Studier
och
debatt
1972:3
Studieförbundet
Näringsliv och
Samhälle

Statens Ostyriga Utredande

SNS

Betänkande om kommittéväsendet

av Göran C-O Claesson

Statens Ostyriga Utredande

Studier och debatt
1972:3
Studieförbundet
Näringsliv och Samhälle

Statens Ostyriga Utredande

Betänkande om kommittéväsendet
av Göran C-O Claesson

Studier och debatt

utges av Studieförbundet Näringsliv och Samhälle
Sköldungagatan 2 · 114 27 Stockholm · Telefon 08/23 25 20
Postgiro 35 62 60-0

Nr 3 1972 · 20:e årg.

© Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

Tryckt hos Nermans Trycksaker, Karlstad 1972

SNS — STUDIEFÖRBUNDET NÄRINGSLIV OCH SAMHÄLLE

är en ideell sammanslutning av enskilda personer inom svenskt näringsliv, fristående från politiska partier och intresseorganisationer. Genom vetenskaplig forskning, konferenser samt studier och debatt i lokala grupper vill SNS sprida kunskap om ekonomiska och sociala förhållanden, stimulera till positiva insatser i arbets- och samhällsliv och till individuella ställningstaganden i den allmänna debatten.

Innehåll

FÖRORD 7

1 ETT FÖREMÅL FÖR HÖGAKTNING OCH KRITIK 9

1.1 Den svenska lösningen 9
1.2 En trefaldig uppgift 11
1.3 Den principiella konstruktionen 13
1.4 Det ständigt kritiserade systemet 19
1.5 Ett försök till samlad granskning 22

2 UTGÅNGSMATERIAL OCH UPPLÄGGNING 26

3 ÖVERBLICK 35

3.1 Kommittéernas uppgifter 35
3.2 Ett expanderande system 39
3.3 De officiella kostnaderna 45
3.4 Den totala kostnaden? 48
3.5 Kommittéernas storlek och sammansättning 53
3.6 Varför SOU-kommitté 57

4 TILLSÄTTANDE OCH DIREKTIV 62

4.1 Från idé till kommitté 62
4.2 Ett exempel på direktiv 65
4.3 Instrument för samordning och slutsatsstyrning? . 71
4.4 De direktivlösa kommittéerna 83
4.5 En ström av utspel? 85
4.6 Oberoende utredning eller politiskt verktyg? 88
4.7 Respekten för direktiven 91

5 DE MEDVERKANDE 94

5.1 Utvecklingen 94
5.2 Mångsysslerlet 98

5.3 Ordförande 99
5.4 Ledamöter 102
5.5 Experter 108
5.6 Sekreterare 111
5.7 Arbetslaget 116

6 ARBETET I KOMMITTÉN 123

6.1 De oskrivna direktiven 123
6.2 Inflytande från intressegrupper 133
6.3 Departementsinstruktioner om planeringen 136
6.4 Kommitténs planering av arbetet 139
6.5 Arbetsgången 142
6.6 Rapporteringen 145
6.7 De intervjuades allmänna synpunkter 148

7 SLUTSATSER 151

7.1 Ideal och verklighet 151
7.2 Projektrapporteringen 152
7.3 Katalog över utredningsformer 157
7.4 Styrningen 160
7.5 Kommittékonstruktionen 164
7.6 Katekes för nybörjare 169
7.7 Sekretariatet 171
7.8 Storstädning 175
7.9 Regeringens centrala ansvar 177
7.10 Maktproblemet 181

BILAGA 1
En kavalkad av reformförslag 184

BILAGA 2
Projekt som ej behöver vara SOU-kommittéer 205

Förord

Det statliga kommittéväsendet har länge utgjort en av de viktigaste länkarna i den politiska beslutsprocessen. Stora samhällsreformer har regelbundet förberetts av kommittéer vilkas betänkanden publicerats i den bekanta serien Statens Offentliga Utredningar.

Genom kommittéväsendet har olika intressegrupper och även oppositionspartierna givits möjlighet att få insyn i och påverka beredningen av reformer som berör dem. En av de främsta arbetsuppgifterna för många av näringslivets organisationer är t ex att genom representanter i kommittéer och på andra sätt bevaka medlemmarnas intressen i frågor som är under utredning. Kommittéväsendet har utan tvekan uppskattats av intresseorganisationerna liksom av riksdagsmännen. Det har utbildats en idealföreställning om det, och regeringen utsätts för kritik när dess handlande anses avvika från denna idealföreställning. Kunskaperna om hur det i praktiken fungerar är dock överraskande nog begränsade.

Detta "betänkande om kommittéväsendet" beskriver och analyserar kommittéväsendet idag. Författaren, *Göran C-O Claesson,* kom i kontakt med kommittéväsendet redan på 50-talet då han på uppdrag av SNS studerade samtliga statliga branschutredningar under efterkrigstiden. Han har sedan följt det först som författare av remissyttranden och därefter som sekreterare i två statliga utredningar.

Bokens titel "Statens Ostyriga Utredande" antyder att verkligheten inte stämmer med idealföreställningen och att det finns behov av reformer. Sådana diskuteras i ett avslutande kapitel.

Boken är emellertid inte bara ett betänkande avsett att läsas av rationaliseringsexperter och studerande i statskunskap. Den är också ett slags handbok, tillägnad alla de tusentals människor som i Organisations-Sverige behöver kunskap om det statliga utredandets villkor.

Denna bok skulle inte ha kunnat komma till stånd om inte en rad personer varit vänliga att lämna upplysningar och synpunkter. Ett

stort antal personer har intervjuats och flera av dessa har varit så intresserade att de även yttrat sig över olika textavsnitt. Några erfarna utredare, landshövding Per Eckerberg, fil. dr Erik Höök i finansdepartementet, fil. dr Rudolf Meidner hos LO och riksdagsman Anna-Greta Skantz, har deltagit i överläggningar om studiens uppläggning och resultat och därvid kommit med viktiga påpekanden och uppslag. SNS och författaren framför här ett varmt tack till alla som på olika sätt hjälpt till. Ingen av dessa personer har givetvis något ansvar för det bruk författaren har gjort av den information och de synpunkter han erhållit.

På SNS kansli har Anders Sandström assisterat författaren vid materialinsamling och intervjuer.

Stockholm i november 1972

Göran Albinsson
Verkställande direktör i SNS

1 Ett föremål för högaktning och kritik

1.1 Den svenska lösningen

Det hör till läroboksskunskaperna att Sveriges statliga myndigheter är underställda Kungl. Maj:t, dvs regeringen som kollektiv. De är inte underordnade respektive departement eller departementschefer. Den svenska statsförvaltningen är kabinettstyrd, inte ministerstyrd.

Det hör också till läroböckernas standardinnehåll att de svenska departementen är små jämfört med ministerierna i de flesta jämförbara länder. De är små därför att praktiskt taget all löpande förvaltning ligger på de kabinettstyrda verken — men inte bara därför. De är små också därför att mycket av det utvecklingsarbete som utomlands drivs inom ministerierna i Sverige lagts på något som omväxlande kallas "utredningsväsendet" och "kommittéväsendet".

Såvitt framgår av denna läroboksbild har alltså den svenske departementschefen jämförelsevis små resurser i sin egen stab för att utarbeta underlag för mera omfattande reformprojekt. Han saknar vidare möjligheten att genom utövande av befälsrätt avdela personal inom de statliga verken för sådana projekt.

Departementschefen kan givetvis föreslå kabinettsbeslut om utökning av staben eller ändrade dispositioner i något verk. Departement och verk har emellertid sin storlek och inriktning reglerad av instruktioner som går tillbaka på Riksdagens vilja. Den svenska lösningen enligt denna systembeskrivning är det som omväxlande kallas att "tillkalla sakkunniga", "tillsätta en utredning", "utse en kommitté".

Nu är förvisso inte en för speciella ändamål tillsatt kommitté något unikt för Sverige. Sådana kommittéer förekommer i flera andra länder. Större kommittéprojekt i Sverige har — eller får — ibland direkta motsvarigheter i de nordiska grannländerna. Problem inom näringslivet studeras i många länder av brett sammansatta

kommittéer. Ad hoc-kommittéer under amerikanska kongressutskott verkar ofta ha uppgifter som påminner om de svenska kommittéernas. Det förekommer att svårare problem i Storbritannien behandlas i så kallade Royal Commissions vilka avger officiella betänkanden.

Antalet Royal Commissions uppgår emellertid inte ens till 30 för hela detta århundrade när enbart antalet igång varande svenska kommittéer uppgår till närmare 300. Kommittébetänkandena i Sverige — de 120—150 böcker som serien Statens Offentliga Utredningar frambringar varje år — verkar inte ha någon lika omfattande motsvarighet i utlandet. Det förefaller som om förberedandet av reformer utomlands i huvudsak är en departements- och verksangelägenhet. Det tycks med andra ord ligga något i läroboksbilden av den offentliga kommittén som en speciellt svensk lösning även om vi måste vara medvetna om att det saknas sådana jämförande studier som exakt avslöjar hur svensk lösningen i själva verket är.

Den offentliga kommittén är alltså en viktig del av den politiska föreställningsvärlden i Sverige. Riksdagen hemställer hos Kungl. Maj:t om ny utredning eller nya uppgifter till redan pågående utredningar i ett 40-tal fall per år. Regeringen tillsätter 70—80 sådana projekt per år. Uppdraget att medverka i dem är eftersökt. Olika intressegrupper protesterar när de inte bereds plats. Oppositionspartier blir bekymrade när viktigare reformer handläggs utan "statlig utredning". Viktigare reformer skall förberedas av kommittéer vilkas betänkanden publiceras i SOU-serien.

Systemet med offentliga kommittéer är alltså föremål för uppskattning — för att inte säga högaktning. SOU har kommit att symbolisera grundlighet och tillkämpad enighet. Detta har varit temat i många officiella uttalanden, t ex detta:

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

Uttalandet gjordes på regeringens vägnar 1964 av dåvarande statsministern, Tage Erlander. Han framhöll "att det i praktiken torde vara svårt att finna något 'väsentligt reformförslag', som inte grundas på offentligt material, som regel — men inte nödvändigtvis — i form av betänkanden från en parlamentariskt sammansatt utredning".

Den svenska lösningen har emellertid också kritiserats, och det är betecknande att Erlanders uttalande, liksom många liknande officiella uttalanden om kommittéväsendet, gjorts som svar på kritik.

1.2 En trefaldig uppgift

Den 27 maj 1971 riktade Riksdagens Revisorer en framställning till Konungen, innehållande kritik av kommittéväsendet och reformförslag. Inledningen till denna framställning beskriver kommittéväsendets konstruktion och uppgifter på följande sätt:

> För den svenska samhällsutvecklingen har kommittéväsendet varit av stor betydelse. Dess värde torde ha legat framför allt däri, att förutsättningar har skapats för en systematisk genomgång och bedömning av de frågor som aktualiserats av behovet att anpassa samhällsverksamheten efter ändrade förhållanden. Detta har i sin tur medfört att innehållet i det material som ställts till statsmakternas förfogande för att tjäna som underlag för deras beslut i berört avseende har kommit att präglas av saklighet och objektivitet, vilket skänkt det fortgående reformarbetet en fast grund. Genom att kommittéerna ofta haft ett parlamentariskt inslag har det vidare blivit möjligt att ge reformarbetet en bredare förankring och fånga in uppfattningar hos skilda medborgargrupper. Den belysning av tillståndet inom olika samhällsområden som kommittébetänkandena i allmänhet förmedlat har också varit av värde, bl a från forskningssynpunkt.

Samma tankegång har utvecklats något mera i detalj av grundlagberedningen. Det skedde i ett yttrande över en granskningspromemoria (nr 13/1970) som Riksdagens Revisorer ägnat kommittéväsendet. Uttalandet löd:

> Det arbete som bedrivs inom de statliga utredningskommittéerna är ett viktigt inslag i förberedelserna för de politiska organens beslut. Som promemorieförfattaren framhåller, tillhör kommittéarbetet beredningen av regeringsärendena inför avgörandena i statsrådet. I vårt land har den praxis utbildats att kommittéarbetet omfattar inte bara insamling och bearbetning av fakta utan även ställningstaganden i frågor av omdömeskaraktär, däribland frågor som betraktas som politiska. I enlighet härmed är det inte bara statstjänstemän och andra rena experter som deltar i kommittéarbetet utan även politiker, företrädare för intresseorganisationer och andra 'lekmän'. I många fall har en kommitté fungerat som forum för kompromisser mellan skilda meningsriktningar.
>
> Grundlagberedningen anser att det har varit till fördel för utvecklingen att kommittéarbetet i enlighet med det sagda har omfattat även moment av 'politisk' art. Att 'lekmän' har tagit del i kommittéarbetet har säkerligen varit nyttigt inte bara däri att de har svarat för det politiska bedömandet utan också däri att de har ställt sina kunskaper till förfogande, kunskaper som i många fall har varit i särskilt hög grad praktiskt grundade. Beredningen vill också framhålla att medverkan av riksdagsledamöter och organisationsföreträdare har bidragit till att partierna och organisationerna redan under utredningsarbetets gång har kunnat informeras fortlöpande och kunnat inverka på utredningsarbetet genom att få sina synpunkter framförda.

Enligt grundlagberedningens framställning ger alltså kommittéarbetet ett tillfälle för oppositionen och olika intressegrupper att påverka regeringen liksom för regeringen att binda upp tänkbara kritiker. Kommittéverksamheten skall inte bara kartlägga fakta — den skall även kartlägga opinioner, testa deras styrka och innehålla ett ibland ganska stort mått av förhandlingar.

Grundlagberedningen, själv en statlig kommitté, har därmed angivit tre uppgifter för kommittéväsendet, nämligen att

kartlägga fakta
åstadkomma en dubbelriktad kommunikation mellan regeringen och andra grupper
vara ett forum för förhandlingar

Någon nämnvärd oenighet om dessa uppgifter har inte kunnat

noteras i den offentliga debatten. Ändå innebär dessa uppgifter att det svenska samhället har ett inslag av en så debatterad företeelse som samregerande och ett inslag av en så kontroversiell företeelse som ett korporativt styrelseskick.

1.3 Den principiella konstruktionen

Kommittéarbetet är en del av den verksamhet som "beredningen av regeringsärendena" utgör. Det finns två huvudlinjer för denna beredning. Den ena, föreskriven i regeringsformen, innebär att ärendet bereds inom ett departement. Den andra innebär att en eller flera sakkunniga tillkallas. Därvid meddelar regeringen offentligt de sakkunnigas uppgift och i allmänhet även direktiv för arbetet, dvs en fylligare bakgrunds- och uppgiftsbeskrivning. Formellt är dessa direktiv ett anförande till statsrådsprotokollet av det statsråd som bemyndigas tillkalla de sakkunniga.

Sådan beredning — här kallad utredning — verkställes alltså inte bara av kommittéer utan även av tjänstemän inom departementen. Det förekommer vidare att Kungl. Maj:t lägger utredningsuppdrag på myndigheterna, som dessutom själva internt driver utredningar. Statskontoret ägnar t ex den statliga personalorganisationen ett omfattande projekt som totalt budgeterats till 20 miljoner kronor inklusive initialkostnader för att genomföra de förslag som framkommer under projektets gång. Det kan i detta sammanhang nämnas att tillkomsten av Riksskatteverket bl a motiverades med (prop. 1970:55) att detta fackorgan skulle verkställa utredningar varigenom behovet av särskilda utredningar inom skatteväsendet skulle minska.

Den statliga utredningsverksamheten är alltså inte begränsad till kommittéväsendet. Någon sammanställning av den totala utredningsverksamhetens omfattning i kostnader och personer finns veterligen inte, och givetvis uppstår besvärliga gränsdragningsproblem om denna omfattning skall beräknas.

Även den utanför kommittéväsendet bedrivna utredningsverksamheten har sina problem och kan motivera en översyn. Här ägnar vi emellertid huvuddelen av uppmärksamheten åt just kommittéväsen-

det. De grundläggande bestämmelserna om detta finns i kommittékungörelsen. Dess inledande paragraf definierar *kommitté* på följande sätt. Det är "kommitté, kommission eller sakkunnig, som för utredning av viss fråga av Kungl. Maj:t förordnats eller jämlikt Kungl. Maj:ts bemyndigande av departementschef eller myndighet tillkallats".

Avgörande för verksamhet enligt kommittékungörelsen är alltså inte att den drivs i kommittéform — även en ensam sakkunnig brukar dock ha sekreterare och kan ibland ha en stab av experter — utan att den drivs enligt beslut direkt eller indirekt av regeringen om ett specialprojekt utanför existerande departement och myndigheter. Ordet kommitté betecknar därför i fortsättningen varje projekt som tillsatts enligt kommittékungörelsen, även s k enmansutredningar. I denna skrift är dock intresset främst inriktat på de brett sammansatta kommittéerna som ett av instrumenten för beredningen av regeringsärendena.

Kommittékungörelsen utfärdades 1946 (nr 398). Den har ändrats några gånger därefter. Den mest genomgripande ändringen (1951:80) innebar att bestämmelser om skyldighet att uppgöra och följa en arbetsplan infördes. Längre fram behandlas kommittéernas verkliga planering.

Även utanför kommittékungörelsen finns det bestämmelser som i något hänseende gäller kommittéväsendet. Det är främst bestämmelser om anlitande av Statistiska Centralbyråns utredningsinstitut för specialundersökningar (Kungl. Maj:ts cirkulär 1966:750), om delegering till OA, dvs Statsdepartementens Organisationsavdelning, av vissa administrationsfrågor (departementsinstruktionen) samt anvisningar om språkbruk (Riksdagens) och typografi (AB Allmänna Förlaget). En sammanfattning av gällande bestämmelser finns i "Handledning för kommittépersonal i administrativa frågor" (OA-anvisningar mars 1972).

Nedan återges innehållet i nu gällande bestämmelser och anvisningar utan angivande av författning i varje särskilt fall.

Enligt de grundläggande bestämmelserna skall en kommitté inleda sitt arbete med att göra upp en plan för sitt arbete och överlämna

denna plan till vederbörande departementschef. Kommittén kan sedan uppta sitt arbete enligt planen. Om kommittén vill ändra sin plan, skall den anmäla ändringen till departementschefen. Kommittén är därefter fri att driva sitt arbete enligt den ändrade planen såvida inte departementschefen har invändningar att göra.

När kommittén drar upp eller ändrar sin plan, är den skyldig tillse att arbetet inte medför större kostnad för statsverket än som är nödvändigt. Omfattande eller kostsamma statistiska eller andra förberedande undersökningar får inte sättas igång utan departementschefens medgivande. Anhållan om ett sådant medgivande bör åtföljas av uppgifter om undersökningens syfte samt planerade omfattning, uppläggning och kostnader.

Kommitténs ställningstagande och förslag betraktas som det väsentliga. Historik, redogörelse för det aktuella läget och jämförelse med utländska förhållanden skall användas bara när det behövs för att belysa ställningstagandena och förslagen. På samma sätt bör kommittén inskränka redovisningen av statistiskt material till sådant som ger det nödvändiga underlaget för analysen, ställningstagandena och förslagen. Överhuvudtaget bör ett betänkande inte göras mera vidlyftigt än vad ämnet motiverar.

Tryckning av kommittébetänkande fordrar tillstånd av departementschefen och skall föregås av samråd med Allmänna Förlaget.

I samband med att departementen beräknar sina kostnader tillfrågas respektive kommittéer om vilka kostnader de beräknas få under de två kommande budgetåren, i allmänhet uppdelade på arvoden, resor och övrigt. Beräkningarna används som ett underlag när departementens kostnader beräknas.

Kommittén skall avge en kortfattad årsrapport till departementschefen. Denna rapport trycks i den årliga Riksdagsberättelsen, och kommittérapporteringen utgör praktiskt taget hela innehållet i denna.

I kommittéväsendet används flera kategorier av medverkande, som här av utrymmesskäl ägnas en förenklad beskrivning. Till att börja med är det sådana medverkande som namnges i Riksdagsberättelsen. Det är män i 92 procent av fallen.

Ordförande

Vanligast är att en landshövding, generaldirektör eller annan ledare inom statsförvaltningen ägnar deltid åt en kommitté genom att leda sammanträden. Periodvis kan arbetstiden öka, främst i slutstadiet av ett betänkande. Även heltidsanställda ordförande förekommer.

Ordföranden förordnas av vederbörande departementschef efter bemyndigande från Kungl. Maj:t i samband med att kommittén tillsätts. 96 procent av ordförandena är män.

Ledamot

Ordföranden presiderar i en krets av "sakkunniga" eller "ledamöter". Det är denna krets av personer som utgör den egentliga kommittén eller "de sakkunniga", som språkbruket är i kungörelse och tillsättningsbeslut. Det är således dessa personer, ordföranden och ledamöterna, som har fått utredningsuppdraget och ansvarar för dess fullgörande. Det är ledamoten som "skriver på" betänkandet eller uttrycker reservation mot detta eller mot någon punkt. Ledamöterna förordnas av departementschefen.

Man talar vanligen om fyra huvudgrupper av ledamöter i kommittéväsendet, därmed inte sagt i varje kommitté. Dessa huvudgrupper är riksdagsmän, representanter för partsorganisationer eller intressegrupper, statstjänstemän och oberoende specialister.

En ledamot förutsätts i allmänhet medverka genom att ta del av sammanträdeshandlingar och delta i sammanträdena. Medverkan kan i vissa fall kräva betydande arbetstid. Även anställning av ledamöter förekommer på deltid eller heltid.

Expert

Det bör observeras att "sakkunniga" och "expert" formellt är två olika saker i kommittéväsendets språkbruk. "Sakkunnig" är synonym för ledamot, dvs en av dem som ansvarar för att arbetet enligt direktiven fullgörs. Experten, däremot, har i regel genom departe-

mentschefens förordnande ställts till kommitténs *förfogande*. Det är kommittén som lägger uppdrag på experten, och kommittén har frihet att utnyttja det material experten åstadkommer eller att låta bli.

I praktiken är inte alltid gränsen skarp. Det är t ex vanligt att specialister från partsorganisationerna utses till experter varvid deras position vid förhandlingarna inte behöver skilja sig från ledamöternas. Det är också vanligt att experterna är med på alla kommittésammanträden. I princip skall dock experterna tillföra kommittén sakkunskap och arbetsinsatser som inte kan åstadkommas inom kommittén. Även departementstjänstemän utses till experter. Detta skapar ytterligare ett förbindelseled mellan departementet och kommittén.

Även experterna anlitas i regel på deltid men heltidsanställningar är vanliga. Heltidsanställda experter fungerar i praktiken ofta som förstärkning av sekretariatet.

Sekreterare

Varje kommitté har en sekreterare, större kommittéer ofta en eller flera biträdande sekreterare. Även denna personal förordnas i regel av departementschefen efter formellt bemyndigande av Kungl. Maj:t. Sekreterarna är i allmänhet statstjänstemän som för uppdragets skull är lediga från en ”bottentjänst” i statsförvaltningen. Även utifrån kommande sekreterare förekommer.

Sekreteraruppdraget kräver i allmänhet heltid men det förekommer att uppdraget sköts vid sidan av ordinarie anställning. Det förekommer också, speciellt under överlappningsperioder när en sekreterare övergår från en kommitté till en annan, att en person är sekreterare i två kommittéer.

Förutom de medverkande som namnges i Riksdagsberättelsen finns följande kategorier.

Arbetsbiträde

Beteckningen arbetsbiträde används för två olika personalkategorier. En person som fullgör utredande uppgifter, t ex underställda en

expert eller förstärkande sekretariatets utredningskapacitet, kan kallas "tillfälligt anlitat arbetsbiträde av kvalificerad art". En person som betecknas "arbetsbiträde" utan närmare specifikation fullgör kontorsuppgifter som maskinskrivning, siffergranskning, expediering o dyl. Båda kategorierna anställs av departementschefen eller, efter dennes bemyndigande, av kommittén.

Övriga

Då en kommittés sekretariat är förlagt till ett departement eller ett statligt verk, är det vanligt att departementets skriv- och vaktmästeripersonal hjälper till vid toppbelastningar. Härtill kommer att personalkategorier av olika slag kommer att arbeta för sådana kommittéer som lägger ut större undersökningsuppdrag på institutioner och konsultföretag. Slutligen bör erinras om att ledamöterna, i synnerhet partsrepresentanterna, och vissa experter ofta förstärker sin insats i utredningen genom att anlita egen personal. Kommittéväsendet använder alltså betydligt mer personal än den som står på kommittéernas lönelista.

De flesta i kommittéarbetet engagerade personer, ledamöter och experter erhåller s k *dagarvoden*. Dagarvoden utgår för varje dag då kommittésammanträde eller sammanträde i kommittéutskott äger rum. Dagarvode skall dessutom utgå för varje dag under vilken ledamoten eller experten arbetar för kommittén på egen hand. Sådana dagar kallas hemarbetsdagar.

Oftast tillämpas en schablonregel enligt vilken den medverkande anses ha haft tre hemarbetsdagar för varje sammanträde och följaktligen erhåller fyra dagarvoden. Även fyra hemarbetsdagar för varje sammanträde förekommer som schablonregel, och ännu fler dagar kan förekomma i samband med resor till internationella kommittésammanträden. Det har vidare någon gång förekommit att ordföranden jämfört med övriga ledamöter erhållit betydligt fler dagarvoden per sammanträdesdag. Dagarvodet uppgår sedan den 1 juli 1971 till 55 kr för ordförande och 35 kr för övriga. Ett endagssammanträde kan alltså inbringa 140 kr för en "menig" och 220 kr

— i enstaka fall betydligt mer — för en ordförande.

För den personal som anlitas på heltid finns olika ersättningsformer. Den ömsesidiga uppsägningstiden är en månad.

När institutioner och konsultföretag anlitas, vilket får ske efter medgivande av Kungl. Maj:t eller departementschef, kommer en rad olika personalkategorier att medverka i utredningsarbetet. Specialundersökningar utförs inom respektive institutioner och konsultföretag. Den egentliga kommittépersonalen arbetar i lokaler som ställts till förfogande inom respektive departement eller inom ämbetsverk. För kommittéernas räkning har byggnadsstyrelsen dessutom hyrt särskilda lokaler på olika håll.

Det kännetecknande för den nu refererade konstruktionen av kommittéväsendet är dels att departementen har en närmast total handlingsfrihet då det gäller att välja olika typer av kommittékonstruktioner, dels att varje kommitté har både möjligheter att vara oberoende och stor handlingsfrihet då det gäller att organisera arbetet. I stort sett har det rått enighet om denna konstruktion, i varje fall dess grundläggande drag.

1.4 Det ständigt kritiserade systemet

Enigheten om kommittéväsendets uppgifter och grundläggande konstruktion har inte fredat systemet från kritik. 1923 genomförde finansminister Thorsson den berömda "kommittéslakten". Då skars de sammanlagda kommittékostnaderna ned med 80 procent genom en drastisk reduktion av antalet kommittéer. Kostnaderna kom då att underskrida 1 miljon kronor. Stora besparingsaktioner genomfördes även 1928 och 1938.

Efter den tiden har kommittéväsendet varit en ständig inspirationskälla för reformförslag, delvis ofta återkommande reformförslag. I bilaga 1 återges kortfattat viktigare förslag och av dem föranledda bestämmelser. Här lämnas några glimtar från denna reformdiskussion.

Kommittéernas antal och storlek liksom SOU-betänkandenas tjocklek har varit utgångspunkt för många kommentarer och reform-

förslag. Temat har då varit lägre kostnader och mindre "vidlyftighet".

En framstöt på detta tema gjordes t ex av Riksdagens Revisorer 1948. Statskontoret tillstyrkte och föreslog en översyn av kommittéväsendet. Riksdagen anhöll om en sådan översyn, och regeringen överlämnade ärendet till den pågående rationaliseringsutredningen. Både denna utredning och trycksakskommittén utvecklade likartade synpunkter. Rationaliseringsutredningens konkreta reformförslag kom att gälla bestämmelser om planering, och 1951 kompletterades den tidigare nämnda kommittékungörelsen med sådana bestämmelser. Varje kommitté skall enligt kungörelsen börja sitt arbete med att göra upp en arbetsplan som lämnas till departementschefen. Avvikelse från planen får inte göras utan meddelande till departementschefen. Hur dessa bestämmelser kommit att tillämpas i verkligheten är en annan historia.

Ett vanligt tema för reformförslag har varit större effektivitet i kommittéarbetet. Detta tema hade t ex några förslag 1958 av SNS arbetsgrupp om branschrationalisering. Gruppen föreslog bland annat att utredningsarbetet i snävare mening, alltså faktainsamling och analys, skulle skiljas från värderingsdiskussionen. Samma tanke har uttryckts vid flera andra tillfällen, t ex i en socialdemokratisk motion 1968. SNS-gruppen föreslog också att arbetet tidigt skulle inriktas på en närmare behandling av tänkbara förslag.

1967 föreslog en arbetsgrupp inom statsrådsberedningen att kommittéerna skulle inleda sitt arbete med en ingående diskussion av direktiven och redovisa denna diskussion. De borde därefter lägga upp arbetet så att viktigare alternativa reformförslag blev ingående behandlade. Även tidsramar och gemensamma lokaler har föreslagits i effektivitetssyfte, och det är förslag som i regel har tillstyrkts eller mött förståelse. De har också förverkligats i viss utsträckning.

Det finns däremot ett ständigt återkommande förslag som inte förverkligats. Redan 1935 ansåg en officiell statlig utredning att samordningen och ledningen av kommittéväsendet krävde en kommitté-avdelning i Kungl. Maj:ts kansli. En utredning av kommittéväsendet 1946 ledde till samma förslag som då i princip tillstyrktes av finansministern. 1949 års rationaliseringsutredning gick på samma linje

men föredragande departementschefen föreslog i stället ökad arbetshjälp åt de konsultativa statsråden samt delegering av vissa uppgifter till Statsdepartementens Organisationsavdelning.

Idén om en särskild kommittéenhet dök upp igen i en folkpartimotion 1954, i författningsutredningen 1958 och i den nämnda socialdemokratiska motionen 1968, alla avstyrkta under riksdagens utskottsbehandling.

Riksdagens Revisorer ägnade kommittéväsendet en ingående granskning 1970 och föreslog efter denna bl a att en statsdepartementens kommittéavdelning borde övervägas. Denna skulle biträda departementen vid bedömningen av om en kommitté behövde tillsättas och granska departementens utkast till direktiv. Vidare skulle avdelningen biträda vid departementens rekrytering av medverkande. Gentemot kommittéerna skulle avdelningen medverka vid planeringen samt ge råd om specialundersökningar och tryckfrågor.

Grundlagberedningen reagerade negativt på förslaget. Den menade att departementen, med statsrådsberedningen som samordnande instans, måste ha ansvaret för att tillsätta kommittéerna och utfärda direktiven för dem. Riksrevisionsverket påpekade att samordningsfrågor handläggs av statsrådsberedningen och att dessa frågor inte skulle få en bättre lösning genom att en särskild avdelning inrättades. Statskontoret framhöll att samordning beträffande val av utredningsform, direktiv och val av personer måste ses som ett led i den allmänna samordningen mellan departementen och därmed åvila statsrådsberedningen. Statskontoret avstyrkte därför en särskild avdelning. På samma linje gick också departementsutredningen.

Riksdagens Revisorer upprepade sitt förslag i en skrivelse till Konungen 1971 och framhöll därvid att det självfallet var just statsrådsberedningen som enligt förslaget skulle förstärkas med en kommittéavdelning. Revisorerna menade att det skulle vara till stor hjälp för de enskilda departementen om de kunde repliera på ett för ändamålet speciellt inrättat organ inom statsrådsberedningen med biträdande och betjänande uppgifter. Detta organ borde ställas under ledning av ett konsultativt statsråd. Därigenom skulle skapas en sammanhållande länk mellan departementen i kommittéfrågor utan att departementschefernas politiska ansvar träddes för nära.

Någon åtgärd från regeringens sida med anledning av riksdagsrevisorernas granskning och förslag har inte märkts utåt. Inte heller har märkts någon åtgärd med anledning av en skrivelse som Industriförbundet riktade till statsministern den 21 augusti 1970 med en rad kritiska observationer och krav.

I denna skrivelse påstods att snäva direktiv, som förhindrar behandling av olika alternativ, blivit allt vanligare. Förbundet krävde direktiv som gör allsidiga och förutsättningslösa utredningar möjliga. Vidare påtalades att intresseorganisationernas och riksdagens representation i kommittéerna minskar samtidigt som allt fler utredningar verkställes internt inom departementen. Här krävdes en sådan sammansättning av kommittéerna att sakkunnighet och objektivitet garanteras. Bland de kritiska observationerna i övrigt kan nämnas att Industriförbundet med flera exempel ville visa att remissförfarandet missbrukas eller förbigås och att remissinstansers opinion negligeras.

Kritik på den sistnämnda punkten blossade åter upp när regeringen framlade proposition om reklamskatten trots avstyrkande från 38 av 39 remissinstanser.

1.5 Ett försök till samlad granskning

Vad kan vi nu hämta ur den trettiofemåriga kritik som refererats i det föregående avsnittet? Replikväxlingen mellan Riksdagens Revisorer och Statskontoret ger en ledtråd.

Riksdagens Revisorer är ett Riksdagens kontrollorgan och Statskontoret ett av den svenska statsförvaltningens specialistorgan för administration. Dessa organ har både anledning och kompetens att lyssna på varandra och att förstå varandras budskap.

Så granskar revisorerna kommittéväsendet, ett system av tillfälliga projekt som är ett av de viktigaste leden i den av staten drivna reformverksamheten. Granskningen visar bl a att de allra flesta av närmare 300 utredningsprojekt drivs utan föreskriven plan för arbetet, att samordningen mellan dem är i stora delar obefintlig, att en femtedel av dem pågått längre än fem år och att kostnaderna för verksamheten ökat flera gånger om under den senaste tioårsperioden.

Mot denna bakgrund utarbetas en rad förslag, bl a att "Kungl. Maj:ts kansli" skall utrustas med en särskild avdelning för att åstadkomma en bättre samordning och administrativ ledning av verksamheten.

Statskontoret avstyrker den föreslagna avdelningen med hänvisning till att statsrådsberedningen skall ha de angivna uppgifterna i samspel med departementen. Revisorerna svarar att det framgår av deras framställning att den föreslagna avdelningen avsågs tillhöra just statsrådsberedningen.

När två specialistmyndigheter behandlar en verksamhet, som tydligen har allvarliga problem från styrnings- och kontrollsynpunkt, bär det sig alltså inte bättre än att de talar förbi varandra. Just detta att granskare av kommittéväsendet talar förbi varandra verkar att vara kännetecknande för den återkommande men tämligen resultatlösa kritiken.

En kritiker går skarpt tillrätta med företeelser som han anser vara exempel på otillbörlig styrning, vilken förhindrat en allsidig och förutsättningslös prövning. En annan kritiker påtalar brist på styrning och menar att denna brist försvårar den allsidiga och förutsättningslösa prövningen.

Förslag om service åt departementen för att underlätta deras val av medverkande avvisas med motiveringen att departementen måste välja medverkande. Förslag om service åt kommittéerna för att underlätta deras beredning av utläggningsärenden avvisas med motiveringen att kommittéerna skall ansvara för sina arbetsformer. Förslag om tidsgräns för utredningar avvisas med motiveringen att utredningar ofta uppmanas att skynda sig. Förslag om planeringshjälp åt kommittéerna, av vilka det övervägande flertalet inte uppgör någon plan, avvisas med motiveringen att planeringen är en viktig uppgift för kommittéerna.

Granskarna verkar att ha talat förbi varandra eftersom de inte riktat uppmärksamheten mot *samma* uppgifter för kommittéväsendet. Större delen av kritiken har gällt utredandet i trängre mening, dvs kartläggningen av fakta och den sakliga analysen. De flesta reformförslagen har gällt åtgärder för att förbättra effektiviteten i just denna verksamhet och har ofta varit inspirerade av utrednings-

verksamhet som drivs i andra former, t ex av forskningsinstitut. Koncentrationen på effektiviteten vid fullgörandet av *en* uppgift har lett till att reformförslagen till sitt innehåll eller genom det sätt varpå de uttryckts har skapat oro bland dem som tycker att de andra två uppgifterna är viktigast. Kritiker och försvarare har fått rika tillfällen att tala förbi varandra.

Det har de även i de fall kritiken gäller kommittéväsendet som instrument för kommunikation och förhandling. Kritik på temat minskande inslag av riksdagsmän och intressegruppsrepresentanter kan t ex bemötas med krav som måste uppfyllas för att kartläggningsarbetet skall kunna drivas effektivt. Reformarbete då det gäller kommittéväsendet har alltså goda utsikter att köra fast oavsett i vilken ända man börjar.

Härtill kommer att en granskning från utredningstekniska och administrativa synpunkter nästan alltid verkar att vara mindre angelägen än de sakfrågor som någon viktig kommitté just då skall behandla. För stunden *är* i själva verket en sådan granskning och de reformer den kan leda till mindre viktiga än arbetet i någon eller några av de viktigare kommittéerna. Om arbetet i en kommitté blir kontroversiellt eller om regeringen verkar att "köra över en kommitté", som det heter i pressen, kan uppmärksamheten mycket väl komma att koncentreras till kommitténs ämnesområde och regeringens beslut i de enskilda fallen. Tanken på reformer av systemet kan komma i bakgrunden.

De kan t o m skjutas i bakgrunden. De statliga verken slår nu vakt om sin självständighet. De har därmed anledning se med misstänksamhet på reformidéer som kan tänkas leda till en central institution som avhandlar de kanske mest intressanta frågorna på respektive verks ämnesområden. Departementen slår vakt om sina områden och sin självständighet. De har anledning se med misstänksamhet på reformidéer som kan leda till att befogenheter lyfts över från dem till en central instans. Detta märks redan i rent kamerala frågor som kan skötas av Statsdepartementens Organisationsavdelning, och inställningen blir förvisso inte mindre markerad i fråga om reformer som ger intrycket att statsrådsberedningen skulle överta principiellt viktiga funktioner. Också inom denna, slutligen, kan det finnas misstro.

Reformtankar pekar ofta fram mot ett system som gör det lättare att även utifrån bedöma kanslihusets prestationer i fråga om medveten och långsiktigt prioriterad ledning av reformarbetet.

Reformsträvandena på detta område har heller ingen pålitlig bundsförvant i "de närmast sörjande", dvs de kommittémedverkande. De som är missnöjda i eller med en kommitté har först och främst intresse av att klara av de problem som är förknippade med just denna kommittés arbete.

Likafullt är det givetvis på längre sikt angeläget att ett reforminstrument för kartläggning, kommunikation och förhandling används på ett så effektivt sätt som möjligt. Kommittéväsendet är dock en av de två huvudvägarna för regeringsärendenas "beredning". Det är den huvudväg som ger det långsiktiga utvecklingsarbetet de största möjligheterna att hävda sig i konkurrensen med den löpande förvaltningen, dess lösande av akuta problem och det ständiga arbetet på aktualitetsinitiativ.

Vägen kan emellertid vara mer eller mindre funktionsduglig. Den behöver inte vara lämpad för alla typer av fordon som nu trafikerar den. Den kan vara lämpad för ärenden som nu bereds i annan ordning. På längre sikt är det sannolikt att både kvaliteten i reformarbetet och det förtroende detta arbete möter kan öka väsentligt om kommittéväsendet förbättras och avlastas uppdrag som inte passar denna handläggningsform.

Idealbilden av den offentliga kommittén behöver därför kompletteras med en observerad bild. Det främsta syftet med denna studie är att visa hur kommittéväsendet är beskaffat i verkligheten, vilka uppgifter det skall fullgöra, hur det styrs och hur det arbetar. Till det syftet hör också att visa hur den enskilde medborgaren kan orientera sig om systemet.

Tids- och kostnadsramen för studien har inte medgivit utarbetandet av ett reformprogram för kommittéväsendet. Den uppgiften skulle kräva en kombination av olika utredningsprojekt. Under kartläggningen har emellertid eftersträvats att observera reformbehov och få uppslag till tänkbara reformer. Sista kapitlet ägnas åt en inventering av de på det sättet framkomna reformbehoven och reformmöjligheterna.

2 Utgångsmaterial och uppläggning

Den tids- och kostnadsram som gällt för denna studie har gjort det nödvändigt att begränsa arbetet till ett utnyttjande av viktigare offentligt material samt kompletterande intervjuer. Det finns två skäl att lämna en tämligen fyllig redogörelse för detta utgångsmaterial.

Det första skälet hänger samman med att kommittéväsendet förutsättes fungera i samspel med den allmänna opinionsbildningen. För att den förutsättningen skall vara uppfylld fordras att intresserade utomstående har goda möjligheter till insyn — givetvis med undantag för den i allmänhet begränsade del av arbetet som består av pågående förhandlingar. Detta krav på insyn innebär i praktiken att det måste vara lätt att finna uppgifter om vad en kommitté skall göra och hur långt den har hunnit i sitt arbete. Själva tillgängligheten och redigeringen av dessa uppgifter spelar alltså en roll för kommittéväsendets prestationer, och även reformer på dessa punkter kan vara värda att överväga i denna studie. Läsaren behöver då ett referat med klargörande exempel som bakgrund.

Det andra skälet att här ägna utrymme åt utgångsmaterialet är att detta delvis är otillfredsställande. Vissa uppgifter har använts som grova indikatorer på något som inte har varit möjligt att mäta direkt. Representativitetskrav har inte kunnat uppfyllas. Det är viktigt att läsaren från början får en klar bild av vilken grund resonemangen vilar på så att texten inte behöver belastas med ständiga reservationer.

Den viktigaste källan för upplysningar om det statliga kommittéväsendet är Riksdagsberättelsen. Den domineras i själva verket just av upplysningar om kommittéerna. I ”Berättelse till 1972 års riksdag om vad i rikets styrelse sig tilldragit” upptar kommittématerialet 515 av de 534 sidorna.

Först lämnas på 420 sidor en rapport för varje kommitté. Detta material är uppställt departementsvis. Departementen anges därvid i en ordning som historiska tillfälligheter anvisar. De står alltså inte

i alfabetisk ordning eller i en sådan ordning att departement med närbesläktade uppgifter kommer i anslutning till varandra. Inom varje departement återges kommittéerna i den ordning som de tillsatts, varvid en uppdelning görs på sådana som avslutade sitt arbete 1971 och sådana som var igång vid 1972 års början.

För att ge en bild av vad slags material som finns i Riksdagsberättelsen och vilken typ av upplysningar som kan hämtas ur den, kan det vara lämpligt att visa hur kommittérapporterna ser ut. Här är ett exempel, en av de kortaste rapporterna i Riksdagsberättelsen 1972:

9. *Distributionsutredningen (H 1970:14)*

Tillkallade enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 23 januari 1970 för att göra en utredning om varudistributionen m. m. (se Post- och Inrikes tidn. den 19 februari 1970):

Ordförande:

Lewén-Eliasson, Anna Lisa, fru, led. av riksdagen

Ledamöter:

Andersson, K. Sigvard V., direktör
Andersson, Karin E., förbundssekreterare led. av riksdagen
Gillberg, Karl-Erik, direktör
Hulterström, Sven Å., ombudsman
Lindfors, Kurt O. I., direktör
Lloyd, Bengt E., ombudsman
Myrén, K. G. Lennart, direktör
Persson, Lars H., professor
Sundquist, A. Åke, direktör

Expert:

Ringborg-Walldeck, A. Elise, avdelningsdirektör

Sekreterare:

Sahlström, Sven C., departementssekreterare

Bitr. sekreterare:

Hallman, L. Åke B., byrådirektör (fr. o. m. den 1 april 1971)

Lokal: Rosenbad 2, 3 tr., tel. växel 763 10 00 (sekreteraren).

Postadress: Handelsdepartementet, Fack, 103 10 Stockholm 2

Direktiven för utredningen, se 1971 års riksdagsberättelse H 11.

Utredningen har under tiden november 1970—oktober 1971 hållit åtta sammanträden.

Utredningens arbete beräknas pågå under hela år 1972.

Ett exempel räcker emellertid inte. Det finns nämligen mycket olikartade kommittéer vad uppgifter, storlek, uppbyggnad, ålder och kostnader beträffar. Här återges namn och ingress för ytterligare några exempel, valda på ett sådant sätt att variationsrikedomen illustreras.

13. *Rådgivande expertgruppen (C 1970:24) för fysisk riksplanering*
Tillkallad enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 9 oktober 1969 för att såsom rådgivande expertgrupp i den omfattning departementschefen bestämmer inom civildepartementet biträda vid den pågående utrednings- och försöksverksamheten beträffande fysisk riksplanering:
Ordförande:
Holm, J. Lennart, generaldirektör

Härutöver står 7 personer upptagna som ledamöter. Däremot anges inte några experter eller sekreterare för expertgruppen. Särskilda direktiv ej meddelade. Antalet sammanträden var 11.

33. *1969 års översyn (Fi 1970:59) av klassificeringsgrunder för fast maskinanläggning*
Tillkallade enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 23 maj 1969 med uppdrag att utreda frågor om grunderna för klassificering av statens fasta maskinanläggningar (se Post- och Inrikes tidn. den 24 juni 1969):
Ordförande:
Hallin, G. Erik, krigsråd

Härutöver 2 ledamöter, 2 experter och 1 sekreterare. Antalet sammanträden var 81.

25. *Organisationskommittén (Jo 1971:4) för statens livsmedelsverk*
Tillkallade enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 4 juni 1971 med uppgift att vidtaga de förberedelser som fordras för att statens livsmedelsverk skall kunna påbörja sin verksamhet den 1 januari 1972 (se Post- och Inrikes tidn. den 7 juli 1971):
Ordförande:
Eckersten, Ivan E., statssekreterare (fr. o. m. den 14 juni 1971)

Härutöver 4 ledamöter, 4 experter och 1 sekreterare. Särskilda direktiv ej meddelade. 4 sammanträden samt överläggningar med olika myndigheter och organisationer.

26. *Grundlagberedningen (Ju 1967:61)*
Tillkallade enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 1 april 1966 för fortsatt utredning av författningsfrågan (se Post- och Inrikes tidn. den 1 april 1966):
Ordförande:
Åman, O. Valter, f. d. landshövding

Härutöver 6 ledamöter, 13 experter och 4 sekreterare. Antalet sammanträdesdagar i kommittén och dess arbetsgrupper var 53.

20. *1968 års svenska öresundsdelegation (K 1969:54)*
Tillkallade enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 16 februari 1968 för att i samarbete med en motsvarande dansk delegation förbereda regeringsöverläggningar i för Sverige och Danmark gemensamma frågor rörande fast förbindelse över Öresund och storflygplats i Öresundsregionen:
Ordförande:
Hasslev, Nils-Olov F., statssekreterare

Härutöver 5 ledamöter och 2 experter. Särskilda direktiv har inte meddelats. Kommittén är vilande i avvaktan på ytterligare frågor.

19. *Kommittén (U 1968:44) för television och radio i utbildningen (TRU-kommittén)*
Tillkallade enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 24 februari 1967 för försöksverksamhet med television och radio i utbildningsväsendet (se Post- och Inrikes tidn. den 7 mars 1967):
Ordförande:
Edenman, Ragnar H. L., landshövding

Härutöver 7 ledamöter, 75 experter och 2 sekreterare. 38 sammanträden har hållits exklusive sammanträden med tillfälligt anlitad expertis. Kommittén disponerar 18 miljoner kr i särskilt anslag.

Efter kommittérapporterna finns en bilaga över kommittékostnader. Även denna bilaga är uppställd departementsvis. Kommitté för kommitté redovisas arvoden, ersättning för mistade avlöningsförmåner, rese- och traktamentsersättningar, tryckningskostnader, hyror, skrivmateriel o dyl, däremot inte kostnader för arbetsbiträden (som för övrigt inte heller nämns i kommittérapporterna) och specialundersökningar eller andra tänkbara kostnader. Dessa övriga kostnader

redovisas departementsvis med uppdelning på projekt som inte följer kommittéindelningen.

De kostnader som är fördelade på kommittéer redovisas sammantagna för tidigare perioder (t o m 30/6 1970) och uppdelade efter kostnadsslag för senaste hela budgetår (1/7 1970—30/6 1971). Härtill redovisas beräkningar beträffande pågående budgetår. De gemensamma kommittékostnaderna redovisas endast för senaste hela budgetår. Beträffande de ovan använda kommittéexemplen kan sålunda bl a följande utläsas (här i utjämnade siffror) beträffande de kommittéseparerade kostnaderna:

Beteckning	Tillsatt år	Namn	t o m 30/6 1970 1000 kr	1/7 1970—30/6 1971 1000 kr
C 13	69	Rådgivande expertgruppen för fysisk riksplanering	9	302
Fi 33	69	1969 års översyn av klassificeringsgrunder för fast maskinanläggning	17	30
H 9	70	Distributionsutredningen	9	68
Jo 25	71	Organisationskommittén för statens livsmedelsverk	—	—
Ju 26	66	Grundlagberedningen	1 528	493
K 20	68	1968 års svenska öresundsdelegation	181	16
U 19	67	Kommittén för television och radio i utbildningen (TRU-kommittén) (dessutom ett anslag på 18 milj.)	658	119

De kommittéfördelade kostnaderna uppgick 1970/71 till 47 miljoner kronor. Härtill redovisas, departement för departement, gemensamma kommittékostnader på 16 miljoner. Det är med andra ord en avsevärd del av kommittékostnaderna som *inte* är fördelade på

kommittéerna, och totalkostnaden för varje kommitté kan således inte utläsas ur Riksdagsberättelsen.

I de ovan citerade exemplen på kommittérapporter har som ordförande omtalats två landshövdingar, två statssekreterare, en riksdagsledamot, ett krigsråd och en generaldirektör. Vi skall granska ordförandenas fördelning på olika kategorier i ett senare kapitel. Det som är intressant att notera i detta sammanhang är att *titlar* specificeras, t o m en civilståndstitel som veterligen inte överbringar någon för utredningsuppdraget relevant information. Däremot noteras inte vederbörande personers placering eller gruppanknytning. Man får inte veta vilket parti riksdagsledamoten tillhör, vilket statligt verk generaldirektören leder eller vilka departement statssekreterarna kommer från.

Riksdagsberättelsen till 1972 års riksdag namnger 3 546 medverkande av alla slag i de 293 kommittéer som var igång vid årets början. Liksom i tidigare studier, som refereras längre fram, har det i praktiken varit ogörligt att för så många personer åstadkomma en kategoribeskrivning med hjälp av andra källor. Det på Riksdagsberättelsens uppgifter baserade arbetet har i huvudsak begränsats till ordförandena och ledamöterna, 1 494 vid ingången av 1972. Beträffande dessa har sammanställts andelen *riksdagsmän* som ett mått på den parlamentariska förankringen, andelen *personer med universitetstitlar* (dvs professor, docent, universitetslektor osv men inte akademiska titlar, t ex fil. dr eller civilekonom) som en grov indikator på oberoende, andelen *statstjänstemän* som en mycket grov indikator på styrbarhet samt *övriga* där intressegruppsrepresentanterna i brist på bättre får samsas med fruar, pol. magar och andra titlar som inte kan hänföras till någon av de övriga grupperna.

Denna indelning är grov och måste bli missvisande i åtskilliga enskilda fall. Givetvis finns det många styrbara professorer och oberoende byråchefer. Indelningen är emellertid den enda som står till buds, och den ökar möjligheterna att jämföra kommittéväsendets utveckling över tiden och olika kommittéer och grupper av kommittéer med varandra. När två titlar är angivna, förutsätter indelningen att riksdagsledamotskap alltid "råder över" annan titel och att "styresman för akademiska sjukhuset i Uppsala" och andra specialise-

rade tjänstetitlar råder över professor och övriga universitetstitlar.

Det som går att få fram i Riksdagsberättelsen av kommittéindividuella uppgifter är alltså benämning och direktiv (och därmed typ av uppgift), sammansättningen med titlarna som grova indikatorer, ålder, antal sammanträden och två tredjedelar av den totala kostnadssumman. Det går däremot inte att ur denna källa få fram hela personalen, utlagda specialundersökningar eller annat som täcks av den återstående tredjedelen av kostnadssumman.

Eftersom Riksdagsberättelsen är årlig, medger den jämförelser bakåt i tiden. Sådana jämförelser har emellertid redan gjorts med utnyttjandet av detta material. I första kapitlet har nämnts "Det statliga kommittéväsendet", granskningspromemoria nr 13/1970 från Riksdagens Revisorer. I denna promemoria återfinns en hel del bearbetningar, även tidsjämförelser. Denna promemoria tillsammans med de nämnda yttrandena över den och skrivelsen från revisorerna till Konungen den 27 maj 1971 innehåller överhuvudtaget bearbetningar som varit möjliga att utnyttja.

Detsamma gäller "Bureaucracy and Policy Formation in Sweden" av Hans Meijer (i Scandinavian Political Studies Volume 4 1969). Denna uppsats innebär en uppföljning av standardverket om det statliga kommittéväsendet, också författat av Meijer. Det heter "Kommittépolitik och kommittéarbete" och publicerades 1956. Ett kapitel trycktes 1965 med titeln "Från uppslag till betänkande".

Detta äldre verk kartlade i detalj kommittéväsendets funktionssätt. För den delen av arbetet var underlaget en mycket omfattande intervjuserie. De intervjuer som gjorts för denna studie har — när de behandlat områden som täckts av Meijer — praktiskt taget genomgående givit samma bild som hans framställning. Denna har därför kunnat utnyttjas i hög grad, även i form av citat. Meijers framställning har ofta använts för att ge den grundläggande presentationen medan de intervjuer som gjorts för denna studie använts för att presentera dagsläget och aktuella problem.

För denna skrift har intervjuats fyra personer som nu är ordförande i minst en utredning. Dessa har valts så att de har eller har haft åtskilliga uppdrag som ordförande, ledamot, expert eller sekreterare. Två av dem är verkschefer, en riksdagsman och en landshövding.

Två har varit statssekreterare.

Vidare har intervjuats åtta personer, var och en nu ledamot i minst en utredning. Dessa har valts så att de har eller har haft åtskilliga uppdrag som ordförande eller ledamot, expert. Bland dem finns riksdagsmän, intressegruppsrepresentanter och tjänstemän i statliga verk.

Likaledes har intervjuats nio personer som nu är experter eller sekreterare i minst en utredning. Sex av dem har eller har haft fler liknande uppdrag, några av dem åtskilliga.

Slutligen har intervjuats ett statsråd samt två departementstjänstemän och en verkstjänsteman med speciellt ansvar för kommittéer och andra handläggningsformer. Delar av texten har dessutom kommenterats av bl a en statssekreterare och en ordförande som medverkat i tretton offentliga kommittéer.

De intervjuade som är medverkande i utredningar har valts ut för att ge insyn i arbetet hos kommittéer med *olika* typer av utredningsuppgifter och organisation. Tanken har varit att få fram en provkarta på olika uppgifter, utredningstekniska lösningar, problem och svårigheter i nu pågående utredningar. Därvid har eftersträvats att få insyn i var och en av dessa utredningar genom två intervjuade i *olika* position, t ex både en ordförande och en sekreterare. Det har däremot inte varit möjligt att göra en undersökning som skulle vara representativ för *frekvensen* av dessa olika uppgifter, lösningar, problem och svårigheter, och detta bör observeras när uttalandena används i kommande kapitel.

Å andra sidan finns det ingen anledning tro att uppgifterna som kommit fram genom intervjuerna skulle vara otypiska. De upplysningar som intervjuerna gett stämmer väl inbördes med undantag för att två personer i samma utredning ofta berör ett konfliktämne på olika sätt. Vidare har alla de intervjuade utom två talat med erfarenheter från mer än en kommitté, ofta från åtskilliga. Tillsammans täcks 71 avslutade eller pågående kommittéer under sammanlagt 11 departement. Ytterligare utredningar täcks på det sättet att flera av de intervjuade under något tidigare skede varit "arbetsbiträde", dvs anställda i underordnad position på utredningssekretariatet, eller haft anställning vid institution som utfört arbete åt utredning.

UTGÅNGSMATERIAL OCH UPPLÄGGNING

I det följande lämnas först en översiktlig redogörelse för kommittéväsendets omfattning, sammansättning och kostnader. Därefter följer en närmare granskning av problemen uppdelade i huvudgrupper. Den första huvudgruppen av problem gäller *styrningen,* nämnd i redogörelserna ovan genom hänvisningen till direktiven för respektive utredning. Genom direktiven, formellt ett anförande till statsrådsprotokollet av berörd departementschef, får en utredning sina grundläggande uppgifter bestämda. Direktiven är alltså i praktiken departementets grundläggande och av regeringen godkända styrinstrument för en utredning. Härtill kommer detaljinstruktioner av olika slag liksom underhandskontakter. De senare underlättas av att en personalunion är vanlig. Av namn och titlar i kommittérapporterna kan t ex utläsas att många experter är tjänstemän i respektive departement. Är formerna för detta styrsystem tillfredsställande? På vilka punkter är reformer mest angelägna?

Den andra huvudgruppen av problem sammanhänger med *rekryteringen av de medverkande.* De ovan från Riksdagsberättelsen återgivna namnlistorna — liksom namnlistorna för alla övriga kommittéer — är resultatet av ett uttagningsarbete. Kan principerna för detta uttagningsarbete förbättras? De medverkande besitter relevant sakkunskap i högst olika omfattning. De berörs olika av de problem som skall studeras, för att inte tala om hur olika de berörs av olika tänkbara problemlösningar. De representerar olika parter och andra intressegrupper — och därmed ofta färdiga ståndpunkter rörande flera av de problem som skall studeras. De står ofta i så fixerade relationer till varandra utanför kommittén att relationerna mellan dem inom kommittén också fixeras.

Den tredje huvudgruppen av problem gäller *arbetsformerna,* illustrerade i rapporterna genom omnämnandet av antalet sammanträden och överläggningar. Förutom denna typ av arbetsformer förekommer bl a projekt med egen personal, utläggning av specialundersökningar samt försöksverksamhet. Kan arbetsformerna förbättras? Finns det överblick beträffande olika alternativa former? Hur bör valet mellan olika arbetsformer träffas och av vem? Vilka ämnen lämpar sig för vilka arbetsformer? Vilka rapporteringsformer passar bäst de olika arbetsformerna?

3 Överblick

3.1 Kommittéernas uppgifter

Kommittéväsendets kritiker och försvarare tenderar att tala om kommittéer med uppgift att åstadkomma nya principer eller principiellt viktiga reformer av stor räckvidd. Det förutsätts vara kommittéer där för ämnet viktiga grupper medverkar. Dessa kommittéer drivs självständigt enligt offentliga direktiv och redovisar sitt arbete i ett offentligt betänkande.

De kommittérapporter som refererades i andra kapitlet visar emellertid att offentliga kommittéer har mycket olika uppgifter. Där fanns t ex rådgivande expertgruppen för fysisk riksplanering som skulle fullgöra vissa biträdande uppgifter "i den ordning departementschefen bestämmer" och som inte hade fått några särskilda direktiv. Där fanns också en översyn av rent tekniska frågor som verkställdes av ett fåtal personer, liksom en stor utbildningsinstitution, TRU.

Eftersom uppgiften rimligen bör styra konstruktionen av en kommitté och uppläggningen av dess arbete, finns det skäl att se efter vilka uppgifter kommittéerna verkligen har.

Man kan då konstatera att 9 av de 293 kommittéer som var igång vid 1972 års inträde hade uppgifter och status av samma typ som expertgruppen för fysisk riksplanering. De utgjorde med andra ord, såvitt man kan bedöma efter ordalydelsen i Riksdagsberättelsen 1972, en *underordnad departementsförstärkning* eller *verksförstärkning*. 6 av dem saknade särskilda direktiv.

Projektens nummer i denna berättelse samt ämnesområde framgår av bilaga 2. Projekten gällde bl a omlokalisering av statlig verksamhet, samordning av sjukvårdsplaneringen samt uppläggning av fördelningsstudier. Med det senare avses ett avslutande uppdrag för den nedlagda låginkomstutredningens sekreterare.

En betydligt större grupp, omfattande 27 kommittéer, kan anses vara *tillfälliga ämbetsverk*. De i förra kapitlet refererade kommitté-

rapporterna berättade om två sådana, nämligen TRU som drev en omfattande utbildningsverksamhet och organisationskommittén som förberedde starten av det nya livsmedelsverket. Tre av dessa kommittéer saknade direktiv.

Kommittéerna i denna grupp — liksom i de nedan behandlade — är förtecknade i bilaga 2. Här kan som exempel nämnas Kommittén för Akademiska sjukhusets i Uppsala utbyggnad, Statens Handikappråd, Markdelegationen (en kommitté som företräder staten vid förhandlingar med Stockholms stad), utredningen om musikaliska akademien (som behandlar följderna för akademiens del av beslutade uppgiftsförändringar) samt Riksnämnden för kommunal beredskap.

Den i förra kapitlet nämnda öresundsdelegationen är ett exempel på att svenska deltagare i *internationella projekt* kan organiseras som kommitté i den svenska kommittékungörelsens mening. Det är alltså fråga om projekt som drivs i samarbete mellan flera länder, en mycket vanlig typ av projekt även för länder som saknar ett formaliserat kommittéväsen. Mycket ofta är det fråga om tillfälliga — men inte för den skull kortvariga — internationella ämbetsverk.

Riksdagsberättelsen 1972 upptar 19 kommittéer i denna mening. I denna grupp saknade 5 av de 19 projekten särskilda direktiv. "Kommittéerna" utgjordes i flertalet fall av de svenska deltagarna i nordiska samarbetsorgan eller utredningskommittéer. Till samma grupp kan det vara motiverat att föra även en kommitté vilken skulle utarbeta förslag till sådana ändringar i Sverige som är en följd av att landet anslutit sig till en internationell konvention på fraktområdet.

Som exempel på projekt inom gruppen kan nämnas nordiska samarbetsutskottet för kriminalstatistik, nämnden för europarådets kriminologiska forskningsstipendier, skandinavisk kommitté för att utreda den flygande personalens arbetstider, svenskt kontaktorgan med organisationen för europeisk rymdforskning och utredning om ny konvention mellan Norge och Sverige om renbetning.

Det finns en rad kommittéer vilkas uppgift är att se över gällande bestämmelser utan att ifrågasätta principerna för dem. Uppgiften kan t ex vara att med oförändrade principer verkställa en rent lagteknisk översyn eller en översyn som avser att åstadkomma större enhetlighet. Uppgiften kan också vara att inom statsförvaltningen

åstadkomma administrativa ändringar i effektivitetssyfte utan att verksamhetens innehåll ändras.

Till denna grupp kan hänföras 82 sådana kommittéer för *översyn* eller begränsade reformer inom ramen för oförändrade principer. Det är t ex utredningen angående säkerhetsföreskrifter rörande hissar och rulltrappor, utredningen om städningen vid statliga myndigheter, organisationskommittén för regionmusiken (som skall planera omorganisationen av militärmusiken till regionmusiken), delegationen för samordning av den statliga läkemedelsproduktionen, samarbetsorganet för ADB inom rättsväsendet, utredningen angående befordran av farligt gods på väg, sakkunnig (alltså en s k enmansutredning) för utredning av förfarandet vid professorstillsättning samt utredningen rörande avgångsregler inom utrikesförvaltningen.

Av dessa 82 kommittéer saknade 14 särskilda direktiv.

Slutligen kan urskiljas kommittéer vilkas uppgift är begränsad till en sonderande framtagning av fakta — ofta på ett nytt tekniskt område — utan att värdera eller utarbeta förslag. Såvitt kan bedömas med utgångspunkt från Riksdagsberättelsen var sådan *kartläggning av fakta* den dominerande uppgiften för 16 kommittéer.

Det var kommittéer som var verksamma på områden där partspositioner inte kan bedömas vara fastlåsta eller där värderingar (ännu) är relativt oberoende av partipolitik eller intressegrupperingar. Det kan vara fråga om att studera ett område som ser ut att kunna öppnas till följd av en ny teknisk landvinning eller som har problem vilkas närmare innebörd måste studeras innan värderings- och förhandlingsarbete kan inledas.

Exempel på kommittéer i denna grupp är havsresursutredningen som skall lägga upp en långsiktig inventering av kontinentalsockelns naturtillgångar, några branschutredningar, Sveriges internationella byggnadskommitté som skall främja internationellt ekonomiskt, industriellt och tekniskt vetenskapligt samarbete inom områdena för byggnadsindustri och byggnadsmaterialindustri, 1956 års klientelundersökning rörande ungdomsbrottslingar och utredningen om oljeledningar.

Tillsammans var det 153 av de 293 kommittéerna som hade de ovan genomgångna uppgifterna. Dessa kommittéer drog 44 procent

av särkostnaderna, och de medverkande i dem var 47 procent av samtliga. De utgör med andra ord nästan hälften av kommittéväsendet.

Det gemensamma för dem är att de i ett eller annat avgörande hänseende har mindre långtgående uppgifter eller skall fullgöra dessa på ett mindre självständigt sätt än vad som i officiella uttalanden förklarats vara utmärkande för officiella kommittéer. En del av dem förstärker eller kompletterar departements- och verkssystemet. Från arbetsteknisk synpunkt skulle de då lika gärna ha kunnat drivas som interna projekt. Det fordras inget särskilt system av offentliga kommittéer för att ett land skall kunna delta i internationella projekt. Rent sonderande framtagningar av fakta är en uppgift som lika gärna kan läggas på specialiserade utredningsinstitutioner eller konsultföretag.

Det måste råda delade meningar om var gränsen bör dras mellan ren översyn och utredningar som skall överväga nya principer eller ren kartläggning och utredningar som skall arbeta fram faktaunderlag för sina reformförslag. Här har gjorts ett försök till uppdelning för att åtminstone ge en översiktlig bild av hur stor del av kommittésystemet som självständigt skall fullgöra den *kombination* av uppgifter vilken angetts speciellt karakterisera den svenska offentliga kommittén.

Försöket ger vid handen att närmare hälften av kommittéväsendet består av projekt med uppgifter som inte direkt påfordrar just den offentliga kommittén som projektform. Det är med andra ord troligt att det är andra orsaker än uppgifterna som gör att den offentliga kommittén väljs som projektform i så stor utsträckning i Sverige. Dessa orsaker diskuteras längre fram.

Den uppdelning som gjorts får inte tolkas så, att den offentliga kommittén bevisats vara den lämpligaste projektformen för de återstående 140 projekten i kommittéväsendet. En betydligt grundligare studie skulle erfordras för att få fram ett underlag som skulle göra det möjligt att bedöma lämpligaste projektform för varje kommitté. Det som kännetecknar dessa 140 kommittéer, som svarade för 53 procent av samtliga medverkande och 56 procent av särkostnaderna, är endast att de inte med en rimlig grad av säkerhet i bedömningen

kunnat avskiljas. Bland dem finnns det säkerligen åtskilliga som vid en fördjupad studie skulle behöva flyttas till någon av de redan genomgångna kategorierna.

Inte desto mindre märks bland dessa 140 kommittéer ett starkt inslag av kända utredningar, ofta i kontroversiella ämnen. Det är t ex utredningen om den kommunala demokratin och delegationen för försöksverksamhet med företagsdemokrati i de statliga företagen. Det är alkoholpolitiska utredningen liksom socialutredningen och familjepolitiska kommittén. Där finns kapitalmarknadsutredningen, koncentrationsutredningen och 1970 års försvarsutredning. Där finns en rad utredningar om distribution, boende, miljökontroll och skatter. Där finns överhuvudtaget en rad projekt för vilka den offentliga kommittén framstår som en naturlig projektform.

3.2 Ett expanderande system

De officiellt redovisade kommittékostnaderna ökade från 5,5 miljoner kronor 1949/50 till 9,0 1959/60. Ökningen fortsatte därefter i accelererad takt som framgår av nedanstående tablå:

	Miljoner kr
1959/60	9,0
1964/65	23,2
1968/69	44,3
1970/71	62,6
1971/72	76,3

Uppgiften för 1971/72 är preliminär. Härtill kommer ett mycket stort specialanslag för TRU:s försöksverksamhet. Som nämnts i föregående kapitel var detta t ex för 1970/71 18 miljoner kronor.

Det finns flera tänkbara orsaker till kommittéväsendets stora kostnadsökning. Antalet kommittéer kan ha ökat. Antalet medverkande i varje kommitté kan ha ökat. Kommittéerna kan ha hållit på längre. Betänkandena kan ha blivit fler, och detsamma gäller

specialundersökningarna. Utrikesresorna, som ibland uppmärksammats i den allmänna debatten, kan ha blivit fler eller längre eller fått fler deltagare.

Låt oss börja med att granska *utlandsresorna*. Riksdagsberättelsen 1972 omtalar att 16 av de 293 igång varande kommittéerna genomfört resor till sammanlagt 10 länder. Norge besöktes av representanter för 7 kommittéer. Motsvarande antal kommittéer var för Storbritannien 4, Danmark 3, Nederländerna 2 samt Finland, Frankrike, Kanada, Schweiz, Tyskland och USA vardera 1. I flera fall anges beträffande dessa studieresor att endast enstaka medverkande deltog.

Sannolikt har fler resor ägt rum. Det finns bedömare som anser att resor av enstaka personer inte rapporteras konsekvent och att rapportering ibland också underlåtes beträffande nordiska resor med flera deltagare. Även med beaktande av detta framstår utrikesresandet som anmärkningsvärt begränsat. Det är inte troligt att det ökat kraftigt, och även om så skulle vara fallet är denna post för liten för att nämnvärt kunna påverka den totala kostnadsutvecklingen. Det är inte kostnaderna för kommittérepresentanters resor som borde inge bekymmer utan det faktum att resandet är så begränsat och så ensidigt i fråga om val av länder.

Specialundersökningarna inventerades 1969 av Riksdagens Revisorer. 25 projekt förtecknades. Ett av dem var TRU:s försöksverksamhet som då kostade 10,6 miljoner kronor, bestridda med ett speciellt anslag. De övriga projekten hade en annan storleksordning. Den största kostnaden var 493 000 kronor och gällde systemutvecklingsarbete avseende ADB. Bland de största projekten märktes vidare sociologiska undersökningar för litteraturutredningen vilka kostade 437 000 kronor samt konsultundersökningar av den tyngre konfektionsindustrin och varvsindustrin på tillsammans 615 000 kronor.

Åtta av projekten kostade vardera mindre än 100 000 kronor. Dessa undersökningar gällde bl a sambruksformerna inom jordbruket, klassificeringsgrunder för fast maskinanläggning och kommunernas serviceutbud. Bland de mellanstora projekten gällde ett utveckling av ett flygtrafikledningssystem (135 000), ett stadsplanefrågor beträffande del av Norrmalm (150 000) och ett försöksverksamhet för företagsdemokratidelegationen (145 000).

Kostnaderna var angivna för 23 av projekten, och dessa angivna kostnader uppgick till nästan 4 miljoner kronor eller 172 000 i genomsnitt per projekt. Att kostnaderna stannade vid 4 miljoner betyder att en ökning av den sammantagna kostnaden för specialundersökningar knappast kan vara en huvudorsak till kommittékostnadernas tredubbling under andra hälften av 1960-talet.

Då det gäller *antalet SOU-betänkanden* är det främst utvecklingen från 1963 som är av intresse. Det året kom nämligen det första "stencilbetänkandet", dvs en promemoria som redovisar en inom ett departement gjord utredning. Som nämnts i första kapitlet har den ökade användningen av sådana departementsutredningar i stället för offentliga kommittéer väckt kritik.

Utvecklingen för de båda kategorierna av utredningsrapporter framgår av nedanståendte tablå som också återger antalet propositioner.

År	SOU-betänkande	Departements-PM	Propositioner
1963	99	1	202
1964	126	9	204
1965	116	31	180
1966	144	38	166
1967	141	29	175
1968	116	43	171
1969	114	68	171
1970	128	57	205
1971	153	42	181

Samtidigt med departementspromemoriornas genombrott under åren 1963—1966 ökade alltså antalet SOU-betänkanden snabbt. Det totala antalet utredningsrapporter ökade därmed från ungefär hälften av antalet propositioner till något fler än dessa, och under de följande åren har det genomsnittliga antalet utredningsrapporter av båda slagen varit av samma storleksordning som det genomsnittliga antalet propositioner.

En ökning av antalet SOU-betänkanden hjälper alltså till att förklara kommittéväsendets kostnadsökning under första hälften av 60-

talet. Antalet sådana betänkanden hjälper däremot inte till att förklara den fortsatta kostnadsökningen efter 1965.

Under andra hälften av 1960-talet blev den genomsnittliga *tidsåtgången* per kommitté mera omfattande än tidigare. Den tid de avslutade kommittéerna tagit för sitt arbete hade ända sedan 1900-talets början varit mellan 2 och 3 år. 1965 blev den genomsnittliga tidsåtgången 3,8 år och stannade sedan på ungefär denna nivå. De kommittéer som avslutade sitt arbete 1972 hade tillsatts i genomsnitt 3,7 år tidigare. (Beräkningen har gjorts på det förenklade sättet att tillsättningsåret för varje kommitté dragits från avslutningsåret.)

Bland varje departements kommittéer har tidsåtgången varierat kraftigt under perioden. Några trender kan knappast urskiljas. Variationerna verkar bero på tillfälligheter. Avslutandet av en enda utredning som hållit på osedvanligt länge kan ju påverka den genomsnittliga tidsåtgången avsevärt för en så liten grupp som kommittéerna är i flera departement. Den genomsnittliga tidsåtgången för kommittéerna under utbildningsdepartementet bör t ex ha sänkts 1972 när nestorn bland kommittéerna i Riksdagsberättelsen 1972 förklarades avslutad. Det var ett av de tillfälliga ämbetsverken, den då 28-åriga byggnadskommittéen för Tekniska Högskolan i Stockholm.

Den genomsnittliga tidsåtgången för hela kommittébeståndet har däremot visat en ganska stabil utveckling. Denna förklarar en del av kommittéväsendets kostnadsökning i mitten av 60-talet men däremot inte något av kostnadsökningen därefter.

Även utvecklingen för *antalet kommittéer* kännetecknas av ett kraftigt lyft i mitten av 1960-talet till en nivå som sedan hållits. Antalet var ca 250 under 50- och början av 60-talet men 294 år 1965, 286 1970 och 293 1972. Även beträffande antalet kommittéer gäller att variationerna är mycket stora i tiden inom de olika departementen. Det går inte att för ett enda departement urskilja någon tydlig öknings- eller minskningstrend.

Antalet medverkande per kommitté ökade kraftigt under 60-talets första hälft och fortsatte sedan att öka under den andra hälften, låt vara i avmattad takt. Är det ett stigande antal medverkande per kommitté som förklarar kostnadsökningen under de senaste sju åren?

Följande tablå ger ett underlag för att besvara frågan.

	1950	1960	1965	1970	1972
Igång varande kommittéer ..	257	246	294	286	293
Medverkande i dessa	2 148	1 859	3 033	3 232	3 546
Genomsnittligt antal medverkande per igång varande kommitté	8,4	7,6	10,3	11,3	12,1
De årliga kommittékostnaderna fördelade på igång varande kommittéer (1000 kr)	21	36	70	219	260

När det genomsnittliga antalet medverkande per kommitté höjdes en halv gång mellan 1960 och 1965, fördubblades genomsnittliga kommittékostnaden. När genomsnittet för antalet medverkande den följande femårsperioden ökades med en tiondel, tredubblades genomsnittet för kommittékostnaden. Alltså förklarar inte heller utvecklingen av det totala antalet medverkande per kommitté kostnadsstegringen sedan mitten av 1960-talet.

Ett ungefär bibehållet antal av igång varande kommittéer betyder emellertid ett ungefär bibehållet antal ordförande och sekreterare. En ökning av antalet medverkande måste alltså i sin helhet falla på ledamöter, experter och biträdande sekreterare. De biträdande sekreterarna är i allmänhet anställda på heltid. Bland experterna finns det vidare ett starkt inslag av hel- eller deltidsanställda. Att ledamöter är kommittéanställda är däremot sällsynt. En ökning av antalet experter och biträdande sekreterare betyder alltså väsentligt mer för kostnadsutvecklingen än en ökning av antalet ledamöter. Följande tablå visar hur de olika kategorierna utvecklats:

	1950	1960	1965	1970	1972
Ledamöter inkl ordförande ..	1 424	1 054	1 350	1 512	1 498
Experter	459	548	1 346	1 344	1 601
Sekreterare	211	208	246	244	258
Biträdande sekreterare	54	49	91	132	189
	2 148	1 859	3 033	3 232	3 546

På 60-talet ökade alltså experter och biträdande sekreterare halvannan gång medan ledamöternas ökning stannade vid en halv och sekreterarnas vid mindre än en femtedel. Från 1970 till 1972 ökade experterna och biträdande sekreterarna med en dryg femtedel (från 1 476 till 1 790) medan sekreterarnas ökning stannade vid en obetydlighet och ledamöternas antal gick nedåt något. Denna olikartade utveckling för de olika kategorierna av medverkande hjälper alltså till att förklara kostnadsökningen under de senaste sju åren.

Detta är intressant inte bara från kostnadssynpunkt utan också med tanke på de olika kategoriernas ställning och möjlighet att påverka kommittéernas beslut. Som nämnts i första kapitlet är det ledamöterna som tar ansvaret för kommitténs uttalanden. Experter och sekreterare står till ledamöternas förfogande. Den procentuella fördelningen mellan dessa kategorier har ändrats på följande sätt:

	1950 %	1960 %	1965 %	1970 %	1972 %
Ledamöter inkl ordförande	67	56	45	46	42
Experter	21	30	44	42	45
Sekreterare inkl biträdande	12	14	11	12	13
	100	100	100	100	100

Sammantagna hjälper alltså en ökning av antalet kommittéer, av deras tidsåtgång och av antalet betänkanden till att förklara den kraftiga kostnadsökningen i början och mitten av 1960-talet. Vad som kan förklara kostnadsökningen därefter är främst en stegring av antalet biträdande sekreterare och antalet experter — bland vilka det finns ett starkt inslag av heltidsanställda. Kostnadseffekten av denna stegring förstärks dessutom i hög grad av att lönerna ökat. Enligt preliminära uppgifter från Avtalsverket ökade de statliga lönerna från 1965 med 56 procent till 1971 och med 64 procent till 1972. Kommittéväsendets anställda personal har blivit allt större och allt bättre avlönad.

3.3 De officiella kostnaderna

Redovisningen av kommittéväsendets kostnader anger endast statens kostnader och av dessa endast de synliga särkostnaderna. Dessa redovisas som "reservationsanslag till kommittéer m m" i riksstaten. Det förekommer emellertid att kommittéer finansieras med andra medel än dessa anslag. Vid 1972 års ingång var t ex det fallet med fångvårdens byggnadskommitté (Ju 13), kommittén för akademiska sjukhusets i Uppsala utbyggnad (S 6), nordisk medicinalstatistikkommitté (S 13), vägkostnadsutredningen (K 12), tekniska högskolans i Stockholm byggnadskommitté (U 12) och 1969 års psalmkommitté (U 33). De verkliga kommittékostnaderna bör självfallet inkludera även ianspråktagandet av sådana medel.

Utvecklingen av de olika departementens synliga särkostnader för kommittéer framgår av följande uppställning, där beloppen för översiktens skull rundats av till miljoner kronor:

	1949/50	1959/60	1964/65	1970/71	1971/72[1])
C	—	0.3	0.6	3.5	4.4
Fi	0.7	1.4	2.3	6.2	5.9
Fö	0.5	0.5	1.5	2.5	3.8
H	0.6	0.6	0.7	1.7	2.1
I	—	—	—	3.3	2.9
In	0.6	1.2	2.8	7.0	8.0
Jo	0.4	0.7	1.4	4.1	8.8[2])
Ju	0.6	1.5	3.9	10.1	10.4
K	0.4	0.3	2.4	3.8	3.4
S	0.6	0.9	3.4	5.9	8.0
U (E)	1.0	1.6	3.9	14.3	18.3
UD	0.1	0.0	0.3	0.2	0.3
	5.5	9.0	23.2	62.6	76.3[2])

[1]) Preliminära uppgifter

[2]) Härav 5 mkr för FN:s miljövårdskonferens

Under 50-talet var som synes kostnadsökningen i storleksordningen 60 procent. Under första hälften av 60-talet ryckte den upp i storleksordningen 160 procent och behöll därefter denna takt.

Av ökningen 1949/50—1964/65 svarade socialdepartementet för 18 procent. Även justitie-, utbildnings- och kommunikationsdepartementen hade stora andelar av expansionen, i genomsnitt 16 procent. Inrikesdepartementet låg något över genomsnittet för samtliga departement, och tillsammans svarade dessa fem departement för tre fjärdedelar av expansionen medan övriga sex departement delade på den återstående fjärdedelen.

Av ökningen 1964/65—1970/71 svarade utbildningsdepartementet för 26 procent, medan justitie- och inrikesdepartementen i stort sett behöll samma andelar av expansionen som tidigare. Klart över genomsnittet för samtliga departement låg därutöver endast finansdepartementet. Dessa fyra departement svarade för nästan två tredjedelar av hela expansionen, medan övriga åtta departement delade på den återstående tredjedelen.

1970/71 svarade utbildningsdepartementet för 23 procent av de synliga särkostnaderna och justitiedepartementet för 16. Över genomsnittet för samtliga departement låg dessutom socialdepartementet, finansdepartementet och inrikesdepartementet. Dessa fem departement svarade för 70 procent av kostnadssumman.

Som framgår av nedanstående uppställning skiljer sig kostnaden per kommitté och per medverkande (alla ordförande, ledamöter, experter och sekreterare) betydligt från departement till departement. Departementen uppställs här i rangordning efter kostnaden per kommitté. Bas för beräkningarna är senaste helårskostnaden enligt Riksdagsberättelsen för 1972 och antalet kommittéer igång vid 1972 års inträde.

	Årskostnad i 1 000 kronor	
Departement	per kommitté	per medverkande
Utbildnings	272	12.6
Civil	231	27.1
Inrikes	206	18.8

Social	187	15.8
Industri	183	17.5
Justitie	173	18.0
Jordbruks	145	9.5
Försvars	140	9.6
Finans	125	14.4
Handels	119	11.7
Kommunikations	96	12.2
Utrikes	20	3.3
Samtliga	158	14.2

Den som vill granska kommittéväsendets kostnader närmare har alltså anledning att ägna speciell uppmärksamhet åt utbildningsdepartementet som dels svarar för en fjärdedel av totalkostnaden, dels har den högsta årskostnaden per kommitté räknat. Då har ändå inte de 18,3 miljoner kronor som TRU disponerar tagits med. Om även dessa läggs till grund för beräkningen, stiger utbildningsdepartementets kostnad per kommitté till 679 000 och per medverkande till 31 500 kr.

I övrigt är det på grund av hög kostnad överhuvudtaget, hög kostnad per kommitté eller hög kostnad per medverkande främst justitie-, social-, finans-, inrikes-, civil- och industridepartementen som kommer i blickfältet vid en granskning av kommittékostnaderna departementsvis. Det är kostnadsökningar inom denna grupp som har svarat för den största delen av de senaste sju årens tillväxt av kommittékostnaderna, och det är i dessa departement som förändringar av kommittékostnaderna kan ha den största betydelsen.

Den återgivna rangordningen ger alltså en utgångspunkt för urvals- och prioriteringsarbetet när en grundligare studie skall göras. Rangordningen får däremot inte tolkas som en betygsskala. Utgångsläget är alltför olika för de olika departementen — t ex i fråga om möjligheten att lägga utredningar på verk — för att några betyg skall kunna sättas enbart med hjälp av en sådan översikt. De "höga" kostnadsuppgifterna för utbildningsdepartementet är av ungefär samma storleksordning som forsknings- och utvecklingskostnaderna i ett medelstort industriföretag men gäller ett utbildningssystem som engagerar

1,2 miljoner människor. ”Låga” kostnader för kommittéerna i andra departement kan bero på att uppgifterna för dessa kommittéer kan fullgöras i former som inte är så kostnadskrävande.

Skillnaderna mellan kommittéer som har olika uppgifter framgår av följande tablå:

Kommittékategori	Särkostnad per medverkande i 1000 kr	Särkostnad per kommitté i 1000 kr
Departements- eller verksförstärkning	11	136
Tillfälliga ämbetsverk	7	170
Internationella projekt	4	25
Översyn	11	87
Kartläggning	12	104
Övriga	11	138

Departement med många kommittéer för översyn och internationella projekt får alltså lägre kommittékostnader än departement som har många tillfälliga ämbetsverk. Skillnader mellan departementen kan alltså bara vara *en* utgångspunkt för en närmare granskning om man vill göra en grundlig översyn av kommittéväsendet. En annan och viktigare är kommittéernas uppgifter.

3.4 Den totala kostnaden?

Behandlingen av kommittéväsendets kostnader brukar i brist på andra uppgifter begränsas till de synliga särkostnaderna. Utöver dessa kostnader tillkommer de kostnader som departementen har på olika nivåer för att styra och betjäna kommittéerna och de kostnader som departement och verk har genom att låna ut lokaler och utrustning liksom skriv- och expeditionspersonal i de många fall kommittéer är ”inackorderade”.

En stor kostnadspost uppkommer vidare genom arbetstid hos den personal som deltar i kommittéarbetet och som inte är anställd för

detta. Statens totala lönekostnad för en byråchef är t ex i genomsnitt drygt 100 000 kr per år eller närmare 480 kr per dag. Om en byråchef deltar i ett heldagssammanträde, erhåller han ett dagarvode à 35 kr för detta och i allmänhet även tre dagarvoden för sitt förberedelsearbete. Kommittéväsendet belastas alltså i byråchefens fall med 140 kr för sammanträdet. Statsverkets kostnad härutöver är emellertid 480 kr för sammanträdesdagen liksom för varje arbetsdag utöver den som byråchefen måste anslå — däremot givetvis inte för det kommittéarbete som fullgörs på fritiden. Statsverkets totala lönekostnad för sammanträdet är alltså i detta fall flera gånger större än den summa dagarvoden som bokförs.

På samma sätt får samhället i övrigt en kostnad i den utsträckning betald arbetstid av personer utanför statsförvaltningen ägnas kommittéarbete. Kommittémedverkande som avlönas av kommittéväsendet med dagarvoden enbart får i allmänhet inte löneavdrag i sina ordinarie befattningar för den arbetstid de ägnar kommittéarbetet. Det är främst lärare som måste ta ut tjänstledighet för att kunna delta i kommittéarbete.

De kommittémedverkandes ordinarie lön för den arbetstid de ägnar kommittéarbetet är därmed en kostnad för kommittéväsendet vilken betalas av olika huvudmän, t ex intresseorganisationer.

Det är förenat med betydande svårigheter att ens uppskatta totalkostnaderna för kommittéväsendet. Här skall dock göras ett försök att uppskatta åtminstone storleksordningen av dessa kostnader. Utgångspunkten för detta är att titlar anges i Riksdagsberättelsen och att lönegraderna — och därmed lönekostnaderna — är kända för alla statliga titlar.

Första etappen i denna uppskattning har varit att anteckna alla statliga titlar och deras frekvens för ledamöter och experter i kommittéer som avslutat sitt arbete vid ingången av 1972. Det fanns 402 medverkande — eller rättare sagt medverkandeuppdrag — som hade sådana titlar, t ex 1 advokatfiskal, 31 byråchefer, 24 kansliråd, 2 stiftssekreterare och 4 överstar.

Andra etappen har genom vänligt tillmötesgående utförts av personal vid Statens Avtalsverk. Där har för varje titel angivits den löneklass som bedömts vara mest representativ för titeln i fråga, i all-

mänhet den mittersta av de löneklasser som kunnat komma i fråga. Det visar sig att 118 av de 402 medverkandeuppdragen gäller personer i lönegrad C 1, där byråchefer och kansliråd ligger. Vidare har levererats en lista på den totala lönekostnaden för samtliga dessa utvalda löneklasser. Därmed har kunnat utläsas exempelvis att den totala lönekostnaden för en advokatfiskal är 78 283 kr, för en byråchef, ett kansliråd eller en överste 100 276 och för en stiftssekreterare 93 550 kr.

Den tredje etappen har varit att beräkna ett vägt medeltal. Enligt detta är den genomsnittliga totala ordinarie lönekostnaden per år 101 330 kr, alltså mycket nära årskostnaden för byråchefen. Det motsvarar en kontantlön för mottagaren på cirka 82 000 kr. Räknat efter 210 arbetsdagar per år blir den totala lönekostnaden 483 kr per arbetsdag.

En lönekostnad som räknas efter 101 330 kr per år eller 483 kr per dag tillkommer alltså för tjänstemän som anslår ordinarie arbetstid åt medverkan i kommittéer mot enbart dagarvoden. En motsvarande uppskattning är tyvärr omöjlig att göra för de medverkande som har annan arbetsgivare än staten. För dem finns nämligen ingen koppling mellan titel och lönebelopp. Det nivåintryck Riksdagsberättelsens titeluppgifter ger gör det emellertid berättigat anta att de icke statliga medverkande drar en lönekostnad som överstiger den statstjänstemannen drar. Partsrepresentanterna har titlar som tyder på jämförelsevis höga löner, och bland de statsanställda finns ett starkt inslag av helt underordnade som saknas bland de utomstående. Genom att använda årsmedeltalet 101 330 kr och arbetsdagsmedeltalet 483 kr är det därför sannolikt att totalkostnaden något underskattas.

Som framgått av de citerade kommittérapporterna i kapitel 2 anges i Riksdagsberättelsen hur många sammanträden varje kommitté hållit under ett arbetsår. Summan av dessa preciserade uppgifter är 2 880 sammanträden i de kommittéer som var igång vid inträdet av 1972.

I TRU-rapporten hette det dessutom: ”Vidare har ett stort antal sammanträden hållits med tillfälligt anlitad expertis i planeringsgrupper m m”. Förutom de till antalet preciserade sammanträdena

hos organisationskommittén för statens livsmedelsverk uppgavs "överläggningar med olika myndigheter, organisationer och andra". Sådana tilläggsuppgifter lämnas för en rad olika kommittéer. Genom att enbart räkna med de antalspreciserade sammanträdena underskattas alltså det totala antalet. Ytterligare en källa till underskattning är att en del kommittéer inte redovisar antalet sammanträdesdagar utan i stället antalet sammanträden av vilka några varat flera dagar.

Antalet ledamotuppdrag var 1 498 och antalet expertuppdrag 1 601, dvs tillsammans 3 099. Att räkna med alla dessa innebär nu en viss överskattning. Några av ordförandena och flera av experterna är nämligen heltidsanställda. Ett fördjupat studium av kommittélönestatistiken hos Statsdepartementens Organisationsavdelning skulle kunna sålla bort dessa. En viss frånvaro måste också ha funnits. Eftersom uppgiften inskränker sig till att beräkna den totala lönekostnadens storleksordning och eftersom de tidigare nämnda felkällorna slagit i andra riktningen, används emellertid här 3 099 för antalet berörda medverkandeuppdrag.

Med hjälp av det antal medverkandeuppdrag som kan utläsas ur Riksdagsberättelsen för varje kommitté och det antal sammanträden som uppges där går det alltså att för varje kommitté uppskatta det totala antalet arbetsdagar som gått åt till sammanträden. Med en analogi till begreppet passagerarkilometer som ett mått på transportvolymen kan man kalla dessa arbetsdagar för medverkandeuppdragsdagar. Den totala sammanträdestiden i en kommitté är alltså det antal dagar som framkommer genom att man multiplicerar antalet medverkandeuppdrag med antalet sammanträden.

Varje sådan dag kostar den ordinarie arbetsgivaren — staten i flertalet fall — 483 kr. Nu betalar staten emellertid dagarvoden inte bara för var och en av dessa dagar. Det förutsätts att de medverkande har hemarbetstid, och så småningom har en allmänt tillämpad schablon blivit att en sammanträdesdag anses medföra 3—5 hemarbetsdagar.

Är det ett realistiskt antagande att i genomsnitt tre hemarbetsdagar måste sättas in för varje sammanträdesdag? Anslår en genomsnittlig medverkande så mycket som tre hemarbetsdagar per sam-

manträdesdag? Under intervjuerna har speciellt ordförande och sekreterare klagat över att i synnerhet ledamöterna förbereder sig dåligt. Ledamöterna klagar ofta över att de får handlingar så sent före sammanträdena att de inte hinner läsa dem. Ofta väljs sammanträdet som arbetsform på stadier när material saknas och för att ge idéer till textförfattandet. Många medverkande har vittnat om att de fullgör sina uppdrag på fritiden eller att de då sköter ordinarie arbetsuppgifter som under arbetstid trängts undan av kommittéuppdraget. Dessutom är det mycket vanligt att kommittésammanträden varar endast några timmar.

Ett beaktande av dessa omständigheter skulle snarast motivera att man räknade med i genomsnitt så litet som totalt 2 arbetsdagar för varje redovisad sammanträdesdag.

Å andra sidan finns det onekligen kommittéer som praktiskt taget alltid har heldagssammanträden och där de medverkande får läsa mycket material i förväg. Omfattande arbetstid sätts ofta in mot slutet av en kommittés arbete när den officiella texten är i korrekturstadiet. Då sätts också arbetstid in av *fler* än de medverkande. Statstjänstemän konsulterar kolleger, parti- och partsrepresentanter har ofta ingående diskussioner med sina respektive grupper. Både inom statliga verk och inom intressegrupper förekommer att en "skuggutredning" tillsätts för att öka kommittérepresentantens möjligheter att göra en insats i kommittéarbetet.

Ett beaktande av dessa omständigheter skulle snarast motivera att man räknade med i genomsnitt så mycket som 4 arbetsdagar för varje redovisad sammanträdesdag, dvs sammanträdesdagen plus 3 hemarbetsdagar.

Denna studie ger inte underlag för att tränga vidare i denna fråga. Kommitté för kommitté har därför antalet medverkandeuppdrag multiplicerats med antalet sammanträdesdagar gånger 2 respektive 4. Summan av dessa "medverkandeuppdragsdagar" blev 86 996 respektive 173 992. Med en lönekostnad per dag av 483 kronor uppgick därmed den totala kostnaden för de dagarvodesavlönade medverkandes ordinarie arbetsgivare — i allmänhet staten — till 42 respektive 84 miljoner kronor.

Den ovan redovisade grova uppskattningen ger alltså till resultat

att kommittéväsendet hos olika arbetsgivare — i allmänhet statliga — under 1970/71 drog icke synliga kostnader som översteg de officiellt redovisade, 62,6 miljoner kronor, med minst 42 och högst 84 miljoner kronor.

3.5 Kommittéernas storlek och sammansättning

Den kraftiga tillväxten av antalet experter från och med mitten av 1960-talet har förklarats med att departementen sökt begränsa antalet ledamöter så långt som möjligt. För att kunna hålla de egentliga kommittéerna små skulle departementen enligt denna förklaring vara benägna att tillfredsställa önskemål om experter. Även användningen av så kallade enmansutredningar, dvs kommittéer med en ansvarig ledamot och resten experter, skulle vara ett uttryck för denna strävan.

Om dessa förklaringar är riktiga, borde departement som svarat mer än genomsnittet för ökningen av expertkåren också vara departement som lyckats hålla antalet ledamöter begränsat. Det kan alltså vara skäl att departement för departement granska det genomsnittliga antalet medverkande av olika slag liksom de medverkandes fördelning på olika departement.

Det totala antalet ledamöter i i gång varande kommittéer var 1 498 vid början av 1972 eller i genomsnitt 125 per departement. Antalet hade samma storleksordning 1950 men fluktuerade betydligt mellan dessa år.

I början av 1972 hörde 316 av dessa ledamöter, dvs 21 procent, till utbildningsdepartementets kommittéer. Inget departement hade lika stor andel, och så stor andel för ett enda departement redovisas inte heller något av de tidigare åren då utbildningsdepartementets andel i allmänhet var störst eller näst störst.

1972 hade justitiedepartementet den näst största andelen, 15 procent, och hade sedan 1960 legat på första eller andra plats. Andelar klart över genomsnittet noterades också för finans- och socialdepartementen.

Som redovisades i första avsnittet av detta kapitel ökade antalet

experter från 548 år 1960 till 1 346 år 1965. Enbart utbildningsdepartementet svarade för två tredjedelar av detta tillskott genom att komma upp i 594 experter, dvs fler än samtliga departement hade vid periodens början. Antalet experter i utbildningsdepartementet har därefter minskat något men låg dock 1972 på 561, vilket var en dryg tredjedel av antalet experter i hela kommittéväsendet.

Justitiedepartementet, som 1950 och 1960 svarade för en femtedel av alla kommittéexperter, har därefter legat över genomsnittliga expertantalet och därvid haft sällskap med främst finans-, försvars- och kommunikationsdepartementen. 1972 svarade de tre största, utbildnings-, justitie- och försvarsdepartementen, för 56 procent av experterna och de fem största, inkluderande jordbruks- och socialdepartementen, för 74 procent medan återstående sju departement fick dela på 26 procent.

Eftersom nästan alla kommittéer har en sekreterare, ofta kallad huvudsekreterare i de fall biträdande sekreterare finns, följer antalet sekreterare av antalet kommittéer och erbjuder därför inte något speciellt intresse i detta sammanhang. Det gör däremot antalet biträdande sekreterare, som avspeglar arbetsformer med mera omfattande användning av anställd personal.

1950 och 1960, då antalet biträdande sekreterare låg omkring 50, hade finansdepartementet den största andelen. När antalet ökade till 91 1965, svarade emellertid utbildningsdepartementet för 60 procent av tillskottet och har sedan behållit den i särklass största andelen. 1972 var den 29 procent. Social- och inrikesdepartementen kom närmast med vardera 13.

Det genomsnittliga antalet ledamöter per kommitté var 5,5 1950 och sjönk till 4,3 1960. Förändringen bestod främst av att det genomsnittliga antalet ledamöter gick ned i de departement som legat högst 1950, främst handelsdepartementet med 8,0 och utbildningsdepartementet med 6,4. 1960 var skillnaderna tämligen små mellan departementen som då låg i intervallet 3,2—4,9 ledamöter per kommitté.

Vid dessa två tillfällen hade kommittéerna i genomsnitt drygt två experter och/eller biträdande sekreterare. Antalet experter och/eller biträdande sekreterare var lägre än antalet ledamöter i samtliga departement.

1965 var bilden helt annorlunda. Det genomsnittliga antalet experter och/eller biträdande sekreterare per kommitté blev större än motsvarande antal ledamöter i fyra departement, nämligen försvars-, kommunikations-, utbildnings- och civildepartementen. Det genomsnittliga antalet blev så högt som 15,1 i utbildningsdepartementet och 4,9 för samtliga departement mot 4,6 för genomsnittliga antalet ledamöter per kommitté. Samtidigt låg en rad departement kvar på den äldre nivån ifråga om genomsnittliga antalet experter och/eller sekreterare. Spridningen ökade alltså väsentligt.

Denna struktur har sedan bibehållits, låt vara att rangordningen mellan de olika departementen fluktuerat något. Vid ingången av 1972 hade utbildningsdepartementets igång varande kommittéer 7,0 ledamöter i genomsnitt och 13,6 experter och/eller biträdande sekreterare. Genomsnittet för alla departement var 5,1 ledamöter och 6,1 experter och/eller biträdande sekreterare.

Med ett enda undantag (försvarsdepartementet som hade 2,6 ledamöter och 10,4 experter och/eller sekreterare per kommitté) var det departementen med det *största antalet* ledamöter per kommitté som också hade det *största antalet experter och/eller sekreterare* per kommitté. Det bör vidare noteras att det genomsnittliga antalet ledamöter per kommitté var 17 procent högre 1972 än 1965. Denna ökning av det genomsnittliga ledamotantalet ägde alltså rum under en period då en ökning av det genomsnittliga antalet experter och biträdande sekreterare skulle förklaras med en strävan att hålla antalet ledamöter begränsat. Förklaringen framstår inte som den närmast till hands liggande.

Det gör den inte heller om man för in enmansutredningarna på scenen. Av de igång varande kommittéerna vid 1972 års inträde var 80, dvs 27 procent av samtliga, s k enmansutredningar. Dessa enmansutredningars andel av sekreterarna var 22 procent, av experterna 19 och av de biträdande sekreterarna endast 8 procent.

Särställningen för försvarsdepartementet framträder även när man granskar enmansutredningarnas andel av alla kommittémedverkande. Den var i detta departement 40 procent. Social-, kommunikations-, handels- och industridepartementen hade vardera en andel på omkring 20 procent. Enmansutredningarna hade den lägsta andelen av

hela antalet medverkande i utbildningsdepartementet, där den var 2 procent. Även justitie-, finans- och jordbruksdepartementen hade låga andelar.

Proportionerna mellan enmansutredningarna och övriga kommittéer framgår av nedanstående uppställning, där departementen rangordnats efter totala antalet medverkande per kommitté.

	Enmansutredningar		Övriga kommittéer		
	Antal projekt	Antal experter och/eller bitr. sekreterare per projekt	Antal projekt	Antal ledamöter per projekt	Antal experter och/eller bitr. sekreterare per projekt
Fö	9	8.8	8	6.0	12.3
U	5	2.6	40	7.8	15.0
Jo	4	3.8	19	8.2	8.1
S	10	5.3	19	8.0	5.4
I	5	5.2	10	6.9	4.3
In	7	3.1	17	7.2	5.2
H	2	3.5	4	7.3	4.3
Ju	9	3.0	37	5.7	4.2
K	15	3.2	21	5.4	3.6
Fi	9	1.8	29	5.7	3.6
C	4	1.0	7	4.5	4.7
UD	1	1.0	2	4.0	2.5
	80	3.9	213	6.7	6.9

Mönstret i stort är som synes att departement med stora enmansutredningar i regel också är departement med många medverkande per projekt i övriga kommittéer. Mönstret bryts främst av små enmansutredningar i utbildningsdepartementet, vilket har de största kommittéerna i övrigt. Det kan vidare observeras att det är endast i industridepartementet som antalet experter och/eller biträdande sekreterare är större i enmansutredningar än i övriga kommittéer. Vilket mått man än väljer, framstår enmansutredningarna som i

genomsnitt mindre projekt än övriga. De är alltså inte bara en annorlunda organisation av jämnstora projekt.

Även denna ytterligare genomgång av materialet gör det svårt att tro att den kraftiga tillväxten av experter och biträdande sekreterare skulle vara ett uttryck för att hålla antalet ledamöter begränsat. Om det överhuvudtaget finns ett orsakssamband mellan det genomsnittliga antalet ledamöter och det genomsnittliga antalet experter och biträdande sekreterare, talar materialet för en helt annan tolkning. Det antagande som ligger närmast till hands är att efterfrågan på experter och biträdande sekreterare stiger ju fler ledamöter som sitter i kommittén. Ju större kommittéer är, desto mer personal skulle de alltså kräva.

Den verkliga orsaken till den kraftiga ökningen av experter och biträdande sekreterare ligger sannolikt på ett annat plan som denna studie tyvärr inte har kunnat behandla. Med stigande ambitioner angrips fler och svårare ämnesområden, och man kan anta att detta ökar behovet av arbetskraft på heltid.

3.6 Varför SOU-kommitté?

Det är flera projektformer som står till buds för kanslihuset. Ett utredningsuppdrag kan läggas på ett statligt verk eller utföras internt inom något departement. Det kan läggas ut på en fristående institution. En offentlig kommitté kan tillsättas för utredningen. En kombination av olika projektformer kan också användas.

Nu väljs just den offentliga kommittén 70—80 gånger per år. Vad är det som fäller utslaget i detta val?

Officiella uttalanden om kommittéväsendet innebär följande svar på frågan: den offentliga kommittén väljs på grund av sin kombination av uppgifter och sin flexibilitet.

Eftersom inemot hälften av hela kommittéväsendet består av projekt som inte motsvarar den officiella beskrivningen av den offentliga kommittén, kan inte detta svar förklara varför SOU-projektet väljs så ofta som sker. Under intervjuerna och materialinsamlingen har också kompletterande förklaringar kunnat noteras.

Sålunda har den synpunkten framförts att valet mellan olika projektformer i någon mån kan påverkas av en önskan att betala lönetillägg till vissa personer. Vidare har framkommit den tanken att den rent tekniska beslutsprocessen som leder till en offentlig kommitté är lättare för respektive departement än beslutsprocessen som är nödvändig för andra alternativ. Slutligen har påpekats från flera håll att finansdepartementet under sin kostnadsgranskning av olika förslag har längre till ett veto för kommittéprojekt än för exempelvis verksprojekt.

Tanken att valet mellan olika projektformer i någon utsträckning eller i vissa fall skulle påverkas av möjligheten att åstadkomma ett lönetillägg har avvisats mycket bestämt av många intervjuade. De har påvisat att kommittéarbetet för mängder av personer innebär ett fritidsuppdrag vilket genom dagarvodessystemet ger en mycket låg ersättning. Denna har närmast karaktären av uppmuntrande fickpengar, och omräknad per timme ligger den långt under vad samma personer har i sitt vanliga arbete eller kan tänkas få i andra uppdrag.

Otvivelaktigt har kommittéuppdrag ofta denna karaktär, och det är förvisso förståeligt om hårt arbetande medverkande, som själva fått en blygsam ersättning, reagerar mot själva frågan. *Alla* kommittéuppdrag behöver emellertid inte ha denna karaktär. Det förekommer också dels att kommittéarbete sköts på tjänstetid, dels att antalet dagarvoden är mycket stort.

Som nämnts finns det en schablonberäkning enligt vilken 3—5 hemarbetsdagar räknas för varje sammanträdesdag. Ibland höjs emellertid antalet hemarbetsdagar ytterligare mot slutet av kommittéarbetet. Även arbetet i internationella kommittéer ersätts ibland med ett högre antal hemarbetsdagar. Från ett departement har vidare uppgivits att schablonregeln som bestämmer en ordförandes antal hemarbetsdagar per sammanträdesdag är resultatet av en förhandling. I ett annat departement har uppgivits att expertersättningar på överenskommet belopp enligt marknadsmässigt pris kan utgå i form av ersättning för det antal dagarvoden som ger samma belopp.

Det bör vidare observeras att mer än ett dagarvode kan utgå för en och samma kalenderdag, nämligen om dagarvodena gäller *olika* kommittéuppdrag. Det finns sålunda personer som har uppburit mer

än 500 dagarvoden för ett kalenderår — en person har uppburit mer än 1 000.

Dagarvodessystemet är ett historiskt framvuxet ersättningssystem som idag inte genomgående har behållit sin anknytning till kalenderdagar. Det kompletteras dessutom ibland med större ersättningar som överenskoms från fall till fall. Ersättningssystemet *kan* alltså tillämpas på ett sätt som medger utbetalning av ersättningar värda att beakta vid val mellan olika projektformer. Finns det då omständigheter som tyder på att denna ersättning beaktas?

En av de i föregående kapitel refererade kommittérapporterna gällde 1969 års översyn av klassificeringsgrunder för fast maskinanläggning. Den kommittén hade haft 81 sammanträden på ett år. Dess ledamöter, experter och sekreterare består av personer från fyra statliga myndigheter samt Sjukvårdens och Socialvårdens Planerings- och Rationaliseringsinstitut vilket har både staten och landstingen som huvudman. Det finns en rad liknande kommittéer, speciellt bland tillfälliga ämbetsverk och kommittéer för översyn.

Det finns med andra ord offentliga kommittéer som består av, eller domineras av, statstjänstemän vilka skulle kunna fullgöra motsvarande uppgifter under sin ordinarie tjänst. Kommittéer drivs inom verk och i samarbete med flera verk — och de drivs ofta på övertid. En av skillnaderna mellan en sådan kommitté och en offentlig kommitté är att medverkande i den senare får ersättning för sin övertid eller ett lönetillägg i den utsträckning de lyckas fullgöra uppgifterna på arbetstid. I sådana fall är det rimligt anta att den möjlighet till betalning av ersättning som kommittéväsendet öppnar underlättar rekryteringen av medverkande och därmed beaktas vid valet av projektform.

En viktigare fråga är emellertid om de personer i departementen som handlägger tillsättandet av utredningar påverkas av ersättningsmöjligheterna i sitt val av projektform respektive sitt beslut att själva bli medverkande. Frågan gäller även deras partners för samråd i verken.

En genomgång av de dagarvodesersättningar och övriga ersättningar över kommittéanslaget som betalades under 1971 till statssekreterarna ger vid handen att elva av dessa uppbar sådana ersätt-

ningar. Beloppen antecknas här i storleksordning och avrundade till tusental:

30 000	10 000
27 000	10 000
26 000	5 000
24 000	4 000
19 000	1 000
16 000	

Resurserna har inte medgivit en motsvarande genomgång av kommittéersättningarna till kansli- och departementsråden. I stället har uppgifter inhämtats för personer i utredningar som enligt Riksdagsberättelsen haft många sammanträden. Det visade sig att kansli- och departementsråden var väl företrädda i denna grupp och att årsbelopp på över 10 000 kronor inte var ovanliga.

Slutligen har uppgift inhämtats för alla medverkande med fem kommittéuppdrag, 13 personer. Där fanns en statssekreterare, fyra departements- och kansliråd samt en departementssekreterare som i genomsnitt vardera erhöll 19 000 kronor. Där fanns vidare tre generaldirektörer och en avdelningschef vilka i genomsnitt fick 9 000 kronor vardera.

Denna begränsade genomgång ger alltså vid handen att kommittéersättningar kan nå en storlek som innebär ett beaktansvärt inkomsttillskott, ett tillskott som inte erhålles om utredningsbehovet tillgodoses genom projekt av annan typ. I vilken utsträckning detta tillskott verkligen beaktas är det självfallet omöjligt att bedöma. Vad som här kan konstateras är bara att valet mellan olika projektformer för sådana utredningsuppgifter som kan fullgöras i alternativa former *kan* vara influerat av att endast en av projektformerna medger individuell ersättning.

Detta konstaterande görs inte i avsikt att angripa företeelsen med lönetillägg inom statsförvaltningen. Frågan om individuell lönesättning behandlas inte i denna studie. Konstaterandet varken utgår från eller får ge upphov till misstankar att någon skulle uppbära en oskälig ersättning eller ha uppdrag bara för att få ersättning för

dem. Det enda som här åsyftas med konstaterandet är att den beslutsprocess som leder till att offentliga kommittéer tillsätts i stället för andra projektformer sannolikt inte är helt neutral på denna punkt. Det bör dock observeras att flera bedömare har en motsatt uppfattning och anser att ersättningsfrågorna överhuvudtaget inte påverkar besluten.

Däremot tycks det råda enighet om att beslutsprocessen inte är neutral i ett annat hänseende. Flera personer har framhållit att den väsentliga och många gånger helt avgörande skillnaden mellan en offentlig kommitté och andra tänkbara projektformer är att finansdepartementet har mycket lättare att acceptera kommittén. De normala, löpande kostnaderna för en kommitté är i allmänhet inte utsatta för veton eller prutningar. Dessa kommer först om kommittén vill göra en större specialundersökning.

Vidare har framhållits att ett departement har hela utformningen av ett kommittéprojekt i sin hand. Utomstående konsulteras i den utsträckning man anser sig behöva det. När uppgifter läggs på verk eller utomstående institutioner, blir förhandlingar nödvändiga. Det är helt enkelt lättare att tillsätta en offentlig kommitté, och detta förhållande hänger intimt samman med det ena av de officiella motiven för offentliga kommittéer: flexibiliteten i konstruktionen av projektet och uppläggningen av dess arbete.

Varför SOU-kommitté? Ett sammanfattande svar på frågan efter ovanstående genomgång kan utgå från att den offentliga kommittén har en ovedersäglig styrka som kombination av utrednings-, värderings- och förhandlingsinstrument och att detta ensamt avgör valet av projekt i ett stort antal fall. Beträffande en avsevärd del av de uppdrag som kommittéväsendet nu fullgör behövs emellertid inte just denna kombination av uppgifter i ett och samma projekt. I många fall kan det tvärtom vara en fördel att lägga de olika uppgifterna i olika, sinsemellan samordnade projekt. Trots detta tenderar även sådana uppdrag att läggas på kommittéväsendet eftersom detta ger en total flexibilitet då det gäller att konstruera och driva projekten och eftersom det rent beslutstekniskt och i viss mån psykologiskt är lättare att tillsätta en offentlig kommitté än att välja andra projektformer.

4 Tillsättande och direktiv

4.1 Från idé till kommitté

Direktiven för en kommitté ger ofta besked om vad som föranlett tillsättandet av kommittén. Upplysning kan t ex lämnas om att Riksdagen föreslagit en utredning eller att en statlig myndighet gjort det. Det står ibland att någon pågående eller redan avslutad utredning föreslagit närmare studium av ett problem. Andra direktiv ger intrycket att initiativet tagits internt inom kanslihuset. Mycket ofta sägs att kommittén motiveras av "uvecklingen". Det kan då vara fråga om förändrade förhållanden, t ex en snabbt ändrande struktur i en bransch, eller ändrat opinionsläge, t ex ökat allmänt intresse för ett problemområde.

I ett samhälle där det finns ett brett intresse för reformer kan — och bör — idén om en utredning komma upp var som helst och gälla vad som helst. Det är en intressant uppgift att ge en allmän bild av denna idés inspirationskällor och bärare — men det är inte en uppgift för denna studie. Här måste uppmärksamheten koncentreras till den urvals- och utvecklingsprocess som resulterar i att regeringen tillsätter kommittéer med offentliga direktiv eller åtminstone uppgiftsbeskrivningar.

Ansvaret för denna process ligger helt i kanslihuset. Riksdagens utredningsbeställningar föranleder beslut vid de tidpunkter, i den ordning och med den uppdragsbestämning för varje projekt som regeringen finner lämpliga. Riksdagsbeställningen är inte bindande. Den uppfattas som en viktig bedömningsgrund bland flera under urvals- och utvecklingsprocessen i kanslihuset.

Initiativet i denna interna process ligger i allmänhet hos den enskilde fackministern och dennes medarbetare. Det är i denna krets idén om en utredning väljs ut och ägnas en första utveckling. Urvalet sker med utgångspunkt från en bedömning av det sakliga reformbehovet och opinionen för reform. Utvecklingen syftar till att åstad-

komma en precisering av idén och argumentering för den inklusive försvar mot tänkbara invändningar.

Med precisering och argumentation utformade i denna första omgång får idén sedan möta två instanser, finansdepartementet och statsrådskretsen. Överläggningarna med finansdepartementet sker underhand och ofta på tjänstemannanivå. Överläggningarna i statsrådskretsen har karaktären att fackministern träffar sina kolleger vid en lunchdiskussion utan formell föredragning. Utredningsidén nämns, och reaktionen avläses.

Finansdepartementet bedömer om utredningen kan tänkas leda till reformförslag som drar betydande kostnader. Om så är fallet, framför detta departement ofta argument mot projektet. Det har i några fall hänt att en kommitté inte blivit tillsatt förrän finansdepartementet ansett att det funnits ekonomiskt utrymme för de reformer som kommittén väntats föreslå. Ofta blir det en dragkamp inför statsrådskretsen mellan finansdepartementet och fackministern.

Om idén mottas positivt i statsrådskretsen, låter fackministern utarbeta direktiv för utredningen. Utkast till dessa sänds enligt bestämmelserna till statsministern och "granskningskonsulterna", övriga statsråd, statssekreteraren och rättschefen i statsrådsberedningen samt budgetchefen i finansdepartementet. Statsråden kopplar in även andra medarbetare, främst statssekreterare, rättschef. I enstaka fall händer det att en berörd verkschef kan få yttra sig över direktivutkastet. Även LO kan någon gång tillfrågas under hand. För de flesta projekt gäller emellertid att arbetet på dem helt stannar inom kanslihuset.

De som fått utkastet för yttrande sänder sina kommentarer till den utsändande fackministern, ofta i form av marginalanteckningar eller bara en signatur om inga invändningar görs. När denna reaktion kommit in, ägnas projektet en grundligare diskussion i statsrådskretsen. En fackminister som har starka argument för ett projekt brukar kunna driva det igenom. Vid delade meningar är det ytterst statsministern som avgör.

För utredningar som inte anses ha någon politisk betydelse, t ex sådana som gäller översyn av något administrationsområde inom ramen av gällande principer, tillämpas ett enklare samrådsförfarande.

Det består av att direktivutkasten går ut direkt och inte ägnas överläggningar med hela statsrådskretsen.

Före det slutliga avgörandet beträffande viktigare utredningar kan delade meningar, om sådana uppstått, ha påverkat direktiven och även kommitténs komposition i någon mån. Om t ex finansdepartementet inte lyckats hejda en kommitté som väntas leda till kostnadskrävande förslag, kan detta departement inrikta sig på att dels påverka direktiven så långt som möjligt från sparsamhetssynpunkt, dels få med departementsrepresentanter i kommittéarbetet. I slutstadiet brukar konsulterna bland statsråden granska direktiven ytterst noggrant för att kontrollera att de stämmer med bestämmelser och praxis och inte medför att utredningen kolliderar med andra projekt. Diskussionerna i övrigt i statsrådskretsen brukar främst gälla frågan om lämplig ordförande i kommittén. På denna punkt accepteras fackministerns förslag vid de flesta tillfällen.

Denna handläggning är inte inriktad på förutsättningslösa direktiv. I många fall finns det en föreställning hos direktivförfattaren om vad kommittén skall komma fram till redan när direktiven skrivs. Vidare söker finansdepartementet åstadkomma att denna föreställning håller sig inom en ekonomisk ram som departementet kan acceptera.

Det som karakteriserar handläggningen är att urvalet och utvecklingen av idén om en kommitté är sammanvävd med fackministrarnas allmänna bedömning av reformbehovet och behov av att ta politiska initiativ. Beslutet att tillsätta en offentlig kommitté verkar inte att framstå som ett bland flera alternativ för att utreda ett problemområde utan snarare som ett bland flera alternativ för politisk handling.

I den egenskapen har tillsättandet av den offentliga kommittén fördelar framför andra utredningsalternativ. Fördelen gentemot det interna departementsprojektet är att kommittén inte binder departementet. Om det blir uppslutning kring kommitténs förslag, blir också en proposition på dessa förslag positivt mottagen. Om kommitténs förslag blir negativt mottagna, blir inte departementets ansende lidande, och departementet har kvar manövreringsutrymme.

Fördelen gentemot verksprojektet är dels att man minskar risken för att verkets snävare intressen för utbyggnad o dyl slår igenom,

dels att själva beslutsprocessen är enklare, som beskrevs i slutet av förra kapitlet.

Det finns väl också nackdelar. Denna väg är det svårt att åstadkomma ett väl underbyggt val av lämpligaste utredningsprojekt eller kombination av utredningsprojekt. Eftersom ansvaret för handläggningen praktiskt taget helt ligger på de olika fackministrarna, uppstår inte automatiskt överblick och central erfarenhetssamling på tjänstemannanivå. En effekt av detta är skönjbar redan vid en genomläsning av Riksdagsberättelsen: direktiven är synnerligen olika även för likartade uppgifter.

4.2 Ett exempel på direktiv

För att ge en uppfattning om vad kommittédirektiv kan innehålla och hur de kan vara uppbyggda refereras här direktiven för distributionsutredningen, en av de kommittéer som återfinns bland exemplen i kapitel 2.

Dessa direktiv säges utgöra ett anförande av statsrådet Lange till statsrådsprotokollet den 23 januari 1970. Sådana direktivanföranden hålls inte i verkligheten men enligt tradition utformas texten som om den återger ett anförande. Denna fiktion understryks av att jagformen används. Langes sålunda aldrig framförda anförande började enligt Riksdagsberättelsen 1971 (H 11) på följande sätt:

> I den moderna hushållningen spelar distributionen av varor och tjänster en betydande roll. Man brukar räkna med att något över hälften av det totala konsumtionsvärdet utgör ersättning för distributionsarbete i olika former. Inom näringsgrenen handel sysselsattes enligt folkräkningen år 1965 över 500 000 personer eller cirka 15 % av antalet förvärvsarbetande i landet. Omsättningen i detaljhandelsledet var år 1968 ungefär 36 miljarder kronor.

Därefter lämnades ytterligare upplysningar om distributionens omfattning och betydelse. Vidare framhölls att ”en stark utveckling” ägt rum, karakteriserad av övergång till självbetjäning och större enheter. På detta avsnitt följde tre stycken som anger direktivförfattarens syn på sammanhangen:

> I den mån denna omvandling innebär en teknisk och strukturell rationalisering, varigenom produktiva resurser kommer till effektiv användning, kan den från samhällsekonomiska synpunkter betraktas med tillfredsställelse. En förutsättning för att rationaliseringsvinsterna skall kunna bidra till välståndsökningen är dock att vinsterna tillfaller konsumenterna i form av fördelaktigare priser eller bättre anpassning till hushållens reella behov samtidigt som de anställda i fråga om löner, trygghet och arbetsförhållanden i övrigt tillförsäkras jämnställdhet med dem som arbetar inom andra servicenäringar.
>
> Butikskoncentrationen kan sålunda innebära fördelar för konsumenterna. De får fler varugrupper i en och samma butik. Stordriften kan innebära möjligheter till kostnadssänkande rationalisering, som kan komma konsumenterna tillgodo.
>
> Handelns strukturomvandling har emellertid också ogynnsamma verkningar. Särskild uppmärksamhet förtjänar de problem som uppstår för de enskilda hushållen till följd av utvecklingen inom detaljhandeln. När avståndet till inköpsstället blir större och den personliga servicen alltmer faller bort ställs ökade anspråk på insatser från hushållens sida. Inköpen blir mera tidskrävande. För att de skall kunna ske rationellt behövs ökade planerings-, transport- och lagringsresurser i hemmen. Handelns rationalisering innebär alltså i stor utsträckning en övervältring av varudistributionsarbete på konsumenterna och på samhället. Konsumenterna har begränsade möjligheter att på ett rationellt sätt anpassa sig till den ändrade situationen. För vissa konsumentgrupper, främst åldringar och handikappade samt glesbygdernas befolkning kan stora svårigheter uppstå. Det kan även vara fallet beträffande familjer, där båda makarna förvärvsarbetar, och familjer som inte har tillgång till bil.

I fortsättningen framhölls att utvecklingen medfört en ny konkurrenssituation som kan leda till "att rationaliseringsvinstens fördelning blir en annan än den som jag nyss förutsatte och som från samhällets synpunkt är önskvärd". Sedan summerades motiveringen för den nya utredningen med följande ord:

> Med hänsyn till vad som sagts i det föregående bör en utredning om varudistributionen och därmed förknippade problem komma till stånd. Den bör inriktas särskilt på de frågor som aktualiserats av handelns strukturutveckling och som har betydelse för konsumenterna från de synpunkter som nyss berörts.

Direktiven gav därefter en rad anvisningar om hur utredningsarbetet skulle bedrivas. Nyckelmeningarna återges här, för korthetens skull utan sina sammanhang:

> Tyngdpunkten i utredningsarbetet bör läggas på de konsumentekonomiska och samhällsekonomiska följderna av koncentrationen inom detaljhandeln, i första hand dagligvaruhandeln.
>
> Det av koncentrationsutredningen framlagda materialet och därtill knutna bedömningar kan tjäna som en utgångspunkt för utredningsarbetet.
>
> Den hushållsundersökning, som sker genom konsumentutredningens försorg, bör kunna underlätta bedömningen av de enskilda hushållens anpassningsmöjligheter och reaktioner inför förändringar inom handelns struktur.
>
> Den snabba utvecklingen av såväl de förhållanden som har betydelse för konsumtionens inriktning och för konsumtionsvarumarknadens lokalisering som de tekniska och ekonomiska förutsättningarna för en rationell varudistribution gör det angeläget att såvitt möjligt ange hur framtiden kan komma att te sig.

Mot slutet kom följande stycke om uppläggningen av kommitténs arbete:

> Genom utredningen bör sålunda i görlig mån klarläggas, vilka förutsättningar, som kommer att gälla för varudistributionen i framtiden, och vilka krav som bör ställas för att konsumenternas behov skall bli tillgodosedda. En viktig uppgift blir att göra en totalbedömning, där inte bara de företagsekonomiska synpunkterna utan även hushållens insatser och uppoffringar i tid och pengar beaktas. Mot bakgrunden av en sådan totalanalys finns det anledning att överväga behovet av och formerna för samhälleliga åtgärder för att påverka handelns strukturomvandling i sådan riktning att övervältringseffekterna motverkas och att rimliga konsumentönskemål om bl a olika former av närhetsservice kan tillgodoses. Härvid bör särskilt beaktas sådana krav som kan ställas med hänsyn till de gamlas och de handikappades svårigheter.

Direktiven avslutades med beskedet att distributionsutredningen borde hålla kontakt med glesbygdsutredningen, servicekommittén,

butiksetableringsutredningen och bygglagutredningen. Tidigare hade också nämnts kontakt med konsumentutredningen och långtidsutredningen.

Enligt den traditionella föreställningen om en offentlig kommitté är denna tilldelad ett ämnesområde som rymmer problem eller på vilket reformkrav har aktualiserats. Kommittén lägger sedan självständigt upp sitt arbete. När detta mönster inte har följts, utsätts regeringen för kritik, och krav framförs på att direktiv skall vara "förutsättningslösa" och medge studium av flera alternativ.

Hur skall distributionsutredningens direktiv karakteriseras mot denna bakgrund? Å ena sidan kan läsaren konstatera att kommitténs arbete inte begränsas till någon av departementet angiven lösning. Huvuduppgiften är att med utgångspunkt från en framtidsbedömning av hela distributionssystemet, inkluderande även hushållens insatser, dels precisera konsumenternas krav, dels föreslå åtgärder som kan påverka strukturomvandlingen enligt dessa krav.

Å andra sidan kan noteras flera detaljinstruktioner. Kommittén åläggs att hålla samråd med en rad utredningar på flera olika områden. Det betyder en mycket bred ämnestäckning. Vidare åläggs kommittén att lägga upp sitt arbete i särskilt angivna etapper. Här finns alltså en detaljstyrning i form av samråds- och arbetsinstruktioner.

Till detta bör emellertid läggas att själva verklighetsbeskrivningen i det längsta citerade avsnittet innehåller påståenden om verkligheten och om orsakssammanhang som det i och för sig hade kunnat vara kommitténs uppgift att utforska. Uppgiftsbeskrivningen anknyter till denna orsaksbeskrivning med uttrycket att ingrepp beträffande strukturomvandlingen bör göras "i sådan riktning att övervältringseffekterna motverkas".

En tendentiös verklighetsbild kan givetvis ha en starkt styrande effekt om den blir utgångspunkten för en utredning. Även om man inte vill gå in på distributionsutredningens sakområde kan det därför vara intressant att närmare granska några avgörande påståenden i det citerade avsnitt där sammanhangen presenteras.

Det heter sålunda där att konsumentens avstånd till inköpsstället blir större, att den personliga servicen faller bort alltmer, att inköpen

kräver mer tid och att en övervältring av distributionsarbete sker från företagen till konsumenterna.

Avståndet till inköpsstället kan mätas i meter, tid och kostnad för kommunikationen. Pågående urbanisering i förening med utglesning av stadskärnor minskar meteravståndet för en del konsumenter och ökar det för andra.

I fråga om tidsinsatsen finns det konsumenter som gynnas av självbetjäningssystemet, flyttning från glesbygd som har långa avstånd till butik i förening med gles busstrafik eller förbättring av lokala kommunikationer. Andra får i stället sätta till mera tid till följd av utglesande butiksnät och kommunikationer. Det finns konsumenter som har svårt att reda sig i självbetjäningssystemet och därför tvingas anlita tidskrävande specialservice om sådan står att få.

Kostnadsmässigt gynnas vissa konsumenter av att komma inom räckhåll för lokala tätortskommunikationer som är mycket billigare än vad motsvarande sträcka skulle ha kostat i glesbygd. Sådana som är beroende av bil gynnas av att kostnaden för bilanvändningen sjunker i förhållande till genomsnittet för övriga kostnader. Andra konsumenter får väsentligt ökade kostnader just därigenom att de på grund av sviktande kollektiva förbindelser eller utglesning av butiksnätet tvingas att använda bil.

Distributionsledets *service* till konsumenterna har flera olika element. Dessa är främst sortimentets bredd, djup och överskådlighet, upplysningen om varorna och deras priser, personlig rådgivning, anskaffande av varor efter särskild beställning, inslagning, kassatjänst inkl kreditgivning, varornas arrangerande i transportförpackningar för färden till konsumentens bostad samt konsumentens hemtransporter av dem eller butikens hemsändning.

På vissa av dessa punkter har servicen minskat påtagligt, t ex i fråga om hemsändning. På andra punkter har däremot servicen ökat. Man behöver bara tänka på inslagningen liksom på överskådligheten vilken gör det möjligt för konsumenter att komma i kontakt med specialvaror som de inte ens vet namnet på — ibland inte ens känt till existensen av — och som de under betjäningsepoken följaktligen inte frågade personalen om.

Vad beträffar *tidsåtgången* för konsumentens del av distributions-

arbetet kan noteras att tidigare betjäningsformer till stor del ersatts av ett självbetjäningssystem i antingen snabbköp som täcker drygt livsmedelsdelen av diversebutikernas sortiment eller i stormarknader som täcker en mycket stor del av diversehandelns sortiment. Denna övergång till självbetjäning innebär att personalens framplockning och portionering av varor inför väntande kund — liksom större delen av upplysningsverksamheten — ersatts av ett öppet exponerande av portionerade, varu- och prismärkta produkter. Kundens väntetid inskränks till kassatjänsten. Förr uppsökte konsumenten i glesbygd en diversehandel, konsumenten i tätbygd uppsökte särskilda butiker för mjölk, specerier, fisk, manufakturvaror osv. I båda fallen plockades varorna fram av personal, portionerades i önskad mängd och slogs in utom i de fall konsumenten själv tillhandahöll kärl eller annat emballage och därmed hade arbetet med detta, t ex diskning.

Man har anledning vänta att dagens system skall innebära kortare inköpstid för konsumenten än gårdagens — givetvis om man räknar på samma mängd varor. (Inköp av väsentligt fler varor än tidigare måste ju ta ökad tid om man utgår från att distributionssystemet är detsamma, och detta gäller oavsett vilket system det är fråga om.) Parallellt med denna förändring av distributionen har husmoderns arbetstid i hemmet skurits ned i genomsnitt och andelen förvärvsarbetande bland gifta kvinnor ökat.

Konsumentens *distributionsarbete* under det äldre distributionssystemets tid omfattade inte minst uppgiften att vid säsongmässigt gynnsamma tider köpa hem så stora delar av råvarubehovet som lagringsmöjligheterna medgav. Råvarorna måste utnyttjas i en viss ordning för att förädlingsprocessen inom hushållet skulle skötas så väl som möjligt. Planeringen var då en avgörande faktor för hela effektiviteten i hushållningen, och själva lagerhållningen var ett arbete som krävde påpasslighet och kunskaper. Numera är kraven på hushållens planering och lagerhållning mindre eftersom det i butikerna ständigt finns färdigvaror. Dessa är vidare utställda på ett sätt som ger bättre överblick än under betjäningsepoken — och överblick är en viktig utgångspunkt för planering.

Distributionsutredningen har alltså inte fått till uppgift att bena

upp dessa problem som ett underlag för slutsatser om var skon klämmer och på vem. På avgörande punkter är i stället diagnosen redan ställd i direktiven. Det är en diagnos som styr utredningens slutsatser — om direktiven följs. Det är en diagnos som med all säkerhet framstår som felaktig för Industriförbundet, Grossistförbundet, Köpmannaförbundet och Kooperativa Förbundet. Ändå har dessa organisationer gått med på att vara representerade i kommittén.

Sammanfattningsvis kan vi alltså lägga märke till att det officiella styrinstrumentet för *en* kommitté dels innehåller samråds- och arbetsinstruktioner som påverkar arbetets uppläggning, dels en verklighets- och uppgiftsbeskrivning som påverkar slutsatserna. I båda fallen är dock förutsättningen att direktiven verkligen följs. Hur är det med slutsatsstyrningen i de *övriga* kommittéernas direktiv och hur följer kommittéerna sina direktiv? Hur är för övrigt direktiven avstämda sinsemellan, dvs använda som instrument för samordning?

4.3 Instrument för samordning och slutsatsstyrning?

Ramen för denna studie har inte gjort det möjligt att granska alla kommittéers direktiv i fråga om alla viktiga innehållselement. Granskningen har koncentrerats till frågorna i vilken utsträckning slutsatsstyrning förekommer och hur samordningsuppgiften lösts genom ämnesavgränsning och instruktion om samråd.

Varje avgränsning i direktiven av ett ämnesområde eller en arbetsuppgift innebär en viss styrning av slutsatserna. Granskningen har emellertid avsett fall av mera påtaglig styrning i någon viss riktning, t ex en rent värderingsgrundad utmönstring av alternativa förklaringar, koncentration på vissa trender när en kommitté i och för sig kan ha anledning observera andra trender lika mycket eller föreskrift att bara vissa slutsatsalternativ skall studeras. Sådan slutsatsstyrning kan finnas i verklighetsbeskrivningen och uppgiftspreciseringen men också i arbetsinstruktioner och till och med samrådsinstruktioner.

Av de 273 kommittéer som var igång vid inträdet av 1972 hade

257 utrustats med direktiv. Granskningen har ägnats direktiven för 29 av dessa kommittéer inklusive distributionsutredningen. Urvalet innefattar till att börja med direktiven för de kommittéer vilka presenterades som stående exempel i kapitel 2 och dessutom var utrustade med direktiv.

Vid urvalet i övrigt har eftersträvats att få med några utredningar som har stor ekonomisk betydelse och/eller stor betydelse för den enskilde medborgarens position. Vidare har eftersträvats att få med dels en rad kommittéer som är verksamma på samma ämnesområde så att samordningen dem emellan kan observeras, dels kommittéer som täcks av intervjuerna för denna studie så att det finns kompletterande kunskap om dem.

Ytterligare en urvalsgrund har varit anknytning till ämnesområdena för de kommittéer vilka har använts som stående exempel. Därvid har dock inte medtagits fler kommittéer med starkt begränsat ämnesområde än den tidigare nämnda kommittén som behandlar vissa klassificeringsgrunder. I fortsättningen redovisas nu granskningen av direktiven för denna kommitté och de övriga. (Uppgifterna inom parentes anger först varje kommittés nummer i Riksdagsberättelsen 1972 och därefter årgång för och nummer i den riksdagsberättelse som innehåller hela direktivtexten.)

1969 års översyn av klassificeringsgrunder för fast maskinanläggning (Fi 33, 1970 Fi 59) motiveras i direktiven av att en utveckling ägt rum som i viss utsträckning gjort gällande klassificeringsgrunder otidsenliga. De sägs emellertid fungera så bra att uppgiften snarare är reformer än övergång till något helt nytt. Denna avgränsning av uppgiften inskärps även i en passage om uppläggningen av utredningens arbete. Det framgår inte om utredningen tangerar andra utredningars område, och ingen samrådsinstruktion är utfärdad.

Distributionsutredningen (H 9, 1971 H 11) är redan behandlad. Bland alla de utredningar denna kommitté skulle hålla kontakt med torde butiksetableringsutredningen, glesbygdsutredningen och servicekommittén ha uppgifter som ligger närmast kommitténs kärnområde.

Butiksetableringsutredningen (H 6, 1968 H 7) motiveras med att förslag kommit från bl a tidigare utredning och Riksdagen. Utred-

ningen skall behandla dels frågan om länsstyrelserna även i fortsättningen skall övervaka butiksetableringen, dels konsekvenserna för denna av den kommunala bebyggelseplaneringen. Någon slutsatsstyrning kan knappast observeras.

Ämnet för *servicekommittén* (In 10, 1968 In 16) är service i bostadsområden. Kommittén motiveras med behov av att samordna pågående utredningar och är ett slags "överutredning". Den skall studera och ta initiativ till andra utredningar samt inventera servicenormer och erfarenheter av service i tätorter. Mot denna bakgrund skall den försöka dels urskilja lämpliga mönster för att organisera service, dels undersöka möjligheterna att få till stånd försök efter dessa mönster. Någon slutsatsstyrning kan inte noteras. Om service i tätorterna förbättras, blir arbetet svårare för glesbygdsutredningen. Syftet med denna är nämligen att öka jämlikheten mellan personer i olika regioner. Detta samordningsproblem berörs inte i direktiven för någon av de båda utredningarna.

Glesbygdsutredningen (In 18, 1970 In 27) tillsattes på förslag av Riksdagen och föregicks av en arbetsgrupp sammansatt av representanter för sju departement samt Kommun- och Landstingsförbunden. Dess uppgift är begränsad till att undersöka möjligheterna att förbättra samhällelig och kommersiell service i glesbygd. Det sägs sålunda uttryckligen att den inte skall behandla beskattningspolitik, vilken ju i flera länder utformas med sikte på att stödja avfolkningsbygder, eller jordbrukspolitik. Utredningen skall utgå från nuvarande trafikpolitik och arbetsmarknadspolitik. Här är alltså ett fall av slutsatsstyrning i uppgiftspreciseringen genom utmönstring av alternativ. Utredningen skall samråda med lokaliseringsutredningen liksom med utredningar rörande jordbruksstöd och planering av turistanläggningar. Däremot sägs ingenting om skogsbruket.

På det området finns *skogsbruksutredningen* (Jo 8, 1963 Jo 26), tillsatt på förslag av Riksdagen, som skall se över stödformerna för produktionsfrämjande åtgärder i det enskilda skogsbruket enligt riktlinjer som Riksdagen redan beslutat. Här föreligger alltså slutsatsstyrning genom spärrning av alternativ.

Vidare märks *skogspolitiska utredningen* (Jo 9, 1966 Jo 28), även den tillsatt på förslag av Riksdagen. Utredningen skall kartlägga

kraven på skogsbruket och göra en översyn av skogspolitiken inklusive stödformer. Därvid skall dock subventioner av skogsdriften undvikas. Den senare utredningen instrueras att samråda med den förra. Det är värt att lägga märke till att departementschefen namnger vissa andra utredningar som utredningen ej behöver samråda med.

Ett samordningsbehov finns annars genom att skogsägarna i hög grad berörs av de ökade aktiviteterna i fråga om naturvård, t ex olika former av skydd mot fri användning av marken liksom ersättningsfrågor vid etablerande av friluftsområden o dyl. Sådana frågor behandlas av *naturvårdskommittén* (Jo 18, 1971 Jo 21) som också har till uppgift att föreslå samordning mellan olika lagar och instrueras att samråda med en rad ytterligare utredningar, t ex vattenlagutredningen. Sammanhanget understryks av att de motioner som ledde till att glesbygdsutredningen tillsattes speciellt omnämnde glesbygdernas utnyttjande för friluftsliv. Någon slutsatsstyrning finns knappast i naturvårdskommitténs direktiv och inte heller samrådsinstruktioner.

I princip likartade frågor behandlas av *fritidsbåtutredningen* (Jo 21, 1971 Jo 25) som gäller service- och ansvarsfrågor beträffande båtsporten, t ex bestämmelser om hamnar. Dessa skall för övrigt enligt direktiven vara kommunala och finansieras genom avgifter, ett gott exempel på slutsatsstyrning genom att endast ett alternativ tillåts.

Båda dessa utredningar har beröringspunkter med *miljökontrollutredningen* (Jo 13, 1970 Jo 20) med uppgift att bl a överväga registreringsplikt beträffande miljöfarliga ämnen. Slutsatsstyrning kan knappast urskiljas i detta fall och inte heller samrådsinstruktion. Denna utredning verkar emellertid ha ett område som delvis dubbeltäcker området för *utredningen rörande omhändertagande och behandling av kemiskt avfall m m* (Jo 22, 1972 Jo 22). Denna skall bl a föreslå åtgärder för destruktion av kemiskt avfall. Direktiven spärrar därvid en tänkbar och tänkvärd slutsats. Om bolagsformen anses lämplig för destruktionen, heter det, bör denna verksamhet i princip bedrivas på fullt affärsmässig bas.

Tidigare har nämnts att glesbygdsutredningen instruerats att inte gå in på en rad ämnen, bl a beskattningspolitik och trafikpolitik.

På de områdena finns det flera utredningar som — att döma av hur motsvarande politik är utformad i flera andra länder — har anledning att beakta glesbygdsfrågor. Det är främst den av en myndighet föreslagna *bussbidragsutredningen* (K 21, 1969 K 59) som skall finna nya former för att stödja busstrafik på landsbygden, *bilskatteutredningen* (Fi 19, 1966 Fi 29) som emellertid har att utgå från att vägväsendets kostnader skall bäras av vägtrafiken samt *vägkostnadsutredningen* (K 9, 1966 K 41) som likaledes skall utgå från att varje trafik skall svara för de kostnader den förorsakar. I alla tre fallen föreligger således slutsatsstyrning genom att alternativ spärras. Detta *kan* vara uttryck för en medveten samordning för att undvika överlappning men i så fall har överlappningsproblemet lösts genom en gränsdragning där tänkbara åtgärder vilar i ett ingenmansland.

I flera länder är skatten på företagen och olika punktskatter utformade på ett sätt som gynnar företagsamhet i vissa avfolkningsbygder. Vid inträdet av 1972 pågick i Sverige den direktivlösa punktskatteutredningen liksom *företagsbeskattningsutredningen* (Fi 45, 1971 Fi 60). Uppgiftsbeskrivningen för punktskatteutredningen anger att utredningen tillsatts "för att se över gällande bestämmelser på punktskatteområdet i de delar som inte nu ses över i annat sammanhang eller som nyligen varit föremål för översyn". Denna formulering ger inte anledning förmoda att någon geografisk differentiering kommer att övervägas. I direktiven för företagsbeskattningsutredningen — vilken för övrigt motiveras med att en diskussion kommit igång om djupgående förändringar av företagsbeskattningen — behandlas denna fråga på följande sätt:

> I samband med diskussionen av nya stödformer inom lokaliseringspolitiken har tanken framförts att denna borde kompletteras med en geografisk differentiering av företagsbeskattningen. Enligt min mening finns det emellertid många skäl som talar mot en sådan lösning. Om frågan skulle tas upp i den här aktuella utredningen skulle utredningens arbete dessutom få en annan karaktär än den åsyftade.

Den åsyftade karaktären i de tio sidor långa direktiven framkommer främst i en rad postulat. Det är en ofrånkomlig förutsättning

för utredningens arbete att grunddragen i den nuvarande företagsbeskattningen består. Nettovinstbeskattningen får inte överges. Den får inte heller mildras vid gällande avskrivningsregler. Den får däremot kompletteras med rörliga bruttoskatter som kan användas i stabiliseringspolitiskt syfte. Ett grundläggande postulat är vidare att företagsbeskattningen bör bidra till en jämnare och mera rättvis fördelning av inkomster och förmögenheter och en minskad koncentration av ekonomisk makt i enskilda länder. Som redan nämnts skall däremot inte geografisk differentiering användas som ett medel att minska koncentrationen av ekonomisk makt och att bidra till en jämnare fördelning av inkomster och förmögenheter.

Såväl den kortfattade uppgiftsbeskrivningen för punktskatteutredningen som företagsbeskattningsutredningens direktiv uttrycker en vilja att skapa enhetlighet, att hyfsa systemet. Det är emellertid väl känt att Riksdagen oberoende av dessa utredningar 1971 beslutade införa en annonsskatt och 1972 en vidare reklamskatt, den senare föreslagen av *reklamutredningen* (U 17, 1967 K 43). Det kan därför vara intressant att se vad direktiven för denna säger om arbete på skatteområdet.

De säger ingenting. Utredningen skall först bedöma reklamens verkningar från samhällsekonomisk och företagsekonomisk synpunkt, liksom den betydelse av positiv och negativ art som reklamen överhuvudtaget kan ha från samhällets synpunkt. ”Därefter bör utredningen söka redovisa vilka verkningar ett eventuellt införande av reklaminslag i televisionen skulle få och framlägga därav föranledda förslag.”

Det framgår i själva verket att utredningen var föranledd av att näringslivet begärt utredning om reklam i TV. Det enda stöd utredningsmajoritetens engagemang för reklamskatt har i direktiven är deras avslutande mening som säger att de sakkunniga bör ”vara oförhindrade att ta upp också andra spörsmål som har samband med reklamverksamhet”. På ett eller annat sätt har uppgiften ändrats under arbetets gång — av utredningen själv och/eller av kanslihuset.

I någon utsträckning måste kanslihuset ha varit inkopplat. Den tjänsteman i finansdepartementet som var ordförande i punktskatteutredningen förordnades nämligen till expert i reklamutredningen

när denna utarbetade sitt skatteförslag. Här föreligger med andra ord ett exempel på nackdelen från insynssynpunkt av direktivlösa utredningar. När reklamutredningen föreslår en skatt, går det direkt att se att denna uppgift ligger utanför huvuduppgiften enligt direktiven. Något måste ha hänt. När den direktivlösa punktskatteutredningen dras in i detta arbete genom en personalunion, går det överhuvudtaget inte att anställa en liknande jämförelse. Punktskatteutredningen har genom avsaknaden av direktiv vidare ramar och/eller större faktiska möjligheter att följa underhandsdirektiv utan att det märks.

Reklamutredningens direktiv i övrigt innehåller en spärrning av vissa slutsatser. Sålunda får inte utredningen föreslå ändring av Sveriges Radios position. Vidare skall eventuellt reklamutrymme säljas av ett särskilt bolag, icke av Sveriges Radio.

Socialutredningen (S 15, 1969 S 29) motiveras av samordningsbehov och tillsattes på förslag av Riksdagen. Den har till uppgift att göra en översyn av socialvårdslagen, barnavårdslagen och nykterhetsvårdslagen liksom den kommunala socialvårdens nämndorganisation och den statliga organisationen på området. Det kommunala underlaget för socialvården är ett av de svåraste glesbygdsproblemen. Ett annat tangerande problem är service i bostadsområden och höga bostadskostnader som framtvingar socialbidrag.

Det står socialutredningen fritt att ta upp sådana spörsmål som aktualiseras under arbetets gång och som faller inom ramen för en allmän översyn av den sociala vårdlagstiftningen. Enligt direktiven är emellertid denna ram tämligen snävt avgränsad. Det samråd som föreskrivs gäller sålunda nykterhetsvårdsundersökningen och fylleristraffutredningen. Kärnuppgiften för utredningen är att åstadkomma en bättre samordning mellan existerande vårdformer och den lagstiftning som styr dessa.

Boendeutredningen (In 26, 1971 In 29) tillsattes tre år efter servicekommittén och socialutredningen samt ett år efter glesbygdsutredningen men instruerades ej samråda med dessa utredningar utan med långtidsutredningen, saneringsutredningen och familjepolitiska kommittén. Dess uppgift är att ”göra en bedömning av bostadsbyggandets omfattning och inriktning under tiden fram till mitten

av 1980-talet och göra de bostadspolitiska överväganden som härvid aktualiseras". Bl a bör en bedömning göras av befolkningsomflyttningens inverkan på bostadsbehovet.

Direktiven inleds med en fyllig och positiv beskrivning av svensk bostadspolitik sedan 40-talet och de framgångar denna uppgivits ha haft. Denna bostadspolitik framställs som grund och utgångspunkt för utredningens arbete. Det är tillkommande krav som motiverar den nya utredningen, inte minst önskan att utjämna levnadsvillkor mellan människor och undvika kategoriområden, och dessa krav skall tydligen fyllas genom modifikationer och inte genom någon ny politik.

Utredningen åläggs pröva möjligheten att som lånevillkor eller eljest stadga påföljd i form av återkrav av det statliga bostadslånet för sådana låntagande byggare som utan skälig anledning vägrar acceptera bostadssökande som anvisas av den kommunala förmedlingen. Här skall alltså utredningen gå in på bygg- och kapitalmarknadsområdena.

På de områdena kan nämnas *byggkonkurrensutredningen* (In 22, 1971 In 24) och *kapitalmarknadsutredningen* (Fi 30, 1969 Fi 59.

Byggkonkurrensutredningens direktiv inleds med en positiv framställning av nuvarande politik och dess resultat. Bl a anges ökning av kommunala markförvärv och ökade marknadsandelar för "självkostnadsföretagen" som förverkligande av *mål*. Utredningen motiveras av att den tekniska utvecklingen gynnar stora projekt vilket ger en maktställning åt byggföretag med egen mark. Uppgiften för utredningen är att främja konkurrensen inom den sektor som blir över när kommunernas inflytande över bostadsförsörjningen bli större. Då avses konkurrensen mellan byggföretag, inte konkurrensen med olika erbjudanden till konsumenterna. Hela verklighetsbeskrivningen är tydligt slutsatsstyrande.

Ett led i bostadspolitiken har varit att favorisera bostadsbyggandet med krediter. I det sammanhanget är kapitalmarknadsutredningen av intresse eftersom denna utredning, som motiveras med AP-fondens tillväxt, skall föreslå inriktning av AP-fondens utlåning och formerna för kreditgivningen.

Direktiven för utredningen anger utgångspunkter som innebär

slutsatsstyrning genom att uppgiften avgränsas snävt. Fonden beräknas växa till 65 miljarder kronor 1974 och därefter stiga i snabb takt så att den uppnår 100 miljarder kronor före utgången av 70-talet. "Den förordade utredningen bör vid sina överväganden om den långsiktiga utvecklingen på kapitalmarknaden kunna utgå från en fonduppbyggnad av nu angiven storleksordning. Det bör därför inte ankomma på utredningen att pröva och framlägga förslag om den framtida politiken rörande avgiftsuttaget." Detta trots att fonden enligt direktiven dominerar kapitalmarknaden och tidvis köpt tre fjärdedelar av gjorda emissioner. Det bör heller inte ankomma på utredningen att överväga former för att transmittera pensionsfondsmedel via bankinstituten.

I skärningsområdet mellan boendeutredningen, byggkonkurrensutredningen och kapitalmarknadsutredningen arbetar *delegationen för bostadsfinansiering* (In 8, 1967 In 30). Den skall bereda och avgöra ärenden som rör bostadsbyggandets finansiering och är alltså att betrakta som ett tillfälligt ämbetsverk och måste som sådant arbeta enligt givna instruktioner. Bl a skall särskild uppmärksamhet ägnas åt finansiering av bostadsbyggande som sker med tillämpning av industriella produktionsmetoder och kreditåtgärder föreslås som kan befordra ökad användning av sådana metoder.

Den av Riksdagen föreslagna *delegationen för de mindre och medelstora företagen* (I 9, 1971 I 14) är enligt sina direktiv "inte en engångsutredning" utan en mer kontinuerlig form för att åstadkomma kartläggning, samordning och komplettering av befintlig utredningsverksamhet. Syftet är att söka bidra till att de speciella svårigheter avhjälps som mindre företag möter med ökad internationell konkurrens, ökad stordrift och snabbare teknisk utveckling. Någon slutsatsstyrning kan knappast observeras.

Ett av de största tillfälliga ämbetsverken är *TRU* (U 19, 1968 U 44). De inledande sidorna av TRU-direktiven beskriver hur användning av radio och TV i undervisningen vuxit fram i Sverige och utomlands på ett sätt som givit vid handen vilka de principiella användningsområdena är för dessa media. Direktivförfattaren bäddar för slutsatsen att en omfattande produktionsverksamhet kan dras igång direkt utan ytterligare undersökningar. Bl a avvisas tanken att

utreda bästa kombination av media och lärarinsatser. "Ett sådant tillvägagångssätt skulle enligt min mening vara mycket tidskrävande och knappast kunna ge — ens på lång sikt — entydiga resultat av mera preciserat praktiskt värde." I stället anges uppgiften för kommittén vara att driva en omfattande produktion av undervisningsbärande radio- och televisionsprogram och att på grundval av erfarenheterna från denna produktion föreslå lösning av de olika principiella och organisatoriska problem som är förknippade med ökad användning av dessa media för utbildning och bildning, bl a lämplig organisationsform. TRU-direktiven ger alltså ett mycket tydligt exempel på slutsatsstyrning.

En annan av utbildningsdepartementets rekordstora utredningar, *U 68* eller 1968 års utbildningsutredning (U 24, 1969 U 47), utgör ett gränsfall. Den är visserligen till uppgift och form en utredning men frambringar fortlöpande ett material som så att säga har administrativ effekt. Utredningen skall dessutom enligt direktiven arbeta i så nära samråd med departement, myndigheter, offentliga utredningar samt kommunala och enskilda intressenter att den får koordinerande funktioner.

Direktiven för U 68 kännetecknas av en rad slutsatsstyrande för att inte säga slutsatsavgörande postulat. Planering av utbildningsväsendet kan ej grundas på planering inom andra sektorer. Utbildningspolitiken är i stället ett medel att påverka samhällets långsiktiga utveckling i övrigt. Det fasta sambandet mellan gymnasial och eftergymnasial utbildning skall lösas upp. Uppdelning i akademisk och icke akademisk sektor skall bort. Endast statlig och statsunderstödd utbildning skall behandlas. Förslag skall ligga inom de resurser som samhället kan ställa till det eftergymnasiala utbildningsväsendets förfogande. Med dessa utgångspunkter fastlagda skall utredningen bedöma efterfrågan på eftergymnasial utbildning, linjer, genomströmning, dimensionering och decentralisering.

U 68 är inte bara ett stort projekt räknat efter kostnader och antal medverkande. Utredningen rör också ett viktigt samhällsområde mätt i antal berörda personer och kostnader. Det kan vara intressant att i urvalet ha med ytterligare någon sådan utredning.

En av de tyngsta utredningarna vid inträdet av 1972 var *försvars-*

utredningen (Fö 17, 1971 Fö 16) som tillsattes 1970 för att utreda det militära försvarets och civilförsvarets utveckling. I direktiven angavs det att utredningen inte skulle åstadkomma en uppgörelse mellan partierna om försvarsutgifter under en begränsad period. Utredningen gällde i stället grunderna för säkerhetspolitiken och den långsiktiga inriktningen av totalförsvaret. Den motiverades med miljöstudier. Detta uttryck definieras här som framtidsstudier beträffande den internationella utveckling vilken kan bli av betydelse för säkerhetspolitiken. Det sägs att ett nytt planeringssystem frambringar ett material som en parlamentarisk kommitté bör ta del av och använda som grundval för att överväga inriktningen av säkerhetspolitiken och försvarspolitiken.

Då utredningen framlade sitt betänkande blev den kritiserad för att vara alltför styrd. Dess direktiv innehåller emellertid ingen slutsatsstyrande verklighetsskildring, uppgiftsbeskrivning eller arbetsinstruktion. Samråd föreskrivs inte med några namngivna utredningar, däremot sägs att kommittén bör översiktligt studera inriktningen av andra delar av totalförsvaret än militärt försvar och civilförsvar i syfte att tillgodose krav på balans i de totala försvarsinsatserna.

Mot den bakgrunden är det intressant att notera att *försörjningsberedskapsutredningen* (1972 H 10) tillsattes påföljande år. Denna utredning gäller metoder att upprätthålla en tillfredsställande beredskap för varuförsörjningen på vissa områden, och speciellt är det avvägningen mellan lagring och produktion samt ansvarsfördelningen i dessa frågor som skall studeras.

I direktiven berättas att TEKO-utredningen konstaterat att den inhemska produktionen av vissa typer av TEKO-varor sjunkit *under* minimibehovet för de krigs- och avspärrningsfall som är grund för försvarsplaneringen. Mot denna bakgrund anges i försörjningsberedskapsutredningens direktiv att utredningen som riktpunkt för sina överväganden bör ha den självförsörjningsgrad *som för närvarande råder* för beklädnadsvarorna. Vidare påpekas att den nödvändiga beredskapslagringen bör kunna varieras i konjunkturpolitiskt syfte och att den statliga lagringsverksamheten bör bedrivas enligt affärsmässiga grunder så långt detta är möjligt. Här är alltså exempel på

en mycket preciserad slutsatsstyrning.

Med tanke på samordningsbehoven är det intressant att notera att försörjningsberedskapsutredningens ämnesområden enligt direktiven är de varor som ingår i ansvarsområdet för Överstyrelsen med undantag av energisektorn. Ingenting sägs emellertid om hur utredningens arbete skall förhålla sig till denna myndighets reguljära verksamhet på samma varuområden. Namnet Överstyrelsen för ekonomiskt försvar ger ju anledning förmoda att myndigheten har just sådana uppgifter som tilldelats utredningen. Däremot instrueras försörjningsberedskapsutredningen att samråda med försvarsutredningen och upphandlingskommittén samt göra internationella jämförelser.

En annan av de "tyngsta" utredningarna var med bland de stående kommittéexemplen, nämligen *grundlagberedningen* (In 26, 1967 In 6) som motiveras med att den tidigare författningsutredningen misslyckats med att få fram samlande förslag. De 16 sidor långa direktiven anger på alla punkter principerna för den författningsreform som utredningen skall utarbeta förslag till. Slutsatsstyrningen är alltså helt genomförd.

Grundlagberedningen är inte ensam om att behandla grundlagsfrågor och frågor om grundläggande medborgarrättigheter. *Tryckfrihetsutredningen* (Ju 24, 1966 Ju 66) har tillsatts för att "modernisera", vilket i det här fallet betyder mildra, bestämmelserna om uppvigling, brott mot trosfrihet samt sårande av tukt och sedlighet. Ökad spridning skall enligt direktiven tolereras för anstötliga och smaklösa framställningar i media som kräver den enskildes egen medverkan för att överbringa budskapet, t ex i tidningar och böcker. Spridningsbegränsningar skall däremot komma i fråga i media som inte kräver den enskildes aktiva medverkan. Enligt departementschefen är detta radio, TV, affischer och reklambroschyrer. Även här är alltså slutsatsstyrningen genomförd.

En annan grundlagsutredning som berör reklamfrågor är *massmediautredningen* (Ju 47, 1971 Ju 51) "med uppdrag att utreda frågan om enhetlig reglering i grundlag av yttrandefriheten i massmedier m m". Den ena huvuduppgiften för denna utredning är att skapa enhetlighet och samordning. Sålunda bör en lag om yttrandefriheten i massmedia överhuvudtaget övervägas som ersättning för

tryckfrihetslagen som är bunden till tryckpressalster. Denna huvuduppgift är knappast preciserad på något slutsatsstyrande sätt.

Den andra huvuduppgiften är att klassa yttranden och media i sådana vars frihet skall grundlagsfästas och sådana som får göras till föremål för ingrepp. I klartext gäller det "att man dels får möjlighet att ingripa mot reklam och annan marknadsföring av varor, som är skadliga eller på annat sätt olämpliga och vilkas spridning därför bör motverkas, dels får en mera klarläggande reglering än nu av möjligheterna att ingripa mot reklam och andra marknadsföringsmetoder, som är att anse som otillbörliga från konsumentsynpunkt". Utredningen har alltså inte till uppgift att själv bedöma behovet av lagstiftning utan skall koncentrera sig på att utarbeta förslag till sådan. Detta är en typ av slutsatsstyrning som inte verkar ovanlig.

Samråd föreskrivs med offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén men däremot inte med reklamutredningen eller konsumentutredningen som skulle kunna tänkas ha synpunkter på *behovet* av den beställda lagstiftningen. Samrådsinstruktionen bidrar på det sättet till slutsatsstyrningen.

4.4 De direktivlösa kommittéerna

De i kapitel 2 refererade kommittérapporterna innehåller i tre fall upplysningen att några direktiv inte utfärdats. Detta gäller en internationell förhandlingsdelegation, ett tillfälligt ämbetsverk och en departementsförstärkande enhet. Dessa saknar alltså andra direktiv än en kort uppgiftsangivelse. Beträffande de i trängre mening utredande kommittéerna görs däremot en hänvisning till Riksdagsberättelsen för tidigare år där i allmänhet fylliga direktiv återges.

Denna skillnad går igen i totalmaterialet. Av de 293 kommittéer som var igång vid inträdet av 1972 saknade 36, dvs 12 procent, direktiv. 26 av dessa gällde just kommittéer som utgjorde underordnad departements- eller verksförstärkning, tillfälliga ämbetsverk eller internationella projekt eller som åsyftade löpande förbättringar eller översyn av bestämmelser. Tillsammans svarade dessa kategorier för 153 kommittéer av vilka 26, eller 20 procent, saknade direktiv. Åter-

stående 140 kommittéer saknade direktiv i 10 fall, dvs 6 procent. I 5 av dessa fall gällde utredningarna skatter och avgifter eller interna reformer i den offentliga förvaltningen.

Ju mera utredande kommittéerna är och ju självständigare uppgifter de har, desto större är sannolikheten för att de också försetts med direktiv. Det är främst bland kommittéer med andra än utredande uppgifter och sådana med arbete inom ramen för redan tillämpade principer som det finns en mera påtaglig andel av direktivlösa projekt.

De direktivlösa kommittéer som har utredande uppgifter och som synes ha möjlighet att gå utanför ramen av redan gällande principer behandlar i allmänhet fackteknikska frågor av något slag. I denna kategori märks t ex utredningen om det skatterättsliga fastighetsbegreppet (Fi 24), punktskatteutredningen (Fi 31), arbetsgruppen för undersökning av behovet av väderleksinformation (K 26), trafikplaneringsutredningen (K 32) och kraftledningsintrångsutredningen (I 4).

De direktivlösa utredningarna är mycket ojämnt fördelade på de olika departementen. En tredjedel av dem hör under kommunikationsdepartementet. Detta departement svarar tillsammans med socialdepartementet, finansdepartementet och inrikesdepartementet för 29 av de 36 kommittéerna.

Skillnaden mellan kommittéer som har "särskilda direktiv" och kommittéer som saknar sådana skall självfallet inte överdrivas. Det måste finnas arbetsuppgifter som mycket väl kan preciseras i en enda mening, eller på några rader. Om uppgiften är att leda utarbetandet av en modellplan för regional trafikplanering, kan det tänkas att alla berörda får tillräcklig vägledning enbart genom dessa ord. Uppgiften att se över gällande bestämmelser på punktskatteområdet kan möjligen också sammanfattas i få ord. Det kan rent av tänkas att "särskilda direktiv" är onödiga för kommittéarbetet i många av de fall där de nu har utfärdats.

Inte desto mindre är de direktivlösa kommittéerna i en särställning om man betänker medborgarens krav på insyn. Direktiv som är fylliga nog för att teckna bakgrund, betoning av vissa aspekter och inriktning av arbetet ger ett offentligt besked om vad kommittén

skall syssla med. De ger därmed underlag för en offentlig debatt. När kommitténs rapport och förslag är färdiga, finns det något att jämföra dem med. Det går att se om arbetet blivit vad det var tänkt att bli. Den direktivlösa kommittén glider undan på dessa punkter, och därmed är det mycket svårare att se om en kommitté, exempelvis på grund av underhandsdirektiv eller av andra skäl, arbetat för en bestämd lösning utan tillbörligt beaktande av alternativ.

Från denna synpunkt står den direktivlösa kommittén egentligen närmare den inom ett departement verkande arbetsgruppen än vad den står en kommitté med direktiv. Den väsentliga skillnaden gentemot departementsgruppen är att själva förekomsten av denna kan vara okänd utanför kanslihuset. Kommittén är däremot alltid känd först genom Post- och Inrikes Tidningar och därefter genom Riksdagsberättelsen.

4.5 En ström av utspel?

Kommittéarbetet är ett led i regeringens "beredning" av reformer. Med utgångspunkt från detta faktum beskrivs ofta kommittéväsendet som en apparat, ett verktyg. Språkbruket leder tanken mot överblick, medvetenhet, samordning, prioritering.

De tidigare avsnittens genomgång av direktiv och kortfattade uppgiftsbeskrivningar för de direktivlösa kommittéerna leder inte tanken i samma riktning. Kommittéerna arbetar uppenbarligen på helt olika plan och i helt olika stadier av arbetet fram till en reform. Det finns kommittéer vilkas uppgifter inte verkar att skilja sig från uppgifterna inom ett departement eller en myndighet. Andra kommittéer skall ta fram underlag för utformning av nya principer, åter andra skall direkt diskutera och försöka utforma förslag till nya principer. Det går knappast att urskilja något system i detta, någon medveten kombination av olika typer av projekt — inom kommittéväsendet, departementen och verken — för att uppnå en effektiv samordning.

Några exempel kan illustrera detta. Försörjningsberedskapsutredningen har uppgifter som det finns anledning förmoda att Över-

styrelsen för ekonomiskt försvar normalt skall fullgöra. Dessa uppgifter skall fullgöras inom ramen för ett redan fattat beslut om en självförsörjningsgrad som i jämförelse med förra avspärrningstillfället är mycket låg. Denna för försvarspolitiken viktiga utgångspunkt behandlas dock inte i försvarsutredningens direktiv. Däremot förutsättes samråd äga rum mellan utredningarna. Blir därigenom den låga självförsörjningsgraden en utgångspunkt även för försvarsutredningen? Det vore förvånansvärt med tanke på den senares klart högre position rent hierarkiskt. Snarare kan man vänta att försvarsutredningen skulle ge utgångspunkter åt försörjningsberedskapsutredningen. Eller blir det samråd om arbetsfördelning helt enkelt, om demarkationslinjer? Det verkar inte osannolikt med tanke på att de båda utredningarna hör under olika departement. Försvarsanslagen täcker inte produktionssubventioner eller lagringskostnader för civila beredskapsbehov. Det verkar som om beredskapsproblemen i Sverige hanteras på *ett* sätt för försvarsmakten samt för mat- och energiförsörjningen och på ett *annat* sätt för varuförsörjningen på övriga områden.

Servicekommittén och glesbygdsutredningen skall båda behandla service men deras direktiv har helt olika uppläggning. Några av de viktigaste servicefrågorna gäller trafiken men glesbygdsutredningen får inte behandla det området. Samtidigt har vägkostnads- och bilskatteutredningarna sådana instruktioner att de inte kan ta upp frågan om specialbestämmelser för att gynna glesbygden. Vidare har bussbidragsutredningen instruerats att åstadkomma stödformer som stimulerar rationalisering men skall inte, såvitt framgår av direktiven, behandla den viktigare frågan nämligen bestämningen av i vilken utsträckning det är motiverat att stödja glesbygdstrafik. Direktivförfattarna har här löst samordningsproblemet genom en serie gränsdragningar som åstadkommit att ett viktigt område inte behandlas av någon utredning.

Tryckfrihetsutredningen och massmediautredningen skall båda behandla reklam och mediafrågor för reklam vilket är huvuduppgiften för reklamutredningen. Den senare har i stället gått in på ett skatteområde som täcks både av punktskatteutredningen och företagsbeskattningsutredningen. Någon samordning i direktiven kan

knappast utläsas, och tydligen har samordningen i arbetet blivit bristfällig.

Det behövs knappast fler exempel. Det som är iögonfallande för varje granskare av kommittédirektiv är *inte* förekomsten av system eller inbördes väl avvägda byggbitar i ett sammanhållet reformprogram. Vad som kan observeras är tvärtom en katalog av projekt på olika plan, ibland med överlappande ämnesområden och ibland lämnande närliggande områden obehandlade. Hur skall detta förklaras?

Intervjuade och andra som har kommenterat bristen på samordning har betonat att tillsättandet av en kommitté är en bricka i ett politiskt spel. Om detta är riktigt, måste det innebära att direktiven för en kommitté inte bara är en startpunkt för kommittén och en instruktion för dess arbete. Direktiven är då också, mycket ofta, ett inlägg i den politiska debatten just vid det tillfälle de publiceras.

Tillsättandet av en kommitté och direktiven för denna utgör därmed inte endast starten av ett nytt projekt. De utgör i det ögonblick de verkställts ett projekt av annan karaktär, ett politiskt utspel. Ingenting hindrar att detta projekt är viktigare än det arbete som det inleder.

Självfallet kan startandet av alla typer av utredningsprojekt utnyttjas på samma sätt för politiska utspel. Kommittéväsendet är emellertid genom sin nästan totala flexibilitet sällsynt väl lämpat att användas på detta sätt. Beroende på regeringens bedömning av opinionsläget och behov av att visa initiativ kan alltså olika kommittéprojekt komma till stånd vilka inte passar in i en samordnad utredningsapparat.

Betraktandet av kommittétillsättningen och direktiven som ett projekt i sig ger onekligen en förklaring till det atomistiska intryck som kommittédirektiven ger. Samlingen direktiv skulle mer vara en katalog över politiska initiativ än samordnade styrinstrument för ett led av reformarbetet. Detta betraktelsesätt skulle kunna kasta ljus över flera problem, t ex relationerna mellan kommittén och departementet som behandlas i kapitel 6. Det är därför värt att hålla i minnet.

4.6 Oberoende utredning eller politiskt verktyg?

I första kapitlet återgavs två olika bilder av den offentliga kommittén.

Enligt den ena bilden arbetar kommittén utanför kanslihuset och pejlar genom en bred förankring uppfattningen hos skilda befolkningsgrupper. Den breda förankringen ger oppositionen och intressegrupper möjlighet till insyn och påverkan, t o m förhandlingar. Det material som kommittén frambringar inom sitt område är utförligt, gediget, ofta vetenskapligt. Denna bild beskriver ett gentemot uppdragsgivaren oberoende utredande.

Enligt den andra bilden är kommittén ett verktyg i departementsarbetet. Den har att utgå från direktiv som utesluter ett förutsättningslöst studium och förhindrar arbete på tänkvärda alternativ. För ämnet viktiga intressegrupper är föga eller inte alls representerade. Det material som frambringas ger inte underlag för en prövning av relevanta alternativ. Denna bild beskriver ett beställningsutredande, ett arbete på någon väg som redan beslutats.

Den av uppdragsgivaren oberoende kommittén har framställts som ett ideal av kommittéväsendets försvarare och många av dess kritiker. Har den här gjorda genomgången av direktiv frambringat exempel som verkar att stämma med detta ideal?

Exempel finns. Försvarsutredningen, som behandlar en betydande sektor av det svenska samhället, har direktiv som väl passar in i bilden av kommittéer vilka driver sitt arbete oberoende av uppdragsgivaren. Att direktiven är så beskaffade innebär naturligtvis ingen garanti för att arbetet verkligen drivs på det sättet, och just denna utredning har blivit kritiserad för bristande oberoende. Direktiven bara öppnar eller stänger möjligheten till oberoende arbete.

I försvarsutredningens fall verkar möjligheten stå öppen. Utgångspunkten är att planeringsmaterial börjar komma fram och att departementschefen önskar en bred parlamentarisk förankring bland dem som skall utnyttja detta material för beslut om huvudlinjerna i försvarspolitiken. Det finns ingenting i verklighetsbeskrivning, uppgifts-

precisering eller arbetsinstruktioner som pekar fram mot någon bestämd slutsats. Direktiven för denna kommitté medger alltså just det oberoende och det element av samregerande som hör till den traditionella idealbilden.

Andra exempel på direktiv som håller möjligheten öppen för ett av uppdragsgivaren oberoende arbete gäller miljökontrollutredningen, naturvårdskommittén, servicekommittén och butiksetableringsutredningen. Några jämförelser parvis kan illustrera detta.

Miljökontrollutredningen har till uppgift att utarbeta förslag till registrerings- och informationssystem. Utredningen rörande omhändertagande av kemiskt avfall skall föreslå ordning för omhändertagande och destruktion av kemiskt avfall. Den senare utredningen binds i direktiven av en gränsdragning rörande kommunernas ansvarsskyldighet samt av beskedet att statligt bolag för destruktion skall drivas affärsmässigt. Miljökontrollutredningens direktiv anger ingen motsvarande styrning av eller spärrar för slutsatser.

Naturvårdskommittén har till uppgift att föreslå en samordning av lagar. Detta är i och för sig en kraftig avgränsning av arbetsområdet eftersom det ju innebär att nuvarande system skall fortleva i enhetligare och effektivare form. Även rationaliseringsutredningar kan emellertid drivas mer eller mindre oberoende av uppdragsgivaren, och naturvårdskommitténs direktiv styr inte slutsatser i några detaljer. Man kan jämföra med direktiven för fritidsbåtsutredningen som säger att hamnar för fritidsbåtar skall dels vara en kommunal angelägenhet, dels finansieras av avgifter.

Servicekommittén skall behandla service i bostadsområden. Av sammanhanget framgår att det gäller tätorternas bostadsområden. Glesbygdsutredningen skall behandla service i glesbygd. I servicekommitténs direktiv möter ingen slutsatsstyrning bortsett från den allmänna att servicen om möjligt bör förbättras. För glesbygdsutredningen specificeras däremot en rad spärrade områden, däribland trafikpolitiken som ju täcker några av de viktigaste serviceformerna för både enskilda och företag.

Butiksetableringsutredningen är en rationaliseringsutredning i den meningen att den skall se över ett system. Innanför denna snäva ram arbetar den utan veton. Distributionsutredningen, däremot, har på

sitt vidare område givits klart slutsatsstyrande utgångspunkter.

Av de nu nämnda exemplen på kommittéer vilkas direktiv tillåter ett oberoende arbete kan utöver försvarsutredningen endast möjligen servicekommittén räknas bland tyngre utredningar. Inga tyngre utredningar i övrigt i urvalet har direktiv som stämmer med den traditionella idealbilden av förutsättningslöshet och oberoende.

Ger översikten exempel på direktiv som verkar att passa beställningsutredande? Svaret är otvivelaktigt ja. 1969 års översyn av klassificeringsgrunder för fast maskinanläggning har ett så snävt arbetsområde med uppgiften så hårt inrutad att läsaren av direktiven frågar sig varför inte detta arbete utföres rutinmässigt hos den berörda myndigheten. Samma fråga infinner sig för övrigt beträffande flera av de direktivlösa kommittéerna, t ex punktskatteutredningen. Direktiven för samtliga skatteutredningar i urvalet liksom för boende-, byggkonkurrens- och kapitalmarknadsutredningarna är utformade så att behandling förhindras av nya principer eller system om direktiven åtlyds.

Direktiven för TRU tillhör samma kategori genom att ålägga kommittén att producera program i full skala från början och stänga vägen för successiva experiment. Försörjningsberedskapsutredningen — liksom tydligen Överstyrelsen för ekonomiskt försvar — får sig tilldelad en låg självförsörjningsgrad, lägre än under andra världskrigets svåraste avspärrning. Tryckfrihetsutredningen får reda på att allmänna opinionen ändrats beträffande väsentliga principfrågor och förväntas inte själv ta reda på hur det förhåller sig med den saken. Den har också att utgå från att stötande framställning är acceptabel i vissa media men inte i andra.

Återstående kommittéer i översikten har direktiv som ligger någonstans emellan de två ytterlighetsfallen. Dessa direktiv innehåller med andra ord slutsatsstyrning i någon utsträckning. Såvitt man kan bedöma med utgångspunkt från det gjorda urvalet av direktiv är alltså kommittéer som stämmer med den traditionella idealbilden av en statlig kommitté mindre vanliga.

Det bör betonas att detta omdöme baseras på direktivens innehåll. I verkligheten kan det förekomma beställningsarbete även från kommittéer vilkas direktiv ger möjlighet till oberoende uppträdande.

Omvänt är det tänkbart att kommittéer med slutsatsstyrande direktiv trots allt kommer fram till slutsatser som avviker från uppdragsgivarens.

De direktiv som enligt sin ordalydelse tillåter ett oberoende utredande är alltså få. Men vad har man att vänta med utgångspunkt från den av ingen disputerade omständigheten att den offentliga kommittén är ett led i *regeringens* beredning av ett ärende?

Det förekommer givetvis att ärenden skall beredas på områden där regeringen ännu inte tagit ställning ens preliminärt. Då är det naturligt att en kommitté ges direktiv som gör ett av uppdragsgivaren oberoende utredande möjligt och som tillåter kommittén själv att bedöma opinioner och hålla kontakt med olika grupper. Men nu är det 293 kommittéer igång. De ämnen som regeringen önskar få behandlade men ännu inte har någon kurs utstakad för kan ju ändå inte uppgå till ett antal av 293. Det är naturligt att den traditionella idealkommittén är ett undantagsfall även om inte denna omständighet stämmer med officiella uttalanden.

4.7 Respekten för direktiven

I början av detta kapitel nämndes att representanter för Industriförbundet, Grossistförbundet, Köpmannaförbundet och Kooperativa Förbundet arbetar i en kommitté vars direktiv innehåller påståenden om verkligheten vilka dessa organisationer med all sannolikhet anser vara felaktiga. Det är påståenden som styr utredningsarbetet om kommittén rättar sig efter direktiven. Genom att arbetet i så fall styrs av dem är det föga troligt att de blir korrigerade.

Detta exempel är inte unikt. Det visar att kommittéerna av intressegrupperna — liksom för övrigt av oppositionspartierna — i praktiken är accepterade som *regeringens* verktyg, och detta även i fall när det från början står klart genom direktiv och/eller sammansättning av kommittén att verktyget kommer att användas partiskt. Situationen är ofta den att regeringen vet i vilken riktning den vill att en utredning skall gå och att intressegrupperna är väl medvetna om vilken denna riktning är. De väntar sig inte något opartiskt utredande

i sådana fall. Regeringen kan t ex vilja gå sin väg men vara beredd att lyssna och kompromissa så långt att inte motståndet vinner. Intressegrupperna kan ogilla vägen men vara beredda till aktivt arbete för att minska nackdelarna så mycket som möjligt.

Det faktum att intressegrupper och oppositionspartier kan välja att låta sig representeras i kommittéer vilkas direktiv de har invändningar mot *kan* emellertid också visa något annat, nämligen att en igång varande kommitté inte behöver följa direktiven slaviskt. Hur förhåller det sig på denna punkt?

Enligt bestämmelserna är direktiven helt avgörande för kommitténs arbete. Om detta arbete föranleder en ny syn på direktiven, kan kommittén framställa ändringsförslag. Det kan även andra intresserade, och sådana förslag kommer t ex ibland från Riksdagen. Ändring av direktiv har i allmänhet formen av tilläggsdirektiv och utfärdas i samma ordning som de ursprungliga direktiven.

Det är emellertid inte all verklighet som följer bestämmelser. Följsamheten beror t ex ofta på vilken påföljd som avvikelser utlöser. Vilken påföljd drabbar en kommitté som i sitt arbete avviker från direktiven?

Normalt blir det ingen påföljd alls. Den systematiska avrapportering från kommitté till departement som föreskrivs i kommittékungörelsen verkställes inte i de flesta fall, och departementet kan därför vara okunnigt om avvikelser från direktiven i pågående arbete. Om regeringen får reda på att en kommitté avviker från direktiven under pågående arbete och om regeringen då önskar vidta någon åtgärd, är stopp för specialundersökningar och upplösning av kommittén de enda påföljder som står till buds. Upplösning av pågående utredning är en mycket sällsynt åtgärd. Normalt litar regeringen i stället till underhandskontakter. Om dessa inte hjälper, tillsätts ofta en ny kommitté på samma områden.

När väl ett betänkande är framme, finns det i regel ingen som bockar av betänkandet mot direktiven. Betänkandet kommer inte alltid som avslutningen av det projekt som inleddes med direktiven. Dess framläggning blir ofta projekt i sig med sitt eget nyhetsvärde som ställer direktiven i skuggan. En kommitté som är färdig med sitt betänkande kan dessutom inte nås av annan påföljd än att rege-

ringen lägger detta betänkande åt sidan — och risken för det kan förvisso finnas även när direktiven har följts.

I praktiken är det därför ofta möjligt för en kommitté att låta deluppgifter falla under bordet liksom att fullgöra deluppgifter som kommittén själv bestämt sig för under arbetets gång. Det är med direktiven som med många heliga skrifter — man nämner dem med respekt och undviker att tala om vilka avsteg man gör från dem.

5 De medverkande

5.1 Utvecklingen

Riksdagsberättelsen inleder uppräkningen av de "tillkallade", dvs ledamöterna av kommittén eller "de sakkunniga" som kommittékungörelsen säger, med *ordföranden*.

Riksdagsberättelsens ordförandeangivelser är en uppräkning av högre statliga titlar. Där finns statsråd, statssekreterare, landshövdingar, generaldirektörer, överdirektörer, expeditionschefer, professorer, justitieråd, hovrättspresidenter, rättschefer osv. I den mån titlarna röjer ett annat arbetsfält än toppen av den statliga förvaltningen gäller uppgiften i allmänhet en riksdagsman.

Ordförandenas fördelning på olika yrkeskategorier har beräknats av Meijer för tioårsperioder under tiden 1905—1954 och därefter för 1955—1960 och 1960—1967. Fördelningen har kompletterats i denna undersökning med uppgifter om igång varande kommittéer i Riksdagsberättelsen för 1972.

Till gruppen statstjänstemän har förts alla personer med vedertagna statliga titlar. Bland de övriga kan några med andra titlar vara anställda hos staten, t ex i statliga företag. Metoden för att beräkna fördelningen bör alltså ha medfört en viss underskattning av statstjänstemännen.

Enligt den sålunda erhållna fördelningen har statsrådens andel av ordförandekåren varit 1 à 2 procent ända sedan 1905 och statssekreterarnas omkring 6 procent ända sedan 30-talet. 1972 var andelarna 2 respektive 6 procent.

Landshövdingar och generaldirektörer besatte i genomsnitt 35 procent av ordförandeposterna under perioderna 1905—1954. 1955—1967 sjönk deras andel till 28 procent. 1972 var den 22 procent.

Övriga statliga tjänstemän besatte i genomsnitt 33 procent av ordförandeposterna under perioderna 1905—1954. 1955—1967 ökade deras andel till 52 procent. 1972 var den 56 procent.

I genomsnitt 26 procent av ordförandena var riksdagsmän under

perioderna 1905—1935. 1935—1954 blev andelen 15 procent och 1955—1967 6 procent. 1972 var den åter högre med 10 procent.

Gruppen övriga svarade för i genomsnitt 11 procent av ordförandeposterna 1905—1954 och 7 procent 1955—1967. 1972 var andelen 5 procent.

Mönstret i dessa förändringar är att statstjänstemännen under den absoluta toppnivån ökat sin andel från 33 procent 1905—1954 till 56 procent 1972, medan alla övriga grupper utom statsråd och statssekreterare minskat sin andel från 64 procent 1905—1954 till 37 procent 1972. Denna förändring var fullt skönjbar 1967, och Meijer ansåg att den kunde uppfattas som ett uttryck för hårdare styrning från departementens sida. Den i ordförandekåren expanderande gruppen av tjänstemän har inte samma möjlighet att agera självständigt gentemot departementen som landshövdingar, generaldirektörer, riksdagsmän och utomstående.

Läget 1972 var att statsråd och statssekreterare besatte 7 procent av ordförandeposterna, generaldirektörer och landshövdingar 22, övriga statliga tjänstemän 56, riksdagsmän 10 och övriga 5 procent. 95 procent var med andra ord höga statstjänstemän eller riksdagsmän.

Ledamöterna indelades av Meijer i riksdagsmän, statstjänstemän och övriga. Till sistnämnda kategorin hörde intressegruppsrepresentanterna. Beräkningen har här kompletterats med uppgifter om igång varande kommittéer vid 1972 års inträde.

Riksdagsmännens andel av ledamöterna hade en topp på 32 procent under perioden 1925—1934. Under 1935—1954 var den i genomsnitt 24 procent och under 1955—1967 19 procent, en andel som också gäller för 1972.

Statstjänstemännens andel av ledamöterna hade en första topp 1905—1914 och utgjorde då 51 procent. Lägsta andel noterades 1945—1954 då den var 41 procent. 1955—1967 var den 60 procent och 1972 63 procent.

Övriga ledamöter, bland vilka representanterna för intressegrupperna finns, ökade från 21 procent före första världskriget till 34 procent 1945—1954. 1955—1967 blev andelen 20 procent och 1972 18 procent.

Utvecklingen sedan 1955 har alltså kännetecknats av att statstjänstemännens andel ökat på bekostnad av organisationsrepresentanternas och riksdagsmännens. Även andelen kommittéer med riksdagsmän bland sina medlemmar gick länge ned. Ända fram till mitten av 50-talet fanns det riksdagsmän i 45—47 procent av samtliga kommittéer. 1955—1960 sjönk andelen till 30 procent och 1961—1967 till 24 procent men 1972 var det 34 procent av de 293 igång varande kommittéerna som hade riksdagsmän bland ledamöterna, trots att riksdagsmännens andel av ledamöterna var lägre än någonsin. Riksdagsmännen hade alltså spritts på fler kommittéer.

Meijer redovisade även en mera detaljerad analys av utvecklingen, och då framkom ett intressant mönster. Andelen statstjänstemän har varit så hög som 60 procent tidigare, och då på bekostnad främst av organisationsrepresentanternas andel. Det var under några korta perioder av konservativa expeditionsregeringar innan parlamentarismen genomfördes 1917. Denna rekrytering kritiserades då hårt av liberalerna och socialdemokraterna, en kritik som de konservativa betecknade ”inkompetenskulten”.

Under liberala och socialdemokratiska regeringar på 20-talet ökade inslaget av riksdagsmän och organisationsrepresentanter markant, och tillsammans höll dessa grupper 50 à 60 procent ända till mitten av 50-talet. Därefter kom den stora ökningen av statstjänstemännen under det absoluta toppskiktet. Den detaljerade analysen visar att till och med de stora organisationerna på arbetsmarknaden reducerats kraftigt sedan den tiden. Deras andel av ledamöterna på 60-talet var en tredjedel mindre än under de två föregående årtiondena.

En beräkning av ledamöternas fördelning i *kommittéer med olika uppgift* har gjorts för de kommittéer som var igång vid 1972 års inträde. Därvid inkluderades samtliga ledamöter, således även ordförandena. Indelningen av kommittéerna efter uppgift är den som redovisas i början av kapitlet 3.

Det visade sig att kommittéer som utgjorde underordnad departements- eller verksförstärkning inte hade några riksdagsmän. Hos de tillfälliga ämbetsverken, de internationella projekten och kommittéerna för översyn och kartläggning var 6 procent av ledamöterna riksdagsmän. I gruppen övriga kommittéer, som bl a har de prin-

cipiellt mest viktiga uppgifterna, var däremot 33 procent av ledamöterna riksdagsmän.

I de förstnämnda kommittégrupperna var 72 procent av ledamöterna statstjänstemän medan andelen för dessa stannade vid 43 procent i gruppen övriga kommittéer.

De ledamöter som varken var riksdagsmän eller statligt anställda — dvs kategorin "övriga" som bl a rymmer intressegruppsrepresentanterna — var fördelade efter ett annat mönster. I kommittéer vars uppgift var att genomföra kartläggning utan värdering och utarbetande av förslag utgjorde ledamöterna i denna kategori 41 procent. Av titlarna att döma var det ett starkt inslag av ämnesspecialister som drog upp andelen. I de internationella projekten, vilka som nämnts i kapitel 3 ofta består av de svenska deltagarna i en internationell kommitté, utgjorde däremot kategorin "övriga ledamöter" endast 14 procent av samtliga. Alla övriga grupper av kommittéer låg samlade däremellan. I kommittéerna som utgjorde departements- eller verksförstärkning uppgick t ex kategorin "övriga ledamöter" till 26 procent medan motsvarande procenttal var 24 i gruppen övriga kommittéer, med de principiellt viktigaste uppgifterna.

Vad sedan *experterna* gäller kan vi konstatera att inga tidigare undersökningar gjorts som ger underlag för att belysa den historiska utvecklingen av olika kategorier. Även materialet beträffande *sekreterarna* är sparsamt. Meijer gjorde i mitten av 50-talet en genomgång av deras ordinarie yrkesplacering eller titel. Av 48 sekreterare tillfrågade i en enkät var 46 statstjänstemän, varav 25 i centrala ämbetsverk. 7 av sekreterarna var hovrättsjurister.

Därefter har inslaget av icke statsanställda ökat samtidigt som antalet biträdande sekreterare ökat mycket kraftigt. 1967 utgjorde de icke statligt anställda 14 procent av 270 sekreterare och 1972 15 procent av 281. Bland de biträdande sekreterarna, som var 101 år 1967 och 168 år 1972, ökade motsvarande andel från 20 till 35 procent.

5.2 Mångsyssleriet

Bland den återkommande kritiken mot kommittéväsendet har märkts påståendet att alltför många uppdrag läggs på samma person. En genomgång har därför gjorts av de medverkande i kommittéer som var igång vid inträdet av 1972.

Det visade sig att det fanns en person som hade *6 kommittéuppdrag*. Det var en sekreterare i Kommunförbundet som var ledamot i 3 kommittéer och expert i ytterligare 3.

Antalet personer med *5 kommittéuppdrag* var 13 vilket utgjorde mindre än en halv procent av hela antalet medverkande som var 2 865. Bland dessa 13 märks en statssekreterare som var ordförande i 5 kommittéer.

Ytterligare 5 var departementstjänstemän varav en departementssekreterare och de övriga kansli- eller departementsråd. Av uppdragen för dessa 5 personer gällde 4 ordförandeskap, 10 ledamotskap och 11 uppdrag som expert.

En annan grupp utgjordes av 3 generaldirektörer och 1 avdelningschef i ett verk. De hade 3 uppdrag som ordförande, 15 som ledamot och 2 som expert.

Av de övriga var 2 professorer och 1 riksdagsman. Uppdragen för dem gällde ordförandeskap i 2 fall, ledamotskap i 8 fall och expertskap i 5 fall.

52 personer hade 4 uppdrag och 123 hade 3. Det betyder att 6 procent av de medverkande hade *3 eller 4 kommittéuppdrag*. 392 medverkande eller 14 procent av samtliga hade 2 kommittéuppdrag. Sammantaget betyder detta att 20 procent av alla medverkande hade mer än ett kommittéuppdrag, varvid det dock i tre fjärdedelar av fallen rörde sig om endast två. Rent kvantitativt kan man alltså inte säga att kommittéväsendet karakteriseras av mångsyssleri.

Det hindrar inte att det mångsyssleri som förekommer kan behöva granskas närmare. Frågan bör t ex ställas i vilken utsträckning och under vilka omständigheter som det är lämpligt att statssekreterare och kansli- eller departementsråd skall fullgöra kommittéuppdrag. Arbetet med dem kan ju påverka dessa tjänstemäns övriga arbete, t ex valet mellan olika typer av utredningsprojekt.

5.3 Ordförande

Enligt de intervjuade ordförandenas egna erfarenheter och efter vad de erfarit om andra utredningar kontaktas en ordförande av vederbörande departementschef. Denna kontakt sker på ett tidigare stadium än kontakten med övriga medverkande. Normalt tas kontakten när en utredning är beslutad och direktiven är fastställda internt. Ordföranden får då dels granska direktiven och har möjlighet att åstadkomma smärre ändringar, dels påverka kommitténs sammansättning. I några fall hade det emellertid hänt att ordföranden varit med i diskussionerna redan på det stadium när man ännu behandlade frågan om tillsättande av utredning överhuvudtaget.

Bland exempel som nämndes i intervjuerna — hämtade både från de intervjuades egna utredningar och andra som de kände till — är det ett som har speciellt intresse i detta sammanhang. Den år 1970 tillsatta utredningen om den kommunala demokratin föregicks av en arbetsgrupp som behandlade direktiven. Såväl ordförande som några ledamöter rekryterades sedan ur den arbetsgruppen. Detta arrangemang påstods ha åstadkommit både bättre direktiv än som eljest skulle ha varit möjligt och en lättare start för kommitténs arbete.

Det bör understrykas att direktiven i normalfallet inte är förhandlingsbara för den tilltänkte ordföranden på avgörande punkter. Det händer att personer avböjer uppdrag därför att de inte är nöjda med direktiven. Av intervjuerna att döma tycks det däremot vara vanligt både att ordföranden ställer krav om sekreterarservice och att han får dessa krav uppfyllda.

Meijer har gjort en fyllig kommentar till den tidiga inkopplingen av ordföranden. Enligt denna framställning är det ordföranden som förlänar auktoritet åt utredningen och har ett dominerande inflytande över utredningsarbetet, dvs kommitténs beslut. Denna framställning byggde i hög grad på intervjuer vid mitten av 50-talet. Det är därför motiverat att fråga om ordförandens position och de av denna föranledda rekryteringsprinciperna ännu in på 70-talet har denna auktoritära prägel.

Ordförandens position tycks vara oförändrad. Alla de intervjuer som verkställts i syfte att ge underlag för denna bok har på denna

punkt givit samma bild som Meijer tecknade redan 1956. Även Meijers fortsatta framställning på denna punkt är enligt de nu gjorda intervjuerna en god beskrivning av de krav som än idag ställs vid rekryteringen av en ordförande och refereras därför här i korthet.

En ordförande skall besitta formell skicklighet att leda förhandlingar, administrativ erfarenhet och kunskaper om svensk förvaltning. Han skall ha auktoritet gentemot kommittén och utomstående. Han skall ha förmåga att hålla överblick och företräda helhetsintresset gentemot experter och företrädare för olika särintressen men behöver å andra sidan inte själv vara expert på ämnesområdet. Han skall helst ha en hög statlig befattning.

Det bör observeras att de som Meijer intervjuat inte ställde det kravet på en ordförande att denne själv skall sakna intresseanknytning på området. Uppenbarligen ställs inte det kravet nu heller. Bland de stående kommittéexemplen i den föregående framställningen finns direkt berörda personer, statssekreterare och en verkschef. Till ordförande i TEKO-utredningen utsågs landshövdingen i Älvsborgs län, dvs det län som mer än något annat var berört av en utredning om textil- och konfektionsindustrierna. En annan illustration är reklamutredningen som tillsattes 1966. Ordföranden, Nils Hörjel, är som generaldirektör i Postverket chef för ett av Sveriges viktigaste reklammedia. Som distributör av direktreklam konkurrerar Postverket med tidningar och andra media om annonsörernas reklamplaceringar.

Det finns fler exempel, i synnerhet från generaldirektörernas krets, som visar att jävshänsyn och strävan att undvika lojalitetskonflikter inte får fälla utslaget när en utredningsordförande skall rekryteras. Exemplen skulle märkas mer om Riksdagsberättelsen i stället för — eller i tillägg till — titlar angav *var* ordföranden och övriga medverkande har sitt förvärvsarbete. Inte heller partipolitiskt engagemang är något hinder. Flera ordförande är ju som nämnts riksdagsmän.

Neutralitet är alltså inte något nyckelord när rekryteringen av ordförande skall beskrivas. *Ansvarigt jäv* sammanfattar rekryteringskraven bättre. Det är viktigt att observera detta eftersom utredningsväsendet ofta diskuteras med utgångspunkt från föreställningen att verksamheten åsyftar en så vitt möjligt neutral och objektiv behand-

ling av problemen. Som visats i föregående kapitel åsyftar verksamheten i stället ofta förslag som dels följer en redan uttalad regeringslinje, dels tillgodoser andra synpunkter så långt att förslagen har goda utsikter att bli förverkligade.

De ovan beskrivna rekryteringskraven är inte fästa på papperet, och inte heller finns det någon instruktion för hur en ordförande skall arbeta. Avsaknaden av en sådan innebär att ordföranden har en mycket stor handlingsfrihet.

Ordföranden rekryteras alltså utan instruktioner om hur ledningsuppgiften bör skötas och utan neutralitetskrav. Däremot förväntas en stark personlig ledning. Det är utgångspunkter som rimligen bör ha betydelse för hela det fortsatta utredningsarbetet. Med dessa utgångspunkter kan man anta att arbetets ledning karakteriseras av att en "tung" ordförande leder kommittén på ett personligt sätt, ofta driver en egen linje och ofta tar betydande hänsyn till sitt politiska gehör och/eller till vad som kommit fram vid personliga kontakter med departementschefen eller någon annan nyckelperson inom departementet. Man kan också anta att själva uttrycken för denna personliga ledning blir mycket olikartade, beroende på individen, och att följaktligen arbetet läggs upp på olika sätt i kommittéerna.

Såvitt framgår av intervjuerna tycks verkligheten stämma ganska väl med dessa antaganden. Olikheterna i själva utövandet av ordförandeuppgiften är frapperande. De kan här illustreras med några motsatspar:

> En ordförande kan ha ett intensivt och fortlöpande samråd med sekretariatet och personligen kontrollera utkast innan de går till kommittén. En annan kan avstå från varje samråd med sekretariatet och träffa utredningssekreteraren endast vid kommittésammanträdena.

> En ordförande kan lägga ned betydande arbete på att planera och följa upp sammanträden genom att använda dagordning och protokoll som styrnings- och kontrollinstrument. En annan kan ålägga sekretariatet att endast protokollera sammanträdesdag och ämne och att inte låta ledamöterna få se ens detta protokoll.

En ordförande kan ålägga alla medverkande att iaktta absolut tystnad om sitt arbete i kommittén. En annan kan uppmuntra utåtriktade aktiviteter, t o m diskussion av försöksvis framförda förslag.

En ordförande kan ha ett så starkt intresse av de tekniska sakfrågor som måste behandlas i utredningen att han går in i personlig debatt med föredragande eller andra specialister även beträffande mycket små detaljfrågor. En annan kan vara så ointresserad att han kopplar av under föredragningar och t o m somnar under en längre föredragning.

En ordförande kan ge olika åsiktsfraktioner lika chans att göra sig hörda vid sammanträdena, en annan kan förena sig med en fraktion och delta i dennas interna sammanträden.

Den minsta gemensamma nämnaren för dessa olikheter är att ordföranden gör som han vill. Många ordförande vill självfallet lyssna på kommittén och stimulera en kollektiv påverkan av ledningen, ofta kollektivt ansvar för denna. Andra vill inte lyssna på kommittén i ledningsfrågor — och i sådana fall tycks det vara sällsynt att någon ledamot överhuvudtaget tar strid med en ordförande om uppläggningen av kommitténs arbete och ändå mera sällsynt att ordföranden då måste ge sig.

5.4 Ledamöter

Principerna för urvalet av ledamöter skulle ofta kunna urskiljas redan i Riksdagsberättelsen om man där istället för initialer och titlar sätter ut vederbörande ledamots uppgift hos huvudarbetsgivare och respektive partsorganisation.

Då skulle det t ex ha kunnat observeras att TEKO-utredningen sattes samman av ordförandena i de två berörda industriernas fackförbund (numera sammanslagna till ett förbund), ledarna för det

största företaget i vardera industrin som dessutom tillhörde toppledningen av respektive branschorganisationer, de överst inköpsansvariga hos två av de tre i särklass största kundföretagen (KF, EPA, Åhléns), en sakkunnig i fråga om vardera arbetsmarknad och utrikeshandel samt en riksdagsman. Sex av de nio ledamöterna i den utredningen var med andra ord partsrepresentanter på högsta nivå. För konsumentutredningen skulle ha kunnat utläsas att partsrepresentationen var driven ändå längre. I den var alla de ursprungliga ledamöterna partsrepresentanter, nämligen från LO, TCO, KF, Lantbruksförbundet, Köpmannaförbundet och Industriförbundet.

Det torde tillhöra undantagen att en utredning enbart består av partsrepresentanter, och konsumentutredningen blev för övrigt senare kompletterad med sakkunniga från statsförvaltningen. Partsrepresentanter är däremot vanliga i utredningarna, och det är också vanligt att partsrepresentanterna tillhör respektive organisationers ledande krets. I reklamutredningen ingick t ex från början ordföranden i Annonsörföreningen, ordföranden i dåvarande Annonsbyråföreningen och en ledamot av Tidningsutgivareföreningens styrelse. Olof Palme, som i egenskap av kommunikationsminister hade fått utredningen till stånd, tillfrågades en tid efter att utredningen tillsatts om vilken princip som styrt detta personval. Han svarade då att departementet avsiktligt valt så "partiga" partsföreträdare som möjligt.

Övriga huvudkategorier av ledamöter i kommittéerna är riksdagsmän och personer från statsförvaltningen. Proportionerna mellan de olika kategorierna har behandlats i början av kapitlet. Bl a noterades där att andelen riksdagsmän gått ned på lång sikt. Mot den bakgrunden har Meijer undersökt om nedgången främst gått ut över oppositionens representanter. Det visade sig att så inte har varit fallet. Jämfört med styrkeförhållandena i Riksdagen hade socialdemokraterna ända sedan 30-talet varit underrepresenterade bland kommittéernas *riksdagsmän* medan de borgerliga oppositionspartierna, speciellt centern, varit överrepresenterade. Överrepresentationen hade snarare ökat något.

Meijers "Från uppslag till betänkande" innehåller en ganska fyllig framställning av hur det går till då personer väljs ur de tre nämnda kategorierna. Då de intervjuer som vidtagits för denna skrift givit

samma bild, refereras här betydande delar av Meijers framställning.

Formerna för att utse *riksdagsmän* till kommittéledamöter växlar beroende på vilken uppgift dessa skall fylla i utredningen och på vilket parti de företräder. Om riksdagsmannen i utredningen inte skall företräda sitt parti utan ledamotskapet motiveras av andra skäl, tar i regel departementschefen eller statssekreteraren direkt kontakt med den riksdagsman som departementet önskat.

När det gäller utredningsuppgifter av politisk art, är nomineringsnormerna olika. Representanter för ett regeringsparti utses i regel av departementscheferna, ofta efter samtal med statsministern och andra statsrådskolleger. Man tar direkt kontakt med den tilltänkte partirepresentanten och erbjuder eller övertalar denne att ingå i kommittén.

När oppositionspartierna skall representeras, lämnar vanligtvis departementschefen eller statssekreteraren ett erbjudande till partiledaren eller partisekreteraren. Ofta specificerar departementet sina önskemål. Man kan exempelvis säga att representanten samtidigt bör företräda företagarsynpunkter. Efter behandling i förtroenderåd eller efter underhandssamråd med presidieledamöter föreslår partiledaren ett namn för departementet. I regel följer sedan departementet förslaget.

Det inträffar någon gång att departementen vänder sig direkt till riksdagsmän från oppositionspartierna och erbjuder ledamotskap i utredningar. I regel tar då vederbörande riksdagsman kontakt med sin partiledare innan han åtar sig uppdraget.

Bland *statstjänstemännen* märks ett starkt inslag av departementstjänstemän. Det kan vara samma personer som skrivit det första utkastet till direktiven eller som efter kommittébehandlingen får till uppgift att skriva proposition på betänkandet. Departementstjänstemän utses av statsråd och statssekreterare utan kontakt med utomstående.

Av övriga statstjänstemän utses en stor del av departementet direkt på grundval av antingen vederbörandes befattning eller den kunskap som man har om vederbörandes lämplighet. I andra fall vänder sig departementet ofta till chefen för vederbörande myndighet och ber om förslag under hand på lämpliga namn. Det händer också

att den nominerade ordföranden får tillfälle att säga sin mening. Hans inflytande på kommitténs sammansättning är dock i regel relativt blygsamt.

Det anses inte lämpligt att t ex en chef för ett verk och en underordnad inom verket är ledamöter i samma utredning. Den underordnades beroendeställning kan bidra till att hindra honom från att mera självständigt ta ståndpunkt. För den skull har det hänt att man i stället låtit den underordnade ställas till utredningens förfogande som expert.

Organisationer begär i stor omfattning att bli representerade i utredningar. Initiativen till representation för de stora intresseorganisationerna tas emellertid lika ofta från departementen som från organisationerna själva.

När t ex LO skall representeras i en utredning, går det vanligtvis till så, att departementschefen eller statssekreteraren vänder sig till LO-ledningen med en begäran om namnförslag på en eller ett par ledamöter. Ärendet blir efter funktionärsberedning behandlat av landssekretariatet. Vid utredningar av ekonomiska och sociala frågor händer det också att departementschefen vänder sig direkt till den person som departementet önskar engagera. Denne tar då i regel kontakt med organisationsledningen för att få uppdraget konfirmerat.

Departementet vänder sig vanligen direkt till ledningen för SAF och begär förslag till representant. När det gäller mindre betydelsefulla utredningar, utses representanter expeditionellt från kansliet. Representationen i större utredningar tas upp i arbetsutskottet och anmäles därefter i styrelsen. Någon gång får föreningen lämna förslag på två ledamöter, och det blir då kanske en person från föreningens centrala ledning eller kansli och en aktiv arbetsgivare.

Meijers framställning avslutades med att departementen ”enligt en uppgift från departementshåll” skulle begära att få förslag från organisationerna om *flera* namn för att sedan kunna välja mellan de föreslagna. Ett sådant förfaringssätt skulle dock komma ifråga endast för mindre organisationer än LO, TCO och SAF. Såvitt framgår av intervjuerna för denna skrift är det i de allra flesta fall så att organisationerna bara föreslår ett namn och i praktiken utser sina representanter. Då det under intervjuerna ifrågasatts en ändring av detta,

har organisationsrepresentanter reagerat som om det vore fråga om en inskränkning av en hävdvunnen rättighet.

Även Meijers framställning om grunderna för personurvalet har bekräftats av de senare intervjuerna och refereras därför här till vissa delar.

Ibland vill regeringen anlita riksdagsmän för att de skall få ta ställning till politiskt betydelsefulla reformprojekt. I andra fall avser valet av parlamentariker att skapa en motvikt till de synpunkter som kan komma från ämbetsmän eller vetenskapliga experter. Endast om de senare kan övertyga parlamentarikerna om önskvärdheten av sina förslag, kan det finnas politiska förutsättningar för att realisera dessa. Motivet i sådana fall är således inte att riksdagsmännen i utredningsarbetet skall bidra med egna kunskaper i sakfrågan.

I vissa kommittéer anlitas riksdagsmän som representanter för en viss landsända. Partitillhörigheten är då i regel likgiltig. Man får heller inte bortse från att valet av riksdagsmän till kommittéledamöter även i andra fall kan ha helt opolitiska motiv. Det kan vara vederbörandes yrkeskunskaper eller ställning i en organisation, som utgjort huvudmotivet.

Även för kategorierna statstjänstemän och organisationsrepresentanter kan motiven vara skiftande från en utredning till en annan. Politiska åsikter bestämmer i många fall personvalet. Representanter för intresseorganisationer kan ibland anlitas inte därför att de företräder organisationsintressen utan därför att de besitter speciella yrkeserfarenheter osv. Önskemål om lågt ledamotantal och krav på intresserepresentation i utredningarna har fört med sig att man så långt som möjligt försöker utse ledamöter, vilka i sin person förenar skilda motiv för uppdraget.

De nu gjorda intervjuerna har kompletterat Meijers bild. Sålunda har framkommit en del synpunkter på betydelsen av sakkunskap. I flera intervjuer framhölls att urvalet av ledamot (liksom expert) mycket ofta styrs av tillgången på specialistkunskap, t ex dokumenterad genom böcker och fackartiklar. Själva kontakten kan etableras genom att den påtänkte ledamoten är anställd i ett verk eller en organisation som får yttra sig över utkast till direktiv — får direktiven ”på delning” som fackuttrycket lyder.

Bland de intervjuade fanns det delade meningar om utnyttjandet av specialister. En ordförande menade att ledamöter skall vara "medborgare med kringsyn och översikt". Dessa bör använda partsrepresentanter och ämnesexperter i den utsträckning och på det sätt de finner lämpligt. Bland exempel på olämplig konstruktion nämndes distributionsutredningen där de flesta ledamöterna påstods representera etablerade affärsintressen. Även en av dessa ledamöter ansåg det vara en diskutabel princip att partsrepresentanter är ansvariga för kommitténs beslut men hade intet konkret förslag. Det hade däremot en av de intervjuade sekreterarna som hävdade att varje utrednings beslutande kärna borde vara oberoende experter, främst universitetsfolk. Kommittén skulle ges en opartisk karaktär. Partsrepresentanterna borde "höras" av kommittén utan att få ansvar för dess arbete eller beslut.

I princip är det tänkbart att behandla även de politiska partiernas representanter på detta sätt. I så fall har emellertid valts en helt annan grundprincip för kommittéväsendet än den nu tillämpade då kommittéernas arbete karakteriseras av vad som ovan har kallats *ansvarigt jäv*.

En annan komplettering gäller möjligheterna för enskilda personer att själva främja sin kandidatur. Sålunda påstods att den drivande kraften bakom en LO-framstöt om en utredning också blev ledamot i utredningen. En oppositionspolitiker berättade att han själv meddelat sin partiledare att han var intresserad av en viss utredning och att han därmed också blev utsedd. En av de intervjuade berättade att han som motionär kommit i blickfältet. Motionen gällde en aktuell åtgärd och blev inte bifallen. I stället tillsattes en utredning, och motionären utsågs då till ledamot i denna.

Från ett oppositionsparti berättades följande. Partiet självt kräver att få utse sin representant i en parlamentarisk utredning, och detta är ett oavvisligt krav. Partiet kan naturligtvis inte hindra att ett statsråd ringer direkt till någon av partiets riksdagsledamöter men denne är skyldig att anmäla erbjudandet till partiet och få godkännande — eller finna sig i att någon annan nomineras.

Förr hände det i detta parti att partiordföranden agerade självständigt då det gällde att nominera en ledamot. Numera har den

interna demokratin förbättrats, och han beslutar inte utan att höra förtroenderådet. Brådska accepteras inte som argument att gå förbi en partidiskussion om representanten. Det går i allmänhet så till att statssekreteraren vänder sig till partikansliet och vill ha namn på en lämplig ledamot. I allmänhet är det då bråttom, och den tillfrågade hinner ofta inte alls sätta sig in i problemet innan han tackar ja. Eftersom partiet vill undvika att alltför många uppdrag samlas på en riksdagsman, händer det ofta att någon annan än den bäste utses. Några yngre riksdagsmän har velat vidga kretsen av tänkbara personer till partiaktiva utanför riksdagsmännens krets. I praktiken är det dock i allmänhet riksdagsmännen som kommer i fråga.

I flera intervjuer framkom synpunkten att framskjutna personer som inte har tid utgör en belastning i utredningsarbetet. Departementet borde bilda sig en uppfattning om arbetets omfattning och inte utse någon förrän förhandlingar ägt rum om vederbörandes arbetsinsats eller åtminstone prioritering av uppdraget. I stället förekommer det omvända, att ledamöter utses trots att de från början maximerar sin tidsinsats.

Flera intervjuade framhöll emellertid att personvalet spelar mindre roll än valet av grupper som skall vara representerade, med andra ord själva konstruktionen av kommittén. Mot den bakgrunden var det få som trodde att det skulle vara någon nämnvärd förbättring om departementet alltid begärde flera namnförslag för att därigenom öka utsikterna att få sinsemellan väl samarbetande personer i kommittén.

5.5 Experter

Riksdagsberättelsen är lika förtegen beträffande experternas arbetsgivare eller grupptillhörighet som beträffande ledamöternas. Kommittéernas adresslistor kan emellertid rekvireras, och den vägen går det att få en uppfattning om även experternas bakgrund.

Den är skiftande. Bland experterna finns fackföreningsombudsmän och verkställande direktörer i företagsorganisationer. Där finns

forskare från universiteten och chefer för departementsavdelningar. Där finns lärare, militärer, präster och andra statstjänstemän från fältet.

Det finns experter som representerar och experter som tillför sakkunskap. Det finns sådana med allmänna uppgifter som deltar i alla sammanträden och andra som är anställda på heltid för särskilda projekt. Det finns också sådana som närmast utgör en förstärkning av sekretariatet.

Från rekryteringssynpunkt är den största skillnaden mellan experterna och ledamöterna att ledamöterna väljs av departementet medan experterna i de flesta fall väljs av kommittén eller åtminstone på grundval av önskemål som kommittén uttalat. Experterna tillsätts följaktligen i allmänhet senare än ledamöterna, och kompletteringar sker ofta när det under arbetets gång ansetts vara nödvändigt gå in på något område som inte täcks av den sakkunskap de ursprungligen utsedda experterna besitter.

Såvitt framgår av intervjuerna känner en expert normalt inte till direktiven i förväg. Det förekommer någon gång att person som utses till expert har fått kännedom om direktiven i förväg men det har då varit som anställd i statsförvaltningen eller i organisation som haft direktiven "på delning". På det stadiet utsågs emellertid inga experter.

Den som kontaktar en tilltänkt expert är i allmänhet utredningens ordförande eller sekreterare eller en departementstjänsteman på kanslirådsnivå eller lägre, således inte statssekreteraren eller statsrådet. När inte särskilt högt uppsatta personer i statsförvaltningen kontaktas, händer det att även en relativt lågt placerad kontaktman utses och att kontaktformen blir summarisk. En av de intervjuade hade t o m blivit utsedd till expert i en stor utredning utan att tillfrågas. Den utredningen var för övrigt så hierarkiskt organiserad att denna expert aldrig träffade utredningens ordförande. Andra intervjuade har rapporterat om grundliga förhandlingar. En av de intervjuade accepterade t ex inte sitt uppdrag förrän han fått löfte om att arbetet med detta skulle få läggas upp så att det avsatte även en akademisk avhandling.

Samtliga intervjuade ordförande och ledamöter hade ombetts med-

verka i de roller de sedan fick. Själva typen av medverkan, dvs ordförandeuppdrag, ledamotskap osv var således inte en öppen fråga som kunde diskuteras. Enligt dessa intervjuade förekom överhuvudtaget inte att alternativa medverkandeformer diskuterades med ordförande och ledamöter.

Flera av de intervjuade experterna och sekreterarna berättade däremot att expert- och sekreteraruppdrag kan ställas mot varandra. Sålunda hade personer som tillfrågats om sekreteraruppdrag utnämnts till experter när de inte velat åta sig heltidsarbete. Omvänt har expertdiskussion lett till sekreteraruppdrag. En expert från ett utredningsinstitut berättade att expertuppdrag ibland kan vägas mot specialundersökning i institutets regi.

På olika sätt markeras alltså i regel en underordnad roll för experterna. Bilden är emellertid inte entydig. Det finns två typer av experter som i realiteten spelar ledamotrollen. Den ena typen är experterna från organisationerna som inte fått bli representerade i ledamotkretsen liksom experter i kommittéer som saknar ledamöter, dvs så kallade enmansutredningar. Från en sådan har t ex berättats att organisationsrepresentanterna i realiteten fungerade som en ledamotkommitté medan övriga experter, främst vetenskapsmän, kom att inta den underordnade expertpositionen. Den andra ledamotliknande experttypen är departementstjänstemän med bundna mandat, speciellt de från finansdepartementet, eller sådana med en unik och för arbetet avgörande sakkunskap. Departementstjänstemännen får sin maktställning genom att meddela vilka förslag som det finns, eller saknas, gehör för.

Allt som allt är experternas ställning i förhållande till kommittén (i betydelsen ledamöterna eller enmansutredaren) tämligen klar. Ställningen i förhållande till sekreteraren är mera oklar. Experternas arbete innebär ofta en förstärkning av sekretariatet men sekreteraren har ingen befälsställning. En näraliggande tanke vore att all till kommitténs förfogande ställd personal samordnades under en ledning. En av de intervjuade ansåg t ex att sekreteraren borde fungera som VD i ett organisationskansli. Intervjuerna har givit vid handen att experter eller grupper av experter snarare fungerar som kompletterande eller konkurrerande sekretariat.

Tendenser i den riktningen kan förstärkas av att experter, liksom ledamöter, kan rekryteras för att balansera varandra. Från en utredning har berättats att kommittén alltid fått köpa enighet om att tillkalla en expert till ett pris. Det priset har varit rekrytering av ytterligare en expert, nämligen en som förmodas ha åsikter vilka är motsatta den först föreslagnes.

5.6 Sekreterare

Riksdagsberättelsens rapporter för de kommittéer som har använts som stående exempel i tidigare kapitel ger en provkarta på titlar som kommittésekreterare kan bära. Där finns ett hovrättsråd, ett departementsråd, en organisationsdirektör, en lektor, en byråchef, en departementssekreterare samt "civildepartementets planerings- och budgetsekretariat". Som biträdande sekreterare anges en försäkringsdomare, två hovrättsfiskaler, ett hovrättsråd, en hovrättsassessor, en fil kand och en byrådirektör.

Terminologin varierar även beträffande själva sekreteraruppdraget. Grundlagberedningen talar om "huvudsekreterare" och "sekreterare". TRU om "huvudsekreterare" och "biträdande sekreterare", rådgivande expertgruppen för fysisk riksplanering om "sekretariat" och de övriga om "sekreterare" och "biträdande sekreterare".

Övriga kommittérapporter i Riksdagsberättelsen ger en rikhaltig provkarta på ett 70-tal olika titlar. Det är mest statliga titlar men man kan observera även icke statliga titlar vilkas innehavare antingen är "utlånade" eller helt saknar anknytning till annan tjänst.

Det kan verka förvånande att titel står utsatt för en person som saknar annan tjänst, dvs vars enda anställning är att vara sekreterare. Förklaringen är att departementen rutinmässigt åsätter sekreteraren den titel vederbörande hade innan utredningsuppdraget började fullgöras oavsett om titeln är motiverad i fortsättningen. Även på detta sätt markeras alltså att kommittéuppdraget skall vara tillfälligt och att sekreteraren är anställd av den icke beständiga kommittén, inte av departementet.

Sekreterarna var 1972 fördelade på titlar enligt följande:

	%
Högre departementstjänstemän (från expeditionschef till departementsråd)	6
Departementssekreterare	13
Domstolsjurister	23
Verkpersonal (t ex major, domprost, jägmästare, rektor)	12
Avdelningsdirektörer, organisationsdirektörer, byråchefer	17
Övriga statstjänstemän	13
Akademisk examen	13
Övriga (t ex direktör, fru, förbundsjurist, konsulent)	3
	100

De flesta intervjuade har, oavsett vad det egna uppdraget varit, framhållit att sekreteraren är en strategisk person i arbetet. Samtidigt uttrycks bekymmer på flera håll över hur svårt det är att rekrytera goda sekreterare. Det frilansliknande systemet bedöms alltså inte fungera tillfredsställande.

Redan Meijers framställning belyser kontrasten mellan höga krav på sekreteraren och osäkerhet om vart uppdraget leder. Såvitt framgår av intervjuerna är hans framställning fortfarande giltig till stora delar, och några av dessa återges därför här i avkortat skick:

> Det betraktas inom utredningarna i stor utsträckning som ett avgörande villkor för ett kvalificerat och effektivt arbete att ha tillgång till duktig sekreterare. Från flera håll har man understrukit svårigheterna att skaffa kvalificerade sekreterare.
>
> Ordföranden och ledamöterna har i en utredning ofta begränsade möjligheter att ägna sig åt utredningsuppgiften, medan sekreteraren är mer eller mindre heltidssysselsatt för kommitténs räkning. Härigenom kommer en avsevärd del av ansvaret för arbetets fortgång att åvila denne. Då därtill själva författandet av betänkandet oftast i första hand åvilar sekreteraren blir hans position av största betydelse i kommittéarbetet.
>
> Valet av sekreterare är därför viktigt, och personer, som har rykte att vara driftiga kommittésekreterare, är eftersökta. Sett ur

aspiranternas synpunkt innebär naturligtvis uppdraget i regel en oerhörd arbetsbörda och en många gånger otacksam uppgift men de meriter, som en god sekreterarinsats utgör, ställer i allmänhet betänkligheterna i bakgrunden. Exempel har emellertid givits på att sekreterareuppdrag inte varit till fördel för vederbörande tjänstemäns möjligheter att avancera.

Även om den formella beslutanderätten vid sekreterarevalet ligger hos departementschefen, sker avgörandet i realiteten sällan i departementet.

Tillvägagångssättet är i allmänhet, att ordföranden, eventuellt efter underhandskontakt med några ledamöter inom utredningen, föreslår ett namn för departementet. Om emellertid ordföranden inte har någon man på förslag, vänder han sig i allmänhet till statssekreteraren.

En statssekreterare förklarade, att han för egen del inte kunde tänka sig att som ordförande leda en utredning, om han inte själv fått utse sekreterare.

Denne statssekreterare har flera motsvarigheter i den nuvarande situationen. De flesta intervjuade ordförande, ledamöter och experter har tillmätt valet av sekreterare en mycket stor betydelse. Samtliga ordförande har understrukit denna synpunkt. En person med erfarenhet av en rad olika utredningsuppdrag hävdade att utredningsarbetet — inte minst prioriteringen — i hög grad avgörs av vilken sekreterare som står till buds. Enligt ordförandena och flera ledamöter var det en av ordförandens viktigaste uppgifter att från början kräva en god sekreterare och gärna att själv medverka vid eller verkställa uttagningen.

Var får man då denna goda cigarr? Ett par personer med erfarenhet av ordförandeuppdrag har vid olika tillfällen yttrat att goda sekreterare skall vara hovrättsjurister. En hovrättsjurist som varit sekreterare i en rad statliga utredningar har också framhållit att domstolskarriären ger en sällsynt lämplig bakgrund för att snabbt tränga igenom och väga ett material som framkommer från olika parter.

En ordförande, själv jurist och med hög uppfattning om hovrätts-

jurister som sekreterare, såg dock ytterligare ett orsakssammanhang. Han framhöll att utredningsuppdrag är en merit i karriären för hovrättsjuristerna. För övriga kategorier kan det vara farligt att vara borta ur karriären några år. Vidare ökade utsikterna att få en god sekreterare bland hovrättsjuristerna helt enkelt därigenom att det beträffande dem finns en central uppdragsförmedling i justitiedepartementet. En hovrättsjurist som gör ett gott utredningsarbete kan förmedlas från departement till departement för nya uppdrag. För personer med annan bakgrund finns ingen central talangscouting, och en person som gjort ett gott utredningsarbete blir inte för den skull känd utanför det egna departementet där måhända någon liknande utredning inte är aktuell på länge.

Denna bild har bekräftats i uttalanden från olika håll. Enighet tycks råda om att utredningsväsendet fått ett rekryteringsproblem i och med att sekreterare ansågs böra behöva annan bakgrund än juristens. Allteftersom sekreterarkårens bakgrund har breddats, har andelen "förstagångssekreterare" ökat, och många av dessa har för övrigt inte haft erfarenhet av denna typ av utredande. Det faktum att någon är forskare gör honom inte automatiskt till en god administratör av ett utredningssekretariat eller en kommittéutrednings arbete.

Det är nämligen två typer av uppgifter som åvilar ett kommittésekretariat enligt nuvarande ordning. Den ena består i att sammanställa litteratur och utarbeta underlag för sammanträdena i kommitténs sakfrågor, att föra anteckningar vid sammanträdena och skriva promemorior och utkast till betänkanden samt att efter kommitténs (eller ordförandens) instruktion verkställa slutlig överarbetning av betänkande och hålla i de kontakter som är nödvändiga för att få detta publicerat.

Den andra typen av uppgifter består i att driva den kamerala administrationen. I åtskilliga hänseenden fungerar kommittésekretariatet som ett ämbetsverk i miniatyr, i synnerhet om det har förlagts till egna lokaler. I andra hänseenden är det underordnat departement, i åter andra är dess kontakter med Statsdepartementens Organisationsavdelning. Personaltjänsten är delvis obefintlig, delvis splittrad på flera instanser. Service av typen prenumerationer, klipp-

abonnemang, delaktighet i tidskriftscirkulation, hyrning av möteslokaler och utrustning för dem beviljas i vissa departement och inte i andra. Under alla omtändigheter skall denna service rekvireras på olika sätt. Det ena departementet kan vid minsta rekvisition skicka på sina kommittéer hela årsbehov av förbrukningsmaterial för att skära ned kontakten med dem, det andra låter sina kommittéer fortlöpande hämta material i sitt centrala arkiv.

Användningen av sekreteraren är flexibel. En intervjuad ordförande har uttryckt detta så här: Om sekreteraren visar sig vara en bra utkastförfattare, försöker man skaffa en biträdande sekreterare för att sköta det kamerala. Om inte sekretariatet kan lämna bra utkast, får man koppla in andra, i allmänhet experter.

Utbildningsdepartementet har en särskild ”kommittéhandläggare”. Denne ger numera nyanställda sekreterare som så önskar en introduktion på några timmar. I övrigt får sekreterarna tydligen inte någon utbildning för sitt arbete. Samtliga intervjuade sekreterare berättar att de lämnats helt utan introduktion till sina arbetsuppgifter. Flera av dem visste ingenting om de kamerala insatser som arbetet krävde och tyckte att dessa tog oproportionerligt mycket tid i anspråk.

Flera av sekreterarna underströk att inte bara rekryteringen utan även arbetet försvårades av sekreterarens osäkra ställning. Tidigare har nämnts att det finns sekreterare som helt saknar ”bottentjänst”. Sekreterare i denna situation använder uppenbarligen en del av sina krafter till att söka anställning.

Även personer med ”bottentjänst” kan uppleva situationen som osäker. Denna tjänst kan nämligen vara lägre än den han lämnar för kommittéuppdragets skull. Det är vanligt i statsförvaltningen att tjänstemän i praktiken innehar en högre tjänst än sin ordinarie. Den som är ur karriären några år för en utrednings skull riskerar att den högre tjänsten under tiden besätts med någon annan.

Det missnöje med sekreterarprestationer som kommit till uttryck i intervjuerna — och sådant missnöje har uttryckts även av sekreterare — har främst hängt samman med pliktkollisioner. Det förekommer nämligen att sekreterarskapet sköts som deltidsuppdrag. Sålunda är det vanligt att departementstjänstemän är sekreterare vid

sidan av sitt vanliga arbete, och det förekommer också att en person är sekreterare i mer än en utredning. Denna ordning ger ibland betydande extrainkomster åt departementstjänstemän men i synnerhet ordförandena i sådana utredningar är missnöjda. Det finns ju aldrig någon garanti för att just utredningens uppgifter prioriteras.

5.7 Arbetslaget

Det är de medverkandes kunskaper och erfarenheter i fråga om kommitténs område och i fråga om statligt kommittéarbete som avgör kommitténs kapacitet. Det är deras förmåga till kollektivt arbete under ömsesidig påverkan och lämplig kontakt med utomstående som avgör kommitténs resultat.

Arbetslaget har alltså en avgörande betydelse — hur det sammansätts och hur det förbereds för sin uppgift. I ett tidigare kapitel har behandlats de olika kategorierna av medverkande och uttagningen av dessa. Här återges informationer och synpunkter om arbetslagets betydelse i det praktiska arbetet som framkommit under intervjuerna. Därefter behandlas den introduktion i arbetet som de medverkande nu får.

"Staffagefigurer är farliga!" En av de intervjuade uttryckte på detta sätt en tanke som även åtskilliga andra gav uttryck åt. En av sekreterarna valde följande formulering:

> Departementet bör kontrollera *innan* ledamöter ses ut att de verkligen är beredda att lägga ned tillräckligt med arbete i utredningen. Minimikravet är att de har läst papprena inför varje sammanträde. Nu utses ledamöter, ibland t o m ordförande, som överhuvud taget inte prioriterar eller ägnar tid åt utredningsuppdraget.

Intervjuade som var inne på denna tanke kunde också uppfatta sekreteraren som ett problem. En av de intervjuade med anställning i ett utredande verk beskrev problemen på följande sätt:

> De största nackdelarna med nuvarande rekrytering är för det första att ledamöter och experter ofta väljs bland framskjutna

> personer som inte sätter till tid, för det andra att sekreteraren ofta är en duktig specialist som är oerfaren beträffande utredningsmetodik i allmänhet. Dessa nackdelar framkommer inte minst vid en jämförelse med våra verksutredningar. De får expertis som har överblick över olika metoder.

En annan intervjuad som också är anställd i ett utredande verk anmärkte följande:

> Rent utredningstekniskt är det inte någon större skillnad mellan arbetsformerna hos en kommitté som tillsatts enligt kommittékungörelsen, en departementsgrupp, en arbetsgrupp hos någon berörd myndighet eller den grupp som hos ett utredande verk gör en viss utredning. Den brett sammansatta kommittén har emellertid i praktiken problem då det gäller *att ta fram fakta*. Den är ett föråldrat instrument för den uppgiften men Kungl. Maj:t tillsätter hellre en parlamentarisk utredning för mycket än en för litet när det gäller viktigare frågor.

En rad intervjuade ville differentiera sitt resonemang efter typen av utredning. En av ordförandena sade till exempel:

> Det är stora olikheter mellan utredningarna, ofta beroende på ämnet. Försvarsutredningen med sina uppgifter kan inte gärna organiseras på samma sätt som distributionsutredningen med sina. Det går därför inte att säga att kommittéer skall vara små. Det finns uppgifter som kräver stora kommittéer, och ofta har även stora kommittéer med bred sammansättning lyckats klara sina uppgifter bra. Huvudregeln är emellertid att de effektivaste kommittéerna är små och består av verkligt sakkunniga som sätter in *tid*. Det är när kommittén växer och får intressegruppsrepresentanter som problemen kommer.
>
> Egentligen är det en diskutabel princip att partsrepresentanter sitter som ansvariga ledamöter. I vilket fall som helst kan mer arbete läggas ned på urvalet av dessa intressegruppsrepresentanter. Personligen har jag sympati för idén att departementet alltid skall begära flera namnförslag för varje uppdrag så att själva kompositionen av kommittén underlättas.

Det var åtskilliga intervjuade som i detta sammanhang främst tänkte på intressegruppsrepresentanterna, uttagningen av dem och deras roll. Ordföranden i en utredning på ett konsumtionsområde

tyckte det var "konstigt" att toppmän inom näringslivet skall ansvara för slutsatser i en statlig utredning. En av de intervjuade sekreterarna ville ha vad man skulle kunna kalla "omvänd ansvarsbörda". Det är de oberoende experterna, t ex universitetsfolk, som borde ha ansvaret. Partsrepresentanter borde höras.

Tanken att departementet skulle ta på sig ett större ansvar vid rekryteringen av intressegruppsrepresentanter genom att alltid begära flera namnförslag för varje uppdrag mottogs positivt av många men de som själva framförde synpunkter på detta var i allmänhet negativa. Metoden skulle — som en av de intervjuade uttryckte det — föra departementet rakt in i organisationernas interna fraktionsstrider.

Ändå var denne liksom flera andra intervjuade inne på tanken att mer borde göras under uttagningen i syfte att förebygga rent personlig friktion i kommittéarbetet. En av de intervjuade ordförandena tog upp frågan i följande sammanhang:

> Jag skiljer mellan tre slag av kommittéer. Det är de parlamentariska, det är kommittéerna med verkligt sakkunniga — som kan vara oberoende eller partsanknutna — och det är kommittéer som kännetecknas av att partsintressen har fritt spelrum. Den sistnämnda typen har störst svårigheter under arbetet men brukar dock fungera. Även partsföreträdare brukar normalt kunna lyssna, ta hänsyn och tänka nyanserat.
>
> En kommitté kan dock råka bli sammansatt så att där finns personer som till hela sin läggning är partiska och känner sig helt bundna till en viss inje. Sådana personer kan mycket väl fungera i en kommitté om uppgiften för denna är *förhandlingar*. Men i en utredning där man eftersträvar saklig genomlysning och enighet om verklighetsbilden försvårar de arbetet i högsta grad. Departementet borde därför vid rekryteringen ge akt på risken för sådan låsning. Det skulle dessutom vara en enorm fördel om kommittéer kunde reorganiseras när det är av personskäl som de kör fast.

En annan intervjuad gick efter delvis likartade iakttagelser in på följande resonemang:

> Personurvalet är viktigt för kommittéarbetet. Departementen bör därför precisera de krav som i olika fall skall ställas på en

> medverkande. Själva förtrogenheten med ämnet är en av de frågor som måste beaktas. När det finns med personer i kommittén som är okunniga i ämnet, framtvingas ett betydande faktainhämtande och faktaredovisande som inte är nödvändigt för själva utredandet. De måste ändå verkställas för den interna utbildningens skull. Mot den bakgrunden är det också viktigt att det fastställs principer för hur konsumentrepresentanter skall användas och rekryteras.

Här påtalas alltså att intern utbildning i det ämne som skall studeras framtvingas trots att rimligen en betydande del av de medverkande valts just på grund av sakkunskap på området. Inslaget av medverkande som saknar erfarenhet inte av ämnet utan av statligt kommittéarbete är betydligt större. Det är därför motiverat att fråga hur förberedda de medverkande är när arbetet skall dra igång.

Som framgått av tidigare kapitel är det i regel endast ordföranden som i någon utsträckning har kunnat påverka direktiven. De flesta medverkande utanför ordförandekretsen saknar personlig erfarenhet av arbetet bakom tillsättandet av en utredning och därmed av departementets utgångspunkter. Departementet har inte haft någon diskussion om arbetet med det arbetslag som skall fullgöra uppdraget. En sådan diskussion har endast ägt rum med vissa av de medverkande, nämligen de som i någon utsträckning ställt villkor för sin medverkan, t ex maximerad tidsinsats eller krav på sekreterare eller andra speciella medverkande.

Bland de medverkande finns i regel ett inslag av personer som saknar erfarenhet av statligt kommittéarbete. I flera kommittéer är detta inslag betydande. Dessa personer har inte i förväg, t ex under förhandlingarna om medverkan, fått en närmare redogörelse från departementet eller ordföranden för normal uppläggning av kommittéarbete eller medverkandes rättigheter och skyldigheter. Några intressegruppsrepresentanter har dock fått en sådan redogörelse från sina respektive organisationer, ofta i rådgivande samtal med äldre kolleger.

Intervjuade noviser i kommittéarbetet klagade genomgående över att de kände sig dåligt förberedda för detta arbete. Detta uttalades även av personer som genom studier i statskunskap hade väl klart

för sig kommittésystemets allmänna syften och uppläggning. För att få denna fråga belyst riktades den 21 april 1972 en skrivelse till expeditionschefen i samtliga departement. I skrivelsen begärdes en redogörelse för vilket material som lämnas till ett nyuppsatt kommittésekretariat, eller till ordföranden, om det brukar överlämnas till denne.

Från försvarsdepartementet, socialdepartementet och UD rapporterades att ingen enhetlig uppsättning handlingar överlämnades till nya kommittéer. Justitiedepartementet gav samma besked med tillägget att handlingar rörande ämnesområden, t ex från tidigare utredningar, brukade överlämnas. Samma förfarande tillämpas av finansdepartementet, och i det departementet överlämnas även följande uppsättning handlingar:

Handledning för kommittépersonal i administrativa frågor (OA, dvs Statsdepartementens Organisationsavdelning)
Statsdepartementens pärm Personalinformation
Statsdepartementens pärm Telefon- och adressförteckning
Av statsrådsberedningen utgivna Anvisningar för propositionsskrivning
Av statsrådsberedningen utgivna Anvisningar för författningsskrivning
Handbok för det officiella utredningstrycket. SOU 1971:1
Av statens avtalsverk utgivna Författningar om statligt reglerade tjänster (FST)
Av riksrevisionsverket utgivna Bokföringsbestämmelser, upphandling och arkivering
Offentlighetsprincipen och myndigheterna
Kommittéarkiven. Råd och anvisningar utarbetade av riksarkivet
Tillämpliga blanketter, omnämnda i Handledningen för kommittépersonal.

Samma uppsättning handlingar överlämnas även av handelsdepartementet till dess kommittéer. Den nämnda OA-handledningen överlämnas vidare till nya kommittéer hos civil-, industri-, inrikes-,

kommunikations- och utbildningsdepartementen. Jordbruksdepartementet överlämnar i stället kommittékungörelsen. Jordbruksdepartementet och utbildningsdepartementet uppger att de utsett en speciell kontaktman för kommittéerna. En tillfrågad sekreterare i en av jordbruksdepartementets kommittéer hade dock inte hört talas om denna kontaktman.

Det kan vara värt att notera att utdelningen av OA-handledningen verkställdes så sent som i mars 1972. En motsvarighet från 1968 fanns dessförinnan men denna spreds inte i samma utsträckning till kommittéerna. Upplysningen till kommittémedverkande har alltså förbättrats under den tid denna SNS-studie pågått.

Bortsett från själva kommittékungörelsen — som alltså delas ut endast av några departement — ger det nämnda materialet endast kamerala upplysningar. Det är anvisningar om tillvägagångssätt vid de medverkandes kamerala relationer till kommittésekretariatet och departementet, relationer som i och för sig praktiskt taget helt skulle kunna skötas av statsförvaltningens specialister på sådana frågor. Denna linje fullföljes, att döma av intervjuerna, då kommittéarbetet börjar. Det förekommer nämligen ofta att ordföranden eller sekreteraren lämnar en redogörelse för systemet med dagarvoden och traktamenten. Däremot kunde inte någon intervjuad påminna sig att upplysningar lämnats om vad som förväntas av de olika kategorierna av medverkande eller vilka rättigheter och skyldigheter de har.

Flera av de intervjuade var inne på tanken att någon form av standardiserad minimiupplysning borde lämnas personer som utsetts att medverka i en kommitté, och sådan lämnas numera som nämnts av utbildningsdepartementet. I två av intervjuerna berättades att en ordförande — det var inte i samma utredning — utnyttjat bristande kunskap hos en "förstagångsledamot". Först hade krav och argument lämnats obehandlade med hänvisning till ett senare stadium. På detta stadium befanns de vara överspelade. I båda fallen ville då "förstagångsledamoten" avge reservation. Det lyckades ordföranden i det ena fallet ändra till ett diskret placerat "särskilt yttrande", i det andra fallet till ett återtagande av reservationen helt och hållet. Den hade nämligen kommit för sent — enligt regler som ingen meddelats i förväg.

DE MEDVERKANDE

I den utsträckning utredningsarbetet diskuterats i förväg tycks diskussionen i de allra flesta fall ha gällt endast omfattningen av arbetet och krav på sekreterarhjälp. Samtal i förväg om hur direktiven skulle tolkas rapporteras endast av en intervjuad. Det är likaså endast en intervjuad som berättar att han fört förhandlingarna med utgångspunkt från en lista över tänkbara reformförslag som skulle kunna styra arbetet.

Då omfattningen av arbetet kommit att diskuteras, har den enligt de intervjuade beskrivits tämligen realistiskt om än i regel underskattande det arbete och den tid som senare sattes in. En av de intervjuade menade att tidsåtgången alltid underskattas när inte en fast tidsgräns är satt från början. Några framhöll att det var genom sina intresseorganisationer som de fick de viktigaste upplysningarna, inte från departementet.

Sammanfattningsvis kan man alltså konstatera att en rad medlemmar av olika arbetslag inom kommittéväsendet finner departementens nuvarande uttagnings- och rekryteringsarbete bristfälligt eller i varje fall möjligt att förbättra. De finner också de medverkandes introduktion i arbetet vara bristfällig, och en närmare granskning av detta har visat att ingen standardiserad instruktion eller minimiupplysning går ut till alla och att det som går ut främst gäller kamerala frågor. Förhållandena varierar från departement till departement men den allmänna bilden är att departementens rent utredningstekniska styrning — genom rekrytering och instruering — är svag och oenhetlig i den mån den förekommer.

6 Arbetet i kommittén

6.1 De oskrivna direktiven

Ett av kommittéväsendets utmärkande drag är att varje projekt har offentliga direktiv eller åtminstone en kortfattad offentlig uppgiftsbeskrivning. Projekten är alltså kända och deras uppdrag är kända.

Då och då anklagas emellertid regeringen för att styra arbetet och till och med slutsatserna i en kommitté genom påtryckningar underhand. Det påstås att kommittéer ibland arbetar på utformningen och underbyggandet av slutsatser som vederbörande departementschef har beställt i stället för att arbeta enligt sina offentliga direktiv. Det påstås att underhandsdirektiv ibland är viktigare för arbetet än de offentliga direktiven.

På flera håll i pressen och även i den skrivelse angående kommittéväsendet som Industriförbundet den 21 augusti 1970 riktade till statsministern (se kapitel 1 och bilaga 1) har t ex påståtts att en av utredningsordförandena skriftligen begärt underhandsdirektiv. Påståendet åsyftar ett brev till industriministern från ordföranden i samarbetsutredningen, landshövdingen Per Eckerberg. Eckerberg ville höra hur mycket av sprängstoff ur utredningens arbete som det kunde vara lämpligt att släppa ut före ett val.

Reklamutredningen har påståtts rätta sig efter underhandsdirektiv genom att framlägga en reklamskatt. Som framgått av föregående kapitel anger inte de offentliga direktiven för denna utredning att åtgärder skall övervägas mot reklamen. Åtgärdsbehandlingen i direktiven inskränkes till sådant som rör frågan om reklam i TV.

Ämnet underhandsdirektiv är alltså kontroversiellt, och detta märktes i intervjuerna. Samma personer kunde säga att underhandsdirektiv inte förekommer och samtidigt förklara att löpande kontakter var naturliga och nödvändiga för att få utredningar att beakta omständigheter som inte kunde överblickas vid den tidpunkt då direktiven skrevs. Flera av de intervjuade på regeringssidan intog en försvarsställning vid behandlingen av denna fråga.

Det är därför intressant att notera att ingen av de övriga intervjuade — inte heller sådana personer som i andra sammanhang gav uttryck för kritik mot regeringen och dess skötsel av utredningsväsendet — ifrågasatte nödvändigheten av styrning under pågående arbete. Kritikerna var ense med försvararna om att kommittéutredningen är *regeringens* utredning och att regeringen har anledning hålla kontakt med den. Som en av kritikerna uttryckte saken: det är legitimt att utredningar styrs av departementen och är förankrade hos statsråden.

De viktigaste motiveringarna för detta accepterande av styrning under pågående utredning var följande. Regeringen kan inte vid det tillfälle direktiven skrivs tänka på alla relevanta omständigheter och ändå mindre förutsäga vad som kommer att bli aktuellt under den tid utredningen arbetar. Regeringen kan inte heller stänga av sitt inresse för och sin verksamhet på ett område bara därför att en utredning är verksam på det. Det är därför naturligt att nya omständigheter skall kunna meddelas en utredning, ja att nya krav skall kunna ställas på den. En av regeringsanhängarna påpekade för övrigt att även oppositionen skall kunna ställa krav på en pågående utredning. Spörsmålet är inte *om* en pågående utredning skall kunna styras av departementet utan för vilka syften den skall få tillgripas och vilka former som är lämpliga.

Några invändningar mot utfärdandet av offentliga tilläggsdirektiv har veterligen inte framförts. De är helt likställda med de ursprungliga direktiven. Invändningar kan alltså riktas från fall till fall för innehållets skull men själva metoden är invändningsfri. Det är i själva verket ett ofta framfört krav att all styrning efter de ursprungliga direktiven skall ske i form av offentliga tilläggsdirektiv.

Urvalet av de medverkande utgör en annan form för styrning. Enighet råder om att ordförandevalet måste tillmätas särskild vikt i detta sammanhang men även valet av ledamöter i övrigt är viktigt. Idealföreställningen om en kommitté innefattar självständighet gentemot departementet. Det finns också ordförande som driver denna linje. Redan det faktum att det finns statsråd, statssekreterare och höga departementstjänstemän bland ordförandena visar dock att det finns kommittéer som arbetar i nära samband med respektive de-

partement.

Styrning genom rekrytering kritiseras från fall till fall men knappast generellt. Även på denna punkt tycks de flesta acceptera att regeringen bestämmer över sina utredningar. Det gäller även medverkande från intresseorganisationer som ansett representationen otillfredsställande i vissa viktiga utredningar.

Det finns emellertid en typ av styrning genom rekrytering som väcker kritik på många håll. Flera av de intervjuade, även sådana som accepterade styrning under pågående arbete, påtalade departementstjänstemännens roll. En kommitté som inkluderar en tjänsteman från det tillsättande departementet eller har en sådan bland sina experter, kan tydligen känna sig styrd genom att vissa vägar i praktiken blir avstängda. Tjänstemannen kan berätta att den ena eller andra lösningen inte skulle "få gehör" i departementet. Han blir ofta tungan på vågen när kommittén begär medel för olika ändamål.

En kommitté vill normalt se resultat av sitt arbete och är därför i regel beredd att kompromissa något för att uppnå detta. Man vill undvika att flera års arbete läggs åt sidan. Det arbetet skulle då på sätt och vis te sig bortkastat. Härtill kommer möjligheten att en departementsgrupp eller en annan offentlig kommitté tillsättas för att utarbeta sådana förslag som kan läggas till grund för proposition. Inför dessa utsikter väger ofta upplysningar om "gehör" mycket tungt. Av någon anledning tycks de väga extra tungt när det är en tjänsteman från finansdepartementet som sitter i kommittén och denna hör under ett annat departement. Såvitt framgår av intervjuerna tycks finansdepartementet i Sverige ha utvecklats till en centralt beslutande instans — överordnad övriga departement — för alla angelägenheter som rör pengar.

Denna styrning genom "vägspärrar" tycks vara effektiv i den meningen att åtskilliga vägar verkligen förblir avspärrade som det hade varit naturligt för olika kommittéer att utforska. Detta är otillfredsställande av två skäl. Det ena är att en grundidé med den självständiga kommittén går förlorad om kommittén i sitt praktiska arbete dras in i fackdepartementets eller finansdepartementets löpande verksamhet. Det andra är att styrningen i realiteten inte alls behöver

avspegla respektive departements slutgiltiga uppfattning på högsta nivå. Statsråden undviker nämligen att binda sig. I allmänhet saknar därför departementstjänstemännen återförsäkran. De avläser stämningar efter bästa förmåga men de spärrar som blir resultatet för kommitténs arbete kan ändå visa sig onödiga.

Uppmärksamheten centreras alltså kring den kommittémedverkande departementstjänstemannens roll och uppgiftslojaliteter. Det tyder på att de grundläggande problemen är att söka i arbetsfördelningen eller samspelet — eller åtminstone demarkationslinjerna — mellan kanslihusets löpande administration och mera långsiktig utvecklingsverksamhet.

Den mest kritiserade styrningsformen gäller emellertid ordförandens sätt att leda kommitténs arbete. Den normala kontaktformen i viktigare ärenden mellan kommittén och departementet är samtal mellan kommittéordföranden och statssekreteraren och/eller statsrådet. Under dessa samtal får ordföranden intryck och drar slutsatser. Han kan också få direkta instruktioner eller i varje fall ställas inför ultimatum: om inte kommittén levererar förslag enligt angivna riktlinjer senast den 1 juli, är departementet nödsakat att arbeta fram ett förslag på annat sätt. Den springande punkten är att kommittén inte vet mer om vad han fått eller tänkt själv än vad han väljer att berätta.

Såvitt framgår av intervjuerna finns det här en klart utbildad etik. Ordförandena var angelägna att berätta att de *alltid* rapporterar inför kommittén vilka besked de fått från departementstoppen. Bland ledamöter och experter var det ett vanligt krav att underhandsdirektiv alltid skall redovisas i kommittén och kunna diskuteras av denna. De nämnde också exempel som tydde på att detta krav inte alltid är uppfyllt. I varje fall tycks kommittéer ofta sväva i okunnighet om vad som styr ordföranden. Har han valt att vara tillmötesgående mot krav som framställts av statsrådet? Eller har han bara gjort en bedömning av vilken typ av slutsatser som det finns gehör för?

Frågor i den omvända riktningen kan givetvis också infinna sig. Leder ordföranden arbetet nu i en riktning som inte kommer att vinna gehör i finansdepartementet? Har han rapporterat påpekanden som han fått?

Det grundläggande problemet bakom sådana frågor är egentligen vilken uppgift ordföranden har fått. I många fall framgår det av ordförandens sätt att driva arbetet och departementets sätt att ta emot dess resultat. Då kan det under arbetets gång och därefter bli klart att det varit ett obundet utvecklingsarbete som ordföranden haft uppdraget att leda. Eller omvänt: det kan bli klart att ordföranden skall leda arbetet på utformningen av redan beslutade reformer. Problemet är emellertid att det ofta råder osäkerhet om vilken uppgift ordföranden vill fullgöra. Osäkerheten blir inte mindre av att uppgiften kan ändras under arbetets gång utan att ledamöterna kan vara säkra på att så sker förrän arbetet är igång i nya fåror.

I en typ av kommitté är ordförandens uppgift klar från början, och beträffande den typen av kommitté framförs ingen kritik mot underhandsstyrning trots att denna uppenbarligen är ett reguljärt inslag i arbetet. Det är rena förhandlingskommittéer, t ex partistödsutredningen. I sådana är alla *ombud,* även ordföranden. Uppgiften för ordföranden är att få kommittén att utarbeta ett förslag som dels följer regeringens linje, dels går övriga tillräckligt till mötes för att förslaget skall kunna vinna flertal i riksdagen. Man kan därför utmönstra den typen av kommitté från diskussionen om underhandsstyrning. Det enda kvarstående problemet i det sammanhanget är att det inte alltid är fullt klart om en kommitté har eller inte har denna renodlade förhandlingsuppgift.

Andra exempel på underhandsstyrning som tycks vara accepterad är när en kommitté begär och får förtydligande av direktiven och när ett departement meddelar sin tidtabell för beslut och kommittén är fri att rätta sig efter tabellen eller inte. Men tidsangivelser kan också uppfattas som en otillbörlig påtryckning. Säg att departementet anger en tidsgräns i förening med ultimatum: om inte kommittén levererar förslag då, arbetar vi fram ett själva inom departementet. Ett sådant ultimatum framtvingar ofta en översiktlig och ensidig behandling som inte stämmer med de ursprungliga direktiven.

Ett annat exempel på inofficiell men inte desto mindre reell ändring av de ursprungliga direktiven är den styrning som kanslihuset utövar vid behandlingen av specialundersökningar. Som visas närmare i ett följande avsnitt saknas ekonomisk styrning av det löpande,

sammanträdes- och utkastbundna kommittéarbetet. Projekt som faller utanför denna ram förhandlas fram från fall till fall mellan kommittén och departementet, ofta med en medverkande departementstjänsteman som spejare och kontaktman. Genom att säga ja eller nej till sådana projekt utövar alltså fackdepartementet och/eller finansdepartementet en hård styrning av kommittéarbetet och ofta av de slutsatser som kommittén har möjlighet att komma fram till.

Två tydliga exempel från senare år kan nämnas. Fritidsbåtutredningen skall enligt sina direktiv granska problemområdet hamnar för fritidsbåtar och den service de bör åstadkomma. Det är med andra ord fråga om en precisering av krav. Samlade kunskaper om hur hamnarna för fritidsbåtar fullgör sina uppgifter saknades när utredningen inledde sitt arbete. Mot denna bakgrund är det närmast självklart att hamnarna bör inspekteras på ett sådant sätt att just deras service till fritidsbåtar avslöjas. En granskning av utredningens handlingar visar emellertid att en sådan inspektionsresa godkändes först efter långdragna förhandlingar och då inom en så hårt nedskuren kostnadsram att syftena med resan hotades.

Det andra exemplet har redan nämnts i kapitlet om direktiven. Konsumentutredningen hade fått direktiv om ett grundläggande diagnos- och utvecklingsarbete och tilläts starta flera projekt som skulle ge ökade kunskaper om konsumenternas användning av sina resurser. Dessa projekt väckte betydande förhoppningar på många håll inom och utom kanslihuset. Distributionsutredningen tillhölls i sina direktiv att studera ett av projekten. Servicekommittén intresserade sig för dem. En ny ledning i handelsdepartementet förklarade emellertid att förordnandena för personalen i dessa projekt inte skulle förlängas annat än i fall då konsumentutredningen framlade en övertygande motivering för att fortsätta arbetet. Utredningen accepterade då att förordnandena gick ut. De ursprungligen mycket ambitiösa planerna lades helt åt sidan och den återstående verksamheten koncentrerades till två arbeten som departementet direkt beställt: konsumentverket och förslag på bilområdet.

Ingen har haft några invändningar mot att styrning utövas anslagsvägen. Det som väckt kritik är att nuvarande system skapar osäkerhet för varje enskild kommitté. Denna fråga behandlas i ett senare av-

snitt.

Denna känsla av att departementets (eller finansdepartementets) inställning till kommittén kan ändras under arbetets gång oavsett vad som står i direktiven är vanlig även utanför anslagsdiskussionen. Det kan vara värt att för illustrationens skull referera ett exempel på hur inställningen till en fråga kan svänga på jämförelsevis kort tid.

TEKO-utredningen, dvs 1968 års utredning av textil- och konfektionsindustrierna, skulle enligt sina direktiv behandla även beredskapsfrågan, alltså varuförsörjningen under avspärrning till följd av krig. Om krav på en viss varuförsörjning skall kunna uppfyllas på områden där den svenska produktionen inte räcker till under fria marknadsförhållanden, erfordras statliga åtgärder i någon form för att göra produktionen större än den eljest skulle vara och/eller öka lagerhållningen, med andra ord: statliga kostnader för produktion och/eller lagerhållning. I båda fallen kan det vara fråga om statlig drift eller om subventioner till en eljest olönsam privat drift. Ytterligare ett principalternativ är gränsskydd vilket emellertid redan i direktiven karakteriserades som varande i allmänhet oförenligt med handelspolitiken.

Då utredningen skulle behandla beredskapsfrågan, tog den kontakt med Överstyrelsen för ekonomiskt försvar som visade att den beräknade försörjningen under avspärrning snabbt minskade på TEKO-området, att denna redan för viktiga varugrupper var lägre än vad den varit under andra världskrigets knappaste tid samt att andra varugrupper genom pågående produktionsnedläggning stod i tur för en lika prekär försörjningssituation. Underhandskontakter visade emellertid att det vid den tiden inte fanns gehör i kanslihuset för utgifter i den storleksordning som skulle krävas för att beredskapsproblemet skulle kunna behandlas på ett meningsfyllt sätt. Det program som TEKO-utredningen slutligen föreslog för omställning och utveckling förbigick i realiteten beredskapsproblemen och var genom omfattning och inriktning uttryck för ett accepterande av fortsatt nedskärning av flera TEKO-sektorer, även sådana som var viktiga från beredskapssynpunkt.

Med tilltagande arbetslöshet under lågkonjunkturen och med tilltagande intern kritik mot den i Sverige unika satsningen på omvand-

lingsfrämjande åtgärder svängde emellertid stämningen i kanslihuset. Vid fabriksarbetarekongressen 1970 utlovade Palme ett omfattande stödprogram, och en arbetsgrupp inom industridepartementet arbetade också fram ett sådant inom en kostnadsram som hade varit helt otänkbar bara ett år dessförinnan. Dessutom tillsattes försörjningsberedskapsutredningen som fick i uppdrag att angripa försörjningsproblemen med förtur för TEKO-området. Den skulle med andra ord fullgöra de uppgifter som TEKO-utredningen efter departementskontakter fann det säkrast att avstå från.

En jämförelse punkt för punkt skulle förmodligen ge vid handen att officiella tilläggsdirektiv ibland avspeglar en förändrad inställning i departementet. Ett tydligt exempel finns från senare år. De ursprungliga direktiven för exportfrämjandeutredningen gällde handelssekreterarorganisationen och utrikeshandelskamrarnas ställning. Ett år senare meddelade statsverkspropositionen att anslaget för handelskamrarna skulle dras in och att fler handelssekreterartjänster skulle inrättas. Därefter utfärdades tilläggsdirektiv om att utredningen skulle utarbeta en plan för avvecklingen av statens bidrag. Uppdraget att behandla hela problemområdet ändrades alltså till ett uppdrag att närmare utforma en redan beslutad ändring. Det är sannolikt att denna typ av uppdragsändring förekommer även genom underhandsdirektiv.

I pressen har reklamutredningens förslag om en reklamskatt framställts som ett resultat av otillbörlig underhandsstyrning. Det kan vara intressant att dröja något vid detta exempel.

Som visats i föregående kapitel är reklamutredningens uppgift enligt direktiven att bedöma frågan om reklam i TV och att föreslå lösningar om bedömningen blir positiv. Bedömningen skall ske mot bakgrund av en totalbedömning av reklamens effekt i samhället. Medan utredningen arbetar, inträffar en påtaglig förändring i den allmänna debatten beträffande just ämnet reklam. I utställningar, skolteater, TV-program, debattböcker och artiklar kopplas reklamen samman med den materiella välståndsutvecklingens avigsidor, det som börjar kallas konsumtionssamhället i negativ riktning. Denna koppling hade gjorts även tidigare, t ex av Sven Lindqvist som utsågs till ledamot i reklamutredningen, men den blev nu betydligt

vanligare. Vanligare blev också att reklamen framställdes som en av de viktigaste yttringarna av kapitalismen, ja som kapitalismens sätt att manipulera medborgarna till en passiv konsumtion i syfte att vända deras uppmärksamhet från angelägna samhällsreformer.

Under denna förändring i den allmänna debatten beslutar finansministern sig för en proposition om en annonsskatt. Reklamutredningen pågår. Hans val i den situationen: Skall reklamutredningen förbigås eller skall dess ordförande tillfrågas om utredningen kan leverera ett annonsskatteförslag? Om ordföranden tillfrågades, blev dennes val: Skall ett annonsskatteförslag forceras fram i utredningen eller utredningen framstå som förbigången? Resultatet blev den gången att departementet utarbetade annonsskatteförslaget internt varefter utredningen utarbetade förslag till en mera fullständig reklamskatt, täckande även andra media än pressen. I vilken utsträckning styrdes utredningens handlande av hänsyn till finansministern och en önskan att inte hamna "på sidan" av en politisk trend? I vilken utsträckning styrdes handlandet av att ordförande och ledamöter tagit samma intryck av den allmänna debatten som verkade att ha påverkat finansministern? I vilken utsträckning sprang skatteförslaget ur arbetet enligt de ursprungliga direktiven?

De svar intervjuerna har givit på dessa frågor är högst skiftande men en minsta gemensamma nämnare verkar dock att kunna urskiljas. Stämningen under kommitténs första tid och inriktningen av arbetet tycks ha varit ungefär den man kan vänta i en kommitté som har till uppgift att på den tid som krävs för arbetet tänka igenom svåra, grundläggande frågor som det ännu inte finns svar på. Bl a inleddes en principiell diskussion om reklamskatt. Meningarna om orsakssammanhanget kan vara delade men otvivelaktigt bröts denna stämning när Riksdagen röjde intresse för skattefrågan och när finansdepartementets arbete på annonsskatten blev känt för kommittén. Uppläggningen av kommitténs arbete ändrades, inkluderande att ytterligare två experter från finansdepartementet kom in bland de medverkande och påverkade valet av skatteform.

Exemplet avslöjar hur svårt det är att skilja mellan underhandsstyrning och en självständig förändring av inställningen. Exemplet avslöjar också att kommittéväsendets styrningsproblem i hög grad

måste hänga samman med den spänning som alltid måste finnas mellan en regerings löpande verksamhet och dess verkligt omstöpande utvecklingsarbete. Skall kommittéväsendet förbehållas den senare typen av arbete? Eller skall det åtminstone delas upp i två avdelningar, en för departementsbehjälpliga aktualitetsutredningar och en för grundläggande utvecklingsarbete? Om det är möjligt, hur löser man i så fall det problem som sammanhänger med att aldrig så välskrivna direktiv kan bli inaktuella på grund av den utveckling som pågår medan utredningen arbetar?

Många kritiker nöjer sig med att kritisera hemlighetselementet i underhandsstyrningen. Alla ändringar av en kommittés premisser borde vara offentliga. Ingen har emellertid ställt detta krav mot kravet på arbetsro för kommittén. Inte heller beaktar det kravet en konsekvens av det nuvarande systemet: kommittéer kan nu *avvika* från underhandsdirektiv utan att detta väcker uppmärksamhet.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att underhandsstyrning förekommer och rimligtvis måste förekomma. Underhandsstyrning i nuvarande former och för nuvarande syften väcker däremot kritik bland berörda. Bland intressantare förslag och reflexioner återges här följande:

> Den första fråga som bör behandlas är hur direktiven skall avvägas. Det vore en stor fördel för styrningen om regeringen ägnade mer tid och arbete åt att resonera igenom direktiven innan dessa blir slutgiltiga och innan beslut fattas om att tillsätta en offentlig kommitté. Kommundemokratiutredningens förberedande arbetsgrupp är ett exempel på en metod som borde vara mycket vanligare. Å ena sidan är det fel att bara peka ut ett problemområde för en kommitté. Å andra sidan är det fel att ha en brett sammansatt kommitté bara för att utreda en problemlösning som regeringen redan bestämt sig för.
>
> En annan fråga är samspelet mellan en efter dessa direktiv arbetande kommitté och kanslihuset som måste agera under nya omständigheter. Vad får regeringen — och även riksdagen — egentligen göra på ett område som är under utredning? Egentligen borde regeringen redan i direktiven markera att den förbehåller sig rätt att genomföra provisorier i avvaktan på en utredning som arbetar med ett svårt problemkomplex. Sådana provisorier bör då givetvis utformas i underhandskontakt med utredningen så att de

inte går mot tänkandet i denna. Utredningar skall inte behöva uppfattas som desavuerade därför att regeringen måste handla.

Regeringen bör inte använda offentliga kommittéer för rena beställningsarbeten enligt snävt avgränsade direktiv av den typ som den nya skatteutredningen fått. Minimikrav borde preciseras för direktiv åt en offentlig kommitté.

Det oberoende kommittéarbetet har fördelar, och jag efterlyser därför inte mer departementsstyrning. Jag efterlyser däremot administrativt och metodologiskt stöd till kommittéerna, gärna från en central instans.

Instruktioner bör utfärdas om att utredningsarbetet skall struktureras: problemanalys, budget, mål, resurser, arbetsformer, vad som händer vid olika handlingsalternativ, skillnad mellan faktainsamlingsfas och värderingsfas osv.

De åtgärder från departementets sida som kan förbättras gäller främst anskaffandet av ett bra sekretariat. Redan vid tillsättandet av ledamöterna bör huvudsekreterare och en plan för sekretariatets uppbyggnad diskuteras.

Kommittéarbetet blir inte realistiskt förrän den som skall göra huvudjobbet, sekreteraren, får vara med och säga sin mening om direktiv och kommittésammansättning.

Även i detta sammanhang dyker alltså tanken upp att mycket står att vinna genom bättre administration av utredningsarbetet.

6.2 Inflytande från intressegrupper

Enligt den traditionella bilden av en offentlig kommitté skall denna vara ett forum för kontakt och ömsesidig påverkan mellan olika intressegrupper. Det är, som redan framhållits, ett korporativt element i det svenska samhällsskicket att en beredande instans på detta sätt skall låta korporationers styrka och strävanden direkt påverka samhällsbesluten.

Några av de intervjuade har varit medvetna om att detta korporativa inslag rymmer problem. Som nämnts har några varit inne på tanken att låta de obundna experterna ha ansvaret och ställa intressegruppsrepresentanter till deras förfogande för hearings. En intervjuad har varit medveten om problemet att stora grupper av medborgare

kan bli helt orepresenterade under det nuvarande systemet. I stort sett har emellertid intervjuerna beträffande inflytandet från politiska partier och intressegrupper kommit att gälla det nuvarande systemets funktionssätt och utvecklingsmöjligheter.

De olika intervjuerna har belyst olika delar av formerna för intressegruppernas inflytande. I den mån de täckt samma saker har de i stort sett varit samstämmiga, och följande bild har kunnat urskiljas.

Intressegruppernas representanter har i regel kommit in i arbetet på det stadiet när direktiven varit definitivt beslutade. De har följaktligen inte kunnat påverka denna del av styrningen.

De får ingen instruktion av sina huvudmän som talar om vad som väntar dem i kommittéarbetet och vilka rättigheter och skyldigheter de har i detta. Det förekommer dock att vid kommittéarbetet oerfarna personer själva frågar sig fram till viss information.

Däremot förekommer diskussioner och samråd i olika former beträffande ämnesbehandlingen i det enskilda fallet. Sådana kontakter tycks inte leda till att någon instruktion om inställningen i någon fråga utfärdas. I vissa fall kan inställningen vara låst redan. Det gäller de fall då en kommitté skall behandla en fråga som täcks av en i intressegruppen fastställd politik. Då är det i praktiken vederbörande ledamots eller experts skyldighet att verka för denna inställning.

I övrigt har representanterna med sig upplysningar, intryck och synpunkter till kommittéarbetet. Detta gäller även anställda hos myndigheter som genom att vara direkt berörda av utredningsarbetet också är att betrakta som intressegrupper i just detta sammanhang.

Under arbetets gång förväntas representanterna hålla kontakt med inflytelserika kretsar hos sina huvudmän. Denna kontakt förväntas ske underhand och utan publicitet. För att förbättra en representants arbete i kommittén förekommer det att man hos vederbörandes organisation eller myndigheter sätter samman en speciell referensgrupp, en skuggutredning.

Samrådet mellan representanten och dennes huvudmän förutsätts medföra en ömsesidig påverkan. Genom samrådet skall alltså kommittéarbetet ske i kontakt med vissa opinionsgrupper och ta hänsyn till dessa. Vidare skall de slutsatser kommittéarbetet frambringar

påverka den interna huvudmannadiskussionen undan för undan. Idealet anges vara att en utrednings slutgiltiga förslag är accepterade redan innan de framförs.

När sedan utredningsförslagen skall behandlas under remissarbetet, ställs kommittérepresentanten normalt åt sidan. Den som varit med om att formulera förslagen skriver alltså inte normalt remissyttrande åt sin organisation. Han endast "hörs". Hos myndigheter protokollförs att representanten inte deltagit i beslutet om remissyttrande.

Departementsuppdrag går före myndighetsuppdrag. Anställda hos en statlig myndighet har därför lätt att ta ett erbjudet utredningsuppdrag efter eget skön. I praktiken sker dock ett samråd med myndighetens ledning antingen från departementets sida eller från den enskilde tjänstemannens. För intressegruppsrepresentanter gäller att sådana i underordnad ställning måste diskutera kommittéuppdraget med sin ledning som vilket tjänsteuppdrag som helst.

De synpunkter som kom in i fråga om intressegruppsinflytandet inskränkte sig till krav på förbättrade kontakter mellan representanterna och deras huvudmän. En ordförande menade att intressegruppsinflytandet i realiteten betyder föga eftersom det är effektiviteten och inställningen hos de heltidsarbetande som avgör vilken vändning kommittéarbetet tar. Den avgörande styrningsfaktorn skulle därmed vara sekretariatets kapacitet, och det var en tanke som också fler ordförande var inne på.

Kommittéer skall traditionellt bli eniga. Som regel eftersträvas eniga och reservationsfria betänkanden. Mot den bakgrunden anklagas ibland kommittéväsendet för att frambringa urvattnade kompromissprodukter. Under intervjuerna framkom emellertid en rad synpunkter på temat differentiering:

> Det vore viktigt att få fram någon regel för när en utredning skall vara enig och när enighet är onödig. Det är orimligt att en enda person skall kunna fördröja behandlingen av ett ärende även på mindre punkter.
>
> Det finns förhandlingsutredningar vars existensberättigande ligger i enigheten. Det finns utredningar för genomlysning och materialframtagning där enighetskravet skjuts helt i bakgrunden.
>
> Enighet brukar uppnås om vad som skall utredas. Så länge man

> då rör sig inom området för gemensamma värderingar, brukar det inte vara svårt att uppnå enighet. Enighetsproblemet är egentligen en fråga om i vilken utsträckning kommittén skall gå in på värdeskiljande områden.
>
> Under alla omständigheter bör anges på vilka punkter man är enig och var området för oenighet ligger. När det finns politisk kompromissvilja men oenighet i sak, bör inte kompromissen döljas i tvetydigheter. Det är möjligt att enigheten börjar värderas lägre än tidigare.

Även behandlingen av frågan om intressegruppsrepresentationen och samspelet mellan olika gruppprepresentanter i kommittén har alltså fört tanken i riktning mot instruktioner.

6.3 Departementsinstruktioner om planeringen

Det första en kommitté skall göra enligt kommittékungörelsen är att utarbeta en plan för sitt arbete och överlämna den till vederbörande departementschef. Även senare ändringar av planen skall meddelas departementschefen.

Riksdagens Revisorer tog 1970 reda på hur denna bestämmelse fungerar. Det visade sig att 72 procent av de då igång varande kommittéerna som svarade inte hade avgivit någon plan. Någon reaktion hade denna underlåtenhet tydligen inte föranlett hos departementen. Det tyder på att arbetsplanen inte fungerar som instrument för kommunikation mellan kommitté och departement ens i de fall den avgivits.

Av de för denna studie intervjuade har en ordförande, som tidigare i egenskap av statssekreterare tillsatt och hållit kontakt med åtskilliga utredningar, svarat att hans utredningar alltid avger arbetsplan och att planen från en kommitté är ”en viktig pusselbit för regeringen”. Andra medverkande, även ordförande, har däremot uppgivit att plan inte avgivits eller att de inte känner till om plan avgivits men att kanske sekretariatet skött detta. Övriga har sagt att

avgivande av plan förekommer men saknar praktisk betydelse eftersom departementet ändå aldrig reagerar. Tydligen bekräftas inte ens mottagandet av planen. Intervjuade som berättat att plan avgivits berättade också att kommittén inte tagit någon hänsyn till denna officiella plan i sitt fortsatta arbete.

Den bild Riksdagens Revisorer fick fram har alltså bekräftats. Bestämmelsen om att en plan skall avges när kommittén inleder sitt arbete är en död bokstav. De flesta kommittéerna bryter mot bestämmelsen utan att departementen reagerar, och departementen reagerar i allmänhet inte heller på de planer som kommer in. Kommittéernas arbete startar alltså utan någon formaliserad minimikommunikation med respektive departement.

En gång om året infordrar emellertid departementen från kommittéerna en uppgift om beräknade kostnader under det fortsatta arbetet. Här finns alltså en möjlighet till normal årlig budgetkommunikation mellan kommitté och departement. Det finns därför skäl att granska detta system närmare.

Samarbetet går till så att departementet tillställer kommittén ett formulär med begäran om beräknad uppgift om huvudslagen av kostnader för kommande perioder. Materialet från departementet innehåller ingenting om kommittékostnadernas dittillsvarande utfall. Kommitténs kostnadsberäkning, som i allmänhet görs av sekreteraren, verkställes alltså utan kännedom om vilka de verkliga kostnaderna varit. Sekreteraren kan hålla reda på dessa kostnader genom att lägga upp egen bokföring. Eftersom ingen ställer kostnadsberäkning mot kostnadsutfall och eftersom sekreteraren är anställd för ärendenas sakbehandling, skall det till ett starkt personligt intresse för administration för att en sekreterare skall ta detta arbete på sig.

Att ta fram en viss kommittés kostnadsutfall i departementet kräver speciellt arbete där. En sekreterare som begär sådana uppgifter vet med andra ord att han orsakar ett arbete utanför det vanliga utan att hans ordinarie uppgifter egentligen kräver den uppgift som arbetet skall skaffa fram. I praktiken görs alltså kostnadsberäkningen i de flesta fall med ingen eller bristfällig kännedom om senaste utfall.

Kommittén anmäler sina beräknade kostnader. Departementet använder uppgiften i sina kostnadsberäkningar men har i normalfallet

ingen kontakt med kommittén om de anmälda kostnaderna. Det faktum att en kommitté anmält kostnaderna för en specialundersökning utan att detta föranlett protester innebär inte att undersökningen därmed är godkänd. När det är dags att genomföra undersökningen, måste särskilt beslut utverkas i departementet. Det beslutet kan mycket väl bli negativt. Å andra sidan kan departementet gå med på specialundersökningar när sådana föreslås även om kostnaderna för dem inte anmälts vid den årliga kostnadsberäkningen. Detsamma gäller ökning av personal och resor.

Att kostnader anmälts utan reaktion från departementets sida innebär alltså inte att kommittén därmed fått en budget godkänd och har att rätta sig efter denna. Det normala kommittéarbetet styrs helt enkelt inte av någon budget. Budget förekommer endast för specialundersökningar, t ex sådana som läggs på utredningsinstitutioner, och specialundersökningar beslutas av departementet från fall till fall. Några uttalanden från intervjuerna:

> En del utredningar får lätt pengar. För andra är det svårare. Man vet inte i förväg till vilken kategori man hör.

> Utredningens anslagskrav beviljades bara till hälften. Man vet aldrig i förväg hur generöst en utredning blir behandlad.

> Sekreteraren håller underhandskontakt som avslöjar vad utredningen kan få igenom i fråga om specialundersökningar. Ibland blir det direkta förhandlingar. Vid ett tillfälle förhandlades fram ett kommunalt bidrag när finansdepartementet inte ville betala.

> Under diskussionen av en specialundersökning vet man inte om ett genomförande av den slår ut möjligheterna att senare göra något annat kostnadskrävande.

En av de intervjuade har uttryckt den tillämpade ordningen i positiva ordalag. En sammanfattning:

> Det är inte ovanligt att departementet meddelar en tidsram i eller vid sidan av direktiven. Instruktion om "största skyndsamhet" är också vanlig. Kostnadsinstruktion förekommer inte eftersom

det är känt vad det normala utredningsarbetet drar för kostnader. Specialundersökningar, däremot, spränger alla ramar och måste förhandlas fram i varje särskilt fall. Rapporteringen anses vara utredningens ensak, och några instruktioner om rapporteringsformerna har därför inte utfärdats.

Eventuell departementsinstruktion beträffande planeringen av utredningens arbete — utöver den som ibland finns i direktiven — skulle alltså inskränka sig till tidsram samt förhandling om specialundersökningar. Ett par intervjuade har sagt att det dessutom förekommer instruktioner om förhållandet till annan kommitté. På den punkten har dock andra tvärtom sagt att sådana instruktioner bara finns i direktiven.

Om man bortser från att en tidsram fastställes för många kommittéer, finns det alltså ingen administrativ styrning från departementets sida av en kommittés arbete. Ett så vanligt styrinstrument som budget saknas.

Däremot är kommittéerna ålagda att samråda med Allmänna Förlaget i tryckeritekniska frågor. Det samrådet kommer också till stånd eftersom det är en förutsättning för att trycklov skall beviljas. En annan och viktigare samrådsbestämmelse efterlevs däremot dåligt av många kommittéer. De är ålagda att samråda med Statistiska Centralbyråns uppdragsavdelning om statistiska undersökningar. Det har emellertid visat sig att ett betydande antal kommittéer, som enligt samrådskungörelsen borde ha kontaktat denna avdelning, inte har gjort det och att de som tagit en sådan kontakt ofta gjort det på ett alltför sent stadium av sitt arbete. Den konsultation som kommit till stånd har i huvudsak gällt planering och genomförande av specialundersökningar, och någon konsultation rörande planeringen i allmänhet har inte förekommit.

6.4 Kommitténs planering av arbetet

De intervjuade skildrade planeringen av kommittéarbetet på olika sätt. Olikheterna gällde omfattningen av de uppgifter som lämnades,

storleken av det ämnesområde som täcktes och inte minst betoningen av olika aspekter. I den utsträckning samma frågor behandlades var emellertid uppgifterna i regel samstämmiga. De ger följande bild.

Kommittén inleder i regel sitt arbete med en diskussion av direktiven. Det förekommer att planer för det fortsatta arbetet börjat diskuteras redan då, åtminstone på idéstadiet, men någon närmare diskussion av dessa planer brukar det inte bli förrän tidigast vid andra sammanträdet.

Direktivdiskussionen kan vara över med ett sammanträde. Den kan i andra kommittéer bli mycket långvarig och återkomma för varje ny etapp i arbetet. Från en kommitté rapporterades att värderingsbetonade meningsmotsättningar medfört att direktivdiskussionen fortsatt eller åtminstone återkommit under större delen av en arbetssäsong. En liknande arbetssituation är känd från andra kommittéer.

Vare sig kommittén klarar av direktivdiskussionen snabbt eller ägnar denna fråga en långvarig behandling drivs arbetet tydligen utan precisering av alternativa tolkningar. Diskussionen pågår till dess tillräcklig enighet uppnåtts kring en tolkning. Inte ens vid utdragen oenighet tycks det förekomma att alternativa tolkningar läggs till grund för arbetet.

Normalt övergår direktivdiskussionen i en uppläggningsdiskussion när ett första förslag till arbetsplan läggs fram. Detta första förslag utarbetas av sekreteraren i samråd med — eller efter direktiv från — ordföranden. Det förekommer också att ordföranden utarbetar förslaget med eller utan biträde av sekreteraren. Sekreteraren kommer ju ofta in i arbetet senare än ordföranden och ledamöterna.

Intervjuerna är inte samstämmiga beträffande rollfördelningen mellan ordförande och sekreterare. Intervjuade ledamöter och experter säger i allmänhet att ordförande *och* sekreterare spelar den avgörande rollen för uppläggningen av kommitténs arbete. Intervjuade sekreterare säger genomgående att ordföranden spelar den avgörande rollen. Ordföranden tilldelar däremot i varierande ordalag sekreteraren en avgörande roll. Det heter att samarbetet med sekreteraren är avgörande eller att sekretariatets kapacitet helt kan avgöra utredningens utsikter till framgång. En av ordförandena förklarar att

det är sekretariatets uppgift att precisera de olika utredningsmetoder som ledamöterna bör känna till för att kunna fatta planeringsbeslut.

Även uppläggningsdiskussionen tycks emellertid få reda sig utan preciserade alternativ. Flera av de intervjuade rapporterar att sådana inte används och att förslag om dem lagts åt sidan av ordföranden. Diskussionen tycks i de flesta fall fortsätta till dess tillräcklig enighet om en uppläggning erhållits utan att denna någonsin ställts mot någon annan tänkbar uppläggning. Detta gäller under förutsättning att någon viss uppläggning överhuvudtaget väljs medvetet. Flera intervjuade uppger att den brukar ge sig själv. Två intervjuade säger att planläggningsdiskussioner i egentlig mening endast ägt rum beträffande specialundersökningar och även då utan inventering av alternativa metoder.

En del av uppläggningsdiskussionen kan gälla arbetsfördelningen gentemot andra utredningar på samma område eller angränsande områden. Därvid kommer det ibland till överläggningar kommittéer emellan. De intervjuade omtalade inte departementsledda eller departementsinitierade samrådsöverläggningar. Överläggningar verkar alltså komma till stånd i de fall någon kommitté tar initiativ till dem. Om inget initiativ tas, drivs närliggande utredningar utan kännedom om varandras arbete. Överläggningarna sker i allmänhet på sekretariatplanet, ofta mellan ordförande och sekreterare i de berörda kommittéerna och ibland genom gemensamma kommittésammanträden.

En av de intervjuade, själv anställd i ett av de utredande verken och ledamot i åtskilliga utredningar, behandlade uppläggningsproblemen stegvis på följande sätt:

> En kommitté måste börja med att se efter vilka områden som rymmer de svåraste problemen. Den uppgiften är i allmänhet inte särskilt besvärlig. Det nästa stadiet är att bestämma vilka av problemen som överhuvudtaget är gripbara. Det brukar inte heller vara besvärligt. Men när sedan kommittén blir tvungen att ta ställning i teori- och metodfrågor, råkar den i svårigheter. Vad kan en normal kommitté bidra med i en diskussion av cost-benefit-analyser? Och vad kan den bidra med när den vetenskapliga uppläggningen av någon gigantisk intervjuundersökning diskuteras?

6.5 Arbetsgången

När sedan arbetet väl är igång, tycks det flyta fram i ett växelspel mellan sekretariatförfattade, ibland expertförfattade, promemorior och sammanträdesdiskussioner. Förberedda, detaljerade förslag till dagordning, formella dagordningsbeslut, protokoll och protokollsjustering tycks i de flesta fall spela en underordnad roll för kommitténs arbete i den mån de överhuvudtaget är en angelägenhet för kommittén. Det förekommer kommittéer där det enligt kommittékungörelsen obligatoriska protokollet ses endast av författaren och justeraren, dvs sekreteraren och ordföranden.

De flesta intervjuade menar att arbetsgången avgörs av ordföranden och sekreteraren i samarbete. De intervjuade sekreterarna och någon ytterligare intervjuad tilldelar däremot ordföranden hela eller nästan hela avgörandet. Bland ordförandena är det två som hävdar att sekretariatet spelar den avgörande rollen. Från två olika håll kom synpunkter av följande innehåll beträffande en av de största kommittéerna:

> U 68 är en mängd referensgruppsdeltagare under en överkommitté med ett jättelikt sekretariat av experter till sitt förfogande. Detta sekretariat producerar en mycket stor mängd material. Referensgrupperna får fullt upp att göra med att yttra sig över detta material allteftersom det kommer fram. Deras möjligheter att ta initiativ eller ens hålla överblick försvinner i praktiken.

Frambringande av utkast tycks i själva verket vara en vanlig styrningsform. En kommitté skall vara mycket missnöjd för att den skall helt avfärda en större, sammanhängande text när något alternativ inte föreligger och när nyförfattande innebär en avsevärd tidsfördröjning. Det finns ordförande och sekreterare som medvetet begagnar sig av detta för att leda arbetet i en viss riktning. Metoden är effektiv därför att det å ena sidan står varje ledamot fritt att författa ”motutkast”, å andra sidan är svårt för ledamöterna i praktiken att anslå tid för utkastförfattande.

Ett uttalande av en ordförande kan i kombination med ett uttalan-

de av en annan ordförande användas som en sammanfattning av hur det går till när denna styrning av arbetsgången används:

> Ordföranden ansvarar för att arbetet drivs rationellt. Det främsta instrumentet han har till sitt förfogande är att se till att sekretariatet i förväg lägger fram material som sammanträdet kan diskutera.
>
> Det viktigaste styrinstrumentet i arbetet har varit mallen för det kommande betänkandet. Den mallen är i allmänhet 1 uppdraget, 2 historik, 3 bakgrunden till direktiven, 4 utredningens uppfattning om vilka problem som måste behandlas, 5 behandlingen av dessa problem, 6 slutsatser. I övrigt varierar gången i arbetet kraftigt från utredning till utredning.

Utkasttextens stora betydelse för arbetet förklarar enligt ett par bedömare ett mycket vanligt fenomen i kommittéarbetet. Det är ofta så att i stort sett endast sekretariatet arbetar under en avsevärd tid i början av en kommittés verksamhetstid. Kommittén som sådan kommer helt enkelt inte igång förrän sekretariatet har hunnit få fram material som kan diskuteras, främst utkast eller utkastgrundande text.

Arbetsgången varierar emellertid. Inte minst framgår detta om man riktar blicken mot användningen av experterna. I förra kapitlet har nämnts att experter kan anlitas för speciella projekt eller för allmänna uppgifter. Oavsett typen av uppgift kan de sedan tydligen användas på olika sätt.

Från flera utredningar berättas att alla experter kallas till och är närvarande vid alla sammanträden och att det inte är någon skillnad mellan dem och ledamöterna i det praktiska arbetet. Från andra utredningar rapporteras en mera selektiv användning av experterna. Det finns för övrigt ett utslag i Regeringsrätten på att en kommitté inte är tvungen att kalla en expert till sina sammanträden. En av ordförandena berättade att han alltid från början gör klart för alla att experterna kommer att användas selektivt under arbetets gång.

En ordförande menade att expertinkopplingen är beroende av hur stor kommittén är. I en stor kommitté kan man tillsätta arbetsgrupper av ledamöter som får experter till sin disposition. I en liten kom-

mitté kan det bli fråga om arbetsgrupper av enbart experter eller experter plus en ledamot. Metoden att använda ledamotfria expertgrupper uppges vara särskilt vanlig i parlamentariska kommittéer.

En av de intervjuade berättade att han i en utredning deltog i alla kommittésammanträden i egenskap av expert. Tidigare hade han varit expert i en av de största utredningarna, och där hade han aldrig träffat ordföranden.

Genom utnyttjande av ledamöter, experter och s k arbetsbiträden i olika arbetsgrupper och för olika projekt kan det under arbetets gång växa fram en mycket komplicerad struktur. Ett studium av reklamutredningen visar t ex att det under denna kommitté finns arbetsgrupper för olika problemområden, projektgrupper för olika specialundersökningar samt redaktionsgrupper för granskning av manuskript som framkommer från de första två typerna av grupper. Det finns permanenta experter, experter som tillkallats för viss uppgift i arbetet, t ex reklamskatten, samt för utkastarbete speciellt anlitade personer som inte har experts rang. När betänkanden växer fram, kan olika kapitel vara författade av sekreteraren ensam, sekreteraren tillsammans med experter, expert ensam, expert tillsammans med annan expert samt expert och utomstående.

Även ledningen av sammanträdena varierar från kommitté till kommitté. I den ena kommittén håller ordföranden ett stramt regemente vid sammanträdena t ex genom att inte tolerera prat utanför dagens ämne eller yttranden från experter utanför dessas fackområden. I den andra kommittén drivs sammanträdena utan någon som helst inskränkning av de närvarandes handlingsfrihet. Då förekommer t ex att de närvarande tar informella överläggningar par- eller gruppvis vid bordet under pågående föredragning.

På grundval av intervjuerna är det inte möjligt att ange hur vanliga dessa extremfall är. Ett allmänt intryck är dock att den av alla omvittnade frånvaron av formalism i kommittéväsendet och den uppskattade flexibiliteten har sitt pris som måste betalas. Det priset är fler fall av ostyrighet vid sammanträdena än vad som är vanligt i andra utredningssammanhang. Detta intryck är dock begränsat till kommittéer med ett inslag av representerande ledamöter, dvs sådana som satts in i arbetet främst som representanter för parti eller intres-

segrupp.

Det föregående har visat att den del av kommittéarbetet som är mest medvetet styrt — och den enda som engagerar departementet även rutinmässigt — är beslut om specialundersökningar. En av de intervjuade som är anställd i ett utredande verk har fått omfattande kännedom om kommittéarbete dels som expert, dels som uppdragsförhandlare på sitt verks vägnar. Denna person skildrade kommittéernas uppgiftsprecisering beträffande specialundersökningar på följande sätt:

> Uppgifterna för specialprojekt anges ofta i lösa och ostrukturerade former. Sedan upplyser jag om verkets möjligheter och begränsningar. Om det blir en uppgörelse, använder verket sina mallar för offert. Blir det ett avtal med verket så blir det skriftligt och med en plan.
>
> Ibland växer emellertid utredningens egen personal i stället. Det beror ofta på att kostnadsökningen då till stor del blir osynlig eller beslutas på annat sätt än genom den beslutsprocess som en utlagd specialundersökning kräver. Ofta är det i sådana fall någon ledamots eller experts personliga kontakter som fäller avgörandet vid valet av metod att genomföra specialprojektet. Anbudsförfarande är sällsynt.

Denna framställning har inte motsagts på någon punkt av de övriga intervjuade även om betoningen av de olika elementen kan variera. Det kan vara värt att observera denna samstämmighet. Framställningen avslöjar ju att de enda uppgifter som regelmässigt klart preciseras och planläggs i kommittéarbetet är entreprenader *när sådana väl beslutats.*

6.6 Rapporteringen

Entreprenadrapporter används i huvudsak på två sätt. Antingen utnyttjas de sådana de är som grund för kommitténs diskussioner. De blir då oftast publicerade som bilagor i betänkandet med författarna som ansvariga för texten. Eller också integreras texten med kommitténs egen framställning. Alla intervjuade som hade syn-

punkter på denna fråga menade att entreprenadrapporter liksom självständiga expertrapporter bör göras tillgängliga för allmänheten i det skick författarna vill stå för. Två av ordförandena framhöll dessutom att det är en fördel om specialundersökningar kan publiceras när de kommer i stället för att invänta ett slutbetänkande. De kan på detta sätt ge underlag för en debatt som kan berika kommitténs arbete utan att kommittén för den skull blir bunden. För utredningar som pågår flera år är denna kontakt med den allmänna opinionsbildningen särskilt värdefull.

Ingen av de intervjuade ställde sig däremot positiv till att kapitelutkast eller andra försöksballonger sänds ut i kommitténs eget namn. Sådana stimulerar endast till slutgiltiga positioner på ett alltför tidigt stadium. En av de intervjuade ordförandena skisserade ett idealförfarande av följande innebörd:

> Först bör undersökningsrapporter gå ut i författarnas namn, och utredningen bör observera den diskussion som väcks. Debattskrifter eller annat material i utredningens namn är däremot olämpliga. De väcker ingen fri debatt. Sedan är det ofta lämpligt att betänkandet går som utkast i stencilerad form till viktigare instanser. När reaktionen på det har kommit, bör det justerade betänkandet tryckas och gå på remiss med väl tilltagen remisstid.

Här nämns alltså olika alternativ för slutrapporteringen. De alternativ som förutom underhandskontakter står till buds för en kommitté är följande:

Officiell skrivelse från kommittén till departementschefen
Stencilrapport reproducerad i departementet
Stencilrapport reproducerad hos statsdepartementens reproduktionsavdelning
Stencil- eller offsetrapport reproducerad hos Allf (AB Allmänna Förlaget)
Boktrycksrapport hos Allf

Offset- och boktrycksrapporterna ingår i serien Statens Offentliga Utredningar. De övriga hålls av någon anledning, förmodligen en historisk tillfällighet, utanför SOU-serien. De numreras i en årlig

stencilserie efter departement. SOU-seriens distribution går direkt från Allf eller från bokhandeln via Allf. Stencilrapporterna har tidigare distribuerats av respektive departement, och där ligger fortfarande lagren kvar. Distributionen av dem sker dock numera genom Allf, dock i ett annat system än SOU-seriens.

När departementets personal skriver ut och reproducerar en rapport, kan kommittén eller departementets allmänna kommittéanslag undgå att belastas med kostnaden för detta. Kostnaden kan bli osynlig. Reproduktionsavdelningen och Allf skickar däremot räkning. Valet mellan olika reproduktionsformer kan alltså träffas efter tillgången på återstående medel på olika anslag snarare än efter de spridningskrav som ämnet och kommitténs syfte motiverar.

Såvitt framgår av intervjuerna sker inte normalt några diskussioner i kommittén om rapporteringsformen. Kommittén tycks i allmänhet glida in i besluten på denna punkt. Alternativen ställs inte mot varandra. SOU-betänkande i boktryck är den självklara utgångspunkten. Övriga förfaranden, speciellt stencil, tillgrips som regel när kommittén är sent ute och därför vill avkorta tiden för själva reproduktionen.

Tidpunkten när betänkandet läggs fram är nämligen en angelägenhet för kommittén — liksom för departementet. Flera intervjuade berättade att kommittén normalt räknar baklänges med utgångspunkt från den senaste tidpunkt som krävs för propositionsarbetet. I allmänhet skall proposition fram till vårriksdagen. Det brukar innebära att ett betänkande behöver vara klart den 1 juni året innan för att ge tid för remissförfarande och propositionsarbete.

Det betänkande som normalt är kommittéarbetets omedelbara resultat skall också normalt läggas till grund för proposition. Det är därför en näraliggande tanke att departementen — eller något departement — preciserat kraven på utredningsbetänkanden från propositionsteknisk synpunkt. Ingen av de intervjuade hade emellertid hört talas om att sådan precisering förekommer.

Det som finns av rutinmässiga kontakter mellan departement och kommittén under planeringen, under arbetets gång och i rapporteringsstadiet är alltså i stort sett att departementet ofta föreskriver en tidsram eller anger tidsönskemål samt att förhandlingar äger rum om dyrbarare specialundersökningar.

6.7 De intervjuades allmänna synpunkter

I det föregående har refererats en rad olika synpunkter från de intervjuade i tillägg till alla upplysningar som lämnats. Vid behandlingen av kommitténs arbete visade det sig emellertid att en rad av de intervjuade också uttryckte övergripande synpunkter som inte utan vidare kunnat inordnas i de olika textavsnitten ovan. Dessa övergripande synpunkter var följande:

> Jag känner inte till något exempel där arbetets uppläggning har påverkat slutsatserna. Däremot spelar uppläggningen en stor roll för den snabbhet varmed man kan komma fram till acceptabla slutsatser. Från den synpunkten är enmansutredning med sekretariat och experter lättare att klara än en egentlig kommittéutredning.

> Jag tror på kommittéutredningar av vanliga människor med bred kontaktyta mot olika grupper. Även unga och kvinnor bör vara med. Men det finns utredningsuppgifter som lika gärna kan verkställas av enmansutredare eller inom ett departement.

> Utredningsväsendet kan kritiseras men alternativet större departement är inte tilltalande. Det är svårt att se hur uppgifter av den typ som försvarsutredningen eller grundlagberedningen arbetar med skall kunna klaras utan en tämligen bred krets av ledamöter. Själva kommittéformen kan det knappast finnas invändningar mot. Den praktiseras även inom myndigheterna för olika uppgifter. Det jag är tveksam mot är inte ett stort antal ledamöter så mycket som ett stort antal experter och många referensgrupper. Expertrollen är oklar, och den volym papper som frambringas är styrande i sig själv.

> En normalinstruktion för kommittéer vore en fördel. Den skulle i så fall eftersträva korta betänkanden om de principiella huvudfrågorna. En tänkbar reform vore vidare att bygga ut Riksdagens upplysningstjänst till ett utredningsinstitut. En förändring som skulle betyda mycket för utredandet vore om statsverkspropositionen täckte en rullande flerårsperiod.

> Jag indelar utredningar efter kategorierna av medverkande. Det är nämligen de som avgör sättet att arbeta.

Med expertutredningar menar jag utredningar där alla medverkande, oavsett formellt tilldelade roller, har varit sakkunniga och intresserade av sakfrågorna. Kommittén har inte behövt anslå tid för intern utbildning. Alla är engagerade för att lösa sakproblemen. De kan vara svåra nog men arbetet blir lättsamt.

Förhandlingsutredningarna har jag också positiva erfarenheter av. Det är kommittéer av partsrepresentanter som behärskar ämnet. Uppgiften kräver mer av nydaning och ligger delvis på områden som är laddade för intressegrupper. Just kombinationen av intellektuellt krävande problem och deltagarnas sakkunskap brukar åstadkomma ett ganska friktionsfritt arbete. Fakta är fakta, analys är analys, och man förhandlar inte om mer än man behöver förhandla om.

Den parlamentariska utredningen, däremot, har stora arbetstekniska svårigheter även om den sköts väl som t ex allmänna skatteberedningen. Den har ett internt utbildningsproblem — och därmed kommunikationsproblem — som ger tillfälle till massor av missuppfattningar. En kommitté av icke sakkunniga skall både styra och ta emot material från arbetsgrupper av sakkunniga. Det är beträffande den typen av utredning som vi har de stora problemen vad beträffar uppläggning och drift.

Det är inte lätt att ändra på kommittéväsendet. Små departement kräver stora utredningar. En hel del av uppgifterna skulle dock kunna avlastas på en särskild statlig myndighet för investeringsplanering. Vidare kunde man ha användning för en central instans för teori- och metodutveckling.

En annan reform vore ett mera medvetet samspel mellan olika typer av utredningar. Ta kommunikationerna som exempel. Reformer beträffande dem kan gälla allt möjligt på en skala mellan principiella trafikpolitiska frågor och tekniska detaljfrågor inom helt oförändrade principer. Reformer bör därför åstadkommas i ett samspel mellan t ex utredning på Statskontoret i samråd med SJ, detaljutredningar hos SJ, kommittéutredning om allmän trafikpolitik samt departemental arbetsgrupp som så att säga summerar de propositionsbärande delarna.

Man bör satsa mycket på att hitta skicklig ordförande och sekreterare. Det skall helst vara en arbetande ordförande och en sekreterare på minst halvtid. Ett sekretariatinstitut är värt att över-

väga. Det skulle underlätta samordningen mellan sittande utredningar och medföra bättre förmedling av sekreterarkrafter. Stora fördelar skulle definitivt stå att vinna av en mera medveten användning av olika utredningsformer. Det gäller att inte urskiljningslöst använda brett sammansatta kommittéer.

Offentliga kommittéer borde inte tillsättas i de fall man önskar forcering. När forcering är nödvändig, är det bättre att satsa på departementala arbetsgrupper.

Sekreterarna behöver vara mer permanenta än ledamöterna, nu är de ofta de oerfarnaste. En central kommittéavdelning, ett sekretariatinstitut i förening med sekreterarförmedling, upplärning av sekreterarna och användning av dem längre — det är reformer som skulle leda till att utredningarna blev färdiga på kortare tid och till lägre kostnad.

Att kommittéer placeras i egna lokaler med egen arbetskraft innebär att arbetskraften ibland har övertid och under långa perioder sitter med armarna i kors. En kommittéavdelning skulle göra nytta för samordning och överblick. Någon borde sammanställa material om hur utredande går till i utlandet. SCB:s surveykartotek kunde utvidgas till en översikt över utredningsmetoder. Universiteten borde utnyttjas bättre. Kanske kunde utredningsväsendet organiseras med anknytning till universitetsväsendet.

7 Slutsatser

7.1 Ideal och verklighet

Det finns en idealbild av den offentliga kommittén och dess roll i samhällets reformarbete. Enligt denna bild består kommittén av sakkunniga personer som har kontakt med olika grupper och åsiktsriktningar. Kommittén arbetar enligt offentliga direktiv som är ”förutsättningslösa”. Det vill med andra ord säga att de pekar ut ett problemområde. Kommittén skall studera detta fritt och på egen hand söka sig fram till de slutsatser som studiet motiverar.

Så småningom arbetar sig kommittén fram till en ofta vetenskapligt värdefull kartläggning och väl underbyggda förslag som efter vederbörlig remissomgång lämpar sig som underlag för en proposition. Exempel som inte stämmer med denna idealbild kan framställas i termer som ”missbruk av utredningsväsendet” eller ”kommittéväsendets förfall”. Eller de kan framställas som undantag: praktiskt taget inga *viktiga* reformer genomförs i Sverige utan att en kommitté av denna idealtyp spelat en avgörande roll.

Denna idealbild tilltalar de oppositionspartier och de intressegrupper som själva har eller har haft tillfälle att delta i kommittéarbetet. Även bortsett från intressesynpunkter rymmer emellertid den traditionella beskrivningen av kommittéväsendet flera positiva drag. Systemet är onekligen flexibelt. Kanslihuset är kompletterat med ett projektsystem utan organisation. Handlingsfriheten tycks vara i det närmaste total då det gäller att komponera och ge uppgifter åt olika arbetslag. Självständigheten för dessa arbetslag gör att det mera långsiktiga utvecklingsarbetet får större möjligheter att hävda sig i konkurrensen med den löpande förvaltningen, dess lösande av akuta problem och det ständiga arbetet på aktualitetsinitiativ.

Men fungerar kommittéväsendet enligt den traditionella beskrivningen? Finns något liknande idealbilden av en kommitté i sinnevärlden? Är för övrigt idealbilden så idealisk för alla uppgifter? Arbetar kommittéerna verkligen oberoende och förutsättningslöst när

de odisputabelt är *regeringens* verktyg och när över 60 procent av ledamöterna är tjänstemän underställda regeringen? Är de så avgörande utredningsorgan när utredningsarbete dock drivs i departementen, i statliga verk och även utlagda på privata institut? Är kommittéer som komponeras från fall till fall utan någon central plan det bästa sättet att organisera samhällets långsiktsutveckling? Kommer de inte i konflikt med krav som framställts om en bättre planering?

Frågor som dessa, liksom det faktum att kommittéväsendets snabba tillväxt har ackompanjerats av återkommande kritik, har motiverat föreliggande studie av kommittéväsendet. Studien har främst åsyftat att visa hur kommittéväsendet ser ut och fungerar, med andra ord att ställa en observerad bild av kommittéväsendet bredvid den idealiserade. Denna uppgift har fullgjorts i de tidigare kapitlen. Studien har dessutom åsyftat en inventering av viktigare reformbehov och reformmöjligheter. Den redovisas i detta slutkapitel.

För att konkretisera inventeringen redovisas den i stor utsträckning som direkta reformförslag av vilka flera framkommit under intervjuerna. Dessa förslag är inte fullständiga eller slutgiltiga. Ramen för studien har inte medgivit ett utredningsarbete av den bredd och det djup som skulle behövas för att ge en tillfredsställande grund för slutgiltiga förslag. De som nu står skall betraktas som uppslag för det grundligare reformarbete som otvivelaktigt behöver sättas igång.

Inventeringen av reformbehov och reformmöjligheter har utgått från en allmän slutsats av studien, nämligen att den offentliga kommittén har *vissa* påtagliga fördelar när vissa typer av uppgifter kall fullgöras.

7.2 Projektrapporteringen

En av huvudmotiveringarna för kommittéväsendet är att det utgör ett forum för dubbelriktad kommunikation mellan regeringen och olika intressent- och medborgargrupper. Därmed är det ett vitalt intresse för *alla* medborgargrupper att lätt kunna hålla sig informerad om vad som sker i kommittéväsendet. Medborgaren skall inte behö-

va vara specialist för att hitta fram till väsentliga fakta.

Den medborgare som idag vill leta sig fram till upplysningar om kommittéväsendet skall emellertid helst redan veta att det är "Riksdagsberättelsen" han skall fråga efter. Inom första och andra statsmakten vet man att Riksdagsberättelsen är en över 500 sidor tjock bok som till 96 procent innehåller rapporter från kommittéväsendet, och specialisterna hos tredje statsmakten vet det också. Titeln är en del av politikernas innespråk. Den hjälper emellertid inte medborgaren att hitta fram till upplysning.

Även redigeringen av innehållet är gjord med utgångspunkt från de invigdas kunskaper. Departementens ämnesområden presenteras inte. Lekmannen förväntas veta skärningen mellan industri och handels liksom mellan social och inrikes. Departementen upptas i en förmodligen historisk ordningsföljd som definitivt inte underlättar letandet för den intresserade lekmannen. Liksom besökaren framför någon av de departementala hänvisningstavlorna i Gamla Stan väntas han veta att civildepartementet kommer efter utbildningsdepartementet och utrikesdepartementet långt före inrikesdepartementet.

Det är en bagatell att gå den oinvigde läsaren till mötes genom att införa titeln "Kommittérapporter" e dyl, genom alfabetisk ordning och genom korta beskrivningar av departementens ämnesområden. Att avstå från en så enkel reform är närmast att demonstrera bristande intresse för lekmännens deltagande i samhällsarbetet.

Det är emellertid andra reformer som är mer angelägna. Direktiven trycks av i Riksdagsberättelsen endast i första årsrapporten för varje kommitté. Läsarens direkta överblick underlättas väsentligt om varje kommittérapport innehåller ett sammandrag av direktiven.

Mot bakgrund av att kommittéväsendet framställes som ett verktyg för kommunikation med olika intressegrupper är presentationen av de medverkande anmärkningsvärd. Riksdagsberättelsen ger endast titlar — och därvid t o m civilståndstiteln fru. Det läsaren rimligen bör få upplysning om utan att behöva ägna sig åt att söka litteratur är emellertid partitillhörigheten hos de personer som tillsatts på förslag av partier, organisationstillhörigheten hos de personer som tillsatts på förslag av organisationer samt arbetsgivare och uppgift hos denne. "Kansliråd" ändras med andra ord till "chef för industri-

departementets enhet för industribranschfrågor" om det är vederbörandes uppgift. "Direktör" ändras till "verkställande direktör i Sveriges Grossistförbund" eller den uppgift det nu kan vara fråga om. "Ledamot av riksdagen" kompletteras inte med "fru" utan med partibeteckning.

Denna reform skapar överblick över vilka olika typer av kommittéer det finns. Tillsammans med direktivsammandragen ger dessa fylligare personuppgifter indikationer om vilka kommittéer som har primära utvecklingsuppgifter och vilka som t ex utgör förstärkning av departementet. Överblicken underlättas ytterligare om antalet medverkande och antalet sammanträden anges i övrsiktstabeller så som nu sker för kostnaderna.

I fråga om kostnaderna har den nuvarande uppställningen en allvarlig brist. Trots att redovisningen inskränks till kommittéväsendets synliga särkostnader går det inte att urskilja totalsumman av dessa för varje kommitté. Uppgifterna finns, och det torde inte erbjuda några större svårigheter att genomföra denna redovisningsreform.

Jämförelser skulle vidare underlättas betydligt om kommitté-rapporterna redigeras enhetligt. Det sker inte nu. Den bristande enhetligheten kan t o m vara ett direkt hinder för jämförelser. Den enda indikationen på arbetets omfattning är t ex inte totala antalet utbetalade dagarvoden e dyl. I stället anges för vissa kommittéer antalet sammanträden, för andra antalet sammanträdesdagar. För vissa kommittéer rapporteras antalet sammanträden i arbetsgrupper, för andra sägs endast att sådana sammanträden ägt rum.

När enhetligheten genomförts, går det också lättare att åstadkomma uppgifter som varje kommitté kan jämföras med. För varje departement kan t ex sättas ut en rad som anger genomsnittet per projekt för antalet medverkande, medverkandedagar, kostnader och förbrukad tid. Det skall inte behövas en studie som denna för att visa att utbildningsdepartementets kommittéer lägger beslag på en tredjedel av kommittéväsendets expertkår. Det skall inte behövas en studie som denna för att visa att nästan hälften av kommittéväsendets medverkande arbetar i projekt som inte behöver just den offentliga kommittén som oganisationsform och att ett femtiotal utgör underordnad departementsförstärkning, tillfälliga ämbetsverk eller

svenska deltagare i internationella projekt.

Den viktigaste reformen då det gäller att skapa överblick ligger emellertid på ett annat plan. Den översiktliga rapportering av utredningsprojekt som nu finns är begränsad till offentliga kommittéer. Informationssökarna har emellertid i allmänhet ingen anledning att vara exklusivt intresserade av just denna utredningsform. Riksdagsmannen, departementstjänstemannen, ombudsmannen för en intressegrupp, medborgaren — vem den informationssökande än är så är det i allmänhet den på ett visst samhällsområde pågående utredningsverksamheten han är ute efter.

De offentliga kommittéerna avsätter omkring 130 betänkanden per år som ingår i SOU-serien. Vid sidan av denna serie har sedan 1963 vuxit fram en departementens stencilserie som i genomsnitt ger närmare 50 rapporter per år. De departementsgrupper som frambringar detta ofta propositionsgrundande material bör också rapporteras.

Rapporteringen för dessa departementsinterna projekt kan inskränka sig till uppgiftsbeskrivning och antalet personer. Rapporteringen blir alltså i detta fall väsentligt mera kortfattad, och det kommer väl till pass eftersom den måste göras halvårsvis. Dessa projekt blir nämligen i genomsnitt färdiga mycket fortare än de offentliga kommittéerna. Tiden mellan deras tillsättande och upptagandet av arbetet är också i allmänhet väsentligt kortare.

En meningsfylld överblick kräver slutligen också upplysningar om de i de statliga verken pågående utredningarna. Där finns mångmiljonprojekt som pågår i flera år, och de är lika intressanta som de offentliga kommittéerna.

Personer som brukar kritisera regeringen från vänster, ambitiösa kansliråd och regeringskritiska representanter för näringslivets organisationer är ofta ense på en punkt: det bör finnnas planering i reformarbetet, det bör finnas prioritering för reformprojekten. Sådan planering och prioritering är nödvändiga inte minst för att resurser skall kunna avdelas för långsiktigt utvecklingsarbete i konkurrens med den löpande verksamheten och aktualitetsreformer. Det är verkligen svårt att tänka sig att ett meningsfyllt planeringsarbete skulle kunna ske utan en god överblick över pågående projekt. Det

är ändå svårare att tänka sig att personer och grupper utanför kanslihuset och regeringspartiet skulle kunna tillföra detta arbete viktiga impulser så länge de saknar denna överblick.

Den bristfälliga överblicken i förening med att varje projekt tillsätts som ett unikum leder vidare till att viktiga problemområden kan både dubbeltäckas och bli ofullständigt täckta. Glesbygdsproblemen attackeras t ex av flera kommittéer som inte får ta upp trafik- och skattepolitiken samtidigt som trafik- och skatteutredningar enligt sina direktiv är förhindrade att ta upp frågan om regional differentiering. Genom att varje projekt är ett unikum väljer dessutom många av dem metoder som en systematiserad erfarenhet skulle ha angivit vara mindre lämpliga medan andra med möda uppfinner lämpliga metoder som redan finns utvecklade.

Den översiktliga, regelbundna och enhetliga upplysningen om pågående projekt är alltså en angelägen reform av kommittéväsendet.

En pendang till denna reform är att städa i rapporteringssystemet för de olika projekten. Det finns inga skäl varför projektrapporter skall vara uppdelade i framställnings- och distributionssystem av olika slag. En utredningsrapport som har eller kan få konsekvenser för Riksdagens och Kungl. Maj:ts beslut skall kunna erhållas genom samma distributionssystem oavsett vem som är författaren.

Det gamla sambandet mellan SOU-serien, offentliga kommittéer och boktryck i ett visst format har luckrats upp genom användning av offset och publicering av verksrapporter. Sambandet bör strykas helt så att statliga utredningsrapporter oavsett ursprung och reproduktionsförfarande kan ingå i serien och därmed spridas lika effektivt.

Det ovan skisserade reformprogrammet avser inte bara att i största allmänhet förbättra överblicken över den pågående utredningsverksamheten och de rapporter den frambringar. Lika viktigt är att denna överblick skapar ett förbättrat planeringsunderlag när utredningsprojekt skall bestämmas. Som framgår av bilaga 1 råder det enighet om att statsrådsberedningen är den instans som skall sköta den centrala delen av planeringen. Under sådana omständigheter ligger statsrådsberedningen närmast till hands för att ta initiativ till och ansvar för att reformprogrammet genomföres.

7.3 Katalog över utredningsformer

Det statliga utredningssystemet består av en rad olika typer av projekt inom och utom kommittéväsendet. När statsråden, statssekreterarna och en och annan berörd verkschef dryftar en utredningsuppgift, har de alltså ett sortiment av projekttyper till sitt förfogande i departementen, i verken och i kommittéväsendet.

Detta sortiment finns inte beskrivet. Det finns ingen förteckning som projekttyp för projekttyp visar fördelar och nackdelar. Ingen systematiserad kunskap har fästs på papperet om vilka uppgifter som lämpar sig för en viss projekttyp och vilka som är direkt olämpliga. Det finns ingen precisering av de villkor som måste vara uppfyllda för att t ex en intressegruppssammansatt kommitté skall kunna göra ett tillfredsställande arbete. Det finns inte heller några standardkrav på direktiven — offentliga eller interna — för de olika typerna av projekt.

En betydande del av projekten förväntas bli propositionsgrundande — ändå saknas en specifikation av vad som från propositionsteknisk synpunkt bör iakttas under arbetet. Det är t ex en närliggande tanke att alla projekt som arbetar med organisationsförslag skall få preciserade besked om vilka krav som från propositionssynpunkt ställs på sådana förslag. Hur hög skall detaljeringsgraden vara? Hur långt ned i hierarkin skall förslagen gå? Vilket är avtalsverkets område?

De flesta projekt skall leda fram till rapporter. Om den offentliga kommitténs rapport, det så kallade betänkandet, sägs bara att tids- och kostnadskrävande vidlyftighet skall undvikas. Enligt ett riksdagsuttalande skall vidare betänkandet inledas med en sammanfattning. Det finns ingen precisering av vilka krav ett gott betänkande skall uppfylla. Detta är desto mer anmärkningsvärt som konturerna till det kommande betänkandet ofta är kommitténs viktigaste interna hjälpmedel för att styra arbetet.

Vad som krävs är till att börja med att huvudtyperna av de olika utredningsformerna beskrivs med sina speciella företräden och speciella nackdelar. En instruktion för direktivskrivning måste författas för var och en av huvudtyperna, och denna instruktion skall ange vilka villkor i fråga om arbetsformer, departementskontakter och

service som måste vara uppfyllda för att projekttypen skall fungera tillfredsställande. Om en skriftlig rapport förväntas — vilket torde blir normalfallet även i framtiden — skall kraven på denna specificeras. Propositionstekniska krav skall preciseras för olika typer av förslag.

Denna strukturering av utredningsväsendet kan mycket väl läggas upp som ett projekt, t ex anförtros åt en offentlig kommitté. Det måste emellertid understrykas att struktureringen inte begränsar sig till den engångsoperation som den måste inledas med. Denna varudeklaration av utredningsformer måste fortlöpande revideras och kompletteras med utgångspunkt från den löpande verksamhet och de nya krav som finns anledning att ställa. Kravet på strukturering pekar därför fram mot en permanent central instans som sparringpartner åt departementen.

Svenska lösningar är emellertid inte alltid självklart de bästa. Vid inventeringen av utredningsformer är det angeläget att också få med viktigare utländskt material.

I alla med Sverige jämförbara länder verkställes på olika sätt utredningar som ett led i regeringens beredning av sina ärenden. Det sker genom departementsprojekt och regeringskommittéer, genom stående utskott och kommittéer som särskilt tillkallats för en enda uppgift, genom statstjänstemän och kommittéer med bred representation. Det sker genom att universiteten utnyttjas som entreprenörer eller genom att individuella forskare anlitas. Uppdrag läggs på statliga institutioner likaväl som på privata konsultföretag och utredningsinstitutioner. Det är inte alls ovanligt att regeringsärendena bereds genom anlitande av utländska institutioner.

Härtill kommer att det numera finns en rad internationella och övernationella organisationer som också använder utredningar i sin beredning av ärendena. Det är FN och dess fackorgan, det är OECD och motsvarande regionala organisationer, det är EEC och liknande marknadssammanslutningar. Överallt har man haft samma behov som i Sverige att kartlägga, värdera, hålla kontakt med berörda grupper, planera.

Regeringarnas och de internationella organisationernas — liksom storföretagens — utredningsbehov är så stora att en särskild utred-

ningsindustri har vuxit upp i USA och några andra länder. Det började under andra världskriget i USA och Storbritannien. Då engagerades universitetsfolk i speciella problemlösarprojekt som på vissa punkter kom att få avgörande betydelse för krigsinsatsen. Dessa projekt utvecklades till institutioner som från början var nära anknutna till universiteten, t ex Stanford Research Institute. Efter kriget etablerades även helt självständiga utredarfirmor, och sådana har också utvecklats ur konsultföretag och förlag.

Det amerikanska namnet för denna typ av företag är think tanks. Det utmärkande för dessa "tänke-tankar" eller "tänkande-reservoarer" är att de inom vissa ämnesområden är specialiserade på kartläggning och prognoser beträffande den utveckling som kommer att ske under dels förhandenvarande omständigheter, dels olika antaganden. På detta sätt erhålles ett underlag för värderingsdiskussioner.

Det finns några böcker och artiklar om dessa think tanks. Om den stora massan av övriga utredningsformer är ytterst litet känt i Sverige. Någon iakttagare drar uppmärksamheten till en utländsk rapport som verkar att ha tillkommit i en annan ordning än vad man är van vid i Sverige. Någon annan påpekar att praxis i ett grannland är annorlunda på någon punkt än motsvarande praxis i Sverige. Det finns ingen samlad kunskap, inget jämförelsematerial när en kritisk granskning skall göras av det svenska systemet.

Detta jämförelsematerial åstadkommes genom en inventering av de viktigaste utrednings- och handläggningsformerna i kombination med en studie av deras egenskaper och de villkor som måste vara uppfyllda för att de skall kunna utnyttjas. Speciell uppmärksamhet bör därvid givetvis ägnas de olika lösningar som kan finnas på problemet dels hur sakkunskap från intressegrupper utnyttjas, dels hur synpunkter och krav från sådana grupper noteras och beaktas utan att bindningar uppstår som skadar allmänhetens intressen. På samma sätt är det angeläget att studera vilka former man funnit utomlands för att underbygga långsiktsplanering med annat än administrationens mest akuta löpande problem.

Utarbetandet av detta jämförelsematerial bör uppdras åt en institution som redan har bred erfarenhet av olika typer av utredningsteknik. Den bakgrunden underlättar urvalsdelen av arbetet och

håller den totala tidsåtgången nere. Naturlig beställare är statsrådsberedningen.

7.4 Styrningen

Kommunikationen mellan departement och kommitté behöver förbättras. Det verkar många gånger som om direktivförfattandet och tillsättandet av en kommitté är *ett* projekt för departementet, ett politiskt initiativ. Det arbete som sedan sätter igång med utgångspunkt från direktiven verkar, när någon tid har gått, att uppfattas som ett *annat* projekt.

Detta andra projekt har departementet ofta dålig kontakt med. Dess obligatoriska arbetsplan levereras inte i tre fjärdedelar av fallen, och när den levereras, studeras den i allmänhet inte i departementet. Kontakterna inskränks ofta till förhandlingar om någon specialundersökning och till påstötning från departementet att kommittén bör vara färdig till en viss tidpunkt, respektive anmälan från kommittén att den inte är färdig till en viss tidpunkt.

Distansen mellan departementsledningen och dess kommitté markeras också på andra sätt. En offentlig kommitté kan verkligen vara självständig om dess ordförande och ledamöter så vill. Kommittén kan genomföra och arbeta efter en annan tolkning av direktiven än departementet tänkt sig. Den kan strunta i vissa delar av uppgifterna enligt direktiven. Det förekommer ändå praktiskt taget aldrig att kommitténs uppdrag återkallas.

Direktiven är det första styrningsinstrumentet, och det är naturligt att ställa frågan vad som kan göras för att förbättra dem. Den inventering av utredningsformer som föreslagits i föregående avsnitt ger underlag för ett bättre val mellan olika utredningsformer och för utformning av direktiv som beaktar varje utredningsforms krav. Därmed är utgångsläget förbättrat.

Att direktiven har problem som styrinstrument kan bero på att de konstruerats enbart med utgångspunkt från uppgiften och utan tillräcklig anpassning efter dem som på ett eller annat sätt skall medverka.

Direktivutkast eller direktivgrundande PM går nu endast i undantagsfall utanför kanslihuset för yttrande. Någon diskussion om direktiven sker normalt inte med berörda intressegrupper ens när dessa tänkes bli representerade i det kommande projektet. Undantag finns, främst gällande LO, men huvudregeln är klar: direktiven utformas utan biträde av de berörda grupper som enligt den traditionella beskrivningen av kommittéväsendet skall spela en stor roll under det fortsatta arbetet.

De medverkande som utses skall vara personer med särskilda kvalifikationer för uppgiften. Det är alltså en krets av personer som skulle kunna bidra till realistiskt utformade direktiv. För initierade personer kan det ju från början vara klart att vissa vägar i praktiken är stängda och andra speciellt framkomliga. I kretsen av tilltänkta medverkande är det emellertid bara ordföranden som får se ett utkast av direktiven i förväg och då normalt på ett stadium som medger endast smärre justeringar. Normalt äger heller inte överläggningar rum om direktiv och komposition av arbetslag med någon som har samlade erfarenheter av att precisera olika typer av utredningsuppgifter och arbetsuppläggning.

Behovet att samråda med utredningstekniskt erfarna och tänkbara personer pekar fram mot en central förmedling av medverkande — därmed inte sagt alla medverkande. Överläggningar behövs emellertid även med berörda intressegrupper för att direktiven skall utgå från realistiska föreställningar om vad som kan uträttas med den typ av projekt som övervägs. För tyngre projekt är direktiven så viktiga att själva formulerandet av dem kan vara en lämplig uppgift för ett förberedande projekt. Denna metod är inte okänd nu — den har t ex med framgång använts då det gällt att förbereda utredningen om kommunal demokrati — men den bör tillämpas i betydligt flera fall i framtiden.

Om de tidigare nämnda struktureringskraven tillgodoses, blir direktivförfattandet i en stor del av fallen en tillämpning av någon utvald mall på problem som gäller ett visst område. I sådana fall kan knappast något remissförfarande beträffande direktiven vara nödvändigt. Men i många fall — främst då det gäller särskilt viktiga utredningar — är det lika viktigt att direktiven för ett projekt remit-

teras till olika grupper för yttrande som att slutrapporten gör det.

Direktiven för Storbritanniens prestigeladdade Royal Commissions diskuteras offentligt, och det har t o m hänt att redan utfärdade direktiv — liksom personval — justerats efter diskussion i parlamentet. I Sverige är direktiven i regel en intern kanslihusangelägenhet t o m beträffande utredningar som beställts av Riksdagen.

Den arbetsro som ofta är nödvändig för att åstadkomma en fullödig produkt kan motivera att det första direktivutkastet utarbetas internt. Att behålla denna typ av handläggning ända tills direktiven är oåterkalleliga står emellertid i motsättning till hela idén med offentliga kommittéer som styrs av offentliga direktiv. Direktiven för viktigare utredningar bör alltså diskuteras offentligt.

Det betyder inte att bara sådana direktiv skall fastställas som det råder upphöjd enighet om. Projekten skall fortfarande vara regeringens och direktiven avspegla regeringens avsikter. En offentlig diskussion betyder emellertid att alla grupper och all sakkunskap får tillfälle ge sina synpunkter och att regeringen fastställer den slutliga kursen med kännedom om skär i sjön.

Det som skall underkastas denna diskussion skall för övrigt i regel inte bara vara direktiv för en viss kommitté utan ett utredningsprogram som anger en arbetsfördelning mellan t ex faktainhämtande verksutredningar, en värderande offentlig kommitté och en departementsgrupp som förbereder delreformer i linje med kommitténs långsiktiga slutsatser.

Vid utformningen av direktiven bör särskilt obeserveras departementets relationer till kommittén under pågående arbete. Departementet har ett problem gemensamt med bilfabrikanten. Situationen ändras, nya krav uppstår, efterfrågan får en annan inriktning. Hur idealiska de förutsättningar än är som en gång fastställts för ett utvecklingsprogram kan de efter ett par år framstå i kanslihuset som dåligt anpassade till den situation som då föreligger. När t ex reklamutredningens direktiv av år 1966 talar om att reklam i TV skall övervägas mot bakgrund av en totalbedömning av reklamens roll, talade verkligheten 1970 om att finansministern höll på att införa en annonsskatt och att en rad samhällskritiker skjutit in sig på reklam.

En kommitté kan alltså komma på sidan av idéutvecklingen i

kanslihuset. Detta är ibland en fördel men förvisso inte alltid. Situationen bör vara förutsedd i synnerhet som den blir vanligare när kraven skärps på en mera medveten central styrning av reformarbetet. Den självständiga kommittén som arbetar några år enligt en gång för alla givna direktiv riskerar då att framstå som inaktuell eller onödig.

Det leder till att departementet i allt fler fall tillsätter antingen departementsgrupper eller offentliga kommittéer vilka dels får snäva direktiv, dels består av eller domineras av tjänstemän som har anledning vara lyhörda för den inom departementet pågående idéutvecklingen. Denna pågående förändring drar in det långsiktiga utvecklingsarbetet i departementets löpande problem, och därmed minskas möjligheterna att åstadkomma ett tillfredsställande underlag för den eftertraktade centrala planeringen.

Alla utredningsprojekt skall förvisso inte arbeta alldeles oberoende enligt en gång givna direktiv som går ut på självständigt sökande efter kunskaper och slutsatser. Men även sådana projekt behövs som ett element i arbetet på ett grundläggande och långsiktigt nytänkande. Samtidigt står det klart att kanslihuset inte bör stänga av sitt intresse för ett ämnesområde endast därför att en kommitté är verksam på det.

Med tanke på fall som dessa bör därför en klar arbetsfördelning fastställas från början. Kommittén skall fullgöra sina uppgifter enligt direktiven och ta hänsyn till löpande information från departementet om de nya omständigheter som beaktas där och de nya tankelinjer som börjar skönjas. Departementet skall leverera denna information men inte ställa krav på omläggning av arbetet, forcering till visst datum eller delleveranser av aktuella förslag när utarbetandet av sådana går ut över den långsiktiga arbetsuppgiften. Kommittén skall informera departementen om hur utredningsarbetet går framåt och meddela riktningen av slutsatser så snart den börjar bestämmas.

Om den situationen inträder att departementet önskar handla innan kommittén är färdig, skall departementens förslag utarbetas genom andra projekt, t ex genom någon departementsgrupp. Dessa interna förslag skall uttryckligen anges gälla lösningar som är provisoriska till dess behandling av kommitténs förslag har kunnat ske.

De interna förslagen skall utformas under hänsynstagande till riktningen av de slutsatser som kommittén anser sig kunna frambringa.

Självfallet skall regeringen kunna gå emot tänkandet i en sittande kommitté men det skall i så fall inte ske oavsiktligt och till följd av bristfällig kommunikation. När väl kommittén är färdig, skall normalt dess slutsatser publiceras så att de blir prövade i den nya situationen. De får alltså inte begravas till förmån för någon provisorisk lösning.

Denna arbetsfördelning är nödvändig av två skäl. Det ena är att genomförandet av långsiktiga utvecklingsprogram är enda garantin för att långsiktiga intressen beaktas i planeringen. Det andra är att arbetsglädje och arbetsmoral försvinner bland en grupp människor som känner sig desavuerade eller upptäcker att de sysslar med ting som inte uppdragsgivaren längre är intresserad av.

Om en sådan ordning fastställs från början, förbättras direktiven som styrinstrument. Ytterligare ett styrinstrument bör emellertid införas, nämligen budget. Det nuvarande systemet inebär att budget fastställes endast för specialundersökningar, en i sänder. En långsiktig planering som innefattar successiva undersökningar är ofta helt omöjlig.

Kommittéerna avger årligen en flerårig rullande kostnadsanmälan. Den bör i fortsättningen betraktas som ett budgetförslag, och budget bör fastställas efter förhandling mellan departementet och kommittén. En sålunda fastställd budget måste i normal ordning accepteras av båda parter. Genom ett sådant förfarande tillgodoses syftena med kommittékungörelsens negligerade bestämmelser om en arbetsplan.

7.5 Kommittékonstruktionen

Då det gäller utrednings- och utvecklingsprojekt är kommittén en vanlig arbetsform. I företag, hos konsulter, i utredningsinstitut, i statliga verk, i partiers och intresseorganisationers interna arbete, inom departementen — överallt förekommer kommittéer i olika former med olika arbetssätt och med olika grad av självständigheter. Att det statliga utredningssystemet utnyttjar kommittéer är alltså ingenting

anmärkningsvärt, och det finns inte här någon anledning att gå in på kommittéorganisation i allmänhet.

Här behandlas emellertid det lagfästa kommittéväsendet med ordförande, ledamöter, experter, sekreterare och arbetsbiträden i roller som fastlagts genom bestämmelser och hävd. Är dessa roller lämpligt utformade?

Förenklat kan man säga att det finns två typer av ordförande. Den ena är den mötesledande ordföranden, i allmänhet på nivån landshövding—generaldirektör. Dennes insats ägnas främst överläggningar samt ledning av sammanträdena, i allmänhet en auktoritär ledning. Den andra är den arbetande ordföranden, vanligen en på ämnesområdet sakkunnig person i hög position. Förutom att leda förhandlingarna arbetar han under betydande perioder på heltid med problemen, ofta bland utkastförfattarna.

För båda typerna av ordförande gäller att de ofta i sina ordinarie befattningar har beröring med ämnesområdet, rent av intressen att bevaka där. Det är ovanligt med helt opartiska ordförande, och i kommittéer av förhandlingskaraktär såsom partistödsutredningen förekommer det att kommitténs majoritet med ordföranden i spetsen utgör regeringens förhandlingsdelegation med resten av kommittén som en motpart.

I intervjuerna för denna studie har inte kunnat noteras något missnöje med att ordföranden ofta är partsbunden. Det uppfattas som naturligt att ordföranden är regeringens man i regeringens utredning. Detta gäller även i kommittéer där ordföranden är förhandlingspart. Däremot förekommer kritik mot vissa ordförande för att de alltför ängsligt försöker följa "dagens stämning" i departementet men den kritiken gäller inte ordförandens partsbundenhet utan hans sätt att tolka kommitténs uppgift.

Den öppna partsbundenheten har den fördelen att alla medverkande vet var de har ordföranden och kan rätta sitt uppträdande därefter. Att i någon större utsträckning införa opartiska ordförande skulle — om detta överhuvudtaget var praktiskt möjligt — egentligen innebära ett försök att förvandla kommittéväsendet från ett verktyg för regeringen till en neutral samhällsinstitution. Det skulle emellertid skapa mycket oklara ansvarsförhållanden, och den apparat

regeringen på det sättet går miste om söker den med all sannolikhet få ersatt i en eller annan form.

Däremot har under studien framkommit en rad synpunkter som talar för en annan reform. I stort sett är de arbetande ordförandena mer uppskattade än de mötesledande ordförandena. Personer som själva prövat båda rollerna har samma positiva inställning till att ordföranden under en betydande del av utredningsarbetet sätter in heltid eller betydande deltid. Det skulle sannolikt höja kommittéväsendets effektivitet om departementen i betydligt fler fall än nu lyckades vidtala ordförande som sätter in heltid under stora delar av utredningsarbetet.

Den reformen kan uppnås på två sätt. Det ena är att använda forskare i större utsträckning än nu. Det är en förändring som logiskt kräver en annan komposition av ledamotgruppen, och den lösningen behandlas därför närmare längre fram. Det andra är att friställa dugliga ordförande. En av de intervjuade har för uppgiften efterlyst "landshövdingar utan något län att missköta".

Det faktum att varje kommitté är något nytt och unikt får inte undanskymma det faktum att kommittéväsendet är permanent och har permanenta arbetskraftsbehov. En duglig ordförande som kan sätta till arbetstid har mycket stor betydelse för varje kommittés prestation. Det finns inga som helst tekniska svårigheter att hålla ett antal för ordförandeuppdraget lämpliga personer anställda för att fullgöra det ena ordförandeuppdraget efter det andra i viktigare kommittéer.

Det finns statsråd utan departement. Varför skulle det inte även före pensionsåldern kunna finnas landshövdingar utan län eller generaldirektörer utan ett verk att basa över? Varför skulle det med andra ord inte kunna finnas kommittéordförande som utan andra uppgifter avlönas på landshövdingens och generaldirektörens nivå? *Om* titlar överhuvudtaget skall användas även i fortsättningen inom svensk statsförvaltning, går det alltid att hitta på något lika fint klingande, t ex "utredningsråd". Formellt kan dessa "utredningsråd", eller vad de nu skall kallas, vara anknutna till den centrala instans som tidigare föreslagits av planeringsskäl.

Förslaget innebär inte någon nämnvärd kostnadsökning om ens

någon alls. I de fall heltidsarbete genom detta arrangemang ersätter heltidsarbete av en person, t ex en generaldirektör som i tillägg till sin lön får dagarvoden, blir effekten snarast en kostnadsminskning. I de fall ordförandens heltidsarbete utgör ett tillskott av arbetskraft för kommittén blir det en kostnadsökning just beträffande ordförandelönen. Till en del kan emellertid denna ökning ofta kompenseras av att mindre arbetskraft i övrigt behöver anställas. Vidare sänks kostnaderna och kommitténs arbete kan avslutas snabbare. Inga kostnadshänsyn bör alltså förhindra att denna reform övervägs.

En annan reform skulle vara att eliminera risk för grövre lojalitetskonflikter. Att acceptera en ordförandes allmänna partsbundenhet till regeringen är en sak. Att utsätta en ordförande för direkta intressekollisioner är en annan. En generaldirektör eller landshövding måste förutsättas vilja se sitt eget fögderi blomstra och utvecklas — annars vore han inte normal. Men enligt det svenska systemet placeras han ofta i utredningar som just berör hans eget fögderi i konkurrens med andra.

Om det vid val av ordförande förekommer att jäv ger ansvar, är denna lösning grundprincipen då det gäller valet av och arbetsfördelning mellan ledamöter och experter. I andra länder är det vanligt att kommittéer i görligaste mån sammansätts av oberoende sakkunniga som till sin disposition får referensgrupper av intresserepresentanter eller anordnar hearings med dessa. Den svenska lösningen innebär tvärtom att representanter för politiska partier, intressegrupper och berörda myndigheter har ansvaret för kommitténs arbete medan de oberoende experterna står till deras disposition.

Den svenska lösningen har sina avgjorda företräden i kommittéer vilkas huvudsakliga uppgift är att förhandla fram en uppgörelse med utgångspunkt från givna partsintressen. Det finns alltså inget skäl att avskaffa linjen. Däremot finns det skäl ställa frågan om denna konstruktion med ansvarigt jäv verkligen lämpar sig för *alla* de kommittéer där den nu tillämpas.

I fråga om projekt som endast åsyftar att ta fram och analysera fakta, verkar *ansvarig sakkunskap* vara en bättre lösning. Detsamma gäller projekt med sonderande uppgifter på områden där ännu inte partier och intressegrupper gjort några inmutningar. Det kan t ex

vara fråga om konsekvenserna av en ny teknik. Det kan också ifrågasättas om det i normalfallet är lämpligt att ge utredningsansvar just åt toppmännen inom det problemområde som skall studeras så som man ofta gör i svenska branschutredningar.

En sådan kan illustrera urvals- och kompositionsproblemen. Bland TEKO-utredningens ledamöter märktes det största textilföretagets chef, tillika nyckelperson i sin branschorganisation, det största konfektionsföretagets chef, tillika nyckelperson i sin branschorganisation, samt inköpscheferna hos deras företags största kunder i Sverige. Dessa personer var alltså inbördes förbundna genom mångmiljonavtal och i ledningen hos företag som mer än de flesta berördes av vilka typer av förslag som kommittén kunde tänkas överväga, t ex skapandet av nya, stora och konkurrenskraftiga företag. Det finns verkligen skäl ställa frågan om inte i ett sådant fall det vore bättre att låta den ansvariga kommittén bestå av branschneutrala sakkunniga, t ex forskare samt ekonomer i helt andra branschorganisationer och företagsledare i helt andra branscher, en konstruktion som ofta används i Storbritannien.

En reform skulle alltså vara att i fråga om flera typer av projekt som startas i framtiden ersätta den svenska lösningen med en mera normal. Eftersom besluten att tillsätta kommittéer till stor del ligger hos departementen, skulle det vid nuvarande ordning ta mycket lång tid att genomföra denna reform. Om däremot en central instans upprättas till departementens tjänst i kommittéfrågor, kan ändringen komma till stånd under loppet av ett par år.

Det är också väsentligt att mer arbete än hittills ägnas åt förhandlingar om de medverkandes arbetsinsats. Normalt bör ingen medverkande rekryteras som inte har utlovat den minimiinsats som anses nödvändig. Därvid bör också undersökas risken för personliga låsningar mellan olika individer. Man skall inte sätta ihop ett arbetslag utan att försöka bedöma om det fungerar internt. Även på denna punkt är de samlade erfarenheterna i en central instans av stor betydelse.

Mycket står att vinna om även oppositionen och intressegrupperna lägger ned mer arbete på att välja och instruera sina representanter. Det verkar som om näringslivets organisationer har problem på

denna punkt, vilket sammanhänger med ambitionen från deras sida att ha med företagare i utredningsprojekten. I en utredning byttes t ex en representant för näringslivet ut när hans företag gick i konkurs trots att han i utredningen hade gjort en god insats. Han ersattes av chefen för ett mera lyckosamt företag som emellertid aldrig lyckades sätta sig in i utredningens frågor. Denne ersattes av en företagsledare som satte sig in i frågorna men sedan slutade av brist på tid.

I andra intresseorganisationer anlitas i hög grad anställda eller medlemmar som friställs från sina vanliga uppgifter. Näringslivets organisationer försöker i görligaste mån få med företagsaktiva. Det är en lovvärd ambition men den resulterar ofta i att personer vars företräden ligger på personalledning, affärsbedömning eller säljförmåga kommer till korta i en situation som kräver analys under varierande utgångspunkter liksom bedömningen av opinioner och konsekvenserna av andra värderingar. Uppgiften måste vara att projekt för projekt och uppdrag för uppdrag söka hitta personen med de bästa förutsättningarna även om man därmed är tvungen att anställa folk för arbetet. Så sköts ju andra funktioner i näringslivet.

7.6 Katekes för nybörjare

Under intervjuerna har det gång på gång understrukits att nya ledamöter och experter är okunniga om sina rättigheter och skyldigheter och inte vet vad de kan kräva av ordförande och sekretariat. Det har påpekats att inslaget nybörjare är stort, och det faktum att 80 procent av alla medverkande har endast ett kommittéuppdrag tyder på att detta intryck är riktigt. Flera intervjuade har föreslagit att rapporten från denna studie skulle innefatta en översiktlig framställning om de medverkandes befogenheter.

Detta intresse för formaliteter tycks springa ur en känsla av att nybörjaren löper risk att bli överspelad. När en auktoritativ ordförande hänvisar till "praxis i svenska utredningar", tycks han ha ett maktmedel gentemot ledamöter och experter som inte vill göra bort sig. Exempel har berättats om hur uppläggningsdiskussioner förhindrats, synpunkter undertryckts och reservationer avstyrts eller förvand-

lats till särskilda yttranden med en undanskymd plats i betänkandet.

Med anledning av dessa synpunkter har personer med stor utredningserfarenhet ombetts att beskriva "svensk utredningspraxis" beträffande ledamöternas och experternas befogenheter att göra sina synpunkter gällande även i fråga om arbetsordningen samt att avge reservation eller särskilt yttrande.

Resultatet blev, något överraskande, att det som finns av enhetlig svensk utredningspraxis beträffande befogenheterna i stort sett inskränker sig till följande. Ledamot har rätt att kallas till sammanträdena, expert icke. Ledamot har rätt att ställa ordningsförslag och att begära votering i ordningsfrågor. Expert har sådan rätt endast om kommittén går med på det. Ledamot har rätt att avge reservation, dvs avvikande yrkande, och särskilt yttrande, dvs kompletterande eller nyanserande kommentarer. Experten, som inte har ansvar för kommitténs förslag, kan egentligen formellt bara avge särskilt yttrande men inte desto mindre förekommer expertreservationer, tydligen efter medgivande av respektive kommittéer. Det förekommer för övrigt också att experter undertecknar betänkande tillsammans med ledamöterna.

Det finns ingen enhetlig exakt tidtabell för reservationer och särskilda yttranden. Tidtabellen behandlas som en ordningsfråga i varje kommitté för sig. Ledamot har rätt att ställa förslag, att tala för sin mening och att begära votering. En ordförande eller en kommittémajoritet har inte befogenhet att stoppa en reservation hur sent den än kommer. Reservanten kan å andra sidan inte hindra att majoriteten svarar på reservationen t ex genom att dra tillbaka kompromisser som de ingått under förutsättningen att betänkandet skulle bli enhälligt.

Den bristande enhetligheten i detaljerna hindrar emellertid inte att handläggningen i stort följer — eller anses böra följa — ett likartat mönster. Enligt detta skall frågan om eventuella reservationer tas upp när en kommitté går in i kompromissförhandlingar så att ledamöterna vet var de har varandra. Om därvid någon ledamot vill hålla dörren öppen för reservation, skall en ordning fastställas.

På en punkt tycks det finnas en praxis som gynnar den enskilde ledamotens insatser — det är bara det att många ordförande orien-

terar om denna praxis i ett mycket sent stadium eller inte alls. Punkten i fråga gäller sekretariatets service. Det tycks vara så att den enskilde ledamoten kan påfordra hjälp av sekretariatet för att författa alternativa utkast och reservationer.

Den enskilde ledamot som vill påverka utredningen gör emellertid detta effektivare genom att gå andra vägen. Som tidigare framhållits är den framväxande betänkandetexten kommitténs viktigaste interna styrmedel i de flesta fall. Den som underhand hjälper till med utkastförfattandet ökar alltså möjligheterna att få sina synpunkter igenom. Intressegruppsrepresentanter har normalt möjlighet att göra detta om de utnyttjar sina organisationer. På samma sätt påverkar ofta en presentation av alternativa utkastavsnitt den slutgiltiga texten mer än enbart anföranden som kommittén beslutar "beakta".

Den efterlysta katekesen för nybörjare kan alltså reduceras till tre bud:

1 Gör arbetsförutsättningarna klara genom att ställa ordningsförslag.
2 Medverka i utkastförfattandet både genom att lämna material underhand till utkastförfattarna och genom att leverera utkast inför kommittésammanträdena.
3 Utnyttja sekretariatets service när ingen annan möjlighet finns.

Det faktum att det varit en katekes som efterfrågats visar emellertid att introduktionen av nybörjare är en viktig fråga. Det är ytterligare ett skäl för en central uppdrags- och medverkandeförmedling. Det är i en sådan instans de bästa förutsättningarna finns för att åstadkomma en effektiv introduktion av nybörjare.

7.7 Sekreteriatet

Kommittéväsendet är en permanent institution i Sverige som drar synliga särkostnader på över 70 miljoner kronor per år och en totalkostnad på säkert det dubbla. Denna institution använder sig permanent av omkring 3 000 personers arbetskraft. Ändå är varje kommitté med alla de uppdrag den medför något alldeles unikt och nytt — som det första rejäla snöfallet på hösten. Det permanenta kom-

mittéväsendet drivs inte som en permanent verksamhet.

Kontinuitet och erfarenhetssamling är emellertid angelägna i denna verksamhet som i alla andra. Det har varit ett genomgående tema i nästan alla intervjuer som gjorts för denna studie att rutin hos ordföranden och sekreteraren betyder mycket för framstegen i arbetet.

Offentliga kommittéer skall å andra sidan i hög grad användas för att angripa nya problem eller angripa problem på ett annat sätt än vad som skett i den löpande administrationen. Kommittéformen går dessutom ut på att utnyttja och sammanföra olika typer av sakkunskap och intressentföreträdare. Under sådana omständigheter kan det inte vara någon fördel att permanenta ledamöternas och experternas medverkan. Med tanke på demokratiska krav på delaktighet och insyn är det tvärtom angeläget att vidga kretsen av personer som kommer i fråga för uppdrag som ledamöter och experter. Det finns alltså ett gott skäl för att ledamot- och expertgruppsuppdrag inte permanent skall ligga hos samma personer under förutsättning att kraven på kontinuitet och erfarenhetssamling kan tillgodoses genom andra medverkande, och i det föregående avsnittet föreslogs därför särskilda ordförandetjänster.

Det är angeläget att även sekreterarna är rutinerade i sin kommittéroll. Det är med andra ord en fördel om sekreterare kan ha fler uppdrag i följd. Kan kommittésekreterarna det?

En kategori kan. Det är hovrättsjuristerna. För övriga sekreterare är det inte lika väl ställt. För dem finns det ingen central uppdrags- och personförmedling. Det är inte alls sagt att sekreteraruppdrag ger meriter i den ordinarie karriären som uppväger nackdelen av att vara frånvarande. De icke statligt anställda har dessutom normalt inte någon anställning att gå tillbaka till och avskräcks ofta från sekreteraruppdrag därför att de är osäkra om försörjningen därefter.

Sekreterarna har alltså anledning att använda en del av sin tid för att finna en säkrare anställning än den sekreteraruppdraget ger. Departementen frånsäger sig nämligen normalt arbetsgivaransvar för kommittésekreterare. Situationen försvårar rekryteringen och är ägnad att försämra arbetsprestationen. En reform skulle alltså behövas beträffande sekreterarnas anställningsvillkor.

Vilka arbetsuppgifter är det då som sekreteraren skall anställas för? Det kan inte vara riktigt att kommittésekretariaten skall belastas med kamerala rutiner såsom nu sker. Kommittéväsendet behöver sin centrala administrationsavdelning och inte minst sin personalchef för att avgränsningen av sekreterarens uppgifter skall kunna göras så vettig som möjligt.

Statsdepartementens Organisationsavdelning skulle klara de flesta av de kamerala uppgifterna på ett bättre sätt än vad de nu klaras av kommittéer i samspel med departement som ofta bevakar sin självständighet i fråga om rena rutinsaker. Departementen borde i stället koncentrera sig på ämneskontakterna med sina kommittéer.

Därmed skulle i huvudsak återstå ämnesuppgifterna för sekreteraren. Dessa kan delas i två kategorier. Den ena är utredningstekniken i allmänhet, kännedom om olika alternativa utredningsmetoder som kan vara lämpliga i det aktuella fallet, förmåga att göra utkast till realistiska planer. Den andra är kunskaperna på området som skall studeras.

För att säkerställa en tillgång på goda sekreterare står två vägar till buds som inte utesluter varandra. Den ena innebär att ämnesspecialister får en särskild kurs i utredningsteknik och instrueras om vad som krävs av en sekreterare och vilka de viktigare arbetssätten är. Denna väg kan fungera bra som vederbörandes första kontakt med kommittéväsendet.

Den andra vägen innebär att en kader av utredningsspecialister tränas upp. Det ena sekreteraruppdraget skall alltså avlösas av det andra, och vid tillsättandet av nya utredningar skall det finnas en överblick över vilka personer som är tänkbara och när de är disponibla. I utredningar som begagnar sig av sådana sekreterare får alltså den specialiserade sakkunskapen på ämnet tillföras genom ledamöter, experter och anlitande av utomstående undersökningsinstitut.

För att öppna dessa vägar fordras i praktiken en central instans, och den som tidigare har föreslagits med andra motiveringar är sannolikt lämpligast. Denna instans skulle med andra ord gentemot departementen och kommittéerna fungera som en samrådspartner och dessutom ha förmedling av tillgänglig personal. Via denna instans skulle även tilltänkta sekreterare kunna diskutera utkast till direktiv

och uppläggning av arbetet.

Dessutom fordras att det inrättas ett antal tjänster för personer som tjänstgör som kommittésekreterare. Om dessa två reformer genomförs, vinnes den ytterligare fördelen med tiden att rutinerade sekreterare kan vara huvudsekreterare i mer än en utredning, assisterade av personer med mindre erfarenhet. Det öppnas alltså en karriärväg från underordnade sekretariatuppdrag eller uppdrag i kommittéer med lättare uppgifter till huvudsekreterarskap i de svåraste projekten.

Principbeslut har redan fattats om att kommittélokalerna i mycket stor utsträckning skall koncentreras till ett eller ett fåtal kommittéhus så som redan skett i liten skala i Göteborg. Denna koncentration av lokalerna och behovet av en sekreterarkader gör det motiverat att överväga inrättandet av ett särskilt sekretariatinstitut, specialiserat på att lämna allmän utredningsteknisk service till offentliga kommittéer. Sekreterarna — och även de tidigare föreslagna anställda ordförandena — skulle alltså anställas vid detta institut och deras tjänster ställas till departementens förfogande för kommittéuppgifter. Detta skulle ytterligare underlätta den centrala instansens arbete.

Fördelarna med kommittéväsendets flexibilitet är betydande, och det är därför olämpligt att ge denna centrala sekretariatservice monopol på kommittéernas sekreteraruppdrag. Arrangemanget innebär i princip att departementen vid rekrytering av personer för dessa uppdrag har till sitt förfogande en instans som dels driver central talangscouting och central prestationsvärdering, dels erbjuder ett antal sekreterare som har blivit instruerade för sin uppgift, som är stationerade i en miljö vilken främjar erfarenhetsutbyte och stimulerande yrkeskontakter och som själva är rutinerade eller har rutinerade personer att rådfråga. Därmed tillgodoses kraven på utredningsteknisk överblick och erfarenhet i kommittéerna samtidigt som den fulla friheten finns kvar att rekrytera olika ämnesspecialister.

De institutionella formerna för detta diskuteras längre fram. Här räcker det med att konstatera att denna centrala sekretariatservice inte innebär någon kostnadsökning. Kommittéväsendet sysselsätter *permanent* ett stort antal heltidssekreterare, och ersättning utgår permanent till dessa. Om den föreslagna reformen genomförs, minskas antalet heltidssekreterare vid bibehållen projektvolym, och den

minskningen uppväger mer än väl den lilla överordnade personal som kan komma att behövas.

7.8 Storstädning

Under tidigare epoker var det stora nedskärningar i besparingssyfte som lockade kommittéväsendets reformatorer. Man talade om "kommittéslakt" under mellankrigstiden, och den 80-procentiga nedskärning av kommittékostnaderna som genomfördes 1923 gjorde skäl för namnet.

Idag är det inte främst kostnadsnedskärningar under själva utredandet som behöver övervägas utan kostnadskonsekvenserna av de utredningsförslag som kommer fram. Det gäller att få utredningsväsendet upplagt på ett sådant sätt att det bidrar till att få grepp på kostnadsutvecklingen och bidra till en medveten prioritering. Med den utgångspunkten riktas uppmärksamheten mer mot storstädning än mot storslakt.

Det hindrar inte att storstädningen medför nedläggning av en rad projekt. Storstädningen bör tillgå på det sättet att den förbättrade översikten över pågående utredningsverksamhet liksom inventeringen av utredningsformer och det internationella jämförelsematerialet utnyttjas som bakgrund för en noggrann prövning av alla pågående projekt och alla projekt som befinner sig på tillsättningsstadiet. Är projektet, efter vad nu kan bedömas, nödvändigt? Är formen lämplig eller skall den ändras från t ex offentlig kommitté till verksprojekt? Fungerar nuvarande arbetslag tillfredsställande? Är projektet samordnat tillfredsställande med andra? Blir tillgänglig sakkunskap utnyttjad?

Denna kommittébeståndets skärseld måste rimligen ge till resultat att flera projekt kan läggas ned. Vidare kan offentliga kommittéer läggas ned i denna sin egenskap när det de facto är fråga om verks- eller departementsinterna projekt. Sådana projekt genomförs sannolikt i allmänhet inom respektive verk eller departement även efter det att dagarvodena slutat utgå. Om inte, finns det skäl anta att behovet av projektet inte var så angeläget.

I andra fall kan projektgenomgången väntas leda till förslag om användning av andra metoder, t ex utläggning av något uppdrag på en institution som har specialkunskap för den typen av arbete. Inte minst viktigt är det att genomgången åstadkommer förslag om förbättrad medverkan för intressegrupper med viss sakkunskap. I ett land där nästan all industri är privatägd framstår det t ex som anmärkningsvärt att en översyn av svenska bilaterala åtgärder ägnade att främja u-ländernas industrialisering skall utföras av en statssekreterare, ett departementsråd, ett kansliråd och en statlig avdelningschef. I sådana fall bör alltså prövas antingen om den privata sakkunskapen skall vara direkt företrädd i kommittén eller former för hörande av den kan skapas vilka ger ett för kvaliteten i arbetet tillfredsställande resultat.

Förbättrad medverkan betyder inte nödvändigtvis ledamotskap. Tvärtom leder sannolikt en omprövning av projekten i ett stort antal fall till en reorganisation varigenom en till följd av partsstrider trögt arbetande och taktiskt manövrerande kommitté ersätts av en mera homogen grupp av ämnessakkunniga vilken inhämtar upplysningar och synpunkter även från olika intresseorganiationer. Man kan kalla detta en omvändning av ansvarsbördan.

Storstädningen skulle vidare kunna inriktas på en strukturering varigenom den fortsatta överblicken underlättades. Igångkörningskommittéer för beslutade nya ämbetsverk, tillfällig administration, kommittéer som är delar av en kontakt med utlandet vilken sköts oberoende av prioriteringen i det svenska utredningsväsendet bör rimligen redovisas för sig och få organisationsformer som just passar deras verksamhet och inte utredningsverksamhet.

En del av storstädningen bör ägnas dagarvodessystemet. Dess utformning ger en ekonomisk fördel åt medverkande i kommittéer vilka använder många och korta sammanträden. Systemet innebär dessutom att kommittébeslut som fattas av nyckelpersoner i departementen har konsekvenser för dessa personers privata ekonomi.

Vad intressegruppsrepresentanterna och oppositionsföreträdarna beträffar innebär deras medverkan en del av deras arbete. När en intressegruppsrepresentant fullgör en del av sitt arbete för sin huvudman, finns det inget skäl att staten betalar ett personligt arvode

utöver lönen. En annan sak är det givetvis när kommittéväsendet behöver *anställa* en person som normalt arbetar hos en intresseorganisation. Då måste avtal träffas om ersättningen — men för sådana avtal är inte dagarvodessystemet lämpligt.

I fråga om statstjänstemän är den principiellt riktiga lösningen att kommittéväsendet belastas med lönekostnaden för den del av vederbörandes arbetstid som ägnas kommittéuppdraget. Ett personligt arvode därutöver är inte mer motiverat för kommittéarbete än för det övriga arbetet i statens tjänst.

Man bör därför överväga att slopa hela dagarvodessystemet. Därmed skulle en icke föraktlig nettobesparing uppstå för statsverket även om kostnaderna för kommittéväsendet ökar till följd av en mera rättvisande bokföring av statstjänstemännens löner.

En storstädning borde inte minst ägnas beslutsprocessen. Som det nu är går även de obetydligaste projekt upp på kabinettsnivå om de har karaktären av offentlig kommitté. Samtidigt kan betydligt viktigare projekt tillsättas längre ned med föga eller ingen offentlighet.

Å andra sidan kan beslutsprocessen för att åstadkomma en kommitté vara starkt rutiniserad och medel för detta ändamål vara tillgängliga samtidigt som det är svårare att längre ned få beslut på projekt. Projektformen kan alltså bestämmas av hur lätt det är att få ärendet genom respektive beslutsprocess eller av vilka typer av anslag som har medel kvar. Det måste vara möjligt att åstadkomma en enhetlig beslutsprocess som inte favoriserar någon utredningsform och som placerar projektbesluten i hierarkin efter deras principiella vikt.

Ändringar av den typ som här samlats under rubriken storstädning kan verkställas som en engångsföreteelse. De får emellertid en mera varaktig effekt om de vidtas av en permanent instans som kan kontrollera deras resultat och låta erfarenheterna påverka den fortsatta verksamheten.

7.9 Regeringens centrala ansvar

Det råder väl knappast några delade meningar om att regeringsarbe-

tet skall omfatta mer än löpande förvaltning och successiva förbättringar av den. En satsning skall göras på ett utvecklingsarbete som är inriktat på principiellt viktiga förändringar. Detta arbete måste drivas enligt en långsiktig plan för att inte drunkna bland de problem som är akuta för dagen. Om inte utvecklingsarbetet kommer i skymundan av arbetet med dagens problem, finns i alla fall risken för att det färgas av dessa problem i stället för att åtgärder beträffande morgondagens spåras upp och föreslås.

Det kan i och för sig diskuteras om det från effektivitetssynpunkt är idealiskt att samma regering ansvarar för både förvaltningen och den långsiktiga utvecklingen. Regeringspartiet kanske har samma behov av en skuggregering som vad oppositionen har, en skuggregering som skulle ha ansvar för det långsiktiga utvecklingsarbetet och måhända i viss utsträckning utgöras av personer som flyttas från skuggregeringen till den sittande regeringen när reformförslagen skall genomföras.

Nu finns emellertid inte denna ordning. Det långsiktiga utvecklingsarbetets krav beaktas i varierande grad under det löpande arbetet, och beaktandet tar ofta den formen att ett utredningsprojekt sätts igång. Det vi har att göra med är en projektverksamhet med en sådan verksamhets styrka och svagheter.

Det gäller då att denna verksamhet blir organiserad på ett sätt som verkligen tillåter att den inriktas på principiellt viktiga förändringar. Varje projekt måste ha den för uppgiften lämpligaste uppläggningen. För att verksamheten skall avsätta realistiska resultat måste den utnyttja tillgängligt material och tillgänglig sakkunskap *även* i de fall detta material och denna sakkunskap råkar finnas bland intressegrupper. För att dess resultat, väl underbyggda reformförslag, skall ha utsikter att gå igenom fordras vidare att projekten under arbetet tar hänsyn till och står i ett växelspel med vad man skulle kunna kalla den långsiktiga opinionsbildningen hos berörda medborgargrupper och viktigare medborgargrupper.

Med tanke på utvecklingsuppgifternas olikartade karaktär måste projektverksamheten vara flexibel och rikt differentierad. Detta krav är redan uppfyllt med nuvarande ordning. Den faktiska handläggningen av projektbesluten understryker detta genom att vara decen-

traliserad till de olika departementen.

Krav som däremot inte är uppfyllda — eller som är dåligt uppfyllda — gäller överblick, samordning, beaktande av samlade erfarenheter vid medvetet val mellan utredningsformer och kombinationer av utredningsformer, rågångar mot förvaltningsuppgifter och översiktlig planering av hela projektverksamheten.

Projektverksamheten är atomiserad till sin natur och handläggs dessutom av *alla* departement. Varje departement beslutar om vilka delar av denna projektverksamhet som det vill driva i konkurrens med alla löpande ärenden, men inget departement och ingen annan instans heller driver projektverksamheten som sådan eller den samlade utvecklingsverksamheten som sådan.

Decentraliseringen till departementen har betydande fördelar från ämnessynpunkt. För att utredningsväsendet med denna konstruktion skall kunna bli ett effektivt verktyg i regeringens hand för långsiktigt och prioriterat utvecklingsarbete fordras emellertid att någon är ansvarig för just detta verktyg. Som framgår av bilaga 1 tycks det råda enighet om att denna någon är statsrådsberedningen. Då fordras emellertid att statsrådsberedningen får handläggande personal för att bereda utredningsväsendets planeringsärenden. Eftersom ämnesbehandlingen är decentraliserad till departementen, behöver inte denna personal vara stor. Den kan organiseras på olika sätt som inte behöver behandlas här. Det avgörande är att den kommer till stånd så att projektverksamheten får sin centrala bevakare och företrädare i regeringsarbetet.

Syftet med denna statsrådsberedningens kommittépersonal är *inte* att den skall utföra arbete som nu görs hos departementen eller kommittéerna. Syftet är att den skall utföra arbete som nu departementen och kommittéerna inte utför eller utför otillfredsställande.

Personalen i fråga skall alltså ansvara för att det alltid finns en aktuell överblick över pågående projekt, disponibla utredningsformer och resurser samt tänkbara utredningsbehov. Hos personalen skall vidare samlas och systematiseras erfarenheter. Med denna överblick i tre hänseenden och dessa överskådliga erfarenheter skall personalen biträda vid departementens projektdiskussioner och därvid meddela upplysningar som underlättar samordningsarbetet, t ex om

direktivens ämnesgränser i redan tillsatta projekt.

Decentraliseringen och flexibiliteten i det nuvarande systemet har, tillsammans med den tolerans som det i åtskilliga departement finns för informell handläggning och genvägar vid sidan av tjänstevägar, den stora fördelen att reformidéer kommer fram på många olika håll. Tillkomsten av central handläggningspersonal ändrar inte på något sätt detta förhållande. Varje departement skall som förut diskutera idéer som kan motivera utredning och diskutera olika projekt för att genomföra sådan utredning. Skillnaden i befogenhet att besluta är bara att departementet inte skall kunna få genomföra ett beslut om ett utredningsprojekt förrän det samrått med statsrådsberedningens personal och hört dess synpunkter. När reformidéer genereras inom statsrådsberedningen, skall självfallet samma samrådsförfarande äga rum.

Den föreslagna personalen skall vidare driva person- och uppdragsförmedling, och detta underlättas betydligt om utredningsväsendets föreslagna ordförande- och sekreterartjänster kommer till stånd. Den skall också ansvara för att alla kategorier av medverkande får klara instruktioner.

Var formellt dessa ordförande- och sekreterartjänster placeras är en underordnad fråga. Kandidater till värdskapet kan t ex vara justitiedepartementet som ändå förmedlar jurister, Statskontoret som driver olika typer av utredningsverksamhet, Statistiska Centralbyrån vars uppdragsavdelning ändå skall hjälpa till med planläggningen av statistiska undersökningar.

Det föreslagna centrala samrådsarbetet skall gälla inte bara val av projekttyp och förmedling av ordförande och sekreterare. Det skall också gälla utformningen av direktiv och uppläggning av projektet.

Därvid skall statsrådsberedningens personal se till att kraven på samstämmighet med den centrala planeringen beaktas. På samma sätt skall departementet uppmärksammas på vilka kontaktformer med olika medborgargrupper som kan vara lämpliga med tanke på projektets karaktär. Vissa projekt kan vara i ett sådant stadium av ämnesbehandlingen att de har förhandlingskaraktär och därför bör organiseras med partsrepresentanter som ansvariga. För flertalet

projekt gäller däremot att de ansvariga skall stå fria gentemot intressegrupperna men med goda kontakter för att utnyttja deras sakkunskap och pejla deras opinioner.

Genom detta centrala samrådsförfarande kan vidare en reform göras effektiv som i och för sig kan beslutas även utan tillgång på kommittépersonal i statsrådsberedningen. Denna reform är att alla viktigare projekt skall utrustas med offentliga direktiv som inte fastställs förrän efter ett remissförfarande. Det är givetvis lättare att genomföra en sådan enhetlig ordning, liksom enhetlighet beträffande remissarbetet när utredningsrapporterna är färdiga, om det finns personal som bevakar att ordningen följs.

7.10 Maktproblemet

Genom reformer av den typ som behandlats i de föregående avsnitten av detta kapitel blir regeringens utredande effektivare. Dessutom minskar friktionen gentemot oppositionspartierna och intressegrupperna eftersom ansvarsförhållandena blir klarare och eftersom sådana utredningsformer — eller kombinationer av utredningsformer — väljs som bäst passar uppgiften.

Samtidigt markeras tydligare än nu att detta utredande är *regeringens*. Det både underbygger och är inordnat i regeringens långsiktiga planläggning. För varje intressegrupp och varje parti utanför regeringen kommer det alltså precis som nu att bli tillfällen då regeringens utredande inte framstår som tillräckligt eller tillfredsställande.

Flera deltagare i den offentliga debatten har varit inne på tanken att statens utredande skall ha fler huvudmän än regeringen. En idé i denna riktning har t ex framförts av professor Olof Ruin. Det skedde i SNS-boken "Morgondagens samhällsproblem" som utkom 1963. Ruin menade att en allt hårdare planering av regeringens utredande motiverar ett "skuggkanslihus", dvs ett med statsmedel drivet men av oppositionen styrt utredningsväsen. Vid regimskiften skulle personal flytta över från "skuggkanslihuset" till kanslihuset och vice versa. Institutionen skulle därmed ha ett intresse för alla partier.

Andra idéer framfördes den 14 februari 1972 i en ledare i Dagens

Nyheter med rubriken Apparaten SOU. Ledaren pekade på möjligheten vid en del utländska parlament, t ex den amerikanska kongressen, att få uppslag undersökta genom en utredningsverksamhet inom parlamentets ram. Vidare framhölls att ökade resurser till reformgrundande forskning vid universiteten kunde vara en väg.

Liknande idéer blev slutklämmen i det betänkande Per Holmberg fått tillfälle att författa efter nedläggningen av låginkomstutredningen, nämligen "Forskning om välfärden och dess fördelning i Sverige" (Ds In 1972:17). Holmberg föreslog där att ett organ direkt under riksdagen skall vara huvudman för välfärds- och fördelningsforskningen i Sverige. Uppgiften för detta organ skulle bl a vara att utveckla kommunikationen mellan denna forskning och de politiska organen liksom att ta ställning i de grundläggande mål- och resursallokeringsfrågorna.

Idéer som de här refererade är uttryck för bekymmer över centraliseringen av makten över utredningsresurserna. Självfallet finns det anledning att beakta nackdelarna av en sådan centralisering. Maktförhållandena i samhället påverkas i hög grad av *vilka huvudmän* som disponerar utredningsresurserna. Att regeringen skulle vara ensam huvudman är knappast ett perspektiv som tilltalar anhängare av ett öppet och demokratiskt samhälle.

Det är därför en angelägen uppgift att utreda de refererade idéerna och deras konsekvenser, i praktiken kanske lika angelägen som översyn av någon grundlag. Utan att ta slutgiltig ställning till om Riksdagen bör tillsätta utredningar kan konstateras att Riksdagen är den naturliga huvudmannen för just denna utredning.

Ett utredande utanför regeringens kan mycket väl bli så utformat att det ger vårt samhälle betydande fördelar. Det kan emellertid inte ersätta regeringens utredningsapparat eller minska kravet på dennas effektivitet. Graden av centralisering är därför en viktig fråga även inom den utredningsapparat som regeringen disponerar.

Den tidigare framställningen ger ett par uppslag till behandlingen av den frågan. I kapitel 3 visades att ett 80-tal kommittéer hade till uppgift att se över gällande bstämmelser utan att ifrågasätta principerna för dem eller att åstadkomma effektivitetshöjningar inom statsförvaltningen utan att ändra verksamhetens innehåll. Vidare an-

fördes att offentliga kommittéer väljs framför andra utredningsformer, t ex verksutredningar, bl a därför att detta alternativ är lättare att finansiera och även lättare att besluta rent tekniskt. Slutligen observerades att t o m de rekordhöga kommittékostnaderna i utbildningsdepartementet ter sig blygsamma om man ser dem som en kostnad för forskning och utveckling och relaterar den till omfattningen av den verksamhet som drivs av statsorgan inom departementets ämnesområde.

Frågan om centraliseringsgraden kan med andra ord konkretiseras till en fråga om avvägningen mellan kanslihusets och verkens utredande. Det är rimligt att de statliga verken inte bara har löpande uppgifter och medel för att fullgöra dessa. De bör också driva och ha resurser för resultatkontroll. Undersökningar bör fortlöpande göras för att fastställa vilken måluppfyllelse som uppnås. Här har vi alltså en typ av utredningsaktivitet som verken själva normalt kan ansvara för.

Denna utredningsaktivitet frambringar ett material som gör det möjligt att jämföra mål och måluppfyllelse. Sådana jämförelser ger impulser för två andra aktiviteter. Den ena är utredningar som åsyftar förbättringar av den pågående verksamheten utan förändring av principerna för den. Även denna typ av aktivitet kan verken själva ansvara för i normalfallet.

Den andra aktiviteten är utredningar som ifrågasätter gällande principer och har till uppgift att föreslå nya. Den aktiviteten bör kanslihuset ansvara för. Det bör med andra ord genomföras en ansvarsfördelning enligt vilken verken sköter — och verkligen beviljas resurser för att sköta — det successiva förbättrandet av pågående verksamhet medan kanslihuset sköter det mera framåtsyftande utvecklingsarbete som kräver nya principer.

I detta mera framåtsyftande utvecklingsarbete har den offentliga kommittén en viktig uppgift, och för att den uppgiften skall kunna fullgöras effektivt bör reformer av den typ som skisserats i tidigare avsnitt genomföras. Det är emellertid lika viktigt att den offentliga kommittén inte utnyttjas som förstärkning från fall till fall för att klara uppgifter som de olika ämbetsverken kan sköta bättre och som utgör en stimulans för dem att sköta.

Bilaga I

En kavalkad av reformförslag

Huvudkälla: Granskningspromemoria nr 13/1970 från Riksdagens Revisorer

1935 Utredningen angående ingripanden från samhällets sida på vissa områden av det ekonomiska livet i betänkandet "Folkförsörjning och arbetsfred" (SOU 1935:65):

Sammansätt utredningskommittéerna av enbart fackmän och slopa de politiskt-parlamentariska representanterna. Det ger snabbare och effektivare arbete samt lägre kostnader.

Inrätta inom Kungl. Maj:ts kansli en särskild avdelning till hjälp för kommittéerna och departementens arbete med dessa.

1946 Bankdirektör K. E. Rosander i "Promemoria med redogörelse för verkställd översyn av det statliga kommittéväsendet" (28.9.46):

Inrätta inom Kungl. Maj:ts kansli en särskild avdelning för att hjälpa departementen när utredningar skall sättas igång och för att samordna pågående utredningar. (Så blev ej fallet men Riksdagen utfärdade grundläggande bestämmelser om kommittéväsendet i den s k kommittékungörelsen, 1946:394.)

1947 Finansministern i statsverkspropositionen (bil 2, s 75):

Ett samordnande och övervakande organ för kommittéväsendet har en uppgift att fylla.

Konstruktionen av och arbetsformerna för ett sådant organ behöver övervägas ytterligare.

1947 Riksdagen (skr 56):

Angeläget nedbringa utgifterna för utredningsväsendet. Därför bör ifrågasättas om inte besparingar kan göras när utredningsresultaten skall läggas fram och om inte kommittéarbetet kan förenklas.

Avstår från synpunkter på detta eftersom överväganden om ett samordnande och övervakande organ pågår.

1948 1947 års riksdagsrevisorer:

Stor återhållsamhet bör i fortsättningen iakttas då det gäller att sätta igång nya utredningar.

Pröva restriktivt i vilken mån redan pågående utredningar bör fullföljas.

Gör inte kommittéernas sammansättning mera vidlyftig än vad som oundgängligen är nödvändigt. Iaktta större återhållsamhet i fråga om antalet representanter från en utredning när utrikesresor är nödvändiga.

Utforma kommittébetänkandena så enkelt och koncentrerat som möjligt.

1948 Statsutskottet i utlåtande (1948:153) över revisorernas berättelse:

För ett effektivt arbete är det inte sällan en fördel om antalet kommittéledamöter inskränks. När stora kommittéer är nödvändiga, bör arbetet i första hand drivas inom utskott.

I många fall bör det grundläggande utredningsarbetet verkställas av experter som på ett senare stadium får adjungera representanter för olika intressen.

Det är önskvärt att betänkandena görs mindre vidlyftiga.

Även i andra avseenden tycks förutsättningar finnas för att rationalisera kommittéernas arbete, och Riksdagen bör därför föreslå Kungl. Maj:t en översyn av kommittéväsendet. (Det gjorde Riksdagen i skrivelse 1948:332, och Kungl. Maj:t överlämnade utlåtandet 10.6.49 till rationaliseringsutredningen för beaktande.)

1949 Professor Ulf af Trolle i artikeln "Rationalisera strukturen — på strukturutredningarna!" (Affärsekonomi 1949:6 och 8):

Rekommendationerna från en utredningskommitté får en mera realistisk inriktning om kommittén får ansvaret för att genomföra rekommendationerna.

1950 1949 års rationaliseringsutredning i betänkandet angående rationaliseringsverksamheten inom den offentliga förvaltningen (SOU 1950:8):

För att samordna kommittéväsendet effektivt fordras ett särskilt organ under finansdepartementets statssekreteraravdelning.

Alla kommittéer bör rapportera sitt arbetsläge kvartalsvis.

Flertalet kommittéer bör beredas gemensamma lokaler med arbets- och sammanträdesrum, skrivpersonal, vaktmästartjänst, bibliotek o dyl.

1950 Trycksakskommittén i betänkandet "Det statliga utredningstrycket" (SOU 1950:25):

Ett för de statliga kommittéerna gemensamt utredningskansli bör inrättas inom Kungl. Maj:ts kansli under ett av de konsultativa statsråden för att underlätta, rationalisera och förbilliga kommittéernas arbete. Till detta utredningskansli bör knytas statistisk, språklig, illustrations- och distributionsteknisk samt typografisk expertis. Kansliet bör få till uppgift

att samordna uppgifter som faller under olika instanser,

att medverka i utformningen av betänkandet och däri ingående författningsförslag,

att yttra sig över kommittéförslag om specialundersökningar av olika slag,

att biträda vid bedömning av vad som bör vara med i betänkandena och vad som lämpligen placeras i t ex bilagor,

att förmedla kontakt med lämpliga kandidater för kommittéuppdrag, samt

att förmedla kontakter med pressen.

Kommittéerna bör samlas i ett särskilt hus.

1951 "Föredragande departementschefen" i uttalande för Riksdagen (1951 års riksdag) beträffande rationaliseringsutredningens och trycksakskommitténs förslag:

Instämmer i att en bättre samordning av kommittéväsendet behövs. Samordningen bör i första hand ankomma på departementen och de konsultativa statsråd som granskar direktiven. För att underlätta departementens och de konsultativa statsrådens överblick bör kommittéerna åläggas att innan det egentliga arbetet påbörjas göra en plan för arbetet som lämnas till vederbörande departement. Ändringar i planen bör anmälas till departementet. (Detta förslag genomfördes genom Riksdagens kungörelse 1951:80 om ändrad lydelse av kommittékungörelsen.)

De angivna uppgifterna motiverar ökat arbetsbiträde åt de konsultativa statsråden som har en stor arbetsbörda.

Kommittéerna har behov av ökad service. Varje departement bör lämna sina kommittéer erforderlig skrivhjälp, utrustning och stöd i övrigt. Statsdepartementens Organisationsavdelning bör kunna biträda departementen i sådana angelägenheter.

1954 Fp-riksdagsmän i motion II:173/1954:

Kungl. Maj:t bör se över det offentliga utredningsväsendet i syfte att nedbringa antalet kommittéer och förenkla utredningsförfarandet.

Ett gemensamt sekretariat för kommittéerna bör övervägas.

1954 Allmänna beredningsutskottet (i utlåtande nr 6):

På de konsultativa statsråden har lagts uppgiften att granska alla utredningsdirektiv. Denna granskning bör bidra till att

"onödiga" kommittéer inte tillsätts och att dubbelarbete mellan olika kommittéer undviks. Allmängiltiga regler i syfte att hålla tillbaka tillsättandet av nya utredningar är inte lämpliga.

Kravet på snabbhet får inte innebära att grundligheten — en av de egenskaper som gjort utredningsväsendet respekterat — eftersätts.

Skäl föreligger att hysa betänkligheter mot att ett centralt utredningskansli inrättas. Om ett sådant kansli skall tillgodose de mångskiftande behoven för samtliga utredningar, blir det mycket omfångsrikt och kan föranleda en ökning av kostnaderna i stället för en minskning. Det är sannolikt bättre att lägga samordningsuppgifter på de särskilda departementen och de konsultativa statsråden.

Utvecklingen i fråga om utredningsväsendet följs kontinuerligt och uppmärksamt inom Kungl. Maj:ts kansli. En översyn är därför inte påkallad och motionen bör inte föranleda någon åtgärd. (Riksdagen avslog motionen.)

1955 Statskontoret i yttrande över motionerna I:205 och II:243/1955 från h-riksdagsmän angående översyn och tidsramar:

Det ligger i sakens natur att det beaktas i direktiven huruvida sådana omständigheter föreligger som motiverar att en tidsfrist fastställs.

Successiva överväganden sker om i vad mån tillsatta kommittéer inte längre fyller någon uppgift.

1955 Allmänna beredningsutskottet (i utlåtande nr 5):

Den rationalisering som skett inom kommittéväsendet har medfört att kraven på en allmän översyn inte för närvarande har något fog.

Ett jämförelsevis stort antal på senare tid tillsatta utredningar har fått tidtabell för sitt arbete fastställd eller instruerats att arbeta skyndsamt.

Motionerna bör därför inte föranleda någon åtgärd. (Riksdagen avstod också från sådan.)

1958 Arbetsgrupp inom Studieförbundet Näringsliv och Samhälle, som bl a granskat samtliga statliga branschutredningar under efterkrigstiden, i "Branschrationalisering — mening, metoder, möjligheter" (SNS 1958):

Utredningarnas möjligheter att uppnå resultat i form av branschrationaliserande åtgärder har reducerats genom den statliga utredningsformen som innebär att utredningsarbetet kan påverkas av politiskt betonade intressebrytningar inom kommittén. Det egentliga utredningsarbetet bör fortfarande redovisas för sig och kommitténs politiska överväganden för sig.

Utredningarna tillsattes, drevs och avgav rekommendationer utan att den tillsättande parten eller utredningsmännen själva metodiskt försökte göra klart för sig vilka åtgärder som dels var praktiskt genomförbara, dels kunde betraktas som principiellt acceptabla av intresserade parter. Om det hade funnits en ungefärlig föreställning om vilka dessa åtgärder var, hade utredningarna kunnat begränsas i fråga om allmänna branschbeskrivningar men i gengäld också fördjupas.

Utredningarna lärde inte något av varandra. De drevs i stor utsträckning parallellt utan att metodiskt samarbeta med varandra. De åstadkom inte någon gemensam kunskapsfond eller gemensam teori. Varje utredning fick "börja från början".

1959 Fp-riksdagsman i motionen II:133/1959:

En allmän översyn av kommittéväsendet bör göras för att banta ner och samordna antalet kommittéer och antalet utredare i dem.

Kommitté som inte slutfört sitt uppdrag inom en tre- eller fyraårsperiod bör få sin verksamhet omprövad.

1959 Allmänna beredningsutskottet (i utlåtande nr 1 1959):

Någon tendens till ökning av antalet utredningar har inte kunnat förmärkas.

Generellt verkande tidsbegränsning skulle kunna bli till men för den grundliga och sakliga behandlingen.

Motionens syfte tillgodoses bäst genom en kontinuerlig övervakning och samordning. Författningsutredningen har föreslagit att ett centralt organ för vissa interna frågor rörande regeringsarbetet skall inrättas. På detta organ ankommer uppenbarligen övervakningen och samordningen av utredningsarbetet. Behandlingen av det förslaget bör därför avvaktas och motionen inte föranleda någon Riksdagens åtgärd. (Det gjorde den inte heller.)

1959 1958 års besparingsutredning (i betänkande SOU 1959:28):

Kostnaderna för kommittéer och utredningar bör begränsas men viktigare från besparingssynpunkt är att åtgärder vidtas för att avpassa kommittéförslagen efter den ekonomiska ram som står till buds.

1963 Professor Olof Ruin (i "Morgondagens samhällsproblem", SNS):

Kraven på mera planering i regeringsarbetet måste leda till snävare direktiv för kommittéerna och mindre representation i dessa för oppositionen och intressegrupperna.

En lösning kan vara inrättandet av ett "skuggkanslihus", dvs en kår av tjänstemän impregnerade av oppositionens värderingar och redo att flytta över till departementen när oppositionen vinner majoritet bland väljarna.

1964 S-riksdagsmän (i motionerna I:49, II:58), och fp-riksdagsman i motionen I:540/1964:

En översyn av kommittéväsendet bör göras.

Ett samordningsorgan med uppgift att ha överblick över avlämnade betänkanden, tillhandagå utredningar med redan färdigställt statistiskt material, förmedla kontakt mellan utred-

ningssekretariat osv förhindrar dubbelarbete och sänker kostnaderna genom tidsvinst.

En utredningscentral med kommittéerna samlade i ett hus skulle ge betydande fördelar.

Någon form av central statistikbearbetning är nödvändig.

1964 Statsutskottet i utlåtande 1964:159:

Författningsutredningen har föreslagit ett centralt regeringskansli. Departementsutredningen pågår liksom undersökning inom byggnadsstyrelsen rörande lokalförsörjningen. Förslag om samordning av den statliga statistikproduktionen föreligger. Syftet med motionsyrkandena får anses i allt väsentligt tillgodosett genom de åtgärder som redan vidtagits eller kan väntas komma till stånd.

1964 Statsministern i interpellationssvar (AK 41:106) om påstådd tendens till ökning av departementsutredningar på bekostnad av parlamentariskt sammansatta kommittéer:

Den svenska regeringen kan basera sina beslut och propositioner på ett utförligt och gediget, ofta vetenskapligt, sakmaterial som samlats och bearbetats utanför regeringskansliet. Detta är utomordentligt värdefullt. Bl a har oppositionspartierna därigenom större möjlighet att påverka politiken än vad oppositionen i andra länder har.

Syftet med en utredning är att få en allsidig belysning av frågorna. Enighet är inget huvudsyfte och befriar inte regeringen från dess skyldighet att självständigt pröva framlagda förslag.

Det måste avgöras från fall till fall om en expertutredning eller en parlamentarisk utredning är att föredra. Det är inte möjligt eller önskvärt att basera alla väsentliga reformförslag på parlamentariska utredningar. I regel är det dock svårt att finna något väsentligt reformförslag som inte grundas på en parlamentarisk utredning.

1964 Socialpolitiska kommittén i "Ett socialpolitiskt utredningsinstitut", SOU 1964:69:

Ett socialpolitiskt institut bör inrättas med huvudsaklig uppgift att samordna utredningar som drivs på skilda håll, biträda kommittéer vid uppläggning av kommittéarbetets planering och överhuvudtaget tjänstgöra som serviceorgan beträffande utredningar på detta område, samt utföra utredningar och undersökningar. (Förslaget genomfördes inte.)

1965 Finansministern i uttalande med anledning av departementsutredningens förslag (proposition 1965:65):

Utredningsarbete och insamlande av material bör och måste väsentligen ske utanför departementen. Det är nödvändigt att departementen har en sådan kapacitet och organisation att man där kan självständigt värdera de utredningar och det material som kommer in.

Samordning inom och överblick över det statliga utredningsväsendet ställer nya krav på statsrådsberedningen.

1967 Arbetsgrupp inom statsrådsberedningen i "PM med vissa synpunkter på utredningsbetänkanden, remissyttranden och propositioner" (24.4.67):

Utredningarna bör i större utsträckning än vad som för närvarande sker diskutera direktiven, dvs redovisa de ställda problemen och för läsaren klargöra premisserna för ställningstagandena.

Utredningar bör i regel åläggas att utarbeta och diskutera alternativa förslag varvid samtliga skall vara kostnadsmässigt väl belysta.

1968 S-riksdagsman i motion II:941/1968:

Utredningsväsendet arbetar i kostsamma och föråldrade former. Nödvändiga reformer fördröjs ofta i åratal genom att

utredningsuppdrag ges till personer som vid sidan av dem skall sköta en mångfald andra uppgifter.

För att en utredning skall fylla sin uppgift i dagens samhälle fordras att den snabbt och riktigt levererar fakta som kan läggas till grund för politisk bedömning och beslut. Utredandet bör skiljas från politiska ställningstaganden.

En för Riksdagen och regeringen gemensam utredningscentral bör därför inrättas som med användning av bl a datateknik snabbt och effektivt levererar de uppgifter regering och riksdag behöver för att fatta beslut.

1968 Statskontoret i yttrande över motionen II:941/1968:

Tanken att skapa ett organ med specialister på sakområden som redan är företrädda inom statsförvaltningen bör avvisas.

Förbättringar i den rådande ordningen kan sannolikt vinnas genom noggrann projektplanering, uppföljning och kostnadsredovisning. Några fördelar står inte att vinna för statsverkets del genom att sammanföra utredningsexpertis till ett institut.

Allt eftersom informationssystem med användning av ADB tas i bruk på olika håll inom den statliga förvaltningen blir det självfallet möjligt att ställa i sådana system lagrad information till förfogande för exempelvis utredningsväsendet. Snabb tillgång till sådan information kan erhållas endast genom att utnyttja befintliga program. Detta kräver i sin tur kvalificerad personal som har ingående kunskaper om respektive systems uppbyggnad och arbetssätt. Från denna utgångspunkt är inte förslaget om ett centralt utredningsorgan ändamålsenligt.

1968 Allmänna beredningsutskottet (i utlåtande 1968:40):

Instämmer i att inga fördelar står att vinna genom att sammanföra specialister på sakområden eller utredningsteknisk expertis till ett utredningsinstitut.

Förutsätter att Statskontorets synpunkter på behovet av planering och samordning beaktas fortlöpande. Motionen bör

inte föranleda någon åtgärd. (Riksdagen avstod också från sådan.)

1968 Statsministern (prot. II 34:13) i svar på enkel fråga (II:182) angående principerna när statliga utredningar tillsätts.

Sådan sammansättning väljs som bäst främjar en lösning av de problem som motiverat utredningen. Då är det ibland önskvärt att samtliga stora riksdagspartier är representerade. I andra fall, speciellt i utredningar med representanter för intresseorganisationer eller med ett stort antal experter, kan det vara tillräckligt med någon eller några parlamentariska representanter.

Parlamentariska kommittéer är en utomordentligt värdefull institution som vi i motsats till många andra demokratiska länder har. Den ger regering och opposition tillfälle att resonera med varandra. I alla stora politiska frågor har vi eftersträvat att göra det möjligt för oppositionen att delta i utformningen.

1970 Fp-riksdagsmän i motionerna I:445 och II:492/1970):

En handling som upprättas hos en myndighet betraktas inte som offentlig förrän den är färdig. Offentlighetsprincipen gäller därför i praktiken inte under en viktig del av den politiska beredningsprocessen. De ledamöter som företräder olika intressegrupper och politiska partier konsulterar ofta under utredningens gång begränsade kretsar under tysthetslöfte. Utredningssekretessen kan därför främja fåtalsvälde.

I långt större utsträckning än nu bör utredningarnas arbete läggas upp så, att allmänheten får del av förutsättningarna för beslut vid en tidpunkt då allmän debatt alltjämt är meningsfull. Detta kan ske genom att materialinsamlingsskedet avslutas med offentlig redovisning samt genom redovisning på likvärdigt sätt av olika tänkbara alternativ. Likaså bör ny remissomgång verkställas om regeringen avser att radikalt avvika från en utrednings förslag.

1970 M-riksdagsmän i motionerna I:544 och I:642/1970:

Det är ett viktigt demokratiskt krav att det sakmaterial som presenteras av en utredning blir allsidigt och uttömmande och kan läggas till grund icke blott för regeringspartiets bedömning utan även för oppositionspartiernas. Om utredningen i detta hänseende får sina uppgifter begränsade genom direktiven, kan detta leda till att en saklig och allsidig debatt försvåras och Riksdagens slutgiltiga avgörande träffas på bristfällig grund. Riksdagen bör därför anhålla hos Kungl. Maj:t om uppdrag för grundlagberedningen att utreda grundlagsfäst reglering av utredningsväsendet. Det är otillfredsställande att utredningar regelmässigt under många år iakttar fullkomlig tystnad. Sakmaterial bör kunna presenteras successivt. Principiella motsättningar och alternativ bör redovisas.

1970 Konstitutionsutskottet (i utlåtande 1970:24):

Grundlagberedningen måste överväga beredningen av regeringsärendena och i det sammanhanget även utredningsväsendet. Några särskilda initiativ behöver därför inte tas, och grundlagberedningens prövning bör inte föregripas genom några uttalanden från riksdagens sida. Motionerna bör avslås. (Det gjorde Riksdagen.)

1970 Fp-riksdagsmän i motion II:475/1970:

Utredningar håller inte sällan hearings med experter, företrädare för organisationer och andra. Det kan ifrågasättas om inte utfrågningar av denna typ skulle kunna vara öppna med rätt för allmänhet och nyhetsmedia att delta.

Riksdagen bör till Kungl. Maj:t framföra som sin mening att det i vissa fall skulle stimulera den allmänna debatten på ett värdefullt sätt om utredningar anordnar offentliga utfrågningar.

1970 Allmänna beredningsutskottet i utlåtande 1970:18:

Till utredningarna inkomna handlingar liksom under utredningsarbete upprättade promemorior är i princip offentliga. Möjlighet saknas således inte att erhålla insyn i pågående utredning.

Utredning är oförhindrad att anordna offentlig utfrågning och måste själv avgöra om den vill vidta en sådan. Med hänsyn till kravet på att arbetet skall drivas effektivt och utan onödig tidsutdräkt är det föga sannolikt att utredningar i särskilt stor utsträckning skulle finna offentliga utfrågningar ändamålsenliga. Motionen bör därför inte föranleda någon Riksdagens åtgärd. (Det gjorde den inte heller.)

1970 Industriförbundet i skrivelse (21.8.70) till statsministern:

Allt vanligare att direktiven är så snäva att alternativ ej kan övervägas. Det förekommer att direktiven anger vilken lösning som skall väljas.

Många utredningar tillsätts som täcker varandras område.

Intresseorganisationernas och Riksdagens representation i kommittéerna minskar samtidigt som allt fler utredningar verkställes inom departementen av experter enbart.

Bristfälliga och ofullständiga utredningar har blivit vanliga. Ofta kan spåras underhandsdirektiv som en orsak till forcering eller viss inriktning.

Remisstiden är ibland otillräcklig och departementets redovisning av remissvaren missvisande.

Det har förekommit att regeringen hoppat över föreliggande utredningsförslag och gått på proposition på grundval av ett internt departementsarbete som aldrig varit ute på remiss.

Förbundet kräver bl a

att utredningsdirektiv så utformas att allsidiga och förutsättningslösa utredningar möjliggöres,

att en effektiv samordning av parallella utredningar kommer till stånd,

att utredningar ges en sådan sammansättning att både sakkunnighet och objektivitet garanteras,

att betänkanden, sammanställningar av remissyttranden etc så utformas att de på ett rättvisande sätt återger de opinioner som framkommit.

1970 Riksdagens Revisorer i "Det statliga kommittéväsendet" (Granskningspromemoria nr 13/1970):

Det statliga kommittéväsendet har en mycket stor omfattning. Kostnaderna ökar kraftigt. Formerna för verksamheten behöver rationaliseras.

I första hand bör övervägas en statsdepartementens kommittéavdelning med uppgift att biträda departementen och kommittéerna framför allt då det gäller

att bedöma om kommitté behöver tillsättas och granska utkast till direktiv

att, när kommitté skall tillsättas, medverka vid personvalet

att medverka vid kommitténs uppgörande av plan för verksamheten

att ge råd om behovet av t ex särskilda undersökningar och utrikes studieresor samt

att utarbeta anvisningar för kommittéernas verksamhet.

Alternativet med en kommittéavdelning som även har direkt utredande funktioner bör likaledes provas.

Förutsättningarna bör undersökas för ett kommittéhus och en konferensgård.

Beslut i vissa ersättningsfrågor och frågor rörande utrikes studieresor bör i vissa hänseenden delegeras från Kungl. Maj:t till respektive departement och i andra från departementen till Statsdepartementens Organisationsavdelning.

Särskild uppmärksamhet bör ägnas frågan om större allsidighet i kommittéernas sammansättning.

1971 Grundlagberedningen i brev till Riksdagens Revisorer (10.1. 71):

Det är inte möjligt att dra några bestämda slutsatser av

kostnadsökningen för kommittéväsendet utan mycket ingående undersökningar som skulle behöva omfatta även en värdering av utredningsverksamhetens resultat. Troligen kan inga större besparingar uppnås genom sådana åtgärder som förordas i granskningspromemorian. Icke desto mindre bör sådana förenklingar göras som kan främja utredningsverksamheten.

Grundlagberedningen vill med stöd av egen erfarenhet framhålla att huvudmannen-departementet — för beredningens del justitiedepartementet — ger kommittéerna god service. Lokalfrågorna torde också i regel vara lösta.

Troligen kan dock mera göras i fråga om service åt kommittéerna. Särskilda utredningsavdelningar med gemensamma bibliotek, sammanträdesrum och serviceorgan kan vara av värde. Sådana har inrättats i Göteborg och Malmö. Genom att inrätta fler skulle man möjligen kunna göra vissa besparingar. Därtill kommer att man därigenom skapar en stimulerande miljö som är nyttig särskilt för mindre rutinerade kommittésekreterare.

En gemensam kommittéavdelning för planerings-, samordnings- och serviceuppgifter skulle väl kunna få en viss betydelse för den tekniska rationaliseringen. Troligen kan man nå lika goda resultat genom mera begränsade åtgärder, kanske närmast en viss utbyggnad av statsrådsberedningen.

Departementen måste ensamma, med statsrådsberedningen som samordnande instans, ha ansvaret när det gäller sådana uppgifter som att tillsätta och ge direktiv för kommittéerna. Det finns inget skäl att inrätta ett särskilt organ att biträda med sådana ledningsfunktioner.

Kommittéerna måste, med bistånd från departementet, ha ansvaret när det gäller planläggningen av utredningsarbetet, användning av specialundersökningar o dyl. Detta sköts bäst utan förmedling av en kommittéavdelning.

En kommittéavdelning kan inte göras så stor att den rymmer sakkunskap inom något större antal ämnesområden. Det skulle därför inte vara praktiskt att ge en sådan avdelning utredande uppgifter. Många kommittéer skulle dock vara betjänta av att

utan administrativ omgång få biträde av specialister såsom statistiker och informationstekniker. Sådana specialister skulle kunna knytas till gemensamma utredningsavdelningar och skulle också kunna ingå i statsrådsberedningen.

1971 Riksrevisionsverket i brev till Riksdagens Revisorer (18.1.71):

Det finns alternativ till att utreda frågor genom kommittéväsendet. Utredning kan ske genom departementen och på Kungl. Maj:ts uppdrag genom fackmyndigheter. Parlamentarisk förankring kan åstadkommas om myndigheten har en styrelse med riksdagsrepresentanter.

När kommittéväsendet används uppstår tre grupper av frågor. Frågor om utredningstillsättande handläggs inom respektive departement. Samordningsfrågor mellan departementen handläggs av statsrådsberedningen och praktiska frågor av Statsdepartementens Organisationsavdelning. Dessa frågor skulle inte få en bättre lösning genom inrättandet av en särskild avdelning inom Kungl. Maj:ts kansli.

Ett centralt organ med direkt utredande funktioner skulle lätt kunna bli isolerat i sitt arbete.

Det bör anses som självklart att varje utredning bedrivs efter en planering som successivt revideras. Kravet på en formell plan som inges till departementet synes dock inte ändamålsenligt. Föreskriften härom bör slopas.

Det kan ifrågasättas om inte nuvarande remissförfarande kan begränsas utan att allsidigheten äventyras.

1971 Statskontoret i brev till Riksdagens Revisorer (25.1.71):

De förberedande momenten i utredningsprocessen, främst val av utredningsform, direktiv och val av personer, avgörs på hög nivå inom departementen. En samordning av dessa förberedande moment måste alltså ses som ett led i den allmänna samordningen mellan departementen och därmed åvila statsrådsberedningen. En avdelning för samordning avstyrks därför.

Kommittéerna bör repliera på den information och expertis som finns inom redan existerande organ. Det är svårt att samla denna expertis i ett särskilt organ. Utredande uppgifter för en central avdelning avstyrks därför.

En bättre lokalmässig samordning torde underlätta en samordning av skrivservice m m. Kommittéväsendets lokalförsörjning bör därför upptas till särskild prövning, särskilt i samband med omlokalisering av statliga förvaltningsenheter.

1971 Byggnadsstyrelsen i brev till Riksdagens Revisorer (25.1.71):

Byggnadsstyrelsen delar de i granskningspromemorian anförda synpunkterna på kommittéernas lokalförsörjning. Det är dock osannolikt att ett kommittéhotell kan inrättas före mitten av 1970-talet.

1971 Departementsutredningen i brev till Riksdagens Revisorer (28.1.71):

Det är önskvärt med en ökad samordning av kommittéväsendet. Att sammanhålla utredningsväsendet inom ett "kommittéernas hus" med erforderliga servicefunktioner bör vara en framkomlig väg och kunna leda till ej oväsentliga rationaliseringsvinster.

Tillsättningen hos ett departement av nya kommittéer, bestämningen av deras arbetsuppgifter och uppföljningen av deras arbete hänger intimt samman med departementets uppgifter av planerings- och liknande karaktär. Det kan knappast förväntas att ett utanför departementet stående organ skall kunna lämna några väsentliga bidrag till lösningar av sådana frågor. I den mån aktivare samordning behövs synes denna böra åvila statsrådsberedningen.

1971 Riksdagens Revisorer i skrivelse till Konungen (27.5.71):

Tiden synes nu vara inne att på allvar pröva förslaget att inom Kungl. Maj:ts kansli inrätta en särskild avdelning för att

samordna och rationalisera kommittéernas verksamhet. I yttrandena över granskningspromemorian har remissinstanserna ställt sig negativa till detta förslag på grunder som synes bottna i en missuppfattning av dess egentliga innebörd. Avsikten har inte varit att flytta över departementens bestämmanderätt till den tänkta avdelningen. Det framgår mycket klart av promemorian att denna förutsätts få enbart biträdande och betjänande uppgifter, ett beredningsarbete. Hänvisningen till propositionen 1965:65 (där det sägs att samordning inom och överblick över utredningsväsendet ställer nya krav på statsrådsberedningen) och sammanhanget i övrigt ger vid handen att avdelningen knappast kan tänkas ingå i något annat organ än statsrådsberedningen.

Antalet kommittéer ökar liksom de medverkande i dessa kommittéer. De frågor som behandlas tenderar att bli alltmer sammansatta. Det leder till att föreslagna problemlösningar får betydelse inte bara för det förvaltningsavsnitt som närmast har stått i förgrunden för intresset utan också för en rad andra samhällsområden. Den statliga utredningsverksamheten kan därför inte betraktas som enbart en till varje särskilt departement hörande företeelse utan måste på något sätt knytas organisatoriskt samman. Detta har förutsatts i propositionen 1965:65 utan att dock ha föranlett några mera konkreta åtgärder. För att det angivna syftet skall nås torde det vara ofrånkomligt att inom statsrådsberedningen en särskild enhet inrättas för kommittéfrågor.

Det skulle för de enskilda departementen vara till stor hjälp om de kunde repliera på ett för ändamålet speciellt inrättat organ inom statsrådsberedningen med biträdande och betjänande uppgift. Av flera skäl skulle det vara lämpligt att den ställdes under ledning av ett konsultativt statsråd, som därigenom skulle bli den sammanhållande länken mellan departementen i kommittéfrågor, utan att departementschefernas politiska ansvar träddes för nära.

Remissyttrandena bekräftar att situationen beträffande kommittéernas lokalförsörjning är besvärlig. Det är angeläget att

lokalfrågan ägnas särskild uppmärksamhet. Revisorerna förutsätter att byggnadsstyrelsen prövar alla utvägar att bringa frågan till en lösning så snart förhållandena medger.

En inte oväsentlig uttunning av riksdagsmännens och övriga förtroendemäns representation i de statliga utredningarna kan konstateras för senare år. Effektiviteten i den offentliga utredningsverksamheten är emellertid i hög grad beroende av att kommittéerna lyckas vinna en bred parlamentarisk förankring för sina förslag. Det är därför angeläget att denna fråga ägnas uppmärksamhet.

1972 Dagens Nyheter i ledare 14.2.72 med titeln "Apparaten SOU":

Regeringen har ett legitimt behov att förbereda sina politiska initiativ — men skall denna rätt bara tillkomma regeringen?

Antingen måste "Apparaten SOU" tjäna alla grupper och opinionsriktningar i samhället och förse debatten med en allsidig information, eller också måste en spridning av resurserna komma till stånd.

En vidgad obunden samhällsforskning vid universiteten och vid fristående institutioner kan vara en metod att komplettera regeringens uppdragsforskning.

En annan utväg är att skapa en utredningsverksamhet inom riksdagens ram, med tillfälle också för minoritetsgrupper att få sina uppslag undersökta. Sådana möjligheter finns vid en del utländska parlament, t ex den amerikanska kongressen.

1972 Per Holmberg i "Forskning om välfärden och dess fördelning i Sverige" (Ds In 1972:17):

Ett organ direkt under Riksdagen bör vara huvudman för välfärds- och fördelningsforskningen i Sverige och ha till uppgift bl a att utveckla kommunikationen mellan denna forskning

och de politiska organen liksom att ta ställning i de grundläggande mål- och resursallokeringsfrågorna.

1972 Bo Holmberg i "Öppet brev till betänkare och SOUensktalande (Forum 1972):

Samhällets intressegrupper skall inte via specialister kunna utöva ett inflytande över beslutsprocesser som är större än det som politiskt ansvariga representanter utövar. Att det nu sitter så många "representativa specialister" i kommittéer av olika slag beror på att bara de förstår specialisternas språk. Avskaffas SOUenskan så kan betydligt fler lekmän sitta med i kommittéer.

Morgondagens samhälle är inte ett troligt, kalkylerbart samhälle. Det är en fråga om flera möjliga och önskade samhällen. Därför är det viktigt med parlamentarisk insyn och kontroll över beslutsinstanser på alla nivåer där morgondagens samhälle modelleras. I kommande utredningar kan den politiska avvägningen ske genom ökad politisk representation med röstetal motsvarande det som slår igenom i allmänna val. Oavhängiga lekmän och kritiker av det område som utredningen skall behandla bör också bli ledamöter.

Vi bör offentligt kunna debattera uppslag och idéer till utredningar. Listor över utredningsförslag bör redovisas offentligt varje år. Bra utredningsämnen kan nu smusslas undan. Utredningarnas direktiv får inte vara så snävt avfattade att ledamöterna inte kan diskutera det som skall diskuteras. Offentliga debatter skall kunna ordnas om den tillsatta utredningens ämnesområde och direktiven i övrigt.

Jag är tveksam inför ett enda utredningsinstitut och skulle snarare vilja ha flera små med samma status. Varje politiskt parti eller intressegrupp skulle få beställa vilket material de ville för att sedan kunna skriva sina egna betänkanden. Det vore stimulerande med olika politiska slutsatser med utgångspunkt från liknande faktamaterial.

Varje betänkande borde skrivas i en dokumentationsversion

för en mindre läsekrets och en folkupplaga, skriven på en modern och levande svenska riktad till en normalbegåvad läsare.

1972 Samtliga borgerliga ledamöter av konstitutionsutskottet förenade sig i en anhållan om tillsättande av en parlamentarisk arbetsgrupp med uppdrag att granska det statliga utredningsväsendet och utforma regler för detta. Konstitutionsutskottets majoritet (betänkande nr 36) ville däremot inte vid detta tillfälle ha någon utredning om utredningsväsendet. Riksdagen diskuterade frågan den 10 november 1972 och gick på utskottsmajoritetens linje. Ännu ett nej till översyn av utredningsväsendet.

Bilaga II

Projekt som ej behöver vara SOU-kommittéer

Förteckningen upptar kommitténummer och ämnesområde ur Riksdagsberättelsen 1972 för 153 kommittéer som inte uppfyller kriterierna för den offentliga kommittén. Urvalet förklaras i början av kapitel 3.

Departements- eller verksförstärkning

C	13	Fysisk riksplanering (69)
Fi	24	Det skatterättsliga fastighetsbegreppet (66)
	31	Punktskatter (69)
	37	Omlokalisering av statlig verksamhet (69)
In	6	Låneunderlag och pantvärde för bostadslån (64)
	7	Koordinering av lokaliseringsforskning (65)
	9	Uppläggning av utredningsverksamhet i arbetsmarknadsfrågor (67)
	28	Uppläggning av fördelningsstudier (71)
S	12	Samordning av sjukvårdsplaneringen (65)

Tillfälliga ämbetsverk

C	10	Samordning vid beslutat förstatligande av exekutionsväsendet (64)
	11	Samordning rörande kommunal beredskapsplanering (67)
Fi	16	Förhandlingar i markfrågor (56)
I	9	Bereda frågor rörande mindre och medelstora företag (70)
In	19	Uttagning och överföring till Sverige av zigenare (69)

Jo	10	Lokal- och utrustningsfrågor rörande jordbrukets högskolor (65)
	17	Nationalkommittén för 1972 års FN-konferens (69)
	19	Omlokalisering av veterinärhögskolan (70)
	20	Utreda fältstation i Skara (70)
	25	Förbereda starten för Livsmedelsverket (71)
	29	Förhandlingar om finansiering av skogsforskning (71)
Ju	13	Nybyggnadsverksamhet inom kriminalvården (56)
	22	Samordning av åtgärder mot ungdomsbrottsligheten (64)
K	39	Planera flygtrafikskola (71)
S	6	Bygga ut Akademiska Sjukhuset i Uppsala (52)
	10	Statens Handikappråd (65)
	34	Förbereda arbetet för kommande styrelse för arbetarskyddsfonden (71)
U	12	Bygga ut Tekniska Högskolan i Stockholm (44)
	14	Lokal- och utrustningsfrågor rörande universitet och högskolor (64)
	19	Försöksverksamhet med television och radio i utbildningsväsendet (67)
	34	Samråd om lokaler för medicinsk teknik (69)
	39	Försöksverksamhet med vuxenutbildning (70)
	40	Förbereda inrättandet av riksinternatskolor (70)
	41	Fortsatt planering av reform beträffande den högre musikutbildningen (70)
	43	Planera och leda teknisk högskoleenhet i Luleå (70)
	52	Planera utbildningen vid Bibliotekshögskolan i Borås (71)
	55	Leda inre restaurationen av Uppsala Domkyrka m m (71)

Internationella projekt

C	15	Samarbete mellan kommuner över riksgränsen (70)
In	27	Samarbetsorgan för nordkalottfrågor (70)
Jo	27	Ny konvention mellan Norge och Sverige om renbetning (71)
Ju	16	Följder av svensk anslutning till internationell fraktkonvention (60)

17 Nordiskt samarbete om straffrätt (60)
29 Nordiskt samarbetsutskott för kriminalstatistik (66)
30 Nordisk skadeståndsutredning (66)
34 Nämnd för Europarådets kriminologiska forskningsstipendier (67)
48 Nordisk översyn av upphovsrättslagar (70)
K 12 Nordisk kommitté för trafiksäkerhetsforskning (66)
13 Nordisk kommitté för trafikekonomisk forskning (66)
16 Skandinavisk utredning om flygarbetstider (66)
20 Förbereda regeringsöverläggningar om bro över Öresund (68)
38 Nordiskt trafiksäkerhetsråd (70)
40 Nordisk kommitté för transportfrågor (71)
41 Nordisk kommitté för vägtrafiklagstiftning (71)
S 7 Nordisk utredning om samarbete beträffande livsmedelskontroll (63)
13 Nordisk kommitté för samordning av medicinalstatistiken (70)
U 30 Kontaktorgan med organisationen för europeisk rymdforskning (64)

Översyn

C 8 Göteborgs samgående med Göteborgs och Bohus län (62)
9 Gallring i landstingskommunernas arkiv (63)
12 Byggnadslagstiftningen (68)
14 Säkerhetsföreskrifter rörande hissar och rulltrappor (69)
18 Kommunallagarna (70)
Fi 17 Universitetens egendomsförvaltning (58)
18 Redovisning i skuldförbindelse mot säkerhet i fartygsinteckning av vissa fondmedel (64)
20 Tullklarering och tullkontroll (65)
22 Den statliga städningen (66)
23 Börslagstiftningen (66)
26 Ändringar i det statliga tjänste- och lönesystemet (67)

	27	Konstruktion av prisindex på byggnadsområdet (67)
	28	Traktamentsbeskattning (68)
	29	Differentierade lönekostnadspålägg (68)
	32	Tullpackhuskarlslagen (69)
	33	Klassificeringsgrunder för fast maskinanläggning (69)
	34	Ersättning till statstjänstemän som medverkar i personalutbildning (69)
Fi	36	Meritvärdet av anställning inom u-hjälp (69)
	41	Förhållandet mellan bankgiro och postgiro (69)
	47	Hundskatten (70)
	49	Beskattning av utländska artister (71)
	52	Mervärdeskatten (71)
Fö	5	Användandet av äldre militär och civilmilitär personal (63)
	6	Befälssystemet vid marinen (63)
	7	Utbildningen av värnpliktiga i specialtjänst (66)
	8	Utbildningstiden för handräckningsvärnpliktiga (66)
	9	Rekvisitions- och förfogandelagstiftningen (67)
	11	Personalfrågor vid Försvarets Materielverk (68)
	12	Befordringsförfarandet inom krigsmakten (68)
	15	Skyddsrumsbyggandet (69)
	16	Omorganisation av militärmusiken (70)
	19	Krigsmaktens förvaltningsutbildning (71)
	20	Fortsatt utveckling av försvarets planerings- och programbudgetsystem (71)
H	11	Ställande av säkerhet vid sällskapsresa till utlandet (71)
I	7	Samordning av den statliga läkemedelsproduktionen (69)
Jo	16	Den regionala fiskeriadministrationen (69)
	23	Vissa frågor rörande Sveriges Utsädesförening (71)
Ju	15	Sjölagen (58)
	19	Handläggningen av trafiköverträdelser (61)
	20	Köplagen (62)
	21	Lagstiftningen om skifte vid dödsbo (64)
	25	Kostnaderna för transporter inom kriminalvården (65)
	32	Omläggning inom rättsväsendet av rutiner för ADB (66)
	33	Publicering av författningar och internationella överenskommelsers införlivande med svensk rätt (67)

35 Handläggningen av mål angående vissa lindrigare brott (68)
44 Regeringsrättens kansliorganisation (69)
54 Konkurslagstiftningen (71)
K 7 Befordran av farligt gods på väg (64)
10 Trafik med luftkuddefarkoster (66)
11 Beredskapslagstiftning på luftfartens område (66)
15 Flygtrafikledningens organisation (66)
17 Reglerna om motorredskap (67)
18 Centralt körkortsregister (67)
19 Stängselskyldighet vid järnväg (67)
22 Typ- och registreringsbesiktning av fordon (68)
23 Behörighetskraven för sjöbefäl (69)
24 Trafikolycksfallsstatistiken (69)
30 Utbildningsplaner för ny flygtrafikledarskola (70)
31 Tekniskt operativ specifikation för radarsimulator vid ny flygtrafikledarskola (70)
33 Sjöräddningens organisation (70)
34 Författningsbestämmelserna om åtgärder i fråga om övergivna fartyg (70)
35 Mönstrings- och registreringsbestämmelserna för sjömän (70)
36 Samordning av lotsningen i göteborgsområdet (70)
S 8 Driftbokföring vid Karolinska Sjukhuset (63)
14 Fluoridering (67)
16 Ändamålsbestämmelserna för vissa av direktionen för Karolinska Sjukhusets förvaltade fonder (68)
23 Hälsovårdsinspektörsutbildningen (70)
24 Arbetarskyddslagstiftningen (70)
29 Samordning av sjukvård vid Karolinska Sjukhuset med viss annan vård (70)
32 Yrkesskadeförsäkringen (71)
33 Samarbetet mellan stat och kommun beträffande de kommunala undervisningssjukhusen (71)
U 20 Arkivfrågorna för informationsbehandlingens databärare (67)

32 Planering och samordning av restaurangverksamheten vid universiteten och högskolorna (69)
36 De praktisk-teologiska övningsinstitutens ställning (69)
37 Förfarandet vid professorstillsättning (69)
42 Följderna för musikaliska akademien av beslutade förändringar (70)
45 De obligatoriska studentsammanslutningarnas verksamhet (70)
47 Länsskolnämndsorganisationer (70)
50 Förbereda försöksverksamhet med fortbildning av journalister (71)
56 Anställningsförhållandena för icke-ordinarie lärare vid universitet och högskolor (71)

UD 2 SIDA:s organisation (70)
4 Avgångsregler inom utrikesförvaltningen (71)

Kartläggning av fakta

I 5 Kontinentalsockelns naturtillgångar (68)
8 Närförläggning av atomkraftverk (70)
10 Den grafiska industrin (70)
12 Möbelindustrin (70)
13 Installationsbranschen (70)
14 Eldistributionens och elproduktionens organisation (71)

In 11 Behovet av byggarbetskraft (67)
24 Utbyggnad och organisation av industricentra (70)
25 Internationellt vetenskapligt samarbete inom byggnads- och byggnadsmaterialindustri (70)

Jo 24 Galoppsporten (71)

Ju 14 Klientelundersökning rörande ungdomsbrottslingar (56)

K 14 Behovet av lagstiftning om oljeledningar (66)

K 25 Företagsstrukturen inom den yrkesmässiga vägtrafiken (69)

U 38 Sammanställning av uppgifter och handlingar från Tage Erlanders verksamhet som statsminister (69)

U 53 Förbereda ny översättning av Gamla Testamentet (71)
U 54 Förbereda tillsättandet av kommission för ny översättning av Nya Testamentet (71)

Ett axplock SNS-skrifter*

G. Albinsson m fl: **Blandekonomi på villovägar?** 192 sid, 1972.	Hft.	24:50
	Inb.	29:50
R. Baldwin: **Den nya protektionismen,** 275 sid, 1971.	Inb.	39:50
H. Baude: **Att söka ekonomisk litteratur,** 230 sid, 1970.	Inb.	24:65
E. Dahmén: **Sätt pris på miljön,** 94 sid, 1968.	Pocket	12:75
Fjæstad—Nowak: **Massmedia och företagen,** 396 sid, 1972.	Hft.	29:35
	Inb.	33:60
Företagets långsiktsplanering, 149 sid, 1969.	Pocket	12:75
F. Johansson: **Lag och etik för massmedier,** 350 sid, 1971.	Hft.	29:35
	Inb.	33:60
F. Johansson: **Vridet och vinklat i massmedier,** 180 sid, 1972.	Hft.	24:50
	Inb.	29:50
F. Machlup: **Kris i valutasystemet,** 212 sid, 1970.	Hft.	22:50
	Inb.	27:50
On Incomes Policy, 275 sid, 1969.	Inb.	65:—
S. Westerberg: **Den ofärdiga trafikpolitiken,** 131 sid, 1971.	Pocket	12:75

* En förteckning över SNS samtliga skrifter kan erhållas direkt från Studieförbundet Näringsliv och Samhälle, Sköldungagatan 2, 114 27 Stockholm. Tel. 08/23 25 20.

Statens Ostyriga Utredande av Göran C-O Claesson

3 000 människor i 300 kommittéer

— det är den svenska lösningen på problemet hur samhällsreformer skall arbetas fram. Regeringen tillsätter kommittéer som får förutsättningslösa direktiv och en representativ sammansättning. De arbetar självständigt och grundligt för symbolisk betalning. Till slut publiceras deras betänkanden som Statens Offentliga Utredningar — SOU — och läggs till grund för beslut av regering och riksdag.

Sådan är den svenska lösningen enligt den etablerade synen på det svenska reformmaskineriet. Denna bok talar om hur det går till i verkligheten.

Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

Distribueras av FORUM

ISBN 91-7150-134-7 (hft.)
ISBN 91-7150-135-5 (inb.)