

Offentligt utrednings- väsende

Delbetänkande av
besparingsutredningen

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2013



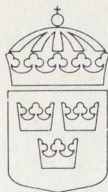
National Library
of Sweden

SOU 1976:49

Offentligt utrednings- väsende

Delbetänkande av
besparingsutredningen





Statens offentliga utredningar

1976:49

Finansdepartementet

Offentligt utredningsväsende

Delbetänkande av besparingsutredningen

Stockholm 1976

ISBN 91-38-03025-X
ISSN 0375-250X
Gotab, Stockholm 1976

Till Statsrådet och chefen för finansdepartementet

Den 3 januari 1975 bemyndigade regeringen chefen för finansdepartementet att tillkalla högst nio sakkunniga med uppdraget att utreda frågor rörande möjligheterna att göra besparingar inom statsverksamheten. Med stöd av detta bemyndigande tillkallade departementschefen den 10 januari 1975 såsom sakkunniga riksdagsledamoten Nils Berndtson, riksdagsledamoten Staffan Burenstam Linder, landshövdingen Per Eckerberg, kanslichefen Ingemar Eliasson, departementsrådet Odd Engström, riksdagsledamoten Göran Karlsson, riksdagsledamoten Axel Kristiansson, riksdagsledamoten Anna Lisa Lewén-Eliasson och riksdagsledamoten Arne Pettersson. Eckerberg utsågs att som ordförande leda utredningsarbetet.

Till ledamot efter Eliasson som entledigades den 8 februari 1976 förordnades samma dag borgarrådet Per-Olof Hanson.

Vi har antagit benämningen besparingsutredningen.

Till sekreterare förordnades den 28 april 1975 numera avdelningschefen Bo-Gunnar Fransson. Till biträdande sekreterare förordnades den 15 oktober 1975 byrådirektören Rolf Annerberg och den 1 mars 1976 byrådirektören Sture Carlsson. Som biträde vid sekretariatet har från den 1 januari 1976 tjänstgjort Kerstin Petterson.

Vårt arbete har med utgångspunkt i direktiven delats upp i två delar. Den första avser att pröva hela statsbudgetens utgiftssida utan några speciella områdesbegränsningar och därvid pröva om några statliga verksamheter kan läggas ned eller reduceras samt om några statliga transfereringsutgifter kan upphöra eller betydligt minskas. Den andra delen avser att undersöka möjligheterna att begränsa utredningsexpansionen.

Vi får härmed avlämna delbetänkandet Offentligt utredningsväsende.

Stockholm i juni 1976

Per Eckerberg

Nils Berndtson

Staffan Burenstam Linder

Odd Engström

Per-Olof Hanson

Göran Karlsson

Axel Kristiansson

Anna Lisa Lewén-Eliasson

Arne Pettersson

/Bo-Gunnar Fransson

Rolf Annerberg

Sture Carlsson

Innehåll

<i>Sammanfattning</i>	7
1 <i>Omfattning och avgränsning av utredningsuppdraget</i>	13
1.1 Uppdrag	13
1.2 Begränsning av utredningsexpansionen	13
1.3 Tidigare och pågående utredningsverksamhet avseende kommittéväsendet	14
1.4 Uppläggning av arbetet	14
2 <i>Utredningsväsendet i den politiska beslutsprocessen</i>	17
2.1 Utredningsverksamheten i samhället	17
2.2 Den politiska beslutsprocessen	18
2.3 Identifiering av problem	19
2.4 Initiering	20
2.5 Målformulering	21
2.6 Administrativ utformning.	21
2.7 Utvärdering av reformers effekter	22
3 <i>Överväganden och förslag</i>	23
3.1 Inledning	23
3.2 Rättslig reglering	23
3.3 Krav på tillsättande av utredningar	24
3.4 Val av utredningsorgan	25
3.5 Utredningsväsendets kostnader	26
3.6 Kommittéernas antal, storlek, aktivitet och verksamhetstid .	29
3.6.1 Antal	29
3.6.2 Storlek.	30
3.6.3 Aktivitet och verksamhetstid	31
3.7 Utredningsdirektiv	31
3.7.1 Inledning	31
3.7.2 Initiering	32
3.7.3 Styrning	33
3.8 Utredningsförslagens konsekvenser	36
3.8.1 Utformning av förslag.	36
3.8.2 Administrativa konsekvenser	37
3.8.3 Kostnadskonsekvenser i övrigt	37
3.8.4 Besparingar	41

3.8.5	Utvärdering	42
3.9	Avslutande synpunkter	42

Bilagor

Bilaga 1	<i>Redovisning av resultatet av enkätundersökningen</i>	43
Bilaga 2	<i>Huvuduppgifter för kommittéer tillsatta år 1975 som inte omfattas av enkätundersökningen</i>	75
Bilaga 3	<i>Exempel på formuleringar i utredningsdirektiv</i>	77
Bilaga 4	<i>Exempel på utformning av direktiv</i>	85

Sammanfattning

Besparingsutredningens uppdrag kan med utgångspunkt i direktiven kort sammanfattas i två huvudpunkter.

- Utredningen skall pröva hela statsbudgetens utgiftssida utan några speciella områdesbegränsningar och därvid pröva om några statliga verksamheter kan läggas ned eller reduceras samt om några statliga transfereringsutgifter kan upphöra eller betydligt minskas.
- Utredningen skall undersöka möjligheterna att begränsa utredningsexpansionen.

Vi har lagt upp arbetet så att dessa punkter behandlas parallellt. Vi har valt att först redovisa våra överväganden och förslag rörande möjligheterna att begränsa utredningsexpansionen.

Vi har funnit att det offentliga utredningsväsendets konstruktion i sig skapar goda förutsättningar för att på ett effektivt sätt nå resultat. Vi tänker då i första hand på utredningarnas *funktion* att tjäna som ett forum för politiska överväganden med möjlighet att politiskt förankra förslag, uppnå intressentmedverkan, förhandlingar och kompromisslösningar. Men i lika hög grad bidrar utredningarnas *arbetsformer* till resultatet, dvs. flexibilitet, självständighet och möjlighet att relativt lätt knyta personer med sakkunskap till arbetet.

Utredningsväsendet är i väsentliga avseenden ett effektivt medel att ta fram underlag för statsmakternas beslut. I många fall torde ett tillfredsställande alternativ inte kunna erbjudas. Mot bakgrund av vad som nu sagts har vi valt att lämna förslag till åtgärder som är ägnade att i så hög grad som möjligt ta tillvara utredningsväsendets positiva sidor.

En begränsning av utredningsexpansionen kan avse att färre utredningar tillsätts och att ett mindre antal sakkunniga tillkallas. En begränsning kan emellertid också enligt vår mening innefatta en påverkan på utredningsuppdragens omfattning och på utredningsresultatens kvalitet.

Åtgärder för att begränsa utredningarnas antal och storlek måste främst vidtas i samband med att krav framförs och beslut fattas om tillsättande av en utredning.

Påverkan på omfattning och resultat kan ske genom styrning i direktiven. Därvid kan preciserade krav ställas på hur resultaten skall utformas och redovisas.

Våra överväganden och förslag sammanfattas i punktform i det följande.

Krav på tillsättande av utredningar

- Att krav på nya utredningar förs fram kan hänga samman med bristande kunskap om pågående utredningsarbete. Ett sätt att begränsa antalet önskemål om särskilda utredningar är att organ som initierar utredningar, ges bättre möjlighet att informera sig om genomförd och pågående utredningsverksamhet. Detta underlättas om aktuell och systematisk information finns om pågående utredningsarbete. En möjlig väg att tillhandahålla sådan information är att komplettera kommittéberättelsen med korta lägesrapporter. Dessa bör innehålla en redogörelse för hur långt utredningsarbetet framskridit, vilka överväganden som gjorts samt hur arbetet avses att drivas vidare. En sådan åtgärd kan också rent allmänt öka kommittéberättelsens användbarhet. Vi föreslår att kommittéberättelsen försöksvis kompletteras i nämnda avseenden. Detta bör kunna ske inom ramen för de överväganden och försök som f. n. görs inom regeringens kansli angående ett nytt rapporteringssystem för kommittéväsendet.
- Ett krav på tillsättande av utredning får självfallet större tyngd om den som tagit initiativ samtidigt anger vilken kostnadsram som kan vara lämplig samt hur finansieringen skall kunna ske.

Val av utredningsorgan

- En offentlig utredning ger ett underlag för det politiska reformarbetet. Offentliga utredningar behandlar även frågor om inflytande och styrning av statsförvaltningen. Vi anser att offentliga utredningar bör anförtros sådana uppgifter där parlamentarisk medverkan och/eller medverkan från intresseorganisationer är nödvändig. Andra utredningsuppgifter bör bedrivas av andra organ än offentliga utredningar om det är möjligt att renodla uppgifterna från politiska inslag.
- I vissa fall är det emellertid ändamålsenligt att utredning sker i offentliga former, även om den fråga som utreds inte är av politisk natur. Det gäller främst när uppdraget är sådant att arbetsformen kommitté medför stora fördelar. Sådana uppdrag kan t. ex. avse områden där det finns ett mycket litet antal sakkunniga att tillgå eller där myndigheterna har motstridiga intressen.
- Ett annat undantag är utredningar med uppgifter närmast av myndighetskaraktär (delegationer, organisationskommittéer m. fl.). Uppgifter av detta slag är vanligen mer eller mindre tillfälliga och delegationen avvecklas när uppdraget avslutats. Om alternativet till att tillsätta en utredning är att bilda en ny myndighet eller att temporärt förstärka en myndighet, är ofta kommittéformen att föredra. Skälet härtill är att ett temporärt organ i regel är lättare att avveckla än en myndighet eller en del av den. Risker kan trots detta finnas för att dessa kommittéer är i verksamhet så lång tid att de i realiteten blir myndigheter. Verksamheten måste därför omprövas med jämna mellanrum.

Direktiv

- Utredningar bör alltid ges direktiv. Direktiv förbättrar möjligheterna till att styra utredningarnas arbete liksom att följa upp att arbetets resultat

stämmer överens med avsikten med utredningen.

- Det är ibland nödvändigt att flera utredningar får i uppdrag att arbeta med närliggande problem. När nya problem uppkommer inom ett område där det redan pågår utredningar kan olika alternativ prövas. I så fall kan övervägas att lägga ned en pågående utredning trots att den inte avslutat sitt arbete och låta en annan utredning ta vid. En annan möjlighet är att slå ihop utredningar. Ett tredje alternativ är att tillsätta en styrgrupp som samordnar utredningar inom samma eller angränsande områden.
- En strävan skall givetvis vara att så långt möjligt precisera uppdraget i sak. Vi är medvetna om att detta ibland kan vara svårt, t. ex. när kunskapen om det problem som skall behandlas är begränsad.
- För att ge möjlighet till styrning och uppföljning av utredningars arbete är tidsgränser värdefulla. Vi anser att frågan om tidsgränser skall prövas när utredningar tillsätts. Ibland är det inte möjligt eller nödvändigt att avgränsa uppdraget i tiden när utredningen tillsätts. Tidsgränser bör emellertid kunna anges för sittande utredningar när så blivit möjligt. Detta är särskilt betydelsefullt när resultaten av flera utredningar måste avvakta innan de politiska organen kan ta ställning. Tidsgränser medför också att förutsättningar måste skapas att snabbt komma igång med utredningsarbetet.
- Kostnadsramar ger ökade möjligheter för en utredning att komma fram till genomförbara förslag. Sådana bör därför användas i största möjliga utsträckning.
- Det bör alltid i utredningsdirektiv framhållas att alla utredningsförslag som bedöms ha ekonomiska konsekvenser skall kostnadsberäknas. Om så är möjligt bör även anges hur detta skall ske, samt om besparingsmöjligheter inom området skall övervägas. Detsamma gäller frågan om finansiering av utredningars förslag.

Konsekvenser av utredningars förslag

- Vi vill inte tillråda att utredningar generellt utmynnar i alternativa förslag. Däremot anser vi att ett förslag med fördel kan utformas med alternativa kostnadsnivåer som motsvarar olika ambitionsnivåer. I så fall bör inte endast nivåer anges som innebär befintlig kostnad och alternativ med högre kostnad. Även konsekvenser av lägre kostnadsnivåer än den nuvarande bör övervägas och redovisas.
- Vi vill understryka betydelsen av att administrativa konsekvenser redovisas i utredningsförslag.
- Vi anser att alla förslag från utredningar som har ekonomiska konsekvenser skall kostnadsberäknas. Behovet av kostnadsberäkningar skall därför prövas av alla utredningar. Resultatet av dessa överväganden bör redovisas i betänkandet.
- Det är väsentligt att utredningar så långt möjligt försöker bedöma såväl finansiella som reala konsekvenser av sina förslag. Vidare bör försök göras att bedöma vilka konsekvenser för olika grupper i samhället ett förslag har. Dessa bedömningar kan naturligtvis inte alltid kvantifieras.
- För att kunna göra kostnadsberäkningar med rimlig precision och med inte alltför stor tidsåtgång krävs normalt noggrann kännedom om upp-

byggnaden av utredningsförslaget. En sådan kännedom är i regel inte möjlig att erhålla utan att delta i själva utredningsarbetet. Kostnadsberäkningar bör göras samtidigt med övriga överväganden. För att göra detta möjligt kan flera alternativ prövas. När en utredning tillsätts skall övervägas om och hur kommittén skall tillföras ekonomisk sakkunskap. Detta kan även ske under utredningsarbetets gång. Härvid kan ett alternativ vara att utifrån preciserade förutsättningar lägga ut uppdrag på berörda fackmyndigheter eller statskontoret och riksrevisionsverket.

- En svårighet vid kostnadsberäkningar kan vara att avgöra i hur många led man skall beräkna kostnaderna. Det gäller såväl vid bedömningen av reala som finansiella kostnader. Teoretiskt sett kan man beräkna kostnaderna i ett stort antal led. En rimlig ambitionsnivå bör vara att identifiera och beräkna de direkta kostnaderna. Vad gäller de indirekta kostnaderna bör dessa när så är möjligt kvantifieras. Om detta inte är möjligt bör åtminstone försök göras att bedöma på vilket sätt och inom vilka sektorer av samhället kostnaderna uppkommer.
- Besparingar bör redovisas dels fördelade på grupper i samhället (fördelningsmässiga konsekvenser), dels fördelade på olika former av konsekvenser (reala eller finansiella).
- I allt utredningsarbete ingår som ett ofta väsentligt led att göra kartläggningar av rådande förhållanden. Den kunskap om ett område som härigenom erhålls bör också utnyttjas för att pröva möjligheterna att åstadkomma besparingar inom det aktuella området. Över huvudtaget bör det ingå som ett naturligt led i arbetet för flertalet utredningar att inom ramen för sina uppgifter också pröva möjligheterna att uppnå besparingar inom området.
- Ofta medför förslag att någon form av försöksverksamhet sätts igång. I dessa fall bör redan på förslagsstadiet redovisas hur och när en utvärdering bör ske. Även i övriga fall bör överväganden av denna natur ske.

Övrigt

- Vi har inte kunnat bedöma om kostnaderna för utredningsväsendet är rimliga. En sådan bedömning skulle förutsätta en utvärdering av utredningsväsendet där "nyttan" ställdes i relation till kostnaderna. En utvärdering av sådant slag är svår att genomföra bl. a. med hänsyn till de varierande funktioner som utredningar har.
- Frågan om upphandling och styrning särskilt av konsulter som anlitas av offentliga utredningar bör fortlöpande bevakas. Närmare föreskrifter rörande upphandlingsfrågor bör tas in i skriften "Kommittéarbete – en handbok".
- Återhållsamhet bör iakttas vad gäller förordnanden av experter.
- I olika sammanhang riktas kritik mot att personer som deltar i kommittéarbete har alltför många uppdrag. Detta skulle enligt kritiken medföra att utredningsarbetet blir lidande av att kommittéledamöterna inte har möjlighet att avsätta tillräcklig tid för utredningsarbetet. Vi har inte närmare studerat denna fråga. En bedömning av det s. k. "mångsystemet" kräver en uppfattning både om kvalifikationerna hos de personer

som berörs och om svårighetsgraden av de uppdrag som de arbetar med. Kommittéledamöter med många uppdrag har självfallet en bred erfarenhet från skilda områden. Denna erfarenhet är väsentlig för att uppnå ett gott resultat av utredningsarbetet. Det hindrar emellertid inte att kritik mot mångsyssleriet i viss utsträckning kan vara berättigad. Det bör dock ankomma på de organ som kommittéledamöterna representerar att sörja för att de personer som deltar i kommittéer inte är alltför upptagna med andra uppgifter.

1 Omfattning och avgränsning av utredningsuppdraget

1.1 Uppdrag

Besparingsutredningens uppdrag kan med utgångspunkt i direktiven kort sammanfattas i två huvudpunkter.

- Utredningen skall pröva hela statsbudgetens utgiftssida utan några speciella områdesbegränsningar och därvid pröva om några statliga verksamheter kan läggas ned eller reduceras samt om några statliga transfereringsutgifter kan upphöra eller betydligt minskas.
- Utredningen skall undersöka möjligheterna att begränsa utredningsexpansionen.

I fråga om utredningsväsendet anges i våra direktiv följande:

”Jag vill ytterligare peka på ett område, där det bör finnas förutsättningar för att på ett konstruktivt sätt angripa frågan om besparingar. Det gäller det statliga utredningsväsendet. Många av dessa utredningar har tillsatts på beställning av riksdagen. Enbart under vårsessionen år 1974 beslutade riksdagen ett femtiotal beställningar avseende frågor som skulle bli föremål för offentlig utredning eller översyn i annan ordning. Kostnaderna för utredningsväsendet har ökat starkt under efterkrigstiden. En begränsning av det statliga kommittéväsendet bör kunna ge väsentliga såväl direkta som indirekta besparingseffekter på statsutgifterna. Utredningen bör undersöka möjligheterna att begränsa utredningsexpansionen.”

1.2 Begränsning av utredningsexpansionen

En begränsning av utredningsexpansionen kan avse att färre utredningar tillsätts och att ett mindre antal sakkunniga tillkallas. Det kan också enligt vår mening innefatta en påverkan på utredningsuppdragens omfattning och på utredningsresultatens kvalitet.

Åtgärder för att begränsa utredningarnas antal och storlek måste främst vidtas i samband med att beslut fattas om tillsättande av en utredning.

Omfattning och resultat kan påverkas genom styrning i direktiven. Därvid kan preciserade krav ställas på hur resultaten skall utformas och redovisas.

1.3 Tidigare och pågående utredningsverksamhet avseende kommittéväsendet

Det statliga kommittéväsendet har under årens lopp varit föremål för ett stort antal undersökningar och förslag. Den senaste genomgången gjordes inom regeringens kansli och redovisas i Rapport om utredningsväsendet (Ds Ju 1975:14). Rapporten innehåller förutom förslag till reformer rörande kommittéväsendet även en förteckning över tidigare förslag. Dessa kommer därför inte att beröras.

Några av de konstateranden som görs i rapporten kan sammanfattas på följande sätt:

- Den politiskt betonade ledningen av utredningsväsendet bör inte centraliseras inom regeringens kansli. Ej heller bör ett centralt utredningsinstitut eller utredningskansli med fast anställda sekreterare inrättas.
- Man avråder från att framläggandet av alternativa lösningar mera allmänt görs till ett mål för utredningsarbetet.
- Det är inte lämpligt att offentliggöra och formellt remissbehandla direktivutkast.
- Vissa service- och samarbetsfrågor bör övervägas av tjänstemän i regeringskansliet.
- En ny kommittéförordning bör utarbetas, med bl. a. vissa föreskrifter om befogenheter som tillkommer olika medverkande i kommittéarbetet.
- Uppläggningsen av utredningsarbetet bör ägnas större uppmärksamhet vid direktivens tillkomst. En modell som förefaller ha flera förtjänster går ut på att utredningen efter relativt kort tid i en offentlig PM presenterar några alternativ till lösning av utredningsuppgiften. Sådan remissbehandling eventuellt har ägt rum, kan tilläggsdirektiv ges. I dessa, liksom i de ursprungliga direktiven, kan ställas upp tidsramar för arbetet. Metoden gör det möjligt att realiter dela upp direktivskrivningen i etapper.
- Kommittéerna bör i högre grad än hittills sträva efter ett koncentrerat skrivsätt.

I maj 1975 tillsattes inom regeringskansliet två arbetsgrupper för att pröva vissa frågor om service åt kommittéerna och angränsande frågor.

Den ena arbetsgruppen har haft till uppgift bl. a. att utarbeta en handbok för kommittésekreterare och annan kommittépersonal. En sådan handbok publicerades i maj 1976 (Ds Ju 1976:6).

Den andra gruppen behandlar de administrativa sidorna av kommittéarbetet. Bland dessa ingår behovet av registrering av och information om kommittéfakta av skilda slag, riktlinjer för lokalförsörjning m. m.

De överväganden som redovisats i och i anslutning till "Rapport om utredningsväsendet" har medfört vissa förändringar i 1976 års kommittéberättelse samt i direktiven till några utredningar.

1.4 Uppläggning av arbetet

En utgångspunkt för vårt arbete är att offentliga utredningar endast bör tillsättas när det är nödvändigt med hänsyn till uppgiftens art. För att kunna

bedöma om så är fallet krävs en uppfattning om när utredningsväsendet är effektivt.

Denna effektivitet kan ses ur åtminstone två synvinklar. Det gäller dels om själva utredningsarbetet fungerar väl dels om de förslag utredningarna för fram är relevanta med hänsyn till de problem som man har haft att behandla.

Vi har inte närmare behandlat frågan om hur själva utredningsarbetet går till. Vi har valt att huvudsakligen behandla frågor som syftar till att göra utredningars förslag mer genomarbetade. Därigenom bör ett bättre underlag skapas för det politiska beslutsfattandet. Vi har därför inriktat oss på att behandla kommittéernas funktioner i det politiska systemet, egenskaper hos direktiv och tilläggsdirektiv samt hur kostnadskonsekvenser m. m. av förslag behandlas av kommittéerna.

Vi genomförde under november–december 1975 en enkätundersökning riktad till då pågående utredningar. Syftet härmed var tvåfaldigt. För det första ville vi få en uppfattning om utredningsväsendet i stora drag som grundval för överväganden och förslag. För det andra önskade vi få en uppfattning om vilka utgiftsanspråk som i framtiden kommer att ställas på staten som ett resultat av utredningars förslag. Resultatet av enkätundersökningen redovisas i bilaga 1.

Betänkandet har lagts upp på följande sätt. Först redogörs för utredningsväsendets roll i den politiska beslutsprocessen (kapitel 2). Därefter redovisas våra överväganden och förslag (kapitel 3).

Vårt uppdrag har enligt direktiven avgränsats till att avse det offentliga utredningsväsendet. Med offentlig utredning avses här utredning som finns upptagen i kommittéberättelsen. Begreppsmässigt använder vi termerna kommitté och utredning som synonymer.

2 Utredningsväsendet i den politiska beslutsprocessen

2.1 Utredningsverksamheten i samhället

I det följande görs ett försök att beskriva utredningsväsendets roll i den politiska beslutsprocessen. Offentliga utredningar är i verksamhet i flera delar av denna process, från identifieringen av ett visst problem i samhället till utvärderingen av effekterna av de åtgärder som vidtagits med anledning av ett problem.

Vi har i enlighet med direktiven i första hand behandlat de offentliga utredningarna. Utredningsverksamhet av betydelse för den politiska beslutsprocessen i vid bemärkelse förekommer emellertid inom ett stort antal organ utanför det offentliga utredningsväsendet. Det gäller myndigheter, organisationer, större företag m. fl.

Utredningsverksamheten i samhället kan bl. a. delas in i följande kategorier: Utredningar inom den statliga sektorn, intressebetonade utredningar samt samrådsorgan. Samrådsorganen har ofta tillsatts av statsmakterna, men är i regel inte av permanent karaktär.

Några av de institutioner som bedriver utredningsverksamhet är:

Utredningar inom den statliga sektorn (i huvudsak)	Samrådsorgan	Intressebetonade utredningar
Offentliga utredningar	Delegationer	Politiska partier
Departement	Beredningar	Intresseorganisationer
Centrala myndigheter	Nämnder	Fackliga organisationer
Regionala myndigheter	Råd	Svenska kommunförbundet
Lokala myndigheter	Offentliga utredningar	Kommuner
JO, JK, KO, NO		Landstingsförbundet
Stiftelser och fonder (t. ex. Norrlandsfonden)		Landsting
Internationella organ (t. ex. OECD)		Svenska Bankföreningen
Forskningsorgan (t. ex. statens institut för byggnadsforskning)		Svenska Sparbanksföreningen
Universitet, högskolor		Banker
		Handelskamrar
		Företagareföreningar
		Företag

Utredningsverksamhet inom institutioner som politiska partier, intresseorganisationer, kommuner och företag m. fl. syftar i första hand till att stödja den egna verksamheten genom opinionspåverkan eller på andra sätt.

Utredningsverksamhet inom departement och myndigheter m. fl. har en delvis annorlunda karaktär. Vanligen är denna initierad och i viss mån styrd av statsmakterna. Resultaten av denna typ av utredningsarbete remissbehandlas ofta. Det medför att ett stort antal synpunkter bildar underlag för beslut.

Samrådsorganen fyller en väsentlig roll i fråga om att jämka samman intressen. Deras uppgifter är ofta av förhandlingskaraktär. Eftersom samhället har blivit allt mer komplicerat och specialiseringen ökat har vidare behovet av överblick blivit större, vilket också motiverat inrättande av samrådsorgan. Samrådsorganen benämns ofta delegationer, beredningar, nämnder eller råd. Ett stort antal av de offentliga utredningarna fyller likartade funktioner.

Det kan således konstateras att de offentliga utredningarna endast är en mindre del av det totala utredningsväsendet.

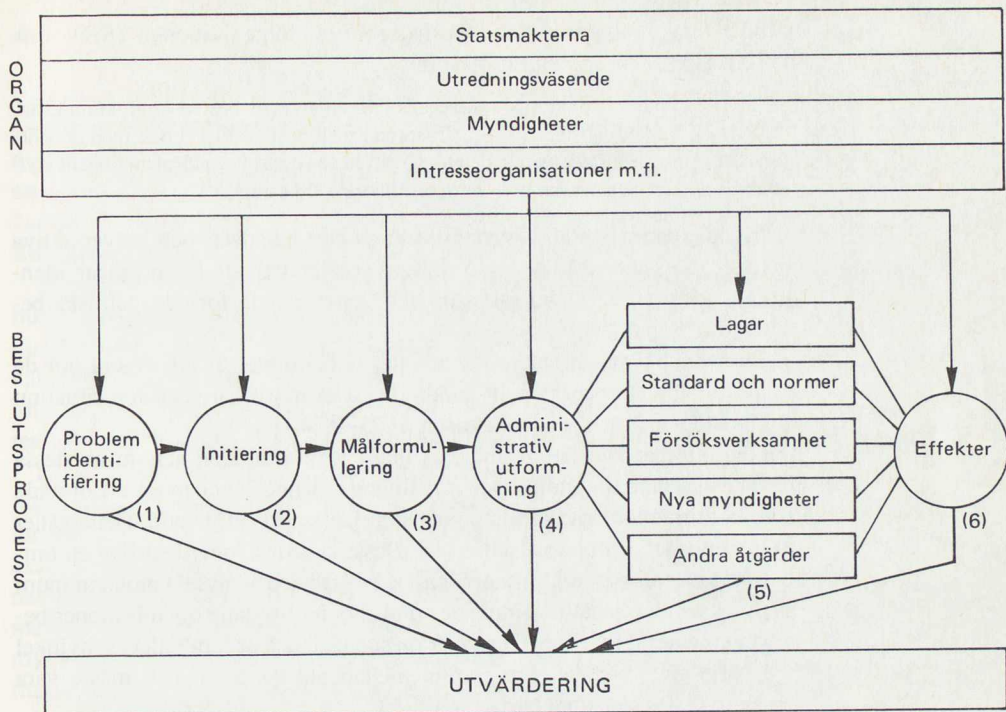
2.2 Den politiska beslutsprocessen

I det följande beskrivs utredningsväsendet med utgångspunkt i den politiska beslutsprocessen. Processen kan kortfattat sammanfattas på följande sätt.

1. Ett problem av något slag uppkommer i samhället och identifieras. Problemet kan identifieras t. ex. av enskilda individer, statsmakterna, myndigheter, intresseorganisationer och massmedia.
2. Identifieringen kan medföra att en förändring initieras. Det är vanligen i detta skede som utredning tillsätts. Initiativ till utredningar kan tas av statsmakterna, myndigheter etc.
3. Mål formuleras för de åtgärder som skall lösa problemet. Förslag till formuleringar av mål kan utarbetas av utredningar. Beslut om målen fattas av riksdag och regering.
4. Med utgångspunkt i målen utarbetas en viss administrativ utformning. Detta kan ske på olika sätt. Exempel härpå är att lagar, standard och normer utfärdas och försöksverksamhet påbörjas samt nya myndigheter skapas. Förslag till administrativ utformning utarbetas ibland av utredningar.
5. Tillämpning sker.
6. Verksamheten ger upphov till vissa effekter.

För att få till stånd en omprövning av statsutgifterna måste en utvärdering ske av den bedrivna verksamhetens effekter. Utvärderingsbegreppet är inte entydigt. Utvärdering kan t. ex. innebära att man jämför effekterna av en verksamhet med det problem som identifierats eller med de mål som formulerats för att komma tillrätta med problemet. Utvärdering i skilda former sker i viss utsträckning i nuläget.

Det synsätt som vi här kortfattat redogjort för åskådliggörs i figur 1. Siffrorna i figuren anknyter till punkterna ovan. I det följande fördjupas diskussionen kring utredningars roll i den politiska beslutsprocessen.



Figur 1 Den politiska beslutsprocessen.

2.3 Identifiering av problem

Förslag om utvidgning av offentlig verksamhet eller ändringar i befintlig sådan har ofta som utgångspunkt att något problem konstaterats i samhället. Det kan vara fråga om ett område som tidigare inte uppmärksammats, såsom asbestproblematiken, eller tekniska brister i en genomförd reform såsom t. ex. i tandvårdsförsäkringens utformning.

Information om förhållanden i samhället kommer till statsmakternas kännedom på olika sätt. Det kan ske via politiska partier, myndigheter, intresseorganisationer och massmedia. Härtill kommer utredningar som löpande bevakar ett visst område, t. ex. delegationen för jämställdhet mellan män och kvinnor.

De enskilda myndigheterna har enligt allmänna verkstadgan (1965:600) en skyldighet att bevaka sitt verksamhetsområde och rapportera till regeringen om väsentliga förändringar sker. I allmänna verkstadgan sägs härom:

”myndigheten skall inom sitt verksamhetsområde följa utvecklingen inom landet samt, såvitt möjligt, i de andra nordiska länderna och utlandet i övrigt. Myndigheten skall vidtaga eller hos Kungl. Maj:t föreslå de författningsändringar eller andra åtgärder som äro påkallade eller i övrigt lämpliga.”

Myndigheternas verksamhet vad gäller att identifiera och analysera förändringar – deras ”marknadsuppsikt” – kan givetvis variera både i djup och kvalitet. En diskussion som kan illustrera detta förs i riksrevisionsverkets

(RRV) rapport avseende den bostadspolitiska organisationen (RRV dnr 1972:1282). Där sägs bl. a. följande:

"Styrinstrument har successivt utvecklats för att styra en bostadsproduktion kvantitativt och fördelningsmässigt på en marknad med bostadsbrist. I och med de stora förändringar som bostadsmarknaden undergått har bostadsbyggnadsplaneringens styreffekter avtagit och spelar inte samma roll som tidigare."

Myndigheternas marknadsuppsikt är av stor betydelse och kräver aktiva insatser. Dessutom är det naturligtvis nödvändigt att förändringar identifieras även på de andra sätt som sker inom ramen för den politiska beslutsprocessen.

En svårighet när problem i samhället uppkommer är att avgöra om de är av tillfällig eller permanent karaktär. Ett exempel härpå är den situation som rådde vid den s. k. oljekrisen 1973–1974.

Förändringar kan lättare initieras inom vissa områden genom att dessa bevakas hårdare än andra. Det kan finnas organisationer inom ett område som kontinuerligt bevakar detta och som har starkt inflytande. Detta gäller exempelvis arbetsmarknadspolitiken. Dessa organisationer bedriver en omfattande utredningsverksamhet för att kartlägga och analysera problem inom sitt verksamhetsområde. Krav som framförs från sådana organisationer behöver emellertid inte vara de som är mest angelägna ur samhällets synvinkel vid varje givet tillfälle. Prioritering mellan olika krav är och måste vara en uppgift för statsmakterna.

Här kan tilläggas att myndigheter kan uppleva sin roll vara att företräda vissa gruppers intressen även om detta inte alltid är formellt föreskrivet. Det torde i många fall vara naturligt att myndigheterna kan komma att identifiera sig med de grupper som deras verksamhet i första hand är till för. I Daniel Tarschys/Maud Eduards bok *Petita* (Publica 1975) belyses delvis detta förhållande på följande sätt:

"När myndigheterna med givna resurser inte kan tillfredsställa alla de förväntningar som riktas mot dem underrättar de överordnade instanser om sina svårigheter och ger därmed röst åt det missnöje som kan finnas hos allmänheten. I *petitamaterialet* "aggregeras" en avsevärd del av konsumenternas efterfrågan på offentliga tjänster."

2.4 Initiering

När ett problem i samhället har identifierats är nästa steg mot en åtgärd att något slags handlande initieras. Detta kan ske på olika sätt; initiering via de myndigheter som har att bevaka ett samhällsområde och via andra institutioner såsom organisationer o. d. Utredningsväsendet har inte någon mer betydande roll härvidlag.

Myndigheternas initierande funktion är väsentlig. Den rör en del av myndigheternas roll i den politiska beslutsprocessen. Det underlag som kommer fram genom att myndigheterna följer samhällsutvecklingen är betydelsefullt som underlag för beslut om vidare åtgärder. Om underlaget är utförligt och väl underbyggt underlättas senare utredningsarbete. Det kan också förekomma att ytterligare utredning blir onödig.

2.5 Målformulering

I de fall när initiering inte skett genom riksdag eller regering avslutas initieringsfasen när problemet når statsmaktsnivån. Därvid kan den bedömningen göras att det underlag som finns är tillräckligt för att direkt vidta en åtgärd eller att problemet är så akut att åtgärder omedelbart måste vidtas. I andra fall finns både anledning och möjlighet att överväga frågan ytterligare. En möjlig åtgärd är därvid att tillsätta en utredning.

Med ledning av de direktiv som utredningar fått kan i viss mån bedömas hur de problem sett ut som utredningarna skall bidra till att lösa. Vissa utredningar har ålagts mycket omfattande uppgifter. De skall t. ex. på grundval av en viss problembeskrivning utforma förslag till målformulering, administrativ utformning, nya eller ändrade författningar och beräkningar av resursanspråk. 1972 års pressutredning är ett exempel på detta.

De förslag till mål som utarbetas av bl. a. utredningsväsendet och som fastställs av statsmakterna kan utformas på olika sätt. Ofta är målen vagt formulerade. Vidare anges i regel inte när målen skall uppnås eller mera exakt vilka effekter på kortare och längre sikt man önskar uppnå. Den närmare preciseringen av innebörden i målen liksom i viss mån avvägningen mellan medlen för att uppnå dem är emellertid i princip de tillämpande myndigheternas uppgift. Således skall myndigheterna, enligt utfärdade pe-titaanvisningar, inleda sin anslagsframställning med en genomgång av de mål och riktlinjer för verksamheten som uppställts av statsmakterna, de preciseringar myndigheten gjort samt de förslag till nya eller ändrade mål och riktlinjer som myndigheten önskar framföra.

Att målen är vagt formulerade behöver inte vara en nackdel. Avsikten kan vara att formulera mål som har relevans för längre tid och där förändringar i utvecklingen kan mötas med förändringar i sammansättningen av de medel som används.

Målen kan naturligtvis ändras över tiden. Ett exempel på detta är målet för sysselsättningspolitiken. I sysselsättningsutredningens betänkande Arbete åt alla, SOU 1975:90, sägs i detta sammanhang att innebörden av full sysselsättning förskjutits i en riktning som bättre täcks av uttrycket arbete åt alla. Detta innebär en höjning av ambitionsnivån.

Statsmakternas beslut om nya eller ändrade mål grundas på ett omfattande förberedelsearbete. Det offentliga utredningsväsendet fyller här väsentliga uppgifter.

2.6 Administrativ utformning

När mål eller förslag till mål utarbetas finns förutsättningar för att överväga hur målen skall förverkligas administrativt. Detta kan ske genom att man skapar nya myndigheter eller lagar. I andra fall kan det röra sig om marginella förändringar.

Offentliga utredningar utarbetar ofta förslag till administrativ utformning. Detta sker i regel som ett led i en mer omfattande uppgift.

2.7 Utvärdering av reformers effekter

Med utvärdering avses ofta att man jämför effekterna eller konsekvenserna av en viss åtgärd med syftet med den. Utvärdering kan även anses omfatta jämförelser mellan olika led i den politiska beslutsprocessen. En verksamhets effekter kan således ställas mot de problem som man avsåg lösa eller mot målformuleringen, den administrativa utformningen etc. Utvärdering innebär en prövning av det befintliga och en impuls till förändringar. Vi vill understryka att genom en systematiskt bedriven utvärdering skapas förutsättningar för omprioriteringar och besparingar.

Vissa former av utvärdering är av renodlat politisk natur, t. ex. om de mål som fastställs är relevanta med hänsyn till de problem som finns i samhället. För andra slag av utvärdering finns det särskilda resurser. Som exempel kan nämnas riksrevisionsverket, som bedriver förvaltningsrevision. Viss utvärdering sker inom utredningsväsendet.

3 Överväganden och förslag

3.1 Inledning

Våra överväganden och förslag görs med utgångspunkt i det synsätt som vi redogjort för i avsnitt 2, dvs. utredningsväsendets roll i den politiska beslutsprocessen.

Våra överväganden utmynnar i förslag till att begränsa utredningsexpansionen. Som vi nämnt inledningsvis kan detta avse såväl en begränsning av utredningarnas antal och storlek som påverkan på omfattning och resultat av utredningarnas arbete.

Åtgärder för att begränsa utredningarnas antal och storlek måste främst vidtas i samband med att krav framförs och beslut fattas om att tillsätta en utredning. Detta utvecklas i avsnitt 3.3 och 3.4.

Påverkan på omfattning och resultat kan ske dels genom styrning i direktiven, dels genom att krav ställs på hur resultaten skall utformas och redovisas. Detta behandlas i avsnitt 3.7 och 3.8. Som underlag för dessa ställningstaganden behandlas vidare utredningsväsendets omfattning och kostnader. Avslutningsvis görs en sammanfattande bedömning av det offentliga utredningsväsendet.

3.2 Rättslig reglering

I "Rapport om utredningsväsendet" anges att verksamheten inom det statliga kommittéväsendet är ett led i beredningen av regeringsärenden. En kommitté (sakkunnig) kan sägas vara en fristående utredningsapparat, tillfälligt tillsatt för en viss fråga.

Den rättsliga regleringen av kommittéväsendet sker i kommittéförordningen (1976:119) samt i kommittékungörelsen jämte anvisningar (1946:344, ändrad senast 1976:120). Kommittéernas funktion i den politiska beslutsprocessen är däremot inte närmare reglerad.

I detta sammanhang yttrade statsrådet och chefen för justitiedepartementet i prop. 1973:90 bl. a. följande:

"Jag delar den uppfattning som kommit till uttryck i grundlagberedningens betänkande och som innebär att formerna för det utredningsarbete som föregår regeringens avgöranden inte skall grundlagfästas utöver vad som sker genom de föreslagna reglerna om remissförfarande. Liksom grundlagberedningen finner jag därför inte anledning att i detta sammanhang gå närmare in på de frågor om det fristående

utredningsväsendet som aktualiserats i riksdagen. Rent allmänt vill jag emellertid framhålla att det förhållandet att regeringen måste bära det slutliga ansvaret för utformningen av och innebörden i de förslag som läggs fram för riksdagen bör föra med sig att det ytterst får ankomma på regeringen att avgöra hur den utredning bör bedrivas som anses behövlig som grundval för förslagen. På regeringen får alltså ligga att avgöra sådana frågor som om utredning skall ske genom en särskild kommitté eller anförtros annan från departementen fristående utredningsman och vidare att ange de riktlinjer efter vilka arbetet i så fall skall bedrivas. Jag vill emellertid ta tillfället i akt att som min åsikt deklarera att utredning genom parlamentariskt sammansatta kommittéer är ett utomordentligt värdefullt inslag vid beredningen av lagstiftningsfrågor och andra likartade viktigare ärenden. Liksom hittills bör denna utredningsform utnyttjas i betydande omfattning."

Som framgår har det inte ansetts nödvändigt att närmare reglera utredningsväsendets uppgifter. Orsaken till detta är bl. a. att utrymme måste finnas för flexibilitet med hänsyn till det stora antalet olikartade frågor som kan bedömas böra bli föremål för utredning.

3.3 Krav på tillsättande av utredningar

Den första fråga som ställs vid överväganden om tillsättande av utredningar är naturligtvis om utredningen över huvudtaget är nödvändig. Vissa frågor kan vara av den arten att de kan behandlas vid befintliga myndigheter eller inom ramen för det löpande arbetet i regeringens kansli.

Det är ofta svårt att ange vem som ursprungligen tagit upp en fråga som bedöms böra bli föremål för utredning. Frågan kan kanaliseras genom flera organ samtidigt, t. ex. riksdag, myndigheter och intresseorganisationer.

Att krav på nya utredningar förs fram kan hänga samman med bristande kunskap om pågående utredningsarbete. Ett sätt att begränsa antalet önskemål om särskilda utredningar är att organ som initierar utredningar, ges bättre möjlighet att informera sig om genomförd och pågående utredningsverksamhet. Detta underlättas om aktuell och systematisk information finns om pågående utredningsarbete. En möjlig väg att tillhandahålla sådan information är att komplettera kommittéberättelsen med korta lägesrapporter. Dessa bör innehålla en redogörelse för hur långt utredningsarbetet framskridit, vilka överväganden som gjorts samt hur arbetet avses att drivas vidare. En sådan åtgärd kan också rent allmänt öka kommittéberättelsens användbarhet samt också verka pådrivande på arbetet i kommittéerna. Vi föreslår att kommittéberättelsen försöksvis kompletteras i nämnda avseenden. Detta bör kunna ske inom ramen för de överväganden och försök som f. n. görs inom regeringens kansli angående ett nytt rapporteringssystem för kommittéväsendet.

De direkta kostnaderna (sättning, tryckning osv.) för en sådan komplettering av kommittéberättelsen kan beräknas till ca 25 000 kr./år. Därtill uppkommer indirekta kostnader, främst inom kommittéerna för den tid det tar att utarbeta dessa redogörelser. Dessa kostnader kan inte närmare beräknas.

För att möjliggöra prövning av om en begärd utredning är nödvändig måste det framlagda underlaget vara så fylligt som möjligt. Självfallet får

ett krav på tillsättande av utredning större tyngd om den som tagit initiativ samtidigt anger vilken kostnadsram som kan vara lämplig samt hur finansieringen skall kunna ske.

3.4 Val av utredningsorgan

Statlig utredningsverksamhet bedrivs av olika organ och i olika former. Några sådana är:

- offentlig utredning med parlamentariker/företrädare för intresseorganisationer
- offentlig utredning utan parlamentariker m. fl.
- departemental arbetsgrupp
- myndighet som berörs av frågan
- myndighet samt utomstående expertis
- myndighet samt fristående sekreterare
- universitet och högskolor
- forskningsinstitut.

Om utredningar som nu bedrivs inom ramen för det offentliga kommittéväsendet i stället skulle bedrivas i andra former måste vissa villkor kunna uppfyllas:

- frågan måste belysas på ett kvalitativt likvärdigt sätt
- om utredningar läggs på myndigheter bör detta kunna ske utan större resurstillskott
- möjligheterna att genomföra förslagen får inte minska
- arbetet får inte ta längre tid
- styrningsmöjligheterna måste vara likvärdiga.

Mot bakgrund av dessa villkor diskuteras i det följande några typer av utredningar – som nu i stor utsträckning bedrivs inom kommittéväsendet – som alternativt skulle kunna anförtros annan instans.

En offentlig utredning ger ett underlag för det politiska reformarbetet. Offentliga utredningar behandlar även frågor om inflytande och styrning av statsförvaltningen. Exempel på det senare utgör budgetutredningen.

Vi anser att offentliga utredningar bör anförtros sådana uppgifter där parlamentarisk medverkan och/eller medverkan från intresseorganisationer är nödvändig. Andra utredningsuppgifter bör bedrivas av andra organ än offentliga utredningar om det är möjligt att renodla uppgifterna från politiska inslag.

I vissa fall är det emellertid ändamålsenligt att utredningar sker i offentliga former, även om den fråga som utreds inte är av politisk natur. Det gäller främst när uppdraget är sådant att arbetsformen kommitté medför stora fördelar. Sådana uppdrag kan t. ex. avse områden där det finns ett mycket litet antal sakkunniga att tillgå eller där myndigheter har motstridiga intressen.

Ett annat undantag avser utredningar med uppgifter närmast av myndighetskaraktär (delegationer, organisationskommittéer m. fl.). Uppgifter av detta slag är vanligen mer eller mindre tillfälliga och organen avvecklas

när uppdraget avslutats. Om alternativet till att tillsätta en utredning är att bilda en ny myndighet eller att temporärt förstärka en myndighet, är ofta kommittéformen att föredra. Skälet härtill är att ett temporärt organ i regel är lättare att avveckla än en myndighet eller en del av den. Risker kan trots detta finnas för att dessa kommittéer är i verksamhet så lång tid att de i realiteten blir myndigheter. Verksamheten måste därför omprövas med jämna mellanrum.

En viss kritik brukar riktas mot parlamentariskt inslag i kommittéer. Innebörden i kritiken är att de kompromisser som sker i kommittéer döljer motsättningarna mellan olika intressen. Därigenom minskas möjligheterna att föra en politisk debatt där alternativlösningar ställs mot varandra.

Denna fråga behandlas bl. a. i "Rapport om utredningsväsendet". Där sägs bl. a. att det förhållandet att en utredning har parlamentariskt inslag inte behöver betyda att meningsskiljaktigheter mellan de politiska partierna uteblir ens när kommittén presenterar ett enhälligt förslag. I åtskilliga frågor har nämligen partiernas företrädare inga bundna mandat. Vidare framförs att det inte är ovanligt att en utredning verkligen finner en lösning som i det väsentliga tillgodoser de företrädas partiernas synpunkter och som alltså inte innebär en kompromiss i den bemärkelsen att partierna frånfaller någon för dem mera anlägen ståndpunkt. Slutligen sägs att om partirepresentanterna inom en kommitté inte kan enas, föreligger ändå den fördelen av kommittékonstruktionen att partiernas ståndpunkter klargörs på ett relativt tidigt stadium. Detta gagnar den offentliga politiska debatten.

Om man med utgångspunkt i enkätundersökningen (bilaga 1) ser till vilka huvuduppgifter offentliga utredningar har är det vissa som förekommer relativt sparsamt. Sålunda förekommer relativt sällan utredningar som har att utvärdera reformer eller andra genomförda åtgärder. Förekomsten av olika slag av huvuduppgifter för utredningar som tillsatts år 1975 och inte omfattas av enkätundersökningen framgår av bilaga 2.

3.5 Utredningsväsendets kostnader

I konstitutionsutskottets granskningsbetänkande 1975 (KU 1975:12) redovisas utvecklingen av kommittéanslagen under ett antal år. Den bild av kostnadsutvecklingen som där anges redovisas på följande sätt:

1949/50	5,5 milj. kr.
1959/60	9,0
1964/65	23,2
1969/70	55,9
1973/74	79,3

Vi har med utgångspunkt i 1975 och 1976 års kommittéberättelser analyserat kommittékostnaderna främst med avseende på hur kostnaderna förändrats och hur förskjutningar skett mellan olika typer av kostnader. I tabell 1 och 2 redovisas kostnaderna för budgetåren 1973/74 och 1974/75.

Tabell 1 Kostnader på kommittéanslaget budgetåret 1973/74 fördelade på respektive departement och kostnadsslag (tkr.)

Departement	Lön m. m.	Dag- arvoden	Rese- ersätt- ning	Tryck- ning	Konsul- tatio- ner	Övriga admin. utgif- ter	Bidrag till myndig- het m. m.	Summa
Justitie	6 040	1 495	541	403	884	534	15	9 912
Utrikes	272	77	51	7	14	12	298	731
Försvars	1 812	403	162	42	253	124		2 796
Social	3 918	1 243	377	2 643	291	156	3 134	11 762
Kommunikations	2 709	1 189	360	100	916	206	224	5 704
Finans	3 294	1 688	354	435	1 031	173	255	7 230
Utbildnings	8 528	2 698	1 198	1 307	1 715	1 272	3 060	19 778
Jordbruks	1 689	1 331	246	262	629	330	497	4 984
Handels	774	334	44	88	769	36	100	2 145
Arbetsmarknads	2 766	836	334	360	437	256	271	5 260
Bostads	1 823	621	204	195	687	91	137	3 758
Industri	2 806	965	264	208	2 410	176	-465	6 364
Kommun	976	211	133	1	282	330	50	1 983
Summa	37 407	13 091	4 268	6 051	10 318	3 696	7 576	82 407

Tabell 2 Kostnader på kommittéanslaget budgetåret 1974/75 fördelade på respektive departement och kostnadsslag (tkr.)

Departement	Lön m. m.	Dag- arvoden	Rese- ersätt- ning	Tryck- ning	Konsul- tatio- ner	Övriga admin. utgif- ter	Bidrag till myndig- het m. m.	Summa
Justitie	7 895	2 008	618	1 558	1 090	572	500	14 241
Utrikes	417	191	71	16		68	4	767
Försvars	2 122	712	300	129	25	178		3 466
Social	5 352	1 239	542	534	599	255	1 817	10 338
Kommunikations	3 370	1 361	427	481	887	164	25	6 715
Finans	4 270	1 860	371	559	2 086	51	130	9 327
Utbildnings	8 544	1 867	1 137	2 802	362	680	2 268	17 660
Jordbruks	1 834	1 473	324	421	1 306	37	3 076	8 471
Handels	1 598	565	153	105	792	32	165	3 410
Arbetsmarknads	3 125	1 017	428	1 156	794	240	615	7 375
Bostads	1 795	380	184	429	1 212	160	-445	3 715
Industri	2 794	876	393	1 220	7 142	254	5 489	18 168
Kommun	1 045	365	164	583	6	9	17	2 189
Summa	44 161	13 914	5 112	9 993	16 301	2 700	13 661	105 842

Som framgår av tabell 1 uppgick de totala kommittékostnaderna budgetåret 1973/74 till drygt 82 milj. kr. Detta är något mer än KU angett för samma budgetår. Skillnaden förklaras sannolikt av att i kommittéberättelsen tas upp vissa kostnader som inte bestrids över kommittéanslagen.

Budgetåret 1974/75 uppgick, som framgår av tabell 2, de totala kommittékostnaderna till närmare 106 milj. kr. Detta innebär en ökning från föregående budgetår med ca 22 procent.

Tabell 3 Kostnadsslagen i procent av de totala kostnaderna

Budgetår	Löner	Dag-arvoden	Rese-ersätt-ning	Tryck-ning	Konsul-tatio-ner	Övriga admin. utgif-ter	Bidrag till myndig-het m. m.	Summa
1973/74	45,4	15,9	5,2	7,3	12,5	4,5	9,2	100,0
1974/75	41,7	13,2	4,8	9,4	15,4	2,6	12,9	100,0
Förändrad andel i procent	- 3,7	- 2,7	- 0,4	+2,1	+ 2,9	-1,9	+ 3,7	0

Ökningen faller främst på kostnadsslagen löner, konsultationer, tryckning och bidrag till myndigheter. Som framgår av tabell 3 ovan har tryckning, konsultationer och bidrag till myndigheter ökat sin andel av totalkostnaden under det att löneandelen minskat.

Kostnaderna för tryckning budgetåret 1973/74 uppgår till drygt 6 milj. kr. Härav faller ca 2,5 milj. kr. på arbetsgruppen rörande social information som har till uppgift att ge ut socialkatalogen. Eftersom katalogen inte ges ut årligen belastar någon motsvarande kostnad inte budgetåret 1974/75. Med hänsyn tagen härtill är förändringen av kostnaderna för tryckning betydligt större än vad som framgår av tabellerna.

Utnyttjandet av externa resurser har ökat kraftigt. Kostnaderna för konsultationer ökade således med ca 37 procent och bidragen till myndigheter m. m. ökade med ca 45 procent under de båda budgetåren. Över 50 procent av den totala ökningen av kommittékostnaderna kan hänföras till dessa kostnadsslag.

Resultatet av enkätundersökningen tyder på att ett flertal utredningar utnyttjar eller avser att utnyttja externa resurser i form av myndigheter, universitet och högskolor eller konsultföretag.

Både vad angår konsultationer och bidrag till myndigheter m. fl. svarade industridepartementets kommittéer för större delen av förändringen. Huvuddelen av denna ökning hänför sig dock till bidrag till statens vattenfallsverk för utlägg för elransoneringsnämndens verksamhet vilket är att beteckna som en tillfällig uppgift.

Mot bakgrund av att utnyttjandet av externa resurser tenderar till att öka föreslår vi att frågan om upphandling och styrning särskilt av konsulter fortlöpande bevakas. Närmare föreskrifter rörande upphandlingsfrågor bör tas in i skriften "Kommittéarbete - en handbok".

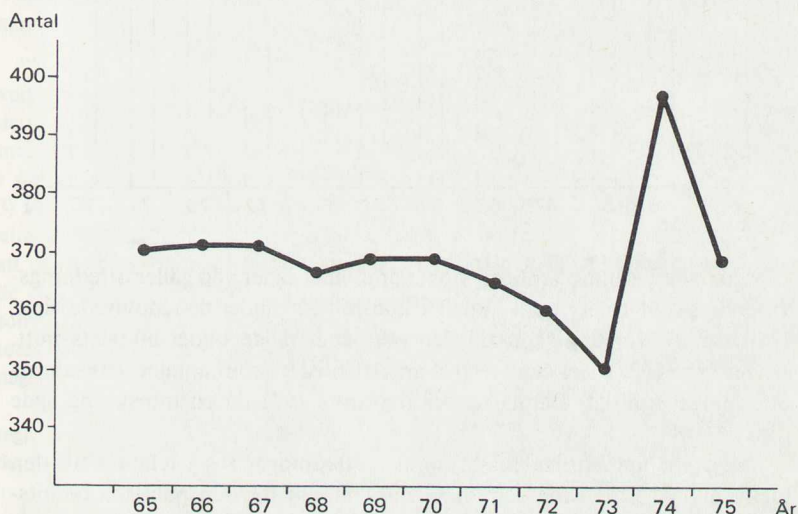
Vi har inte kunnat bedöma om kostnaderna för utredningsväsendet är rimliga. En sådan bedömning skulle förutsätta en utvärdering av utredningsväsendet där "nyttan" ställdes relation till kostnaderna. En utvärdering av sådant slag är svår att genomföra bl. a. med hänsyn till de varierande funktioner som utredningar har.

3.6 Kommittéernas antal, storlek, aktivitet och verksamhetstid

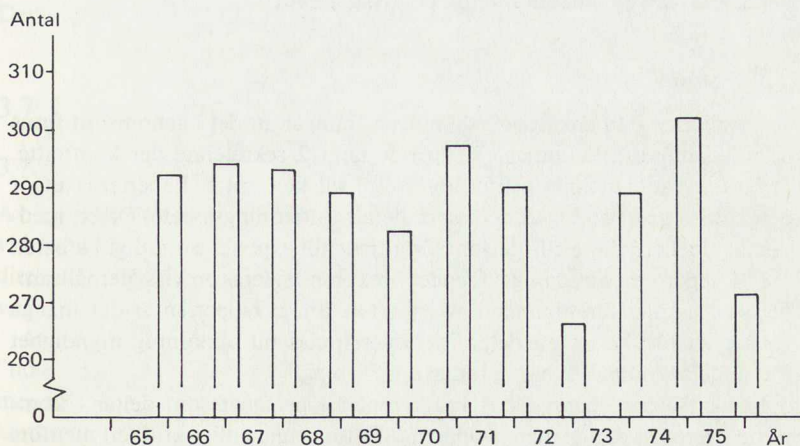
3.6.1 Antal

Antalet kommittéer kan utifrån kommittéberättelsen beskrivas på tre sätt.

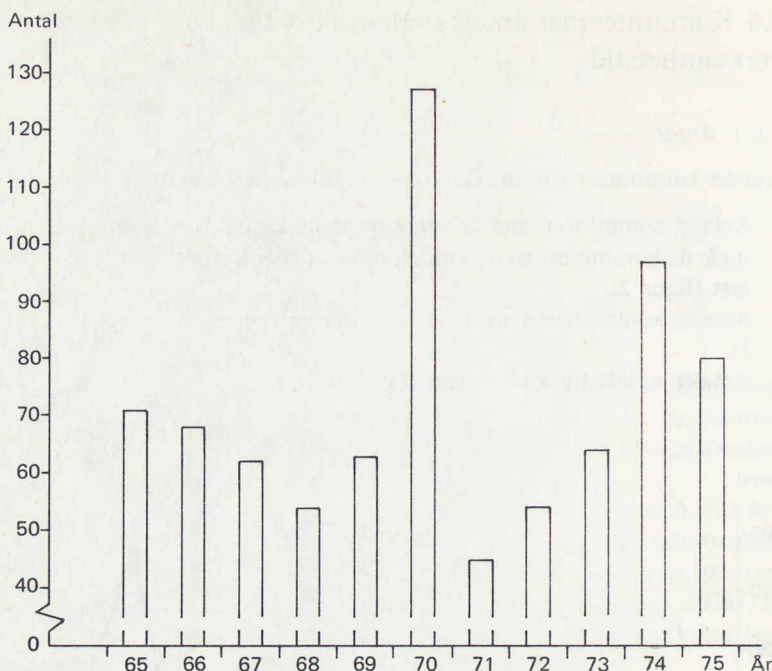
- Antalet kommittéer som är verksamma under ett år. I denna kategori ingår de kommittéer som avslutat, påbörjat eller fortsatt sitt arbete under året (figur 2).
- Antalet kommittéer som är verksamma vid ingången av ett år (figur 3).
- Antalet nytillsatta kommittéer (figur 4).



Figur 2 Antalet kommittéer verksamma år 1965-1975



Figur 3 Antalet kommittéer verksamma vid ingången av år 1966-1976



Figur 4 Antal ny tillsatta kommittéer år 1965–1975

Materialet visar att tämligen stora variationer råder vad gäller utredningsväsendets omfattning mätt i antalet kommittéer under de redovisade åren. F. n. har en återgång skett till den nivå som rådde under 60-talets mitt. Under åren 1972-1974 ökade såväl antalet tillsatta som antalet verksamma utredningar kraftigt. Denna utveckling bröts 1975 då en minskning ägde rum.

Enligt vår uppfattning måste antalet utredningar ses i relation till den totala mängd utredande som sker inom ramen för den politiska beslutsprocessen. Vi har inte gjort någon närmare kartläggning av den samlade utredningsverksamheten i samhället. Vi har emellertid gjort den bedömningen att det offentliga utredningsväsendet kvantitativt endast utgör en begränsad del av underlaget för politiska beslut.

3.6.2 Storlek

Av resultaten från enkätundersökningen framgår att det i genomsnitt finns ca 6 ledamöter/sakkunniga, 7 experter samt 2 sekreterare per kommitté. Storleken varierar kraftigt från kommitté till kommitté. Experterna utgör den största gruppen bland dem som deltar i utredningsarbete. Oftast medverkar emellertid inte alla de som förordnats till experter samtidigt i arbetet.

I "Rapport om utredningsväsendet" rekommenderas en viss återhållsamhet såvitt gäller förordnanden av experter. Enligt rapporten är det många gånger att föredra att ett delprojekt överlämnas till sakkunnig myndighet för undersökning. Vi har samma uppfattning.

I olika sammanhang riktas kritik mot att personer som deltar i kommittéarbete har alltför många uppdrag. Detta skulle enligt kritiken medföra

att utredningsarbetet blir lidande av att kommittéledamöterna inte har möjlighet att avsätta tillräcklig tid för utredningsarbetet. Vi har inte närmare studerat denna fråga. En bedömning av det s. k. "mångsyssleriet" kräver en uppfattning både om kvalifikationerna hos de personer som berörs och om svårighetsgraden av de uppdrag som de arbetar med. Kommittéledamöter med många uppdrag har självfallet en bred erfarenhet från skilda områden. Denna erfarenhet är väsentlig för att uppnå ett gott resultat av utredningsarbetet. Det hindrar emellertid inte att kritik mot mångsyssleriet i viss utsträckning kan vara berättigad. Det bör dock ankomma på de organ som kommittéledamöterna representerar att sörja för att de personer som deltar i kommittéer inte är alltför upptagna med andra uppgifter.

3.6.3 Aktivitet och verksamhetstid

Tidsåtgången för arbete inom offentliga utredningar har diskuterats i olika sammanhang. T. ex. framförs i "Rapport om utredningsväsendet" följande:

"Vi vill fästa uppmärksamheten på att förklaringen till tidsutdräkten i utredningsverksamheten ofta står att finna i alldeles speciella omständigheter. Till faktorer av detta slag kan räknas 1) att utredningen enligt sina direktiv följer eller ingår i ett internationellt projekt eller samarbete, 2) att utredningen har anförtratts vad som i själva verket är en myndighetsuppgift eller att den bedriver försöksverksamhet, 3) att utredningsuppdraget är av endast sonderande natur som t. ex. går ut på att utredningen skall följa projekt som bedrivs på annat håll och 5) att uppdraget innebär att de sakkunniga skall samordna annan utredningsverksamhet. En genomgång av de utredningar, som enligt 1974 års riksdagsberättelse hade tillsatts före 1970 men som inte i berättelsen redovisats som avslutade, bekräftar antagandet att sådana faktorer spelar en roll. Av 74 utredningar noterades hos 42 eller nästan 60 procent, någon av de nyss angivna faktorerna."

"Trots vad vi sagt nu går det givetvis att finna exempel på kommittéer som har tagit alltför lång tid i anspråk för att nå fram till slutresultatet. Också vi anser att det är angeläget att finna medel att, när så är möjligt, nedbringa utredningstiderna."

På grundval av resultatet av enkätundersökningen har vi försökt bedöma hur hög aktiviteten är inom de offentliga utredningarna. Några entydiga mått på detta finns inte. Det mått som vi använt – antal sammanträden per år – tyder på att aktiviteten normalt sett är relativt hög. (Se bilaga 1.) Detta gäller oberoende av hur länge utredningen varit verksam.

3.7 Utredningsdirektiv

3.7.1 Inledning

Av enkätsvaren framgår att flertalet utredningar har direktiv (87 procent vid slutet av 1975). Ungefär en fjärdedel av utredningarna har fått tilläggsdirektiv. Utredningar som inte har direktiv har oftare än övriga till huvuduppgift att löpande följa en viss fråga eller en viss uppgift.

Av kommentarer till enkäten framgår att det finns andra sätt än att via "normala" direktiv styra och påverka utredningsarbetet. Sålunda förekommer att riktlinjer för arbetet ges i budgetpropositionen eller genom informella kontakter mellan en utredning och respektive departement.

Utredningar bör alltid ges direktiv. Direktiv förbättrar möjligheterna att styra utredningarnas arbete liksom att följa upp att arbetets resultat stämmer överens med avsikten med utredningen. I vissa fall kan direktiven göras kortfattade. Det kan gälla om man löpande skall följa en viss verksamhet eller om frågan är så pass avgränsad att det inte finns mer än ett sätt att fullgöra uppdraget.

I "Rapport om utredningsväsendet" diskuteras olika modeller efter vilka arbetet inom en utredning kan planeras. Den modell som man i rapporten funnit mest fördelaktig innebär att utredningar efter en relativt kort tid i en offentlig PM presenterar några alternativ till lösning av utredningsuppgiften, varefter denna remissbehandlas. Ett syfte med förslaget är att lägesrapporten jämte remissyttranden skall kunna bilda grund för mer preciserade direktiv till utredningen.

Det förfarande som beskrivs ovan prövas enligt 1976 års kommittéberättelse för några kommittéer.

I vår genomgång av direktivens funktion i utredningsarbetet har vi särskilt uppmärksammat följande.

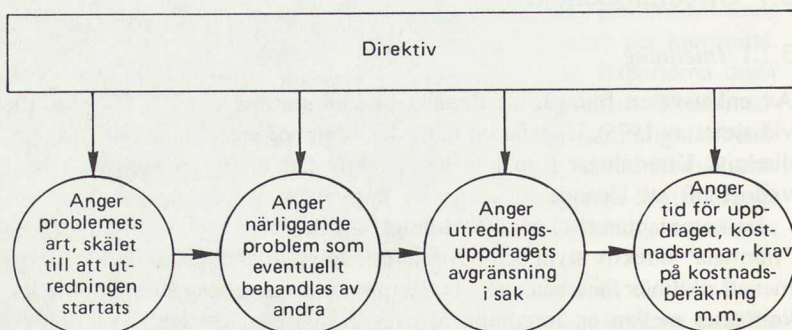
- *Initiering av utredningar*; i direktiv anges ofta varför en utredning har tillsatts samt vem eller vilka som tagit initiativ härtill.
- *Samverkan med andra utredningar och institutioner*; vanligen anges vilka organ som behandlar närliggande frågor och hur samverkan skall ske.
- *Avgränsning av utredningsuppdraget i sak*; i direktiv nämns ofta hur uppdraget skall lösas, vilka överväganden som bör göras m. m.
- *Kostnadsramar* och krav på kostnadsberäkningar.
- *Tid* för uppdraget.

Dessa punkter utgår från grundläggande funktioner hos direktiven. Dessa åskådliggörs i figur 5.

Med utgångspunkt i dessa funktioner diskuteras i det följande hur direktiv bör utformas för att nå effektivitet såväl vad angår själva utredningsarbetet som resultaten av arbetet. I bilaga 3 redovisas några exempel på formuleringar i direktiv som kan illustrera dessa resonemang.

3.7.2 Initiering

Ofta framförs att riksdagen har en betydelsefull roll vad gäller tillsättande av utredningar. Denna fråga belystes bl. a. i konstitutionsutskottets gransk-



Figur 5 Funktioner hos utredningsdirektiv.

ningsbetänkande 1975 (Ku 1975:12). Därvid framfördes bl. a. följande:

”Enligt tilläggsbestämmelsen 3.8.2 i riksdagsordningen kan talmanskonferensen framlägga förslag för riksdagen i fråga som gäller riksdagen och dess organ, om förslaget grundar sig på utredning som talmanskonferensen har tillsatt på riksdagens uppdrag. Som exempel på sådan utredning kan nämnas den nu pågående utredningen om riksdagens arbetsformer. Utredning i fråga som gäller annat ämne än riksdagen och dess organ tillsätts av regeringen och skall som redan nämnts ses som ett led i beredningen av regeringsärendena. I en fråga av detta slag kan riksdagen besluta om en framställning till regeringen om utredning.

Två undersökningar har företagits på initiativ från riksdagens sida om utredningar. Den ena undersökningen grundar sig på en översiktlig genomgång av direktiv till tillsatta utredningar och tilläggsdirektiv till pågående utredningar som givits av vederbörande statsråd under den period som kommittéberättelsen för 1975 omfattar. Vid genomgången har noterats de fall då en riksdagsskrivelse grundad på ett riksdagsinitiativ uttryckligen åberopas som skäl för tillsättandet av utredningen eller för utredningsuppdragets inriktning. Därvid har dock ingen skillnad gjorts mellan å ena sidan direktiv och tilläggsdirektiv i vilka riksdagsskrivelsen anförts som enda motiv och å andra sidan sådana direktiv där riksdagsskrivelsen är ett av flera redovisade motiv. Genomgången visar att 87 direktiv och 18 tilläggsdirektiv har givits under året. I 29 direktiv (33 %) och 3 tilläggsdirektiv (17 %) åberopas riksdagsskrivelser. En liknande undersökning av direktiv till tillsatta utredningar utfördes av Hans Meijer i Kommittépolitik och kommittéarbete (s. 39). Undersökningen avsåg utredningar, som tillsattes åren 1945 och 1950 och har på grund av tidsavståndet begränsat värde som jämförelse. Det förtjänar kanske ändå nämnas att av antalet tillsatta utredningar skulle 20 % (1945) och ca 10 % (1950) ha tillkommit helt eller delvis på riksdagens initiativ.

Som även Meijer påpekat ger undersökningar av detta slag en mycket ytlig bild av motiven för kommittéers tillsättande. Ännu mindre kan givetvis sådana undersökningar ge svar på frågan varifrån uppslagen till utredningar härstammar.”

Det är således även andra än riksdagen som tar initiativ till utredningar och som åberopas i direktiven. I direktiv anges ofta även de problem som utredningen skall bidra till att lösa. Några exempel på sådana problem som ofta nämns i direktiv anges i det följande.

Splittrad lagstiftning är ett skäl till att utredningar tillsätts. Orsak till detta är ofta att lagar stiftas vid skilda tillfällen avseende samma eller likartade problem, vilket medför att lagstiftningen blivit svåröverskådlig.

Kritik mot missförhållanden i samhället framförs ofta inom politiska partier, intresseorganisationer och massmedia. Kritiken kan avse brister i gällande ordning och behovet av nya eller förändrade insatser från samhällets sida. Utökad internationellt samarbete kan vidare nödvändiggöra en anpassning av svensk lagstiftning. Ett led i att åtgärda sådana förhållanden kan vara att tillsätta en utredning.

3.7.3 Styrning

Styrning av utredningars arbete sker i huvudsak genom direktiven. Det gäller hur utredningens arbete skall avgränsas mot andra utredningar och andra organ, hur utredningsarbetet skall avgränsas i sak, hur och om kostnadsberäkningar skall göras, om kostnadsramar samt om tidsgräns skall gälla för uppdragets fullgörande. Möjligheterna att styra utredningars arbete

begränsas emellertid i någon mån av att det är svårt att vid utformningen av direktiv förutsäga de problem utredningen kommer att ställas inför.

Samverkan

Närliggande frågeställningar inom ett område (t. ex. arbetsmarknadspolitik) behandlas av flera utredningar eller av utredningar och andra organ samtidigt. Detta är en naturlig konsekvens av att många frågor är komplicerade och måste behandlas ur flera olika synvinklar. Ofta inträffar att ett problem ändrar karaktär under utredningsarbetets gång. I sådana fall kan man ge tilläggsdirektiv eller tillsätta en ny utredning.

Som exempel på en utredning som enligt sina direktiv bör samverka med ett flertal andra utredningar kan nämnas ungdomsfängelseutredningen. Denna utredning bör sålunda samverka med bl. a. socialutredningen, åtalsrättskommittén och övervakningsnämndutredningen.

Det är ibland nödvändigt att utredningar får i uppdrag att arbeta med närliggande problem. När nya problem uppkommer inom ett område där det redan pågår utredningar kan olika alternativ prövas. I så fall kan övervägas att lägga ner en pågående utredning trots att den inte avslutat sitt arbete och låta en annan utredning ta vid. En annan möjlighet är att slå ihop utredningar, som gjordes med boende- och bostadsfinansieringsutredningarna 1973. Ett tredje alternativ är att tillsätta en styrgrupp som samordnar utredningar inom samma eller angränsande områden.

Utredningsuppdragets avgränsning

En fråga som nära hänger samman med frågan om samordning mellan olika utredningar gäller hur utredningsuppdraget skall avgränsas i sak och hur hårt utredningars arbete härvid styrs av direktiven. I vissa fall lämnas i direktiv ingående beskrivningar av vilka alternativ som skall prövas och hur detta skall ske. I andra fall anges i direktiven att arbetet skall bedrivas förutsättningslöst. Den uppläggning av utredningsarbetets planering som förordas i "Rapport om utredningsväsendet" antyder att behov kan finnas att utarbeta mer preciserade direktiv sedan olika alternativ övervägts inom utredningen. Vi har tidigare instämt i detta synsätt.

En strävan skall givetvis vara att redan från början så långt möjligt precisera uppdraget i sak. Vi är medvetna om att detta ibland kan vara svårt, t. ex. när kunskapen om det problem som skall behandlas är begränsad.

Möjligheterna att i direktiven avgränsa ett uppdrag beror helt naturligt på vilken uppgift utredningen har att lösa. Om det är fråga om att ta fram nya grunddata kan direktiven göras relativt precisa. Samma förhållande gäller när myndighetsinterna problem skall analyseras eller tekniska/administrativa system skall utformas.

Tidsgräns för utredningsuppdrag

I utredningsdirektiv anges relativt ofta att arbetet skall bedrivas skyndsamt. Ibland anges mer exakt när uppdraget skall vara avslutat. I regel nämns emellertid inte vilken tid uppdraget bör ta.

För att ge möjlighet till styrning och uppföljning av utredningars arbete är tidsgränser värdefulla. Vi anser att frågan om tidsgränser alltid skall prövas när utredningar tillsätts. Ibland är det inte möjligt eller nödvändigt att avgränsa uppdraget i tiden när utredningen tillsätts. Tidsgränser bör emellertid kunna anges för pågående utredningar när så blivit möjligt. Detta är särskilt betydelsefullt när resultaten av flera utredningar måste avvaktas innan de politiska organen kan ta ställning. Tidsgränser medför också att förutsättningar måste skapas att snabbt komma igång med utredningsarbetet.

Kostnadsramar

Det är relativt ovanligt att kostnadsramar eller kostnadstak anges i direktiv. Vissa av de utredningar som besvarat vår enkät om utredningsväsendet har pekat på att man, när man i direktiven tilldelats kostnadsramar, tvingats prioritera mellan angelägna projekt. En annan svårighet var enligt svaren att utredningen känner sig låst i sina överväganden genom att bedömningen av kostnaderna för förslaget redan gjorts utanför kommitténs ram eller att kostnadsramen upplevs som otillräcklig i relation till givna uppgifter.

Även frånvaron av kostnadsramar upplevs skapa svårigheter. En utredning kan sålunda ha svårt att bedöma vilket resursutrymme som finns för att genomföra utredningens förslag. Detta medför att det kan vara svårt att avgöra vilken ambitionsnivå förslagen skall ha.

Flertalet utredningar anser att avsaknad av kostnadsramar inte innebär att svårigheter uppstår vid utformning och genomförande av förslag. Några exempel på orsaker som angetts i detta sammanhang är:

- utredningens förslag kommer inte att medföra ökade kostnader för statsverket
- utredningen gäller en rent teknisk översyn
- målsättningen är given
- utredningen avser policyfrågor
- kostnaderna skall bäras av annan än statsförvaltningen
- förslaget innebär en samhällsekonomisk besparing.

Liknande synpunkter har framförts som skäl för att inte göra kostnadsberäkningar. Detta behandlas närmare i avsnitt 3.8.3.

Kostnadsramar ger ökade möjligheter för en utredning att komma fram till genomförbara förslag. Kostnadsramar bör således användas i största möjliga utsträckning. Det gäller främst med hänsyn till att en prioritering mellan olika krav görs redan innan en utredning startar. Även alternativa kostnadsramar kan vara motiverade.

Kostnadsberäkningar

I direktiv förekommer att man anger att utredningars förslag skall kostnadsberäknas. Ibland anges hur beräkningarna skall gå till. I en del fall ställs krav på att en eller flera former för finansiering skall diskuteras.

Vi anser att det alltid i utredningsdirektiv bör framhållas att alla utredningsförslag som bedöms ha ekonomiska konsekvenser skall kostnadsberäknas. Om så är möjligt bör även anges hur dessa kostnadsberäkningar

skall utföras, samt om besparingsmöjligheter inom området skall övervägas. Frågan om finansiering av utredningars förslag bör också beröras i direktiven.

Frågan om krav på kostnadsberäkning och konsekvenser av utredningars förslag behandlas i avsnitt 3.8. De slutsatser och förslag som där diskuteras bör beaktas även vid utformning av direktiv.

I bilaga 4 ges exempel på hur styrning av utredningsarbete kan ske genom utformning av direktiv för utredningar med olika slag av huvuduppgifter.

3.8 Utredningsförslagens konsekvenser

Man kan inte ge generella rekommendationer om hur konsekvenser av utredningars förslag skall utformas och redovisas. Det är t. ex. stor skillnad mellan att bedöma och redovisa konsekvenser av ett principbetänkande och ett betänkande som avser en viss administrativ tillämpning.

I fråga om ekonomiska konsekvenser är det väsentligt att skilja mellan finansiella och realekonomiska konsekvenser.

Oftast har utredningsförslagen både finansiell och real innebörd. Vi vill understryka att det är väsentligt att utredningar alltid försöker bedöma såväl finansiella som reala konsekvenser av sina förslag.

En annan aspekt är de fördelningsmässiga konsekvenser som många utredningsförslag har. I en bedömning av sådana konsekvenser bör ingå att ange vilka grupper i samhället som berörs av förslaget. Förslag från offentliga utredningar har alltid betydelse för de enskilda medborgarna, antingen direkt i deras egenskap av medborgare eller indirekt som boende i en kommun, ett landsting eller som anställda i ett företag. Förslag har ofta omedelbar betydelse för en huvudman t. ex. staten, men kan även indirekt ha betydelse för andra huvudmän. Sambanden kan därvid vara mer eller mindre komplicerade.

3.8.1 Utformning av förslag

I olika sammanhang har framförts att utredningsarbete bör vara inriktat på att komma fram till alternativa förslag. Vi ansluter oss härvid till den uppfattning som framförts i "Rapport om utredningsväsendet", dvs. att det inte är lämpligt att mera generellt tillråda alternativlösningar. I allt utredningsarbete ingår givetvis som en väsentlig del att löpande överväga olika alternativ. I framför allt utredningar som direkt ingår som en del i ett politiskt reformarbete måste en utredning i regel försöka komma fram till ett gemensamt förslag. Detta behöver emellertid inte utesluta att alternativ redovisas som övervägts av utredningen. Dessa alternativ kan redovisas kortfattat om utredningen finner det lämpligt för att underlätta bedömningen av förslaget. Om en utredning skall utmyнна i flera alternativ bör uppdraget t. ex. avse att skissera framtida utvecklingslinjer.

Vi vill således inte tillråda att utredningar generellt utmyन्नar i alternativa förslag. Däremot anser vi att ett förslag med fördel kan utformas med alternativa kostnadsnivåer som innebär olika ambitionsnivåer. I så fall bör inte endast nivåer anges som innebär befintlig kostnad och alternativ med

högre kostnad. Även konsekvenser av lägre kostnadsnivåer än den nuvarande bör övervägas och redovisas.

3.8.2 Administrativa konsekvenser

De administrativa konsekvenserna består huvudsakligen av effekter på förvaltningen i fråga om organisation, arbetsformer och personal.

I svaren på enkätundersökningen anger två tredjedelar av de utredningar som lagt fram förslag eller kommer att lägga fram förslag att de bedömt dessa konsekvenser. Den tredjedel som inte gjort en sådan bedömning har ofta haft frågor att lösa som inte påverkar förvaltningen i fråga om omfattning och organisation.

Arbetsuppgifterna vid befintliga myndigheter bedöms genom kommittéernas förslag komma att minska i ett 20-tal fall och öka i ett 50-tal fall. Minskningarna är relativt jämnt fördelade mellan olika fackområden.

Våra undersökningsresultat tyder på att utredningar beaktar konsekvenser för förvaltningen i den mån det kan anses ingå i uppdraget. Däremot har vi inte kunnat dra några slutsatser om kvaliteten i detta avseende. Vi vill understryka betydelsen av att administrativa konsekvenser redovisas i utredningsförslag.

3.8.3 Kostnadskonsekvenser i övrigt

1975 års utredningsförslag

I enkäten ställdes frågan hur mycket utredningarnas förslag kommer att kosta statsverket direkt och indirekt om förslagen genomförs. (Se bilaga 1.) Endast ett mindre antal utredningar har besvarat denna fråga. Detta kan bero på att kostnadsberäkningar ännu inte hade gjorts av utredningarna vid tidpunkten för besvarandet av enkäten eller på andra omständigheter.

För att få en uppfattning om vilka ökade utgiftsanspråk som utredningars förslag kan medföra har en genomgång gjorts av samtliga betänkanden publicerade i SOU-serien 1975. Med anledning härav kan konstateras:

- I flertalet betänkanden redovisas inte några kostnadsuppgifter. I en del fall beror detta på att inga förslag redovisas. Det kan t. ex. gälla betänkanden som utgörs av forskningsrapporter m. m. Andra orsaker kan vara att utredningars förslag inte bedömts medföra direkta kostnader. Exempel på detta kan vara förslag om mindre förändringar i författningar.
- I de fall där förslag kostnadsberäknats är beräkningarna ofta ofullständiga. Det kan bero på t. ex. att utredningen inte anser det möjligt att göra några mer ingående kostnadsberäkningar eller att frågan bör utredas ytterligare (principbetänkande).
- I flertalet fall berörs inte finansieringsfrågan närmare.
- Det framgår ofta inte i vilket penningvärde beräkningarna är gjorda.
- Normalt redovisas inte mer utförligt underlaget för beräkningar.

Punkterna ovan illustrerar att det inte är möjligt att med någon större precision ange vad ett genomförande av utredningarnas förslag skulle komma att kosta.

Med dessa förbehåll redovisas i tabblån nedan hur stora kostnaderna för utredningars förslag skulle bli budgetåren 1976/77, 1977/78 samt 1978/79 under förutsättning att förslagen till fullo genomfördes.

På grund av att vissa utredningar angett kostnader i intervall redovisas två uppgifter, en avseende högsta och en avseende lägsta kostnad.

Engångs- kostnad milj. kr.		Årskostnad, milj. kr.		
		76/77	77/78	78/79
683,2	Högsta kostnad	3 996,6	6 586,7	6 340,2
	Lägsta kostnad	2 123,6	4 686,0	4 434,5

En del utredningar har inte angett vilket år förslaget avses genomföras. I dessa fall har antagits att ett genomförande kommer att ske budgetåret 1977/78.

Vissa typer av kostnader har inte medtagits. Det gäller t. ex. kostnader som kan uppkomma som en följd av att staten ställer garantier i olika avseenden. Därvid blir kostnaden beroende på hur stora förluster som kan uppstå. Om dessa förluster inte beräknats eller uppskattats av utredningarna har de inte tagits med.

Vad angår finansieringen av de utgifter som utredningars förslag kan komma att medföra framgår det som nämnts mer sällan hur detta skall ske. I några fall anges alternativa former för finansieringen.

Av utgifterna år 1977/78 i det lägre alternativet har utredningarna förutsatt att antingen finansieras ca 2,5 miljarder kronor genom arbetsgivaravgifter eller knappt 2 miljarder via kommunalskattehöjning och 0,5 miljarder genom arbetsgivaravgifter. Motsvarande uppgifter för det högre alternativet är antingen 4,4 miljarder genom arbetsgivaravgifter eller 3,3 miljarder genom kommunalskattehöjning och 1,1 miljarder genom höjning av arbetsgivaravgifter. För resterande utgifter, ca 2,2 miljarder i båda alternativen, anges inte – bortsett från några i det här sammanhanget mindre poster – hur finansieringen skall ske.

Vanliga brister i redovisning av konsekvenser

Vi har tidigare påpekat behovet av att utredningars förslag kostnadsberäknas. Detta sker inte alltid idag. Ofta saknas t. o. m. en redovisning av vilka komponenter som borde ha ingått i en kostnadsberäkning. Detta medför att det kan vara svårt att ta ställning till och prioritera utredningens förslag. Detta problem kan illustreras med några synpunkter som riksrevisionsverket (RRV) framfört i olika remissyttranden.

”Vid en bedömning av kostnaderna för förslagen bör uppmärksammas att förslag som kräver ändringar i gällande lagstiftning inte kostnadsberäknats i utredningen. Inte heller kostnader som är förknippade med ett eventuellt införande av nya ersättningsformer eller ändrade ersättningsvillkor har beräknats. RRV förutsätter att sådana kostnader redovisas i samband med eventuella kommande förslag.” (kulturrådets betänkande Konstnärerna i samhället, SOU 1975:14).

I det här fallet har RRV framfört att vissa delar av förslaget inte har

kostnadsberäknats. Det torde vara relativt vanligt att t. ex. ekonomiska konsekvenser av ändrad lagstiftning inte redovisas. Vanligt är även att RRV finner anledning peka på finansieringsformen och frågan om direkta och indirekta kostnader.

”RRV anser sig inte kunna ta ställning till den totala omfattningen av samhällets insatser för båtlivet.

Om satsningen på fritidsbåtar skall bli så kraftig som utredningen förutskickar, finner RRV det naturligt att avgifter tas ut av båtägarna. Det bör dock övervägas om inte ett större antal båtar än vad utredningen föreslagit kan undantas från avgifter och därmed också från den föreslagna registreringen. Registreringen av de mindre båtarna kan annars kosta samhället mera än vad avgifterna inbringar. Det synes vidare tveksamt att låta avgiften vara beroende av huruvida båten används yrkesmässigt eller inte. Med hänsyn till syftet med avgiften, bl. a. att täcka registreringskostnaderna, och de administrativa kostnader som skulle följa av ett dispensförfarande bör avgift tas ut för alla berörda båtar.

Vid en bedömning av de kostnader som en eventuell båtavgift skall täcka bör enligt RRV inte endast de direkta kostnaderna för att främja båtlivet beaktas utan även kostnader för sjöräddning, sjötrafikövervakning, miljövård i anslutning till fritidsbåttrafiken etc.” (Båtliv – samhället och fritidsbåtarna. Betänkande avgivet av fritidsbåtsutredningen, SOU 1974:95.)

Att kostnaderna redovisas enbart i ett första led är en relativt vanlig företeelse. Detta kan illustreras med följande exempel:

”De ökade förvaltningskostnaderna för konstrådet vid en organisation enligt de sakkunnigas förslag redovisas i detalj. Förslagen får emellertid kostnadskonsekvenser också för nationalmuseum och även för andra museer vid en utvidgad depositionsverksamhet. Detta ökade medelsbehov har de sakkunniga inte ansett sig kunna beräkna, varigenom redovisningen av kostnaderna har blivit ofullständig.” (Offentlig konst – överväganden och förslag beträffande konst i statliga byggnader och lokaler, Ds U 1974:05).

Det förekommer dock att såväl kostnads- som intäktsberäkningar har utförts:

”RRV anser att utredningarnas argumentering för lönsamheten i de föreslagna åtgärderna är väl grundade och bedömer att de kostnader som utredningarnas förslag ger upphov till kommer att uppvägas av de intäkter (kostnadssänkningar) som uppstår om förslagen genomförs.” (Delbetänkanden avgivna av 1968 års personalkategoriutredning /SOU 1973:38, Fö 1974:03/ och betänkande avgivet av krigsmaktens förvaltningsutbildningsutredning, SOU 1974:51, 1974:52.)

Av kommentarerna till enkäten framgår att kostnadsaspekterna ibland upplevs som irrelevanta. Det kan t. ex. gälla när:

- utredningens förslag är av juridisk/teknisk natur och inte bedöms förorsaka några kostnader
- kostnaderna drabbar annan huvudman än staten
- förslaget har kostnader men dessa är marginella
- förslaget inte ställer krav på kostnader – klaras genom omprioriteringar eller inom ramen för nuvarande resurser
- förslaget är så väsentligt att kostnadsaspekterna är irrelevanta.

För vår del kan vi inte utan vidare acceptera att en utredning underlåter

att beräkna uppkommande kostnader enbart av det skälet att förslagen inte har direkta statsfinansiella konsekvenser. Vi anser att alla utredningsförslag som har ekonomiska konsekvenser skall kostnadsberäknas. Behovet av kostnadsberäkningar skall därför prövas av samtliga utredningar. Resultatet av dessa överväganden bör redovisas i betänkandet.

När det gäller förslag om ändring av lagstiftning bedöms detta ofta inte medföra några kostnader för staten. Ändringar i lagar och införandet av nya lagar kan emellertid medföra betydande realekonomiska konsekvenser. Sådana konsekvenser är visserligen svåra att bedöma mer ingående, men man bör kunna kräva att försök görs att bedöma vilka konsekvenser ett förslag får för olika grupper i samhället. Dessa bedömningar kan inte alltid kvantifieras.

Att kostnaderna berör annan huvudman än staten är ett argument som ibland förs fram för att inte göra några mer ingående beräkningar. Även här har en avgränsning skett till de statsfinansiella aspekterna.

Särskilt med hänsyn till det ansträngda ekonomiska läge som råder i kommunerna och som påtalats i många olika sammanhang, vill vi understryka betydelsen av att konsekvenser för samtliga huvudmän bedöms och redovisas.

Förslag kan ibland genomföras utan krav på ökade resurser. Kostnaderna täcks då inom ramen för befintliga resurser eller genom omprioriteringar. Detta får inte enligt vår uppfattning tas till intäkt för att utredningen underlåter att redovisa genomarbetade kostnadsberäkningar.

Ibland framförs att ett förslag är så pass väsentligt från skilda utgångspunkter att det inte ansetts nödvändigt att beräkna kostnaden för det. Det kan gälla när en bred politisk enighet finns om genomförandet av en viss åtgärd eller när starka krav finns i samhället. Vidare kan man befinna sig i sådan tidsnöd att det inte är möjligt att genomföra mer ingående bedömningar av de ekonomiska konsekvenserna.

Det faktum att politisk enighet råder behöver inte innebära att de ekonomiska konsekvenserna minskar i intresse. Information om ekonomiska konsekvenser är alltid väsentlig bl. a. när finansieringen av en reform skall diskuteras eller när beslut fattas om omprioriteringar för att bereda utrymme för den nya åtgärden.

Tillvägagångssätt vid bedömning av konsekvenser

Ofta framförs att det är så svårt att beräkna kostnader att denna uppgift bör anförtros åt specialister. I en del fall är detta riktigt. Som exempel kan nämnas att det vanligen är avsevärda både praktiska och teoretiska problem förknippade med att göra samhällsekonomiska kostnads- och intäktskalkyler.

Ett förslag som ibland diskuteras är att en oberoende institution borde kostnadsberäkna utredningsförslag efter det att förslaget lagts. Detta skulle enligt vår mening stöta på betydande svårigheter. Det avgörande momentet i en kostnadsberäkning är att identifiera vilka komponenter som bör ingå i beräkningen. Kvantifieringen av komponenterna är en något enklare uppgift. För en utomstående är det dock svårt att utan mer ingående kännedom om de överväganden som ligger bakom förslaget identifiera vilka konse-

kvenser av förslaget som kan medföra kostnader. En annan synpunkt är att om kostnadsberäkningar skall ske efter det att förslag lagts, kan detta medföra betydande tidsåtgång med åtföljande fördröjning av beslut i frågan.

För att kunna göra kostnadsberäkningar med rimlig precision och med inte alltför stor tidsåtgång krävs således normalt noggrann kännedom om uppbyggnaden av utredningsförslaget. En sådan kännedom är i regel inte möjlig att erhålla utan att delta i själva utredningsarbetet. Kostnadsberäkningar måste göras samtidigt med övriga överväganden. För att göra detta möjligt kan flera alternativ prövas. När en utredning tillsätts skall övervägas om och hur kommittén skall tillföras ekonomisk sakkunskap. Detta kan även ske under utredningsarbetets gång. Härvid kan ett alternativ vara att utifrån preciserade förutsättningar lägga ut uppdrag på berörda fackmyndigheter eller statskontoret och riksrevisionsverket.

Om utredningar redovisar de kostnader som kan komma att föränledas av förslagen ökar remissorganens möjligheter att granska dessa liksom att yttra sig över förslagen i övrigt. Eftersom kostnadsberäkningar i stor utsträckning måste få karaktären av en uppställning av beräkningar och bedömningar är det en fördel om man via remissförfarandet får en uppfattning om realismen i dem. I de fall inga beräkningar gjorts är det emellertid svårt att göra annat än konstatera att frånvaron av kostnadsberäkningar gör det omöjligt att bedöma förslaget ur ekonomisk synvinkel. En praktisk aspekt i detta sammanhang är att i de fall kostnadsberäkningar gjorts bör det underlag och de metoder som använts redovisas.

Som nämnts kan en svårighet vid kostnadsberäkningar vara att avgöra i hur många led man skall beräkna kostnaderna. Det gäller såväl vid bedömningen av reala som finansiella kostnadskonsekvenser. Om man t. ex. genomför en viss reform kan den kräva resurser i form av lokaler, löner åt personal, transporter och miljöåtgärder. Dessa kostnader utgör därvid de direkta kostnaderna. Indirekt kan tänkas att det inte finns någon personal som är utbildad för den åtgärd som avses genomföras. I sådana fall uppstår kostnader i utbildningsväsendet för utbildning av denna personal. Dessa kostnader kan vara betydande.

Teoretiskt sett kan man beräkna kostnaderna i ett stort antal led. En rimlig ambitionsnivå bör vara att identifiera och beräkna de direkta kostnaderna. Vad gäller de indirekta kostnaderna bör dessa när så är möjligt kvantifieras. Om detta inte är möjligt bör åtminstone försök göras att bedöma på vilket sätt och inom vilka sektorer av samhället kostnaderna uppkommer.

3.8.4 *Besparingar*

Besparingsbegreppet är inte entydigt. Av enkätresultatet framgår att ett stort antal utredningar anser att deras förslag kommer att innebära främst indirekta besparingar. Förslag som medför direkta besparingar förekommer sällan. I kommentarerna till enkäten resonerar man också i huvudsak i indirekta termer. Några exempel på resonemang som redovisas i kommentarerna är:

- möjligen minskade sjukvårdskostnader
- skador bortfaller

- bättre allokering av forskning
- förebyggande hälsovård innebär alltid besparing
- minskade skador på samhället vid energikriser i fred.

Besparingar bör redovisas dels fördelade på grupper i samhället (fördelningsmässiga konsekvenser), dels fördelade på olika former av konsekvenser (reala eller finansiella).

I allt utredningsarbete ingår som ett ofta väsentligt led att göra kartläggningar av rådande förhållanden. Den kunskap om ett område som härigenom erhålls bör också utnyttjas för att pröva möjligheterna att åstadkomma besparingar inom det aktuella området.

Över huvud taget bör det ingå som ett naturligt led i arbetet för flertalet utredningar att inom ramen för sina uppgifter pröva möjligheterna att uppnå besparingar inom området. Detta bör komma till uttryck genom att denna uppgift som regel åläggs utredningar i direktiven.

3.8.5 Utvärdering

Utvärdering förutsätter att det är möjligt att bedöma effekterna av en genomförd åtgärd. En sådan bedömning kan inte göras förrän någon tid efter att ett genomförande skett. Ofta medför emellertid förslag att någon form av försöksverksamhet sätts igång. I dessa fall bör redan vid försökens början läggas fast hur och när en utvärdering bör ske.

Behovet av utvärdering har markerats i skilda sammanhang bl. a. i prop. 1975/76:185 om ytterligare industricenteranläggningar samt vissa andra regionalpolitiska frågor. I propositionen sägs:

”Den här skisserade omfördelningen av beslutsbefogenheter från central till regional nivå bör tillämpas under en försöksperiod av ca två år som avslutas när den innevarande femårsperioden för regionalpolitiskt stöd går ut. Självfallet bör resultaten av försöksverksamheten utvärderas.”

Även i andra fall än när det gäller försöksverksamhet finns skäl för att så tidigt som möjligt överväga hur och när utvärdering bör ske.

3.9 Avslutande synpunkter

Med utgångspunkt i redovisade överväganden har vi funnit att det offentliga utredningsväsendets konstruktion i sig skapar goda förutsättningar för att på ett effektivt sätt nå resultat. Vi tänker då i första hand på utredningarnas *funktion* att tjäna som ett forum för politiska överväganden med möjlighet att politiskt förankra förslag, uppnå intressentmedverkan, förhandlingar och kompromisslösningar. Men i lika hög grad bidrar utredningarnas *arbetsformer* till resultat, dvs. flexibilitet, självständighet och möjlighet att relativt lätt knyta personer med sakkunskap till arbetet.

Utgångspunkten för vårt arbete har varit att söka finna vägar att begränsa det offentliga utredningsväsendets expansion. Vår uppfattning är, som nyss sagts, att utredningsväsendet i väsentliga avseenden är ett effektivt medel att ta fram underlag för statsmakternas beslut. I många fall torde ett från alla utgångspunkter tillfredsställande alternativ inte kunna erbjudas. Därför har vi valt att lämna förslag till åtgärder som är ägnade att ta tillvara utredningsväsendets starka sidor.

Bilaga 1 Redovisning av resultatet av enkätundersökningen

1 Urval och omfattning

Urvalet av kommittéer har skett utifrån 1975 års kommittéberättelse. De kommittéer som bedömdes avsluta sitt arbete under första delen av 1975 har därvid inte tagits med. Samma gäller för ett mindre antal kommittéer med mycket speciella uppgifter. Eftersom syftet var att belysa de kommittéer som vid *ett visst tillfälle* var i verksamhet har en del av de kommittéer som påbörjat sin verksamhet under 1975 tagits med i urvalet. Av underbilaga 1 framgår vilka som besvarat enkäten.

Enkäten skickades ut till 275 kommittéer. Samtliga kommittéer har i någon form besvarat den. Av svaren har 20 inte kunnat användas eftersom de varit alltför ofullständiga. Detta, liksom antal utredningar fördelade på departement, framgår av underbilaga 2.

I allmänhet synes det ha varit sekreteraren i respektive kommitté som utarbetat svaret. I några fall har ordföranden besvarat enkäten. I andra fall har enkäten behandlats i kommittén.

Redovisningen av svaren på enkäten följer i huvudsak uppläggningsen av enkätformuläret (underbilaga 3). Först behandlas vissa uppgifter om antal ledamöter, sammanträden m. m. Därefter behandlas kommittéernas huvuduppgifter, förekomst av direktiv samt konsekvenser av framlagda förslag. Slutligen behandlas kostnadsramar och vissa andra frågor.

2 Antal, storlek, aktivitet och verksamhetstid

2.1 Antal

Det största antalet pågående utredningar återfinns inom justitiedepartementets område. Därefter kommer utbildnings-, social-, kommunikations- och finansdepartementen. Något färre utredningar har jordbruks-, industri-, arbetsmarknads- och handelsdepartementen. Det minsta antalet utredningar har försvars-, bostads- och kommundepartementen. Vid utrikesdepartementet återfinns endast en pågående utredning.

2.2 Storlek

I de undersökta utredningarna finns sammanlagt 1 451 ledamöter/sakkunniga, 1 724 experter och 457 sekreterare. Detta innebär ett genomsnitt per

utredning av 6 ledamöter/sakkunniga, 7 experter och 2 sekreterare.

De genomsnittligt största kommittéerna finns inom utbildningsdepartementets område, vilka i medeltal har nästan 8 ledamöter/sakkunniga. Även när det gäller antal experter har utbildningsdepartementets utredningar det största antalet, drygt 20 i genomsnitt. Härfter följer arbetsmarknadsdepartementets som i genomsnitt har ca 9 experter per kommitté. De genomsnittligt sett minsta kommittéerna finns inom handels- och justitiedepartementens område.

Vad gäller antalet experter bör framhållas att dessa inte alltid är verksamma samtidigt. Ofta entledigas en expert efter det att ett visst uppdrag fullgjorts. Samtliga experter som en utredning anlitat under sin verksamhetstid redovisas emellertid som regel i kommittéberättelsen.

2.3 Aktivitet

Att bedöma en utrednings aktivitet är svårt. Antalet betänkanden eller publicerade rapporter är inte ett heltäckande aktivitetsmått. En mängd olika faktorer måste tas med i bilden vid bedömning av en utrednings aktivitet: uppdragets svårighetsgrad, utredningens omfattning och kvalitet och den tid kommittén varit verksam samt de resurser som stått till förfogande.

Betänkanden av något slag har avlämnats av drygt 100 utredningar under deras verksamhetstid. Flertalet av dessa – ca 60 procent – har endast lagt ett betänkande.

Ett annat mått på aktiviteten är antalet sammanträden i kommittéerna under en viss tidsperiod. De utredningar som var aktiva i slutet av 1975 höll totalt 2 460 sammanträden under detta år. Det motsvarar 9–10 sammanträden per utredning och år. Högsta sammanträdesfrekvensen har utredningar inom försvarsdepartementet närmast följt av finansdepartementet.

2.4 Verksamhetstid

Den tid kommittéerna varit verksamma varierar kraftigt. Den kommitté som varit verksam längst tid bland de som ingår i undersökningen tillsattes 1945 (Tekniska högskolans i Stockholm byggnadskommitté). Materialet visar att 13 procent av utredningarna tillkom 1945–1969, 34 procent 1970–72 och 53 procent 1973–75.

Tar man antalet sammanträden under år 1975 som mått på kommittéernas aktivitet, finner man små skillnader mellan utredningar tillsatta under de tre angivna tidsperioderna. Kommittéerna från perioden 1945–69 hade under år 1975 i genomsnitt 9,3 sammanträden. Motsvarande tal för perioden 1970–72 var 10,0 och för perioden 1973–75 9,4.

3 Uppgifter, direktiv, förslag och förslagens konsekvenser

3.1 Uppgifter

Definitioner

I enkäten betecknas kommittéers huvuduppgifter på följande sätt:

- a) Ta fram nya grunddata
- b) Föreslå organisatoriska lösningar på särskilt angivna problem
- c) Föreslå lösningar på myndighetsinterna problem
- d) Se över befintliga lagar och författningar
- e) Komma fram till tekniska och/eller administrativa system för den förvaltningsmässiga hanteringen av en viss fråga
- f) Utvärdera genomförda reformer
- g) Analysera ett speciellt problem eller problemområde
- h) Analysera ett nytt behovsområde
- i) Löpande följa en viss fråga eller utföra en viss uppgift.

Allmänt kan konstateras att flertalet utredningar har fler än en av dessa uppgifter. I det följande kommenteras de olika uppgifterna mer ingående.

Ta fram nya grunddata

Härmed avses att ta fram nya eller kompletterande data t. ex. som underlag för överväganden om nya reformer. Exempel på kommittéer som har att ta fram nya grunddata som en av sina huvuduppgifter är sjukvårdskostnadsutredningen (S 1970:32), sakkunnig för studier avseende utvecklingen efter år 1977 av de delar av totalförsvaret som inte omfattas av militärt försvar, civilförsvar och ekonomiskt försvar (Fö 1973:02), expertgruppen för regional utredningsverksamhet (In 1967:24), låneunderlagsgruppen (In 1966:27), utredningen avseende översyn av lantmäteritaxan (B 1974:03) samt utredningen rörande vattenkraftutbyggnader i norra Norrland (B 1974:01).

Föreslå organisatoriska lösningar på särskilt angivna problem

Utredningsarbetet kan i detta fall vara inriktat på att utarbeta förslag till organisation av en viss verksamhet. Exempel på sådana utredningar är utredningen ang. åtgärder mot övergivna fartyg m. m. (K 1970:43), organisationskommittén för skyddat arbete (A 1974:03), byggadministrationsutredningen (B 1974:04), försvarsmaktens ledningsutredning (Fö 1974:03) och försvarets fredsorganisationsutredning (Fö 1968:20).

Föreslå lösningar på myndighetsinterna problem

Om en kommitté har denna uppgift är det vissa funktioner inom en myndighet som avses belysas. Det är relativt ovanligt att kommittéer har eller haft detta som en av sina huvuduppgifter. Som exempel kan nämnas utredningen om personalens arbetsuppgifter vid kriminalvårdens anstalter (Ju 1973:20) och sakkunniga för översyn av överstyrelsens för ekonomiskt försvar organisation m. m. (H 1975:04).

Se över befintliga lagar och författningar

Denna uppgift torde inte närmare behöva kommenteras. En stor del av utredningarna, särskilt inom justitiedepartementets område, har denna inriktning.

Komma fram till tekniska och/eller administrativa system för den förvaltningsmässiga hanteringen av en viss fråga

Här avses utredningar som har till uppgift att utarbeta förslag till lösningar på förvaltningstekniska problem såsom styrnings- och inflytandefrågor m. m. Exempel på detta utgör teknikupphandlingskommittén (I 1973:05), decentraliseringsutredningen (Kn 1975:01) och sakkunnig med uppdrag att företa en översyn av utrikeshandelsstatistiken och därmed sammanhängande frågor (Fi 1974:06).

Utvärdera genomförda reformer

Utvärderingsbegreppet har diskuterats i det föregående. Kommittéer med utvärdering som en av sina huvuduppgifter är relativt sällsynta i materialet. Exempel utgör 1972 års pressutredning (Fi 1972:07), expertgruppen för utredningsverksamhet i arbetsmarknadsfrågor (In 1968:14), lagerstödsutredningen (A 1974:07), utredningen angående översyn av hälsovårdsstadgan (S 1974:08) och familjestödsutredningen (S 1974:01).

Analysera ett speciellt problem eller problemområde

Härmed avses att utredningen har att söka förbättra beslutsunderlaget när det gäller att lösa ett speciellt problem. Ett problem är ofta mångfacetterat och medför i allmänhet krav på analys även av angränsande områden och förhållanden. En stor del av utredningarna faller inom denna kategori.

Analysera ett nytt behovsområde

Här avses områden där nya behov har framkommit och som bör analyseras inom ramen för en utredning. Som exempel kan nämnas utredningen rörande miljöproblem m. m. i vissa industriområden (Jo 1972:01), petroindustriutredningen (I 1972:04), fiskerinäringsutredningen (Jo 1968:32) och samarbetskommittén för långsiktigmotiverad forskning m. m. (Ju 1974:11).

Löpande följa en viss fråga eller utföra en viss uppgift

Kommittéer med dessa huvuduppgifter är av relativt permanent karaktär. Exempel på sådana kommittéer är delegationen för bostadsfinansiering (In 1967:30), lokal- och utrustningsprogramkommittéerna för universitet och högskolor (LUP-kommittéerna) (E 1965:54), delegationen för social forskning (S 1974:05), arbetsgruppen för social information (S 1975:01), rådgivande expertgruppen för fysisk riksplanering (C 1974:24) och sakkunniga med uppdrag att ingå i en delegation för att tillsvidare samordna uppbyggnaden av det framtida flygkontrollsystemet (K 1973:06).

Avslutningsvis bör nämnas att de huvuduppgifter som redovisas här är sådana att det ofta kan vara svårt att entydigt fastställa till vilken eller vilka uppgifter en utredning hör. Det är t. ex. ingen större skillnad mellan att föreslå organisatoriska lösningar på särskilt angivna problem och föreslå lösningar på myndighetsinterna problem. Nära denna kategori ligger uppgiften att utveckla tekniska och/eller administrativa system för den förvaltningsmässiga hanteringen av en viss fråga.

Till detta kommer att de olika grupperna av uppgifter ofta överlappar varandra. T. ex. har flertalet utredningar till uppgift att analysera ett speciellt problem eller problemområde.

Dessa aspekter rörande avgränsning har bedömts sakna större betydelse för vår samlade analys av resultaten av undersökningen. I några fall har svaret på enkäten jämförts med respektive utrednings direktiv. Därvid har det visat sig att man i huvudsak beskrivit sina huvuduppgifter i enkäten på det sätt som avsetts enligt definitionerna ovan.

Förekomst av olika slag av huvuduppgifter

Vanliga huvuduppgifter är att analysera ett speciellt problem eller problemområde, att föreslå organisatoriska lösningar på särskilt angivna problem eller att se över befintliga lagar och förordningar. Fördelningen mer exakt mellan de olika uppgifterna framgår av underbilaga 4. Där anges även fördelningen av uppgifterna på respektive departements verksamhetsområde.

De olika huvuduppgifterna förekommer relativt ofta i kombination med andra uppgifter. Detta framgår närmare av underbilaga 5.

3.2 Direktiv

Flertalet utredningar (87 procent) har direktiv, 33 utredningar var emellertid verksamma utan att särskilda direktiv meddelats. Hälften av dessa hör hemma inom kommunikationsdepartementets och utbildningsdepartementets områden.

Ungefär en fjärdedel av kommittéerna har fått tilläggsdirektiv. Detta förekommer oftast för kommittéer inom utbildnings- och finansdepartementen. Tilläggsdirektiv har oftast tillkommit på regeringens initiativ (32 fall av 57). På riksdagens initiativ i 10 fall. I 8 fall har tilläggsdirektiv tillkommit på kommitténs eget initiativ. I 5 fall anges att organisationer m. fl. tagit initiativ som föranlett regeringen meddela tilläggsdirektiv.

Av de 57 kommittéer som fått tilläggsdirektiv är 15 tillsatta under perioden 1945–69, 29 under åren 1970–72 och 13 under åren 1973–75.

3.3 Förslag

Antal

Av de kommittéer som deltog i undersökningen har drygt 40 procent lagt fram ett eller flera förslag under sin verksamhetstid. Nära hälften av dessa kommittéer tillhör finans-, utbildnings- och justiedepartementen.

Under 1976 avser 105 kommittéer att lägga fram förslag. För 1977 är

motsvarande tal 45. På grundval av dessa uppgifter kan emellertid inte dras några slutsatser om hur många förslag som kommer att läggas fram under 1976 respektive 1977. Det beror på att även utredningar tillsatta under 1975 och senare som inte omfattas av enkäten kommer att presentera förslag under 1976 och 1977.

27 kommittéer anger att de varken lagt eller kommer att lägga förslag. Dessa kommittéer har ofta uppgifter av mer eller mindre löpande karaktär. Exempel på detta kan utgöras av ämbetsmannakommittén (U 1971:14) för nordiskt kulturellt samarbete och expertgruppen (B 1974:06) för forskning om fysisk planering och bebyggelse.

Konsekvenser för förvaltningen

Två tredjedelar av de utredningar som lagt fram förslag eller kommer att lägga fram förslag anger att de bedömt konsekvenser för förvaltningen i fråga om personal etc. Den tredjedel som inte gjort en sådan bedömning har ofta haft frågor att lösa som inte påverkar förvaltningen i detta avseende.

Arbetsuppgifterna vid befintliga myndigheter bedöms genom kommittéernas förslag komma att minska i ett 20-tal fall och öka i ett 50-tal fall. Minskningarna är relativt jämnt fördelade mellan olika fackområden. När det gäller förslag som bedöms medföra ökade arbetsuppgifter vid befintliga myndigheter finns de flesta inom justitie-, utbildnings- och socialdepartementens område.

I ett 20-tal fall anges att antalet myndigheter behöver ändras. I ett 30-tal vet man ännu inte om förslagen kommer att medföra en förändring av antalet myndigheter. En kommitté anger att antalet myndigheter behöver ändras genom nedläggning, tre kommittéer har angett nedläggning och sammanslagning. I sammanlagt 8 fall anges kommittéernas förslag innebära att två eller flera myndigheter slås samman till en myndighet. I 13 fall innebär förslagen att nya myndigheter behöver skapas.

Konsekvenser i övrigt

Knappt 70 procent av kommittéerna anger att de tagit eller kommer att ta särskild hänsyn till kostnadsaspekterna vid utformning av förslag. Vad detta hänsynstagande egentligen innebär är emellertid något oklart. Hur stor vikt som lagts vid kostnadsaspekterna i förhållande till andra aspekter kan exempelvis ha varierat från utredning till utredning.

Av de drygt 60 utredningar, som anger att man inte tagit särskild hänsyn till kostnaderna, anser 45 att det inte bedömts ligga inom utredningsuppdraget att ta sådana hänsyn. 14 kommittéer har inte ansett det möjligt att ta nämnda hänsyn.

Vad angår statsfinansiella konsekvenser av utredningars förslag kan konstateras att av de kommittéer som lagt förslag har hälften beräknat vad förslaget kommer att kosta statsverket i direkta kostnader om det genomförs. Drygt en tredjedel av dessa kommittéer anger kostnader i belopp. De indirekta kostnader som följer av förslagen har endast i ett fåtal fall beräknats.

Direkta statsfinansiella konsekvenser av förslag bedöms eller beräknas av hälften av kommittéerna. Indirekta sådana konsekvenser bedöms av ca

15 procent. Skälet till att statsfinansiella konsekvenser inte bedömts uppges oftast vara att detta inte anses ligga inom uppdraget eller att konsekvenserna inte varit möjliga att kvantifiera eller bedöma.

Besparingar

Av enkätresultatet framgår att det är ovanligt att utredningars förslag innebär direkta besparingar. Indirekta besparingar är vanligare. Samhällsekonomiska besparingar anges uppkomma som resultat av förslag dubbelt så ofta som statsfinansiella.

4 Kostnadsramar, värde i att arbetet bedrivits som offentlig utredning, utnyttjande av externa resurser

4.1 *Kostnadsramar, kostnadstak m. m.*

Det är relativt ovanligt att kommittéer i direktiven har kostnadsramar eller kostnadstak att utgå ifrån vid utformning av förslag. Endast 17 kommittéer anger detta. Ett exempel på kommitté med kostnadstak är 1972 års pressutredning (Fi 1972:07).

Av de 17 kommittéer som har kostnadstak bedömer 8 att detta kan bli en svårighet i själva utredningsarbetet, medan lika många anser motsatsen.

Kommittéer som inte har kostnadstak anser i huvudsak att detta inte medför några svårigheter i arbetet. Endast 2 kommittéer menar att svårigheter kan uppkomma, medan 140 anser att så inte är fallet.

Vad gäller frågan om förekomsten av kostnadstak kan medföra svårigheter att få förslaget genomfört anser 5 av de som har sådant tak att så är fallet. 3 kommittéer har motsatt uppfattning. Av de som inte har några kostnadsramar anser 8 att detta kan medföra svårigheter vid genomförandet medan 108 redovisar motsatt uppfattning.

4.2 *Särskilt värde i att arbetet bedrivs/bedrivits i form av en offentlig utredning*

Drygt 90 % av de som besvarat frågan anser att det ligger ett särskilt värde i att arbetet bedrivits i form av en offentlig utredning.

Uttalanden om arbetsformerna har gjorts av 59 kommittéer. Utredningarnas funktion i vissa avseenden såsom t. ex. parlamentarisk förankring osv. har nämnts av 111 kommittéer. 17 kommittéer har angett synpunkter som inte direkt kan hänföras till tidigare nämnda funktioner. Dessa synpunkter kan röra utredningens funktioner i vissa andra avseenden, såsom remissväsendets fördelar, utvärdering och samarbete med andra länder. I underbilaga 6 anges några exempel på svar som lämnats i enkäterna vad gäller det särskilda värde som ligger i att arbetet bedrivits i form av en offentlig utredning.

4.3 Utnyttjande av externa resurser

166 kommittéer har angett att de i sitt arbete utnyttjat/kommer att utnyttja externa resurser inom myndigheter. 32 utredningar har inte eller avser inte att utnyttja sådana resurser.

Högskolor och forskningsorgan utnyttjas eller kommer att utnyttjas av 86 kommittéer, medan detta inte gäller för 79 kommittéer. Vad angår övriga organ (t. ex. konsultföretag) har 90 kommittéer utnyttjat eller avser att utnyttja sådana resurser. 73 kommittéer har angett att övriga organ inte anlitas eller kommer att anlitas.

Uppgifterna angående utnyttjande av externa resurser måste tolkas med stor försiktighet. Det är nämligen oklart vad som menas med externa resurser. Vid samtal med kommittéer har framkommit att man i en del fall anser sig ha använt externa resurser om t. ex. telefonsamtal har skett med en myndighet. I andra fall har kommittéer använt externa resurser från t. ex. konsultföretag för att utföra mycket omfattande uppgifter.

Underbilaga 1 Förteckning över kommittéer i enkätundersökningen

Justitiedepartementet

- 63:51 Köplagsutredningen
- 67:62 Integritetsskyddskommittén
- 67:68 Skadeståndskommittén
- 68:59 Samarbetsorganet för ADB inom rättsväsendet
- 68:67 Nämnden för Europarådets kriminologiska forskningsstipendier
- 69:58 Vattenlagsutredningen
- 70:49 Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén
- 70:52 Familjelagssakkunniga
- 70:59 Massmedieutredningen
- 70:62 Nordiska upphovsrättskommittén
- 70:63 Åtalsrättskommittén
- 71:05 Kreditköpkommittén
- 71:06 Konkurslagskommittén
- 71:08 1971 års utredning om behandling av psykiskt avvikande
- 72:01 Sexualbrottsutredningen
- 72:04 Utredningen ang. ny lagstiftning om befordran med järnväg
- 72:05 Utredningen ang. inskrivning av rätt till luftfartyg m. m.
- 72:06 Namnlagsutredningen
- 72:07 Konsumenttjänstutredningen
- 72:10 Utredningen om översyn av delgivningsbestämmelserna
- 72:12 Utredningen ang. företagsinteckning
- 73:03 Delegationen för jämställdhet mellan män och kvinnor
- 73:05 Sekretariatet för framtidsstudier (numera U 1975:17)
- 73:08 Produktansvarskommittén
- 73:09 Utredningen om de s. k. suveränitetsholmarna i Torne, Muonio och
Könskämä älvar
- 73:10 Hemförsäljningskommittén
- 73:11 Utredningen om ev. reformering av det ekonomiska sanktions-
systemet inom straffrätten
- 73:12 Frivårdens storstadsutredning
- 73:13 Utredningen om arbetsbelastningen i tingsrätterna
- 73:15 Övervakningsnämndsutredningen
- 73:17 Utredningen om utländska övertaganden av svenska företag
- 73:19 1973 års fri- och rättighetsutredning
- 73:20 Utredningen om personalens arbetsuppgifter vid kriminalvårdens
anstalter

- 73:22 Energipolitiska delegationen
- 74:01 Utredningen om anonymitetsskydd vid beslag och husrannsakan
- 74:02 Utredningen om översyn av brottsbalkens bestämmelser om brott mot rikets säkerhet
- 74:03 Energirådet
- 74:06 Fastighetsdatakommittén
- 74:07 Nordiska ämbetsmannakommittén för lagstiftningsfrågor
- 74:08 Utredningen om telefonavlyssning
- 74:09 Försäkringsrättskommittén
- 74:10 Varumärkesutredningen
- 74:11 Samarbetskommittén för långsiktsmotiverad forskning m. m.
- 74:12 Bostadsförvaltningsutredningen
- 74:13 Massmediekoncentrationsutredningen
- 74:14 Utredningen om reklam i videogram
- 74:15 Ordningsvaksutredningen
- 74:16 Ungdomsfängelseutredningen
- 74:17 Utredningen ang. översyn av häktningsbestämmelserna
- 74:18 Brottskadeutredningen
- 74:19 Utredningen om ändrad valkretsindelning och ökat inslag av personal vid val till riksdagen
- 74:20 Utredningen om justitiekanslerns uppgifter m. m.
- 74:21 Utredningen med uppdrag att utreda frågor om handelsbolag m. m.
- 75:03 Tystnadspliktskommittén

UD

- 72:03 Sakkunniga med uppdrag att företa en utredning angående Sveriges utvecklingssamarbete med u-länder
- 74:01 Utredningen rörande utrikesdepartementets organisation
- 74:02 Utredningen rörande rekrytering, utbildning och tjänstgöringsförhållanden inom utrikesförvaltningen

Försvarsdepartementet

- 68:20 Försvarets fredsorganisationsutredning
- 70:23 Utredningen rörande systemet för förmåner åt värnpliktiga m. fl.
- 71:01 Krigsmaktens förvaltningsutbildningsutredning
- 71:03 Ledningsgruppen för fortsatt utveckling av försvarets planerings- och programbudgetsystem
- 71:04 Delegationen för vissa organisationsfrågor i samband med höjning av pensionsåldern för viss militär personal
- 72:01 1972 års värnpliktsutredning
- 73:01 1973 års vapenfriutredning
- 73:02 Sakkunnig för studier avseende utvecklingen efter år 1977 av de delar av totalförsvaret som inte omfattas av militärt försvar, civilförsvar och ekonomiskt försvar
- 74:01 1974 års underrättelseutredning
- 74:03 Försvarsmaktens ledningsutredning
- 74:04 1974 års försvarsutredning

75:01 Beredningen för det fortsatta arbetet om kvinnan i försvaret

Socialdepartementet

- 66:38 Handikapputredningen
- 66:39 Socialdepartementets sjukvårdsdelegation
- 67:36 Nordisk medicinalstatistikkommitté
- 69:29 Socialutredningen
- 69:31 1968 års barnstugeutredning
- 70:31 Samarbetskommittén för social forskning
- 70:32 Sjukvårdskostnadsutredningen
- 70:33 Hjälpmedelsgruppen
- 70:36 Arbetsgruppen rörande försöksverksamhet inom barna- och ungdomsvården
- 70:40 Pensionskommittén
- 70:43 Nykterhetsvårdens anstaltsutredning
- 71:01 Yrkesskadeförsäkringskommittén
- 72:02 Socialpolitiska bidragsutredningen
- 73:02 Utredning ang. lokalisering av statens bakteriologiska laboratorium
- 73:07 Barnomsorgsgruppen
- 73:08 Barnmiljöutredningen
- 74:01 Familjestödsutredningen
- 74:02 Medicinalansvarskommittén
- 74:03 Utredningen ang. översyn av besvärsorganisationen inom socialförsäkringen
- 74:04 Nykterhetsvårdens erkända och enskilda vårdanstalters personalorganisationsutredning
- 74:05 Delegationen för social forskning
- 74:06 Pensionärsundersökningen
- 74:07 Regionsjukvårdsutredningen
- 74:08 Utredningen ang. översyn av hälsovårdsstadgan
- 74:09 Sakkunniga med uppdrag att utreda vissa frågor beträffande sjukvård i livets slutskede
- 74:10 Sakkunnig för utredning av vissa frågor rörande utbildningen av läkare med utländsk medicinsk examen
- 74:11 Ledningsgruppen för försöksverksamhet inom socialvården
- 75:01 Arbetsgruppen rörande social information

Kommunikationsdepartementet

- 65:38 Trafikpolitiska delegationen
- 67:37 Svenska sakkunniga inom nordisk kommitté för trafiksäkerhetsforskning
- 67:38 Nordisk kommitté för transportekonomisk forskning
- 70:29 Befälsbemanningsutredningen
- 70:30 Trafikolycksstatistikkommittén
- 70:33 Trafikbullerutredningen
- 70:35 1969 års vägutredning
- 70:41 Trafikplaneringsutredningen

- 70:42 Sjöräddningsutredningen
- 70:43 Utredningen om åtgärder mot övergivna fartyg m. m.
- 71:01 Kollektivtrafikutredningen
- 71:02 Nordiskt trafiksäkerhetsråd
- 71:04 Nordisk ämbetsmannakommitté för transportfrågor (STINA-projektet)
- 71:05 Nordisk kommitté för vägtrafiklagstiftning
- 72:01 Utredningen om metoder för märkning av olja i fartyg
- 72:04 Utredningen om den långsiktiga vägplaneringen
- 72:06 Leasingutredningen
- 72:07 Trafikpolitiska utredningen
- 72:08 Bilarbetsutredningen
- 73:01 Flaggutredningen
- 73:03 Sakkunniga med uppdrag att utreda vissa frågor rörande det allmänna kommunikationsväsendets anpassning till de handikappades behov (HAKO-utredningen)
- 73:04 Fartygsmiljöutredningen
- 73:06 Sakkunniga med uppdrag att ingå i en delegation för att tills vidare samordna uppbyggnaden av det framtida flygkontrollsystemet
- 73:07 Trafiksäkerhetsutredningen
- 73:08 Sakkunnig för översyn av avgifterna i postverkets tidningsrörelse
- 74:01 Utredningen avseende regionalt gällande generella trafikrabatter
- 74:02 Utredning med uppdrag att utreda den framtida verksamheten inom televerkets verkstadsrörelse
- 74:03 Utredningen avseende vissa kommunala trafik- och trafiksäkerhetsfrågor
- 75:06 1975 års öresundsdelegation

Finansdepartementet

- 57:30 Markdelegationen
- 67:32 Fondbörsutredningen
- 68:16 Förhandlingsutredningen
- 68:43 Byggnadsindexkommittén
- 69:59 1968 års kapitalmarknadsutredning
- 70:57 1969 års punktskatteutredning
- 70:67 Delegationen för förvaltningsdemokrati
- 70:69 Utredningen om företagens uppgiftsplikt
- 70:71 Hemvistsakkunniga
- 70:77 Företagsskatteutredningen
- 71:01 Utredningen om beskattning av utländska artister
- 71:03 Datasamordningskommittén
- 71:05 Mervärdesskatteutredningen
- 71:06 Föreningsskatteutredningen
- 71:07 Livförsäkringsskattekommittén
- 71:08 Kommunalekonomiska utredningen
- 72:02 1972 års skatteutredning
- 72:07 1972 års pressutredning

- 72:08 Bostadskommittén
- 72:09 Utredningen ang. kvinnornas situation i den statligt löner reglerade offentliga förvaltningen
- 73:01 Utredningen om säkerhetsåtgärder m. m. i skatteprocessen
- 73:02 Sakkunnig med uppdrag att utreda frågan om förvaltningen av Drottningholms kungsgård
- 73:04 Varusmugglingsutredningen
- 74:01 Fastpriskommittén
- 74:02 Sakkunniga med uppdrag att utreda frågan om gränsdragningen mellan förvaltningsrevision och rationaliseringsverksamhet inom statsförvaltningen
- 74:04 Kustövervakningsutredningen
- 74:05 Utredningen ang. den statliga personalutbildningens fortsatta inriktning och organisation
- 74:06 Utrikeshandelsstatistikutredningen

Utbildningsdepartementet

- 45:30 Tekniska högskolans i Stockholm byggnadskommitté
- 65:54 Samarbetsnämnden för LUP-kommittéerna
- 68:48 Dataarkiveringskommittén
- 68:49 Sakkunniga för förhandling om avtalsreglering av upphovsrättsliga frågor på undervisningsområdet (AUU-sakkunniga)
- 68:52 Konstnärsutbildningssakkunniga
- 69:51 Kommittén för studiestöd åt vuxna
- 70:46 Universitetsrestaurangkommittén
- 70:54 Sakkunnig för utredning av förfarandet vid professorstillsättning m. m.
- 70:56 Kommittén för försöksverksamhet med vuxenutbildning
- 70:60 Organisationskommittén för högre musikutbildning
- 70:63 Utredningen om skolans inre arbete
- 70:68 Sameutredningen
- 71:09 Uppsala domkyrkas restaureringskommitté
- 71:11 Sakkunnig för att utarbeta förslag till restaurering av Vadstena klosterkyrka
- 71:13 Kommittén för den fortsatta verksamheten med radio och television inom utbildningsväsendet
- 71:14 Ämbetsmannakommittén för nordiskt kulturellt samarbete
- 72:02 Forskningsrådsutredningen
- 72:03 Studiereseutredningen
- 72:06 Utredningen om skolan, staten och kommunerna
- 72:07 Bibelkommissionen
- 72:08 Folkhögskoleutredningen
- 73:01 1973 års betygsutredning
- 73:03 Obligatoriekommittén
- 73:05 1973 års expertgrupp för konstutbildning
- 73:07 Tidningsfilmningskommittén
- 73:09 Dansarutredningen
- 74:01 1974 års skolhälsovårdsutredning

- 74:03 Utredningen rörande svensk undervisning i utlandet
- 74:04 1974 års lärarutbildningsutredning
- 74:06 Forskarutbildningsutredningen
- 74:07 Organisationskommittén för riksantikvarieämbetet och vissa museer
- 74:08 Radioutredningen
- 74:10 Utredningen rörande den andliga vården vid sjukhusen och vid kriminalvårdens anstalter
- 74:11 Arbetsgruppen för vissa kulturminnesvårds- och museifrågor

Jordbruksdepartementet

- 66:31 Lokal- och utrustningsprogramkommittén för jordbrukets högskolor
- 68:32 Fiskerinärlingsutredningen
- 70:25 Fiskeadministrativa utredningen
- 70:28 Naturvårdskommittén
- 71:06 Utredningen rörande kontrollanstalterna på jordbrukets område
- 71:08 Utredningen rörande kostnaderna för miljövården
- 72:04 1972 års jordbruksutredning
- 73:03 Förhandlingsgruppen för renskötselänläggningar
- 73:04 Genbankutredningen
- 73:06 1973 års skogsutredning
- 73:07 1973 års fiskevattensutredning
- 74:02 Emåutredningen
- 74:03 Skogsadministrativa utredningen
- 74:06 Organisationskommittén för beredning av vissa frågor om den framtida organisationen av växtskyddsverksamheten
- 74:07 Jordförvärvsutredningen
- 74:08 Ren-bil-utredningen
- 74:09 1974 års trädgårdsnärlingsutredning
- 75:01 Västerdalälvsutredningen
- 75:02 Utredningen om omhändertagande av sjukhusavfall
- 75:03 Utredningen om åtgärder för att motverka de negativa effekterna av svavelutsläpp

Handelsdepartementet

- 69:10 Patentpolicykommittén
- 70:14 Distributionsutredningen
- 72:03 1972 års lotteriutredning
- 72:04 Låsutredningen
- 73:01 Översyn av patent- och registreringsverkets besvärsavdelning
- 74:01 Hotell- och restaurangutredningen
- 74:02 Ransoneringslagsutredningen
- 74:03 Energiberedskapsutredningen
- 74:04 Skrothandelsutredningen
- 74:05 Konkurrensutredningen
- 74:06 Tobaksreklamutredningen
- 75:01 Organisationskommittén för Sveriges turistråd
- 75:02 Städbranschutredningen
- 75:04 Översyn av ÖEF:s organisation m. m.

Arbetsmarknadsdepartementet

- 67:24 Expertgruppen för regional utredningsverksamhet
- 68:14 Expertgruppen för utredningsverksamhet i arbetsmarknadsfrågor
- 70:35 Arbetsmiljöutredningen
- 71:01 Nordkalottkommittén
- 71:03 Arbetsrättskommittén
- 72:04 Yrkesskadestatistikutredningen
- 74:01 1974 års semesterkommitté
- 74:02 Sysselsättningsutredningen
- 74:03 Organisationskommittén för skyddat arbete
- 74:04 Utredningen om den yrkesinriktade rehabiliteringen
- 74:05 Byggsysselsättningsdelegationen
- 74:07 Lagerstödsutredningen
- 74:08 1974 års utredning om en allmän arbetslöshetsförsäkring
- 74:09 Delegationen för arbetstidsfrågor
- 74:10 Utredningen av arbetskraftsförhållandena inom jordbruks- och trädgårdsnäringen
- 74:11 Referensgruppen för glesbygdsfrågor

Bostadsdepartementet

- 66:27 Låneunderlagsgruppen
- 67:30 Delegationen för bostadsfinansiering
- 70:24 Rådgivande expertgruppen för fysisk riksplanering
- 70:36 Boendeutredningen
- 72:01 Utredningen rörande miljöproblem m. m. i vissa industriområden
- 72:03 Bostadsfinansieringsutredningen
- 73:01 Utredningen för vissa uppgifter avseende allmänna kartläggningen
- 74:01 Utredningen rörande vattenkraftutbyggnaden i norra Norrland
- 74:02 Rådgivande expertgruppen beträffande arbetet med översyn av byggnadslagstiftningen
- 74:03 Utredningen avseende översyn av lantmäteritaxan
- 74:04 Utredningen av den statliga organisationen för uppgifter avseende byggnadsväsen, fysisk planering och bostadspolitik
- 74:06 Expertgrupp för forskning om fysisk planering och bebyggelse

Industridepartementet

- 70:34 Sveriges internationella byggnadskommitté
- 71:01 Elutredningen
- 71:03 Verkstadsindustridelegationen
- 72:04 Petroindustriutredningen
- 72:08 Utredningen om radioaktivt avfall
- 73:01 Delegationen för informationssystemet "företag-samhälle"
- 73:03 Delegationen för naturgasfrågor
- 73:05 Teknikupphandlingskommittén
- 74:01 Forskningsavgiftskommittén
- 74:02 Mineralpolitiska utredningen
- 74:03 Varvskreditutredningen

- 74:05 Energisparkommittén
- 74:06 STU-utredningen
- 75:01 Företagsdemokratirådet
- 75:02 Delegationen för energiforskning
- 75:03 Utredningen om kommunal energiplanering
- 75:04 SINF-DOK-utredningen

Kommundepartementet

- 68:57 Riksnämnden för kommunal beredskap
- 70:29 Utredningen om den kommunala demokratin
- 73:04 Utredningen beträffande skorstensfejarmästarnas ställning
- 73:05 Utredningen för översyn av brandförvarsutbildningen
- 73:06 ADB-beredningsgruppen
- 74:03 Kronofogdemyndighetsutredningen
- 74:04 Indelningslagskommittén
- 75:01 Decentraliseringsutredningen

Underbilaga 2 Utredningsenkäten –
 svarsfrekvens m. m.

	Fått enkäten	Ej svarat på frågorna		Ej svarat på enkä- ten	Svarat	Svars- procent
		Kommittén ej "kommitté"	Kommittén har upphört			
Justitiedep.	54		73:15, 72:10, 70:49		51	100
Utrikesdep.	3		74:01, 74:02		1	100
Försvarsdep.	12				12	100
Socialdep.	28		70:33		27	100
Kommunikationsdep.	29	65:38	71:01, 72:04		26	100
Finansdep.	28		72:09, 71:06		26	100
Utbildningsdep.	34	71:09	70:54, 72:03, 69:51, 74:11		29	100
Jordbruksdep.	20				20	100
Handelsdep.	14				14	100
Arbetsmarknadsdep.	16		74:05		15	100
Bostadsdep.	12		70:36, 72:03		10	100
Industridep.	17	75:01			16	100
Kommundep.	8				8	100
	275	3	17	0	255	100 %

Underbilaga 3 Enkätformulär

Enkät beträffande det statliga utredningsväsendet

I början av 1975 tillsattes en parlamentarisk besparingsutredning. Den har enligt direktiven till uppgift att pröva om några statliga verksamheter kan läggas ned eller kraftigt reduceras samt om några statliga transferingsutgifter kan upphöra eller betydligt minskas.

Vid sidan av denna huvuduppgift har utredningen att undersöka möjligheterna att begränsa utredningsexpansionen. En begränsning av det statliga kommittéväsendet bör enligt direktiven kunna ge väsentliga såväl direkta som indirekta besparingseffekter på statsutgifterna.

Som ett led i arbetet både med att pröva möjligheterna att göra besparingar inom statsverksamheten och att undersöka möjligheterna att begränsa utredningsexpansionen har besparingsutredningen beslutat göra en enkät till pågående offentliga utredningar.

Med den heterogenitet som utredningsväsendet uppvisar är det rätt naturligt om vissa av frågorna i enkäten inte bara förefaller utan kanske även är irrelevanta från Edra utgångspunkter. Om Ni anser att så är fallet eller om Ni i övrigt är osäker på någon frågeställning är vi tacksamma om Ni tar kontakt med besparingsutredningens sekretariat, tfn 763 16 03 eller 763 16 43.

Med hänsyn till vår tidplan behöver vi ha Edra svar senast den 25 november 1975.

Enkätsvaren insänds under adress

Besparingsutredningens sekretariat
Finansdepartementet
Fack
103 10 STOCKHOLM

Enligt uppdrag

Bo-Gunnar Fransson

Enkät beträffande statens offentliga utredningar

- A. 1. Utredningens namn och nr
2. Antal ledamöter, sakkunniga
3. Antal experter
4. Antal sekreterare
5. Antal publicerade betänkanden (delbetänkanden)
6. Antal publicerade rapporter, PM etc
7. Antal sammanträden hittills under 1975
8. Antal planerade sammanträden under resten av 1975
- B. 1. Utredningens huvuduppgift är/har varit att
(högst två kryss)
- a ☐ ta fram nya grunddata
 - b ☐ föreslå organisatoriska lösningar på särskilt angivna problem
 - c ☐ föreslå lösningar på myndighetsinterna problem
 - d ☐ se över befintliga lagar och förordningar
 - e ☐ komma fram till tekniska och/eller administrativa system för den förvaltningsmässiga hanteringen av en viss fråga
 - f ☐ utvärdera genomförda reformer
 - g ☐ analysera ett nytt behovsområde
 - h ☐ analysera ett nytt behovsområde
 - i ☐ löpande följa en viss fråga eller utföra en viss uppgift
2. Finns direktiv för utredningen?
☐ ja ☐ nej
3. Har utredningen fått tilläggsdirektiv?
☐ ja ☐ nej
4. Om ja, på vems initiativ?
☐ eget ☐ annans, nämligen

5. a) Har utredningen lagt fram förslag?

☐ ja, i197.. ☐ nej

b) Kommer/beräknar utredningen att lägga fram förslag?

☐ ja, i197.. ☐ nej

DE SOM SVARAT JA PÅ BÅDE 5 a) och b) ELLER PÅ NÅGON AV

DEM HAR ATT BESVARA FÖLJANDE FRÅGOR

6. Har utredningen bedömt/kommer utredningen att bedöma vilka konsekvenser utredningens förslag kommer att få för berörda förvaltningsmyndigheter i fråga om personal etc?

☐ ja ☐ nej

7. Om ja, bedöms arbetsuppgifterna vid befintlig (a) myndighet(er) komma att

☐ minska?

☐ bli oförändrade?

☐ öka?

8. Innebär utredningens förslag att antalet myndigheter behöver ändras?

☐ ja ☐ nej ☐ vet ännu ej

9. Om ja, på vilket sätt?

☐ genom nedläggning

☐ genom tillskapande

☐ genom sammanslagning

10. Har särskild hänsyn tagits/kommer särskild hänsyn att tas vid själva utformningen av förslaget till de utgifter/kostnader som skulle följa av ett genomförande av förslaget?

☐ ja ☐ nej

11. Om så ej skett/kommer att ske, beror det på

☐ att sådan hänsyn ej anse(tt)s ligga inom uppdraget?

☐ att sådan hänsyn ej anse(tt)s möjlig att ta?

12. Har utredningen beräknat/kommer utredningen att beräkna vad förslaget kommer att kosta statsverket om det genomförs?

a) i direkta kostnader

☐ ja, milj kr/år ☐ nej

b) i indirekta kostnader

☐ ja ☐ nej

13. Om så ej skett/ej kommer att ske, beror det på

☐ att frågan ej anse(tt)s ligga inom utredningsuppdraget?

☐ att kostnaderna ej anse(tt)s möjliga att beräkna

14. Bedöms utredningens förslag innebära/komma att innebära en besparing?

a) direkt

☐ ja ☐ nej

b) indirekt

☐ ja ☐ nej

15. Om ja, blir besparingen i huvudsak

☐ statsfinansiell?

☐ samhällsekonomisk?

16. Vilken huvudtitel berörs främst av förslaget?

a) direkt

b) indirekt

C. 1. Har utredningen (haft) en kostnadsram eller ett kostnadstak att utgå från vid utformning av förslaget?

☐ ja, milj kr ☐ nej

2. Har detta förhållande varit/bedöms detta förhållande bli en svårighet i själva utredningsarbetet?

☐ ja ☐ nej

3. Kan detta förhållande komma att medföra svårigheter att få förslaget genomfört?

☐ ja, eftersom

.....

☐ nej, eftersom

.....

4. Ligger det något särskilt värde i att arbetet bedrivits/
bedrivs i form av en offentlig utredning?

☐ ja

☐ nej

5. Om ja, vari består detta värde?

.....

.....

6. Har utredningen i sitt arbete utnyttjat/kommer ut-
redningen att utnyttja externa resurser inom

- a) myndigheter?

☐ ja

☐ nej

- b) högskolor, forskningsinstitut?

☐ ja

☐ nej

- c) andra organ?

☐ ja ☐ nej

.....

Underbilaga 4 Fördelning av huvuduppgifter för kommittéer

Departement	Antal kommittéer	Huvuduppgift ^a								
		a	b	c	d	e	f	g	h	i
Justitie + UD ^b	52	4	11	1	33	6	0	18	3	6
Försvars	12	2	6	1	2	0	1	8	0	2
Social	27	5	10	0	6	2	6	10	3	6
Kommunikations	26	2	8	0	10	2	1	10	1	5
Finans	26	1	9	1	16	4	1	11	1	4
Utbildnings	29	5	19	2	5	3	1	17	1	5
Jordbruks	20	0	8	1	4	5	0	9	2	0
Handels	14	0	7	2	5	2	0	10	0	0
Arbetsmarknads	15	2	5	0	4	2	2	8	0	0
Bostads	10	3	5	0	0	0	0	2	2	3
Industri	16	1	7	0	3	5	1	9	1	5
Kommun	8	0	3	0	2	1	0	2	1	2
Summa	255	25	99	8	90	32	13	114	15	39

^a a = grunddata, b = organisatoriska lösningar på särsk. angivna problem, c = lösningar på myndighetsinterna problem, d = lagar och författningar, e = tekniskt/administrativt system för förvaltningsmässig hantering, f = utvärdering, g = speciellt problem el. problemområde, h = nytt behovsområde, i = löpande följa viss fråga eller utföra viss uppgift.

^b Endast ett svar från UD:s kommittéer. Detta behandlas tillsammans med justitiedepartementets kommittéer.

Om totalen summeras framkommer att denna vida överstiger antalet svar på enkäten. Detta beror på att flertalet utredningar har angett mer än en huvuduppgift.

Underbilaga 5 Vanliga kombinationer av huvuduppgifter för kommittéer

Uppgifter	Antal	10	20	30	40
Översyn av lagar och författningar – analysera speciellt problem eller problemområde				30	
Organisatoriska lösningar på särskilt angivna problem – analysera speciellt problem etc.				28	
Organisatoriska lösningar – översyn av lagar och författningar				14	
Analysera speciellt problem eller problem- område – löpande följa viss fråga eller utföra viss uppgift				9	
Organisatoriska lösningar – tekniskt/ administrativt system för förvaltnings- mässig hantering				7	
Nya grunddata – organisatoriska lösningar				6	
Nya grunddata – analysera speciellt problem				6	
Utvärdering – analysera speciellt problem				5	
Organisatoriska lösningar – lösningar på myndighetsinterna problem				4	

Underbilaga 6 Kommentarer angivna i enkätundersökningen

Värdet i att arbetet bedrivits i form av en offentlig utredning
(fråga C4)

Arbetsformer

- kommittéformen medger större flexibilitet vid val av arbetsformer
- utomstående experter kan anlitas och ges möjlighet att arbeta självständigt
- underlagsmaterialet kan diskuteras under hand, självständighet
- en samlad och snabb bedömning
- arbetets omfattning gör att det lämpligen bör utföras på detta sätt
- att komma fram till förslag som löser specifika problem utan att behöva särskilt behandla de konflikter som kunde uppkommit vid myndighetsutredning som följd av berörda myndigheters i vissa fall motstridande intressen och prioriteringar. Dessa kommer nu renodlat fram vid remissbehandlingen och kan därefter klarare vägas mot varandra av statsmakterna
- utredningen har allsidigt kunnat belysa frågan utan myndighetsstyrning
- representanter för näringsliv (och även myndigheter) samarbetar bättre med en offentlig utredning än med inom departementen tillsatt arbetsgrupp
- snabb utredningstakt. Möjlighet att snabbt få erforderliga utredningsresurser. Lättare att få hög nivå på hearings
- arbetet bedrivs självständigt i förhållande till departementen
- det har varit nödvändigt att insamla visst material – något som endast med svårighet kunnat göras inom regeringskansliet
- lättare att sprida utredningsresultaten.

Parlamentarisk förankring

- möjligheter att få synpunkter från olika partier och organisationer fortlöpande under arbetet
- parlamentarisk förankring. Breda kontaktytor även gentemot företagssektorn och forskningen
- starka krav på en parlamentarisk representation kan också enklast tillgodoses inom ramen för en utredning
- tidigare expertutredningar på området har inte lett till resultat. De förslag som den offentliga utredningen utarbetat är parlamentariskt förankrade och bör därför vara genomförbara
- värdet består i att ha parlamentarisk förankring i lagstiftningsfrågor på ett hittills inte reglerat område

- parlamentarisk insyn i ett något tvistigt ämne
- synpunkter från företrädare för de politiska partierna kommer fram redan i utredningsskedet
- den parlamentariska sammansättningen innebär att förslagets realism fortlöpande kan bedömas
- i en parlamentariskt sammansatt utredning erhåller de sakkunniga fördjupade kunskaper inom ämnesområdet som underlag för sina beslut i politiska frågor
- tillgodogörande av erfarenheter och kunskaper hos dem som politiskt sysslat med problemet; därtill en ordentlig diskussion och genomlysning av problemen.

Intressentmedverkan

- berörda organisationer har fortlöpande kunnat följa och påverka arbetet
- de intresseorganisationer som är berörda av rådande problem på området har varit företrädare
- forum för diskussion av huvudfrågor mellan samhälls- och näringslivsintressen
- företrädare för olika intressegrupper tillför sakkunskap och praktiska erfarenheter från fältet
- genom att man valt utredningens form har representanter för de olika personalorganisationerna kunnat fast knytas till arbetet som experter. Detta hade måhända också kunnat ske i en arbetsgrupp inom myndighet. Kanske kan det ändå vara en fördel att de organ som skall behandla bl. a. inflytande frågor är fristående i förhållande till myndigheten – såsom t. ex. en offentlig utredning är
- möjlighet till sammanvägning av synpunkter från de tre parterna stat, landstings- och primärkommun.

Förhandlingar, möjlighet att komma fram till kompromisslösningar

- sammanjämkning av ståndpunkter hos parterna på arbetsmarknaden
- uppdraget är så kontroversiellt och av sådan art att det knappast kan lösas på myndighetsnivå
- bra forum för förhandlingar mellan berörda parter med visst tryck från uppdragsgivarnas sida
- utredningen har haft att sammanjämka ofta motstridiga uppfattningar från olika myndigheter
- förslag från tidigare enmansutredning föranledde mycket delad remissopinion, som inte kunnat enas på annat sätt. Flera huvudmän berörs av problemet
- utredningen är närmast av förhandlingskaraktär.

Skapar tyngd åt frågan

- de frågor utredningen har att lösa berör enskildas rättigheter och skyldigheter och myndigheternas handläggning av hithörande frågor. Dessa frågor bör utredas objektivt i offentlig form

- frågan får större tyngd och blir bättre belyst
- frågan är av principiell betydelse
- lagstiftning på grundlagsnivå bör inte ske på annat sätt
- frågan har därmed givits tyngd och markerats som för samhället viktig
- krav på reformer inom området har framförts från arbetarrörelsen. Genom att de kunnat drivas genom en offentlig utredning har de fått "offentlig sanktion".

Övrigt

- det får anses av vikt för beslutsfattarna att löpande få del av studier kring den bedrivna verksamhetens effekter
- någon myndighet med instruktionsmässiga samordningsuppgifter finns inte inom det aktuella området
- med hänsyn till kommitténs karaktär av samnordisk har det varit av värde att få så enhetliga ändringar på lagstiftningen inom området som möjligt i de olika nordiska länderna
- samarbete med Finland. Betänkandet är gemensamt för länderna
- utredningen skall ses som en tillfällig försöksverksamhet. Blir erfarenheterna goda kommer sannolikt arbetet att institutionaliseras i planerad ny forskningsrådsorganisation
- remissförfarandet.

Bilaga 2 Huvuduppgifter för kommittéer tillsatta år 1975 och som inte omfattas av enkätundersökningen

I syfte att komplettera den bild av utredningsväsendets uppgifter som redovisas i bilaga 1 har en särskild genomgång gjorts av de utredningar som tillsattes under år 1975.¹ En fördelning av kommittéerna efter i direktiven angiven huvuduppgift har gjorts. Resultatet framgår av nedanstående tabell.

	Huvuduppgifter enligt enkäten	Huvuduppgifter för utredningar tillsatta under år 1975 enligt resp. direktiv
Ta fram nya grunddata	6	4
Organisatoriska lösningar på särskilt angivna problem	23	23
Myndighetsinterna problem	2	7
Se över befintliga lagar/förordningar	21	6
Tekniska/administrativa system	7	5
Utvärdera genomförda reformer	3	5
Speciellt problem/problemområde	26	33
Nytt behovsområde	4	9
Löpande följa viss fråga	9	9

¹ Enligt 1976 års kommittéberättelse som omfattar utredningar tillsatta fram till oktober.

Bilaga 3 Exempel på formuleringar i utredningsdirektiv¹

Initiering

"Pressens samarbetsnämnd, som är ett organ för samarbete mellan Publicistklubben, Svenska Tidningsutgivareföreningen och Svenska Journalistförbundet, har i skrivelse till Kungl. Maj:t den 31 oktober 1973 fört fram förslag som syftar till förstärkning av anonymitetsskyddet och skyddet för meddelare. Några av dessa förslag har förts fram tidigare och behandlats av offentlighetskommittén i betänkandet (SOU 1966:60) Offentlighet och sekretess (s. 118)."

"Förslag av den nämnda innebörden har visserligen redan varit föremål för utredning genom offentlighetskommittén. MMU bör emellertid vara oförhindrad att under sitt fortsatta utredningsarbete ta upp de problem som föranlett förslagen till ytterligare prövning i belysning av remissyttrandena över offentlighetskommitténs betänkande och erfarenheter som kan ha vunnits sedan detta betänkande lades fram."

"Pressens samarbetsnämnd har i sin skrivelse föreslagit att den avvägning mellan skyddet för meddelare och rikets säkerhetsbehov som kommer till uttryck genom dessa bestämmelser skall utredas ytterligare. MMU bör ägna uppmärksamhet också åt denna fråga."

"Pressens samarbetsnämnd behandlar i sin skrivelse också frågan om husrannsakan på redaktion. MMU bör inte ta upp denna fråga, utan jag avser i stället att begära bemyndigande att tillkalla särskilda sakkunniga för att utreda frågan om skydd för meddelares anonymitet vid beslag och husrannsakan."

~(Massmedieutredningen, Ju 1970:59)

"I skilda sammanhang har frågan om den framtida utformningen av lärarutbildningen tagits upp.

I direktiven till utredningen om skolans inre arbete framhöll dåvarande chefen för utbildningsdepartementet att de sakkunniga skulle anmäla till Kungl. Maj:t om de ansåg motiv finnas för att ta upp lärarutbildningsfrågorna till prövning.

Utredningen kommer inom kort att lägga fram sina förslag. Utredningen har inte för avsikt att behandla lärarutbildningsfrågorna.

Skolöverstyrelsen (SÖ) har, i skrivelse den 6 mars 1974, hemställt om övergripande utredning av lärarutbildningen avseende förskolan t. o. m. gymnasieskolan jämte till denna anslutande utbildning. Enligt SÖ bör utredningen huvudsakligen inrikta sig på att åstadkomma

¹ Våra kursiveringar.

- ökat mått av organisatorisk och innehållsmässig samordning av olika lärarutbildningar, med utgångspunkt i dels krav på samverkan mellan olika personalkategorier i skolan, dels krav på ett rationellt resursutnyttjande i lärarutbildningen,
- anpassning av lärarutbildningens innehåll och omfattning till det ökande och allt mer differentierade och mångskiftande uppgifterna för skolans personal,
- klasslärarutbildningens uppbyggnad och inre organisation med hänsyn till den särskilda uppmärksamhet denna utbildning kan behöva ges med utgångspunkt i U 68:s förslag,
- önskemål om ett ökat uppmärksammande av de allmänt personlighetsutvecklande uppgifterna för lärarutbildningen,
- ett ökat mått av samverkan mellan olika utbildningsdelar och ett ökat utnyttjande av resurserna för försöks- och utvecklingsarbete i lärarutbildningen.

Riksdagen har uttalat sig för att en utredning om lärarutbildningen skall komma tillstånd (UbU 1974:17, rskr 1974:172)."

(1974 års lärarutbildningsutredning, U 1974:04)

"Mot bakgrund av vad långtidsutredningen (Lu 73) och vissa motionärer (motion 1973:242) anför om lagersvängningarna och därmed förknippade störningar i ekonomin m. m. ansåg finansutskottet vidare år 1973 (FiU 1973:29) att det borde ankomma på Kungl. Maj:t att överväga formerna för att ytterligare belysa de problem som utredningen och motionärerna pekat på."

(Lagerstödsutredningen, A 1974:07)

Splittrad lagstiftning

"Telefonavlyssning innebär ett mycket allvarligt ingrepp i den enskildes rättssfär. Redan med hänsyn härtill finns goda skäl att göra en undersökning av hur detta tvångsmedel utnyttjas. Härtill kommer att lagregleringen på området har kommit att bli ganska splittrad. Bestämmelserna är intagna i olika lagar, som har tillkommit vid skilda tillfällen för att möta efterhand uppkommande behov, och de avviker sinsemellan på flera punkter. Enligt min mening är tiden nu mogen för att göra en allmän översyn av lagstiftningen på området. Översynen bör anföras åt särskilda sakkunniga."

(Utredningen, Ju 1974:08, om telefonavlyssning)

Kritik mot vissa företeelser

"Förutsättningarna för att den angivna tidsplanen skall kunna hållas har emellertid förändrats efter Kungl. Maj:ts nämnda beslut. Kritik har nämligen i olika sammanhang anförts mot den år 1968 beslutade reformen. Kritiken har främst avsett kostnaderna för reformen och dess konsekvens för det nuvarande beståndet av by- och gårdsnamn."

Med anledning av kritiken tillsattes i slutet av 1972 en utredning inom dåvarande civildepartementet för att belysa konsekvenserna för reformen i olika avseenden samt komma med förslag till eventuella ändringar i riktlinjerna. Re-

sultatet av utredningen har redovisats i Rapport (Ds C 1973:4) fastighetsbeteckningsreformen.”

(Fastighetsdatakommittén, Ju 1974:06)

”Under senare år har växt fram en allt starkare kritik mot påföljden ungdomsfängelse. Krav på att denna påföljd avskaffas har förts fram från olika håll. Bakom kritiken ligger en allt mer utbredd uppfattning att påföljden är behäftad med allvarliga brister som är ägnade att snarare försvåra än främja förverkligandet av de kriminalpolitiska målsättningarna i dagens samhälle. Dessa förhållanden i förening med en utveckling som ägt rum på kriminalvårdens område särskilt genom den kriminalvårdsreform som genomförs från 1 juli 1974 har lett till att en omprövning av ungdomsfängelseinstitutet framstår som motiverad.”

(Ungdomsfängelseutredningen, Ju 1974:16)

Förhållanden i andra länder, internationella överenskommelser

”Efter samråd med statsrådet Lidbom föreslår jag, att patentpolicykommitténs uppdrag utvidgas till att omfatta frågor rörande de författningsändringar, som föranleds av en svensk anslutning till den i München avslutade patentkonventionen. Kommittén bör i dessa frågor, liksom hittills skett i övriga frågor, nära samarbeta med de övriga nordiska ländernas.”

(Patentpolicykommittén, H 1969:10)

”Frågan om ungdomsfängelsets fortbestånd bör bedömas också med hänsyn till utvecklingen i andra nordiska länder när det gäller motsvarigheterna till den svenska påföljden. I Danmark har nyligen ”ungdomsfængsel” avskaffats. I Norge har hösten 1973 lagts fram ett utredningsförslag om avskaffande av motsvarande påföljd. I Finland är förhållandena inte jämförbara eftersom man där inte har haft någon påföljd ungdomsfängelse av samma karaktär som i Danmark, Norge och Sverige.”

(Ungdomsfängelseutredningen, Ju 1974:16)

Samordning mellan utredningar och mellan utredningar och andra organ

”De sakkunniga bör utom med den förut angivna utredningen om radions och televisionens fortsatta utveckling samråda med utredningen för den fortsatta verksamheten med radio och television inom utbildningsväsendet (TRU-kommittén) som kontinuerligt bevakar videogramområdet och bedriver viss försöksverksamhet.”

(Utredningen, Ju 1974:14, om reklam i videogram)

”Vad jag nu har anfört får inte uppfattas som en uttömmande uppräkningslista av de frågor som de sakkunniga bör behandla. De sakkunniga bör vara oförhindrade att ta upp även andra frågor som aktualiseras under utredningsarbetet. De bör samråda med de utredningar på andra områden som har beröring med frågor om behandlingen av unga lagöverträdare. Jag avser här i första hand socialutredningen (S 1969:29) som har att i viss utsträckning överväga hur gränserna bör dras mellan olika vårdformer för missanpassad

ungdom och vilka åldersgränser som skall gälla i olika sammanhang (prop. 1974:44 s. 67). Dessutom bör samråd ske med bl. a. åtalsrättskommittén (Ju 1970:63), 1971 års utredning (Ju 1971:08) om behandling av psykiskt avvikande samt övervakningsnämndutredningen (Ju 1973:15)."

(Ungdomsfängelseutredningen, Ju 1974:16)

"Utredningsuppdraget *tangerar andra utredningars arbete*. Jag tänker här bl. a. på forskningsrådsutredningen och SVUX. De sakkunniga bör hålla sig underrättade om arbetet inom dessa utredningar och även beakta de beslut som kan grundas på förslag från dem.

Uppdraget berör som jag tidigare framhållit den högre utbildningen och forskningen i flera avseenden och de sakkunniga bör *arbeta i god kontakt med bl. a. universitetskanslersämbetet, universitet, högskolor och andra institutioner för forskarutbildning och forskning samt berörda personal-och studerandeorganisationer.*"

(Forskarutbildningsutredningen, U 1974:06)

Avgränsning av uppdraget i sak

"Den sakkunnige bör till en början göra en närmare kartläggning av de nuvarande bestämmelsernas tillämpning. Han bör vidare ta ställning till såväl det allmänna behovet av som det principiella och praktiska aspekterna på en ordning som innebär att personer som inte är polismän åläggs att utföra vissa polisiära uppgifter. Den sakkunnige bör därvid ta hänsyn till de beaktansvärda intressen vilka i detta sammanhang gör sig gällande både från dessa särskilt förordnade personers sida och från deras uppdragsgivares. Mot bakgrund av dessa överväganden bör den sakkunnige undersöka vilka ändringar i det nuvarande systemet som är påkallade."

"Med undantag av de begränsningar som ligger i vad jag anført i det föregående synes den sakkunnige lämpligen inte böra bindas av några närmare direktiv för sitt uppdrag. Jag inskränker mig därför i det följande till att ange några exempel på frågor och problem som bör uppmärksammas under den förestående översynen."

(Ordningsvaksutredningen, Ju 1974:15)

". . . För att ge ett underlag för den framtida utformningen och inriktningen av dessa samhällets insatser bör nu genomföras en ny kartläggning av de äldres situation. Jag finner det lämpligt att en särskild utredningsman får i uppdrag att genomföra en sådan kartläggning.

Kartläggningen skall ge en bild av de äldres situation i dagens samhälle. Undersökningarna härom skall göras mot bakgrund av den utveckling som skett i fråga om samhällets vård- och serviceinsatser och beträffande pensionärernas förbättrade ekonomiska förhållanden. Det bör undersökas hur den ökade ekonomiska tryggheten genom förbättrade pensioner inverkar på pensionärernas livsmönster och på behovet av samhällets insatser i fråga om vård och serviceåtgärder för de äldre. Studierna av pensionärernas livsmönster bör även belysa utvecklingen av sådana faktorer som sparande, fritidsverksamhet, resor osv. Även det forsknings- och utvecklingsarbete av betydelse för de äldres situation som utförts i olika sammanhang bör uppmärksammas.

En analys av de framtida utvecklingstendenserna skall göras med hänsyn till bl. a. befolkningsutvecklingen. Kartläggningen skall vidare – med beaktande även av pensionärernas förstärkta ekonomi – innefatta en undersökning av olika vägar då det gäller att tillförsäkra de äldre goda levnadsbetingelser. Den bör utöver ålderspensionärernas förhållanden även omfatta förtidspensionärernas situation i de avseenden det här gäller.”

(Pensionärsundersökningen, S 1974:06)

”Arbetet bör syfta till samordning och överblick av handläggningen och inriktas på de problem som jag har antytt i det föregående. *Bedömningen av lämpliga lösningar bör ske mot bakgrund av sambanden mellan olika myndigheters uppgifter och de verksamhetsformer som tillämpas. Eventuellt bör övervägas en ramlagstiftning som ger de enskilda kommunerna möjlighet att bland olika alternativ välja lämplig organisation.*

I arbetet på det lokala planet med trafikreglerings- och trafiksäkerhetsfrågor måste erforderlig expertis på trafikområdet utnyttjas. Det gäller i fråga om exempelvis polisiär, juridisk och teknisk erfarenhet av trafikfrågor. Organisationsformerna bör medge att den fackkunskap som behövs kopplas in på ett så tidigt stadium som möjligt under ärendenas beredning.

Det reformarbete som pågår inom bygglagstiftningen bör beaktas, men det ska inte vara en uppgift för utredningsmannen att presentera förslag i detta avseende i vidare mån än som blir nödvändigt för att anknyta trafikfrågornas handläggning till planverksamheten. När det gäller de enskilda vägarna bör på liknande sätt beaktas utredningsarbetet på detta område.

Vikten av att väghållarnas inflytande över trafikfrågorna och i samband därmed kostnadsansvaret för besluten beaktas belystes av att dessa frågor hör till dem som blivit mest diskuterade under remissbehandlingen av arbetsgruppens promemoria. I detta avseende bör utredningsarbetet utgå från nuvarande regler vad gäller statsbidrag.

Särskild uppmärksamhet bör också ägnas åt frågan i vilka former tillståndsfrågorna när det gäller taxitrafik skall handläggas. Övervägandena bör ske mot bakgrund av taxitrafikens roll i den lokala trafikförsörjningen och med beaktande bl. a. av sambandet med busstrafiken i fråga om vilken länsstyrelserna beslutar om tillstånd.

I samband med organisationen av ifrågavarande verksamhet bör undersökas behovet av anvisningar från central instans och hur en anvisningsverksamhet skall läggas upp. En sådan verksamhet är ett viktigt stöd åt strävandena att åstadkomma rationella och ensartade lösningar i olika delar av landet.

En betydelsefull uppgift för den sakkunnige blir också att pröva hur frivilliga trafiksäkerhetsarbetet i kommunerna skall kunna tillvaratas. Strävan bör vara att uppmuntra, fördjupa och effektivisera frivilligkrafternas insatser. Den sakkunnige bör genom olika modeller – som bör vara flexibla och anpassbara till lokala förhållanden – ange hur rekryteringen till det frivilliga trafiksäkerhetsarbetet kan ske, vilka uppgifter som kan ingå i detta område och hur kontakterna med de offentliga organen skall upprätthållas.”

(Utredningen /K 1974:03/ avseende vissa kommunala trafik- och trafiksäkerhetsfrågor)

”Enligt min mening är erfarenheterna av näringsutövarnas skötsel av husdjurskontroll goda. Deras möjligheter att genom sina organisationer svara för olika former av husdjurskontroll torde också ha ökat under senare år. *Det finns därför skäl till att nu undersöka möjligheterna att överföra huvudmannaskapet även för svinstamkontrollen på djurägarna själva. Jag föreslår att en sakkunnig tillkallas för att utreda denna fråga.*”

(Utredningen /Jo 1973:08/ om huvudmannaskapet för svinstamkontrollen)

”Utöver vad jag här har berört *bör det stå de sakkunniga fritt att ta upp sådana spörsmål som aktualiseras under arbetets gång och som faller inom ramen för en allmän översyn av semesterlagstiftningen.*”

(1974 års semesterkommitté, A 1974:01)

”Utredningen *bör lämna en samlad, översiktlig redovisning utgörande en sysselsättningspolitisk belysning av långtidstendenserna i vår ekonomi i samband med att LU 75 publicerats och efter det att resultatet av länsplanering 1974 föreligger. Utredningen bör lämna ett slutbetänkande i anslutning till den reviderade LU 75, dvs. i början av år 1978.*

En förutsättning för att välfärdspolitikens sociala mål skall kunna nås är att samhället har det samlade ansvaret för sysselsättningsutvecklingen. Ett övergripande mål för samhällets politik är arbete åt alla. Denna strävan får avgörande betydelse för den ekonomiska politiken, närings-, arbetsmarknads- och regionalpolitiken samt andra samverkande åtgärder.

De sysselsättningsplaner, som regeringen avser att lägga fram för riksdagen, kommer att ange målen i fråga om sysselsättningens tillväxt i framtiden. Därvid skall redovisas inriktningen av sysselsättningsstillfällena, ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och näringsliv, finansieringen av en växande sysselsättning, bl. a. dess krav på skattepolitiken samt erforderliga styrmedlen.

Utredningens arbete och redovisningar av material, bedömningar och förslag *bör utformas så att de kan utgöra en del av underlaget för en sådan sysselsättningsplanering. Även för de politiska partiernas programverksamhet på sysselsättningsområdet bör utredningens arbete kunna bli av stort värde.*”

(Sysselsättningsutredningen, A 1974:02)

”De sakkunniga *bör begränsa sig till en teknisk översyn av nuvarande finansieringssystem och lämna förslag till hur en samordning av varvsfinansieringen bäst kan ske inom ramen för gällande valutapolitiska riktlinjer.*”

(Varvskreditutredningen, I 1974:03)

Tid för uppdraget

”Utredningsarbetet bör bedrivas med sikte på att det *skall vara slutfört inom två år.*”

(1972 års Öresundsdelegation, K 1975:06)

”Resultatet av utredningens överväganden skall redovisas *i sådan tid att beslut om de statsbidragsregler som skall gälla fr. o. m. den 1 januari 1975*

kan fattas vid 1974 års riksdag."

(Tilläggsdirektiv till kommunalekonomiska utredningen, Fi 1971:08)

Kostnadsberäkningar

"Med beaktande av den effekt som rabatterna kan väntas få på resandet skall deras inverkan i intäkts- och kostnadshänseende bedömas. I den mån det blir fråga om underskott har de sakkunniga att behandla *frågan om fördelningen och finansieringen härav*. I fråga om avgränsningen av vad som är att anse som lokal respektive regional trafik skall beaktas de riktlinjer som meddelats för den regionala trafikplaneringen. Redan etablerade rabattsystem får inte beträffande fördelningen och finansieringen av underskott vara prejudicerande för utredningens bedömningar och förslag."

(Utredningen /K 1974:01/ avseende regionalt gällande generella trafikrabatter)

"De sakkunnigas förslag bör *bör åtföljas av specificerade kostnadsberäkningar* och förslag till erforderliga författningsändringar och bestämmelser."

(Forskarutbildningsutredningen, U 1974:06)

Kostnadsramar

"Vid sina överväganden bör de sakkunniga beakta att *de resurser som patent- och registreringsverket nu har för handläggning av varumärkesärenden inte bör ändras i någon avgörande mån*. En utgångspunkt bör vidare vara att samtliga kostnader för denna handläggning skall täckas genom avgifter. Kostnaden för handläggning av internationella ansökningar och registreringar får inte övervältras på dem som söker eller innehar nationell registrering."

(Varumärkesutredningen, Ju 1974:10)

"Utgångspunkten för utredningens arbete bör vara att skatteomläggningen totalfinansieras i likhet med den tidigare. Härvid bör såväl höjda arbetsgivar- eller socialavgifter som indirekt skatt kunna komma i fråga. *Kostnadsramen bör vara fyra miljarder kronor*."

(1972 års skatteutredning, Fi 1972:02)

Bilaga 4 Exempel på utformning av direktiv

I det följande exemplifieras med utgångspunkt i diskussionen i avsnitt 4.7 hur styrning av utredningsarbete kan ske genom utformning av direktiv för utredningar med olika slag av huvuduppgifter.

Ta fram nya grunddata

Här finns goda möjligheter att avgränsa uppdraget mot andra utredningar m. fl. samt att avgränsa uppdraget i sak. Att ange att kostnadsberäkningar skall göras eller ange kostnadsramar är knappast tillämpligt, eftersom det inte ingår i utredningsuppdraget att utarbeta förslag. Hur lång tid uppdraget skall ta att utföra bör kunna anges.

Föreslå organisatoriska lösningar på särskilt angivna problem

Goda möjligheter finns att avgränsa uppdraget i sak och mot andra organ/utredningar. Goda möjligheter finns vidare att ange att kostnadsberäkningar skall göras samt att ange kostnadsramar. Tid för uppdrag bör kunna anges.

Föreslå lösningar på myndighetsinterna problem

Härvid är uppdraget relativt entydigt. Det innebär att det bör vara möjligt att ange avgränsning mot andra organ och i sak, liksom att göra kostnadsberäkningar och ange kostnadstak. Även uppdragets avgränsning i tiden bör kunna anges.

Se över befintliga lagar/förordningar

Lagstiftningen inom ett område kan vara omfattande. Behovet av samverkan mellan olika utredningar kan vara stort med åtföljande gränsdragningsproblem. Detsamma gäller avgränsning av utredningsuppdraget i sak. Vad gäller kostnadsberäkningar och kostnadstak är det ofta svårt att bedöma och särskilt att kvantifiera effekterna av lagstiftning. Tid för uppdraget bör emellertid kunna anges.

Komma fram till tekniska och/eller administrativa system för den förvaltningsmässiga hanteringen av en viss fråga

Här gäller i allt väsentligt samma förhållanden som när uppgiften är att behandla myndighetsinterna problem.

Utvärdera genomförda reformer

I själva utvärderingsproblemet kan ligga att bedöma om en åtgärd över huvudtaget handhas av rätt organ.

Vad gäller avgränsning i sak bör man givetvis kunna ange vad som skall utvärderas och hur det bör ske.

Kostnadsberäkningar, eller försök att kvantifiera effekter bör kunna ske vid utvärdering. Även kostnadsramar bör kunna användas. Uppdragets avgränsning i tiden bör kunna anges.

Analysera ett speciellt problem eller problemområde
Analysera ett nytt behovsområde

Utredningar med dessa uppgifter är sådana som inte entydigt kan klassificeras på något annat sätt. Härav följer att det inte är möjligt att framföra mer bestämda synpunkter på hur styrningen av uppdraget bör ske – det beror på problemets eller behovets art.

Löpande följa en viss fråga eller fullgöra en viss uppgift

Utredningar med denna huvuduppgift är ofta av mer eller mindre permanent karaktär. Att avgränsa deras uppgift mot andra organ är väsentligt. Det samma gäller avgränsningen i sak. Att föreskriva att kostnadsberäkningar skall ske eller att kostnadstak skall användas kan vara svårt eftersom detta beror på om avsikten är att utredningen skall komma med förslag. Tidsgräns för uppdraget torde normalt inte kunna anges.

Det är relativt vanligt att delegationer m. fl. samrådsorgan inte har direktiv i egentlig mening. Att utredningar av denna art inte har direktiv kan bero på att de i vissa fall kontinuerligt framställer beslutsunderlag inom departementens ram, t. ex. expertgruppen för regional utredningsverksamhet. Det kan därför vara svårt att mera exakt ange vilket beslutsunderlag t. ex. i form av forskningsrapporter som krävs vid ett givet tillfälle. Det område inom vilket utredningen har sitt arbete bör emellertid normalt kunna anges.

De exempel som vi här redogjort för sammanfattas i figuren på nästa sida.

Uppgift	Direktivens utformning				
	Avgränsning mot andra organ/utred- ningar	Avgränsning i sak	Kostnads- beräkning	Kostnads- ramar	Tid
Ta fram nya grunddata	Goda möjligheter	Goda möjligheter	Knappast tillämpligt	Knappast tillämpligt	Kan anges
Organisato- risk lös- ningar på särskilt angivna problem	Relativt goda möjligheter	Relativt goda möjligheter	Goda möjligheter	Kan anges (t. ex. nuva- rande kost- nader)	Kan anges
Myndighets- interna problem	Goda möjligheter	Goda möjligheter	Goda möjligheter	Kan anges	Kan anges
Se över befintliga lagar/för- ordningar	Relativt goda möj- ligheter, kan ibland vara svårt	Kan ibland vara svårt (omfattande lagkomplex)	Kan vara svårt	Kan vara svårt att ange	Kan anges
Tekniska/ administra- tiva system	Goda möjligheter	Goda möjligheter	Goda möjligheter	Kan anges	Kan anges
Utvärdera genomförda reformer	Kan vara svårt	Kan vara svårt	Goda möjligheter	Bör kunna ske	Kan anges
Speciellt problem/ problemområde	Beror på problemets art	Beror på problemets art	Beror på problemets art	Beror på problemets art	Beror på problemets art
Nytt behovs- område	- " -	- " -	- " -	- " -	- " -
Löpande följa viss fråga	Goda möjligheter	Goda möjligheter	Kan vara svårt	Kan vara svårt	Ej tillämp- ligt

Statens offentliga utredningar 1976

Kronologisk förteckning

1. Arbetsmiljölög. A.
2. Bakgrund till förslag om arbetsmiljölög. A.
3. Rapport i psykosociala frågor. A.
4. Internationella konventioner inom arbetarskyddet. A.
5. Säkerhetspolitik och totalförsvär. Fö.
6. Deltidsanställdas villkor. Ju.
7. Deltidsarbete 1974. Ju.
8. Regionala trafikplaner – länsvisa sammanfattningar. K.
9. Sexuella övergrepp. Ju.
10. Skolans ekonomi. U.
11. Bostadsbeskattning II. Fi.
12. Företagens uppgiftslämnande. Fi.
13. Byggnadsindex för husbyggnader och anläggningar. Fi.
14. Kårbliqatorium? U.
15. Utbildning i förvaltning inom försvaret. Del 3. Fö.
16. Folkhögskolan. U.
17. Skador i arbetet. A.
18. Lokala trafikföreskrifter m. m. K.
19. Den militära underrättelsetjänsten. Fö.
20. Kultur åt alla. U.
21. Trafikbuller. Del 3. Buller från fritidsbåtar. K.
22. Sveriges export 1975–1980. Bilaga 2 till 1975 års långtidsutredning. Fi.
23. Produktansvar I. Ersättning för läkemedelsskada. Ju.
24. Internationellt patentsamarbete II. H.
25. Internationellt patentsamarbete II. Bilagor. H.
26. Bostadsverket. Samordning-decentralisering. B.
27. Den internationella bakgrunden. Bilaga 1 till 1975 års långtidsutredning. Fi.
28. Vattenkraft och miljö 3. B.
29. Verkstadsindustrins arbetsmarknad. I.
30. Använt kärnbränsle och radioaktivt avfall. Del I. I.
31. Använt kärnbränsle och radioaktivt avfall. Del II. I.
32. Spent nuclear fuel and radioactive waste. I.
33. Musiken-människan-samhället. U.
34. Arbetstidsförkortning – när? hur? A.
35. Dryckesförpackningar och miljö. Jo.
36. Anonymitet och tvångsmedel. Ju.
37. Smugglingsbrott och tulltillägg. Fi.
38. Yrkesinriktad rehabilitering. A.
39. Hemvist. Fi.
40. Kommunal utveckling. Fi.
41. Använt kärnbränsle och radioaktivt avfall. Bilagor. I.
42. Långtidsutredningens modellsystem. Bilaga 8 till 1975 års långtidsutredning. Fi.
43. Länskort i kollektivtrafiken. K.
44. Sjöfart och flagg. K.
45. Kommunernas ekonomi 1960–1972. Fi.
46. Skolhälsovården. U.
47. Färre brottmål. Ju.
48. Reklam och integritet. Ju.
49. Offentligt utredningsväsende. Fi.



Statens offentliga utredningar 1976

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Delegationen för jämställdhet mellan män och kvinnor 1. Deltids-
anställdas villkor. [6] 2. Deltidsarbete 1974. [7]
Sexuella övergrepp. [9]
Produktansvar I. Ersättning för läkemedelsskada. [23]
Anonymitet och tvångsmedel. [36]
Färre brottmål. [47]
Reklam och integritet. [48]

Försvarsdepartementet

Säkerhetspolitik och totalförsvar. [5]
Utbildning i förvaltning inom försvaret. Del 3. [15]
Den militära underrättelsetjänsten. [19]

Kommunikationsdepartementet

Regionala trafikplaner – länsvisa sammanfattningar. [8]
Lokala trafikföreskrifter. [18]
Trafikbuller. Del 3. Buller från fritidsbåtar. [21]
Länskort i kollektivtrafiken. [43]
Sjöfart och flagg. [44]

Finansdepartementet

Bostadsbeskattning II. [11]
Företagens uppgiftslämnande. [12]
Byggnadsindex för husbyggnader och anläggningar. [13]
1975 års långtidsutredning. 1. Sveriges export 1975–1980. Bilaga
2 till 1975 års långtidsutredning. [22] 2. Den internationella bak-
grunden. Bilaga 1 till 1975 års långtidsutredning. [27] 3. Lång-
tidsutredningens modellsystem. Bilaga 8 till 1975 års långtids-
utredning. [42]
Smugglingsbrott och tulltillägg. [37]
Hemvist. [39]
Kommunal utveckling. [40]
Kommunernas ekonomi 1969–1972. [45]
Offentligt utredningsväsende. [49]

Utbildningsdepartementet

Skolans ekonomi. [10]
Kårobligatorium? [14]
Folkhögskolan. [16]
Kultur åt alla. [20]
Musiken-människan-samhället. [33]
Skolhälsovården. [46]

Jordbruksdepartementet

Dryckesförpackningar och miljö. [35]

Handelsdepartementet

Patentpolicykommittén. 1. Internationellt patentsamarbete II. [24]
2. Internationellt patentsamarbete II. Bilagor. [25]

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetsmiljöutredningen. 1. Arbetsmiljölag. [1] 2. Bakgrund till för-
slag om arbetsmiljölag. [2] 3. Rapport i psykosociala frågor. [3]
4. Internationella konventioner inom arbetarskyddet. [4]
Skador i arbetet. [17]
Arbetstidsförkortning – när? hur? [34]
Yrkesinriktad rehabilitering. [38]

Bostadsdepartementet

Bostadsverket. Samordning-decentralisering. [26]
Vattenkraft och miljö 3. [28]

Industridepartementet

Verkstadsindustrins arbetsmarknad. [29]
Aka-utredningen. 1. Använt kärnbränsle och radioaktivt avfall. Del
I. [30] 2. Använt kärnbränsle och radioaktivt avfall. Del II. [31] 3.
Spent nuclear fuel and radioactive waste. [32] 4. Använt kärn-
bränsle och radioaktivt avfall. Bilagor. [41]

Nordisk utredningsserie (NU) 1976

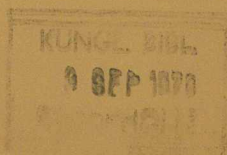
Kronologisk förteckning

1. Nordiske naturgasudredninger
 2. Maktstrukturer och styrelseformer inom teatern
 3. Adult Education
 4. Nordisk samarbeide om energisparing i byggesektoren
 5. Norden och fackpressen
 6. ILO og kvinner i arbeidslivet
 7. Aikuiskasvatur Pohjoismaissa
 8. Cooperation Agreements between the Nordick Countries
 9. Medborgarskap för barn och jämlikhet vid naturalisation
 10. Nordisk konvention om gränskommunalt samarbete
 11. Sjøfartsmedisinsk forskning
 12. Seminarium för journalistlärare
 13. Nabospråksförståelse i Skandinavien
-





LiberFörlag
Allmänna Förlaget



ISBN 91-38-03025

ISSN 0375-250X