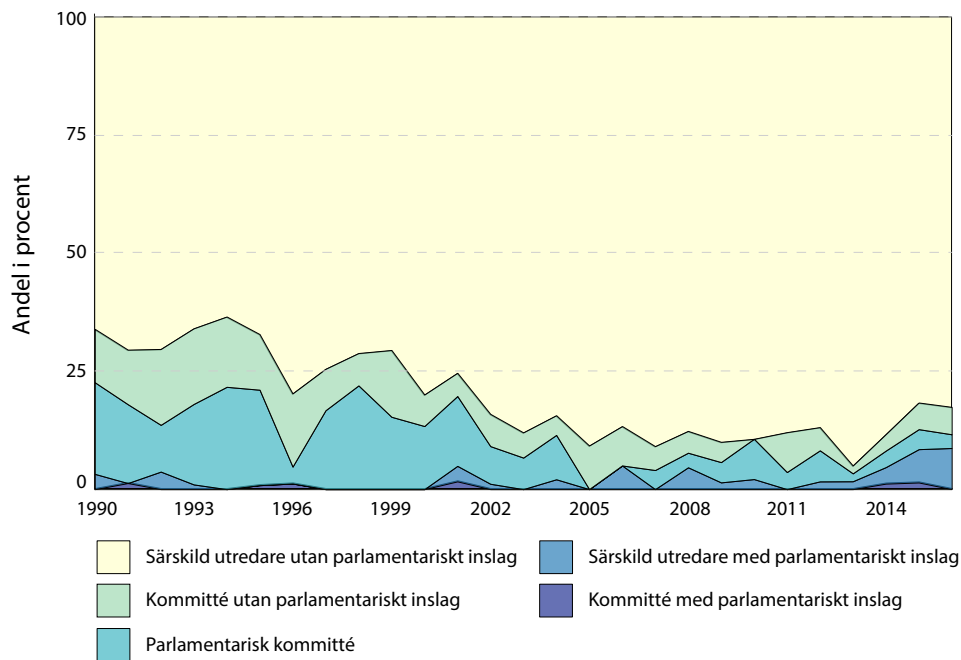
Andelen särskilda utredningar har ökat, medan parlamentariska kommittéer minskat.

16. Nyman 1999; Petersson 2016.

17. Gustavsson 2015; Lindvall m.fl. 2017.

18. Se även Kommittéhandboken (Ds 2000:1).

Figur 2. Typer av kommittéer, 1990–2016.



Kommentar: Resultaten baseras på data på ny tillsatta kommittéer som har resulterat i policyförslag eller uttryckliga politiska rekommendationer, 1990–2016.

färre parlamentariska kommittéer – har alltså fortsatt, om än med vissa variationer mellan åren.¹⁹

I ett längre tidsperspektiv är förändringen än mer dramatisk. Tidigare studier visar att andelen parlamentariska kommittéer under 1900-talet utgjorde ungefär hälften av alla kommittéer, med något färre parlamentariska kommittéer under andra halvan av 1950-talet och under 1960-talet, men med större andel under 1970-talet.²⁰

I någon mån kompenseras emellertid den minskade andelen parlamentariska kommittéer av att andelen särskilda utredningar med parlamentariskt inslag har ökat något de senaste åren, men det är trots allt på marginalen. År 2016 motsvarade denna kategori nästan 9 procent av de tillsatta kommittéerna, men det är också värt att notera att detta varierar mycket mellan olika år.

Huvudslutsatsen är att det slags kommittéer som en gång var ryggraden i kommittéväsendet – parlamentariska kommittéer med bred politisk representation – är nästan borta i dag.

Fördelning av kommittémedlemmar

Regeringen utövar inte bara ett inflytande över vilken typ av kommitté som ska tillsättas; den utser även medlemmarna i kommittéerna. Vem eller vilka som får uppdraget säger en del om kommittéväsandets roll i svensk politik och de intressen som finns med i beredningsprocessen. Med medlemmar menar vi kommitténs ordförande, ledamöter, experter och sakkunniga. Det finns också en eller flera sekreterare i en kommitté och det är ofta sekreterarna som skriver betänkandet. Som vi nämnde tidigare kan en kommitté också knyta till sig extern kompetens, exempelvis genom att inrätta referensgrupper bestående av riksdagsledamöter eller experter. I vår analys av kommittémedlemmarna ingår inte personer från referensgrupperna.

Resultaten av våra analyser presenteras i figur 3 och visar den genomsnittliga andelen forskare, politiker, tjänstepersoner och intressegruppsrepresentanter för perioden 1990–2016. Som framgår utgör tjänstepersoner den största andelen medlemmar. År 2016 utgjorde de omkring 60 procent av samtliga medlemmar. Motsvarande siffra för politiker,

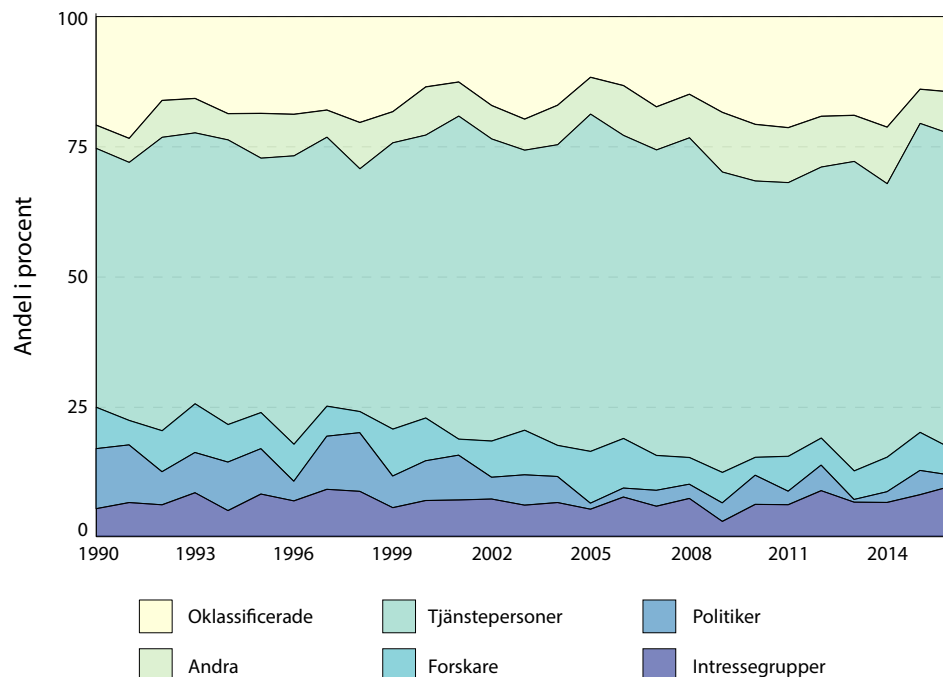
Dramatisk minskning av andelen parlamentariska kommittéer sett i ett längre tidsperspektiv.

19. Hermansson m.fl. 1999.

20. Meijer 1969; Petersson 2016.



Figur 3. Typer av medlemmar, 1990–2016.



Kommentar: Resultaten baseras på data på ny tillsatta kommittéer som har resulterat i policyförslag eller uttryckliga politiska rekommendationer, 1990–2016.

Andelen tjänstepersoner i kommittéerna har ökat och andelen politiker minskat.

forskare och representanter från intresseorganisationer är 2, 5 respektive 10 procent. Sett över en längre period har andelen tjänstepersoner ökat från 48 procent 1990 till 60 procent 2016. Under samma period har också andelen politiker minskat från 12 till 2 procent, vilket hänger samman med utvecklingen med färre parlamentariska kommittéer.

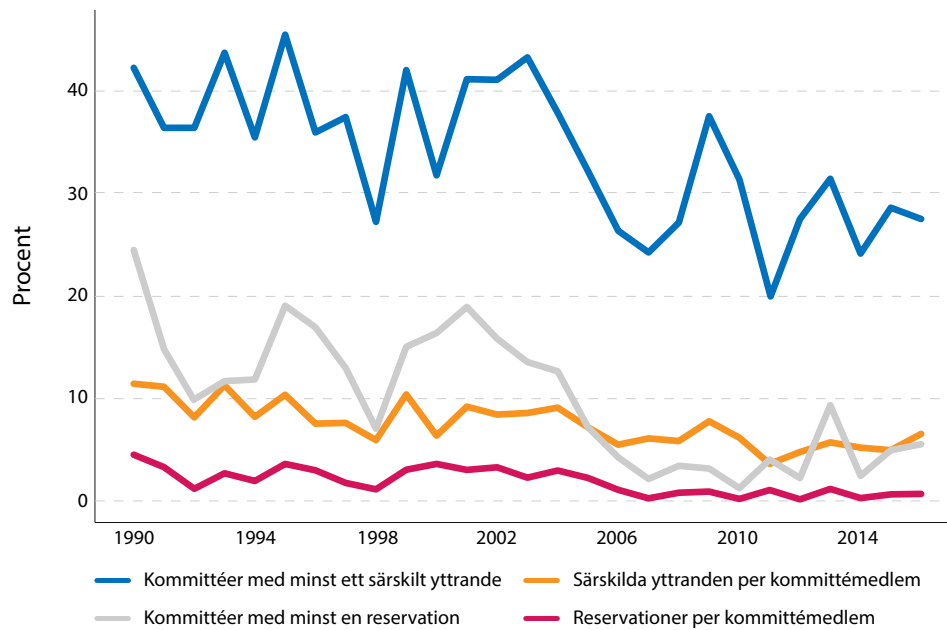
Figuren visar också att andelen forskare har minskat något, även om den förändringen är mindre dramatisk än för gruppen politiker. Det bör noteras att vårt urval, det vill säga kommittéer som har resulterat i politiska förslag eller politiska rekommendationer, troligtvis underskattar andelen forskare eftersom de förmodligen är mer vanliga i kommittéer som inte ingår i vårt urval. Intressant nog tycks andelen representanter för intresseorganisationer ha varit förhållandevis konstant och visar tecken på att öka något i slutet av perioden.

Reservationer och särskilda yttranden

Den förändring som vi har skisserat har också konsekvenser för i vilken mån avvikande uppfattningar blir synliga i betänkandena. Enligt kommittéförordningen (SFS 1998:1474) får medlemmar foga reservationer och särskilda yttranden till kommittéernas betänkanden. Det kan ske när en medlem har en annan uppfattning än övriga medlemmar i den fråga som är föremål för utredning. På motsvarande sätt har sakkunniga som är knutna till en kommitté rätt att bilägga särskilda yttranden. Experter kan göra detsamma efter kommitténs godkännande och om yttrandet berör frågor som omfattas av expertuppdraget (SFS 1998:1474, 19–21 §).

I figur 4 visar vi om det finns åtminstone en reservation eller ett särskilt yttrande (illustreras av de två övre linjerna) samt andelen reservationer och särskilda yttranden i förhållande till antalet kommittémedlemmar (illustreras av de två nedre linjerna).

Figur 4. Särskilda yttranden och reservationer, 1990–2016.



Kommentar: Resultaten baseras på data på slutrapporterade kommittéer som har resulterat i policyförslag eller uttryckliga politiska rekommendationer, 1990–2016.

Sammanställningen visar att antalet reservationer och särskilda yttranden har sjunkit avsevärt under perioden. Andelen kommittéer med minst ett särskilt yttrande har sjunkit från 42 procent år 1990 till cirka 27 procent år 2016 (blå linje). Motsvarande siffror för reservationer är 24 respektive 5 procent (grå linje). En liknande trend blir synlig när vi analyserar andelen medlemmar i en kommitté som lämnat reservationer och särskilda yttranden i ett betänkande. Som framgår av den orange linjen har andelen särskilda yttranden sjunkit från drygt 11 procent år 1990 till 6 procent år 2016. Motsvarande siffror för andelen reservationer per medlem är 4 procent respektive i princip 0 (röd linje).

Sammantaget tycks särskilda yttranden och reservationer bli en alltmer ovanlig syn i betänkanden som rör politiska förslag eller politiska rekommendationer. En trolig förklaring är att i takt med att andelen politiker minskat har utrymmet för förhandlingar och kompromisser sjunkit, vilket resulterar i färre reservationer och särskilda yttranden. En annan tolkning är att kommittéerna i ökande grad lyckas att nå en

gemensam ståndpunkt, vilket resulterar i färre reservationer och särskilda yttranden.

Kommittédirektiven

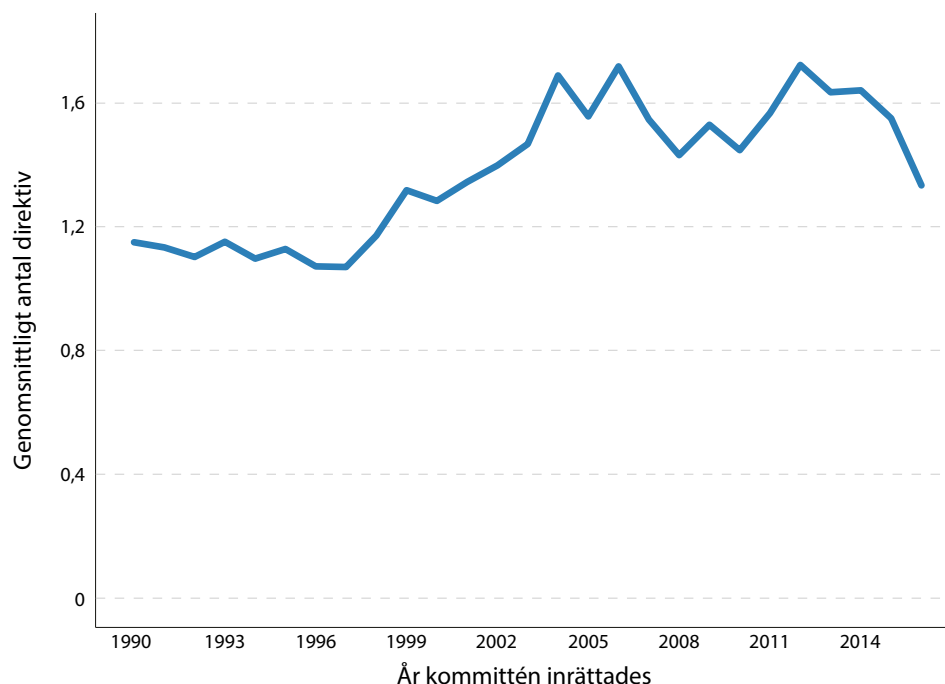
Det finns en föreställning om att regeringen alltmer styr kommittéväsandet.²¹ I Sverige är kommittéerna att jämföra med självständiga myndigheter och har därmed ett visst mått av oberoende från regeringen. Samtidigt verkar en kommitté på uppdrag av regeringen. Det formellt sett viktigaste verktyget regeringen har för att styra en kommitté är kommittédirektivet. Där preciseras bland annat anledningen till att kommittén fått uppdraget, vad uppdraget består i, vilka begränsningar det har och hur mycket tid kommittén har till sitt förfogande. Kommittéerna är normalt självständiga inom ramen för direktiven. Under utredningens gång kan emellertid regeringen ändra, lägga till eller återkalla en utrednings direktiv genom att utfärda nya kommittédirektiv.

21. Zetterberg 1990; Gunnarsson och Lemne 1998; Lundberg 2015; Lemne och Sundström 2018.

Avsevärt lägre andel reservationer och särskilda yttranden i kommittéerna.



Figur 5. Genomsnittligt antal direktiv per kommitté, 1990–2016.



Kommentar: Resultaten baseras på data på ny tillsatta kommittéer som har resulterat i policyförslag eller uttryckliga politiska rekommendationer, 1990–2016.

För att undersöka hur aktiv regeringen är i förhållande till kommittéerna har vi sammanställt det genomsnittliga antalet direktiv som regeringen utfärdar till varje kommitté. Resultatet presenteras i figur 5. Den horisontella axeln i figuren anger det år som regeringen publicerade det direktiv som initierade kommittén och den vertikala axeln genomsnittligt antal direktiv per kommitté. Sett över hela perioden har det genomsnittliga antalet direktiv per kommitté ökat. År 1990 utfärdade regeringen i genomsnitt 1,1 direktiv per kommitté. Det har sedan ökat, med en topp på 1,8 direktiv 2006. Kommittéer inledda från 2011 till 2015 har i genomsnitt haft ungefär 1,6 direktiv; serien slutar på 1,4 direktiv 2016. Sett över tid styr alltså regeringen kommittéerna något mer aktivt.

Regeringen kan förstås styra kommittéväsendet på andra sätt än genom antalet direktiv. Det mest uppenbara är innehållet i direktiven, som kan ha blivit mer specifikt över tid. Regeringen kan också ha informella kontakter med kommittén. Dessa båda faktorer kan vi emellertid inte ta hänsyn till i den här studien.

Något ökad styrning av kommittéer genom direktiv.

Kommittéväsendet och valen

En närliggande fråga är i vilken mån regeringen använder kommittéväsendet i partistrategiska syften. Kommittéväsendet sägs ofta vara ett beredningsorgan där politik formas på rationell grund och där kunskap och noggranna politiska överväganden leder fram till den bästa lösningen på ett politiskt problem.²² Det är också tänkbart att kommittéväsendet används mer strategiskt. Det kan också vara så att regeringen väljer att tillsätta en kommitté för att påverka den politiska agendan och därmed öka chansen att bli omvald.²³

För att få en indikation om i vilken mån kommittéväsendet används strategiskt i samband med valen har vi undersökt när under mandatperioden som kommittéer tillsätts. Om kommittéväsendet används partistrategiskt kan vi förvänta oss att antalet nya kommittéer varierar systematiskt över perioden. Det finns flera strategiska skäl för en regering att tillsätta nya utredningar strax före valet. Det är till

22. Meijer 1969; Premfors 1983.

23. Dagens Nyheter 2019; Petersson 2016.

Tabell 1. Mandatperioder för de regeringar som ingår i analysen.

Regering	Datum mandatperiod	Längd mandatperiod	Typ av regering	Regeringspartier
Carlsson/Persson I	okt. 1994–sept. 1998	48 månader	minoritet	S
Persson II	okt. 1998–sept. 2002	48 månader	minoritet	S
Persson III	okt. 2002–sept. 2006	48 månader	minoritet	S
Reinfeldt I	okt. 2006–sept. 2010	48 månader	majoritetskoalition	C-FP-M-KD
Reinfeldt II	okt. 2010–sept. 2014	48 månader	minoritetskoalition	C-FP-M-KD

Förklaring: S = Socialdemokraterna, C = Centerpartiet, FP = Folkpartiet, M = Moderaterna, KD = Kristdemokraterna, MP = Miljöpartiet.

exempel tänkbart att regeringen har avlagt ett antal vallöften i föregående valkampanj som ännu inte har uppfyllts och därför väljer att tillsätta en kommitté för att visa handlingskraft inför kommande val. En annan möjlighet är att regeringen vill undvika diskussioner om svåra frågor under valkampanjen och därför väljer att tillsätta en kommitté för att ”begrava” frågan i en utredning.²⁴ Det är också tänkbart att en sittande regering vill påverka den politiska processen under nästa mandatperiod och väljer att initiera en kommitté för att på förhand styra utvecklingen av en fråga i önskvärd riktning.

Mot den bakgrunden analyserade vi i vilken utsträckning och när under mandatperioden regeringar verksamma 1994–2014 har valt att tillsätta kommittéer. Tidsperioden är begränsad till dessa år eftersom det är de enda fullständiga och fyraåriga mandatperioder vi har uppgifter om. Vilka regeringar som ingår i analysen framgår av tabell 1. Resultaten presenteras i figur 6 och 7. Där redogör vi först för det genomsnittliga antalet kommittéer som tillsatts under kalendermånaderna. Därefter presenterar vi en analys över det genomsnittliga antalet kommittéer per månad som tillsatts av regeringen under dess 48 månader långa mandatperiod.

Figur 6 visar att flest kommittéer tillsätts i juni och december, i genomsnitt 12 respektive drygt 10 kommittéer. Under sommarmånaderna juli och augusti, men även januari, tillsätts

betydligt färre: 4 kommittéer per månad för juli och augusti och knappt 7 för januari. En inte alltför djärv gissning är att detta är en trend som återspeglar arbetsflödet för regeringen och kommittéväsendet.

I figur 7 redogör vi för det genomsnittliga antalet kommittéer som tillsatts av regeringen per månad under dess 48 månader långa mandatperiod. Riksdagsval hålls i mitten av september vart fjärde år och den nya regeringen tillträder normalt i början av oktober. Vi utgår därför från att varje mandatperiod påbörjas i oktober under valåret och avslutas i september fyra år senare.

Resultaten visar att det genomsnittliga antalet tillsatta kommittéer under den 48 månader långa mandatperioden varierar stort, från knappt 1 kommitté i början av mandatperioden till omkring 12 under mandatperiodens 8:e, 14:e och 44:e månad. Kommittéer tillsätts således i varierande grad under hela mandatperioden. Det förefaller emellertid som att flest antal kommittéer tillsätts i början och slutet av mandatperioden; två toppnoteringar återfinns vid dessa tider. Den sistnämnda toppnoteringen skulle kunna indikera att kommittéväsendet används av strategiska skäl men vi ska komma ihåg att toppnoteringen mot slutet av mandatperioden äger rum i juni. Som framgår av figur 6 är det också den månad under året då flest kommittéer tillsätts, sett över hela perioden. Det är därför troligt att det är en effekt av naturlig säsongsvariation. Resultaten i figur 7 åter-

Det finns strategiska skäl att tillsätta nya utredningar strax före val ...

... men det verkar snarare följa arbetsflödet.

24. Petersson 2016; Rowe och McAllister 2006.

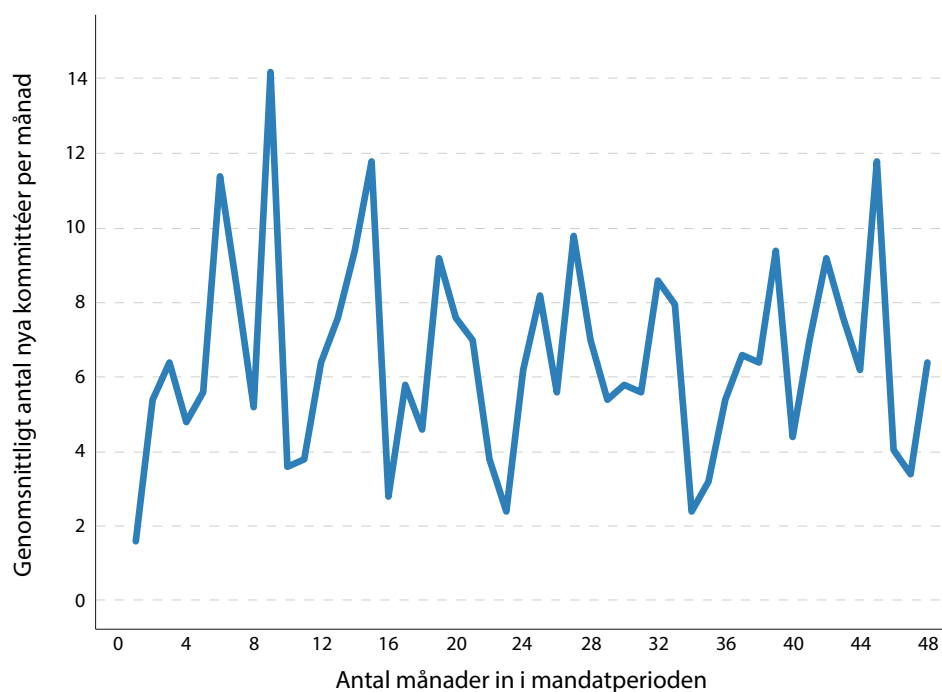


Figur 6. Säsongsvariation i tillsättningen av kommittéer, 1990–2016.



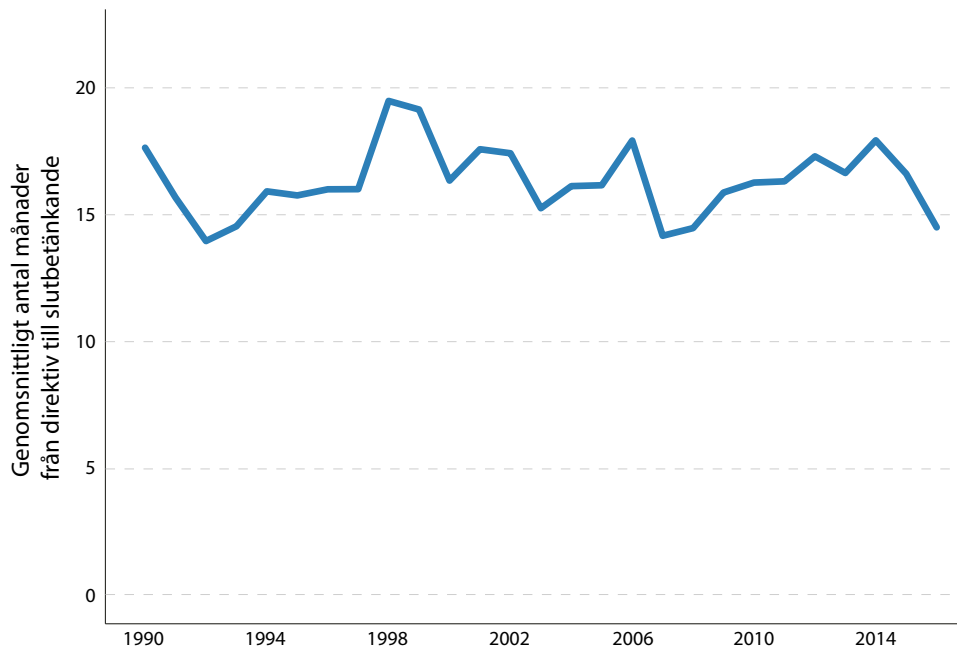
Kommentar: Resultaten baseras på data på nytillsatta kommittéer som har resulterat i policyförslag eller uttryckliga politiska rekommendationer, 1990–2016.

Figur 7. Genomsnittligt antal nytillsatta kommittéer per månad under en 48 månader lång mandatperiod, 1994–2014.



Kommentar: Resultaten baseras på data på nytillsatta kommittéer som har resulterat i policyförslag eller uttryckliga politiska rekommendationer, oktober 1994 till september 2014.

Figur 8. Genomsnittligt antal månader räknat från dagen för det ursprungliga kommittédirektivet till kommitténs slutbetänkande, 1990–2016.



Kommentar: Resultaten baseras på data på ny tillsatta kommittéer som har resulterat i policyförslag eller uttryckliga politiska rekommendationer, 1990–2016.

speglar i så fall arbetsflödet i regeringen eller kommittéväsendet snarare än partistrategiska överväganden.

Utredningstidens längd

Slutligen har vi undersökt hur lång tid kommittéerna får till sitt förfogande. I ett längre perspektiv har kommittéerna fått kortare tid på sig att fullfölja sina uppgifter.²⁵ Det är en utveckling som mycket väl kan ha fortsatt. Av den anledningen analyserade vi den genomsnittliga utredningstiden för varje kommitté beräknat från den månad då kommittédirektivet utfärdades till den månad då kommittén publicerade sitt slutbetänkande.

Resultaten presenteras i figur 8 och visar att den genomsnittliga utredningstiden har varierat mellan 14 och 20 månader under hela perioden. Återigen sticker perioden mot slutet av 1990-talet ut, med en särskilt hög genomsnittlig utredningstid på strax under 20 månader 1998. Lägst genomsnittlig utredningstid noterades 1993, 1995, 2007, 2008 och 2016 med i genom-

snitt runt 14 till 15 månader. Utifrån dessa data går det inte att se någon dramatisk minskning av den genomsnittliga utredningstiden under perioden. Snarare tycks den ha varit förhållandevis konstant även om den minskat något det allra sista året vi observerar.²⁶

Slutsatser

Den senaste tidens politiska utveckling med ökade och delvis nya konfliktlinjer i svensk politik har aktualiserat frågan om policyprocessen kan organiseras så att den motverkar politiska låsningar. Det statliga kommittéväsendet har historiskt sett fyllt en sådan roll. Avsikten med den här rapporten är att undersöka om kommittéväsendets förutsättningar för att fylla den rollen har förändrats.

Vi har uppgifter om samtliga kommittéer från 1990 till 2016 som har resulterat i politiska

Förhållandevis konstant utredningstid.

Kan policyprocessen organiseras så att politiska låsningar motverkas?

25. Petersson 2016.

26. Om slutbetänkandet enbart angav månad och år kodades dagen som den första i månaden. Medelvärde för samtliga år efter 1990 för alla typer av nya utredningar är 17,5 månader och medianen är 15 månader, vilket är något högre än vad riksdagens konstitutionsutskott fann i sitt betänkande.



*Kommitté-
väsendets poten-
tial som arena
för politiska
kompromisser
utnyttjas inte
fullt ut.*

*Förutsättning-
arna för nog-
grann analys
och sökande efter
samförstånd är
inte lika goda om
politiska kon-
flikter dyker upp
först vid remiss-
behandling och
riksdagsdebatt.*

förslag eller rekommendationer. Antalet nytil-
satta kommittéer varierar från 48 till 119 per
år men har trendmässigt inte minskat myck-
et över tid. Utredningstiden för varje kommitté
har också legat förhållandevis still under perio-
den men varierar från år till år mellan 15 och 20
månader. Vidare har antalet direktiv som reger-
ingen utfärdar ökat något, från 1,1 till 1,8 direk-
tiv per kommitté. Rapporten visar också att
tillsättandet av kommittéer inte tycks samman-
falla med valen.

Det mest slående resultatet är emellertid att
andelen parlamentariska kommittéer har fort-
satt att minska till förmån för särskilda utred-
ningar utan parlamentariska inslag. Särskilda
utredningar utgjorde 2016 omkring 90 procent
av samtliga tillsatta kommittéer medan parla-
mentariska kommittéer uppgick till knappt 3
procent. Detta är ett annat kommittéväsande än
det som fanns under större delen av 1900-talet.
Eftersom parlamentariska utredningar både
kan skapa ett brett stöd för politiska förslag och
tydliggöra vad som alls är parlamentariskt möj-
ligt är utvecklingen oroande, inte minst med
tanke på den minskade politiska stabilitet vi ser
i Sverige.²⁷

Det är förstås möjligt att även särskilda
utredningar kan skapa en bred politisk förank-
ring för de förslag som presenteras. Vi ser till
exempel fler särskilda utredningar med parla-
mentariska inslag mot slutet av tidsperioden,
men det har ännu så länge bara kompenserat
bortfallet av parlamentariska kommittéer på
marginalen.

Som en konsekvens av att det blivit färre
parlamentariska kommittéer har andelen poli-
tiker minskat medan andelen tjänstepersoner,
som har utgjort den största andelen medlem-
mar under hela perioden, har ökat. Andelen
forskare har minskat något medan andelen
representanter för intresseorganisationer har
varit relativt konstant. Dessutom har andelen
reservationer och särskilda yttranden sjunkit
dramatiskt.

Den här rapporten visar därmed att kom-
mittéväsendet i lika hög grad som tidigare
används för att bereda politiska beslut, men att
kommittéväsendets potential som arena för

politiska kompromisser inte utnyttjas fullt ut.
Kedjan av förändringar med sjunkande andel
parlamentariska kommittéer, politiker samt
reservationer och särskilda yttranden kan inne-
bära sämre möjligheter för regeringen att redan
i beredningsfasen förankra politiska förslag hos
oppositionen och hos starka intressegrupper.

En uppenbar risk är därför att politiska
konflikter om nya förslag flyttas fram i policy-
processen, och dyker upp först i samband med
remissbehandling och riksdagsdebatt, där för-
utsättningarna för en noggrann analys och
sökande efter samförstånd inte är lika goda.²⁸
Detta var måhända ett mindre problem så länge
Sverige hade regeringar som åtnjöt ett relativt
stabil stöd i riksdagen; det är ett större pro-
blem i en tid med ett splittrat partisystem, ett
polariserat politiskt klimat och svårlösta sam-
hällsutmaningar.

*Vi vill tacka Natalia Alvarado, Love
Christensen, Jonas Fredriksson och Anne-
Kathrin Kreft för utmärkt forskningsassistans.
Vi vill också tacka Peter Esaiasson, Gerhard
Larsson, Johannes Lindvall, Elin Naurin,
Stefan Sandström, Gabriella Stjärnborg och
PerOla Öberg för värdefulla kommentarer på
tidigare versioner av rapporten. Dessutom
ett tack till Rikard Ehnsjö, som översatte en
ursprunglig version på engelska till utmärkt
svenska.*

Referenser

- Aylott, Nicholas och Niklas Bolin (2019). "A
party system in flux: the Swedish parlia-
mentary election of September 2018". *West
European Politics*, 42(7): 1504–1515.
- Dagens Nyheter (2019). "Statsvetare om reger-
ingsuppställningen: Utredningar ett sätt att få
bort frågor". 12 januari.
- Ds 2000:1. *Kommittéhandboken*.
Statsrådsberedningen.
- Gunnarsson, Vivianne och Marja Lemne

27. Lindvall m.fl. 2017.

28. Gustavsson 2015.

- (1998). *Kommittéerna och bofinken. Kan en kommitté se ut hur som helst?* Ds 1998:57. Rapport till ESO, Finansdepartementet. Stockholm: Fritzes.
- Gustavsson, Sverker (2015). "Statsskicksförändringen – vad förtjänar att närmare undersökas?". Kommentar vid Statsvetenskapliga förbundets årsmöte 14–16 juni.
- Hermansson, Jörgen, Anna Lund, Torsten Svensson och PerOla Öberg (1999). *Avkorporativisering och lobbyism – kon- turerna till en ny politisk modell*. En bok från PISA-projektet. SOU 1999:121. Stockholm: Elanders Gotab.
- Hesslén, Gunnar (1927). *Det svenska kommittéväsendet intill år 1905: dess upp- komst, ställning och betydelse*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Hysing, Erik och Erik Lundberg (2016). "Making governance networks more demo- cratic: lessons from the Swedish govern- mental commissions". *Critical Policy Studies*, 10(1): 21–38.
- Johansson, Jan (1992). *Det statliga kommitté- väsendet: kunskap, kontroll, konsensus*. Stockholm: Statsvetenskapliga institutio- nen, Stockholms universitet.
- Juhlin, Mariell, Åsa Karlsson och Andreas Pistol (2014). "Ekonomisk metodkvalitet inom statens offentliga utredningar". Arena Idé och Ramböll, Stockholm.
- Lemne, Marja och Göran Sundström (2018). "Därför är det nödvändigt att se över sta- tens utredningar". *DN Debatt*, 8 juli.
- Lindvall, Johannes, Hanna Bäck, Carl Dahlström, Elin Naurin och Jan Teorell (2017). *SNS Demokratirapport 2017. Samverkan och strid i den parlamentariska demokratin*. Stockholm: SNS Förlag.
- Lindvall, Johannes och Bo Rothstein (2006). "The fall of the strong state". *Scandinavian Political Studies*, 29(1): 47–63.
- Lundberg, Erik (2015). "Injured but not yet dead: A bottom-up perspective on the Swedish governmental commis- sions". *International Journal of Public Administration*, 38(5): 346–354.
- Meijer, Hans (1956). *Kommittépolitik och kom- mittéarbete: det statliga kommittéväsen- dets utvecklingslinjer 1905–1954 samt nuvarande funktion och arbetsformer*. Lund: Gleerups.
- Meijer, Hans (1969). "Bureaucracy and poli- cy formulation in Sweden". *Scandinavian Political Studies*, 4: 103–116.
- Nyman, Torkel (1999). *Kommittépolitik och parlamentarism: Statsminister Boström och rikspolitiken 1891–1905: en stu- die av den svenska parlamentarismens framväxt*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Petersson, Olof (2016). "Rational politics. Commissions of inquiry and the referral system in Sweden". Kapitel 48 i Pierre, Jon (red.). *The Oxford Handbook of Swedish Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Premfors, Rune (1983). "Governmental com- missions in Sweden". *American Behavioral Scientist*, 26(5): 623–642.
- Riksdagens konstitutionsutskott 2016/17: KU10.
- Riksdagens konstitutionsutskott 2017/18: KU10.
- Riksrevisionen (2004). *Förändringar inom kommittéväsendet*. RiR 2004:2. Stockholm: Riksdagstryck.
- Rowe, Mike och Laura McAllister (2006). "The roles of commissions of inquiry in the policy process". *Public Policy and Administration*, 21(4): 99–115.
- SOU 1995:135. *Ubåtsfrågan 1981–1994*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2010:80. *Skolan och ungdomars psykosociala hälsa* av Jennie C. Ahrén. Stockholm: Fritzes.
- Zetterberg, Kent (1990). "Det statliga kommittéväsendet". I *Att styra riket – regeringskansliet 1840–1990*. Stockholm: Allmänna förlaget. S. 284–309.