

Udda fåglar i kommittéväsendet

En studie av otraditionella kommittéer



Innehåll

Sammanfattning	5
Inledning	9
Kommittén som organisationsform är inte tidigare studerad	10
Syfte och frågeställningar	12
Otraditionella kommittéer har ett otraditionellt uppdrag	13
Genomförande	14
Disposition	18
Samlade iakttagelser och reflektioner	21
Flexibel myndighetsform tilltalar regeringen av flera skäl	22
Formen är inte anpassad för verksamheten men fungerar ändå	24
Möjlighet att pröva nytt, men risk för otydlighet	26
Ett samlat grepp om användningen av kommittéformen	28
Var sjunde kommitté är otraditionell	33
Viss ökning av otraditionella kommittéer på senare år	33
Fyra grupper av otraditionella kommittéer	37
Främjande kommittéer ska bidra till förändring	43
Främjande kommittéer ska arbeta för förändring	43
Kommittéformen medger kraftsamling i smidigt format	44
Regeringens styrning lämnar stort handlingsutrymme	49
Kommittéerna uppfattas förena frihet och legitimitet	54
Analyskommittéer förenar oberoende och policyrelevans	61
Analyskommittéerna ska löpande utvärdera ett område	61
Varaktiga analyskommittéer är en snabb och enkel lösning	62
Regeringen vill styra så lite som möjligt	65
Status och legitimitet, men också oklara ansvarsförhållanden	69
Kommittéformen ger ökad stabilitet till forum och råd	75
Forum och råd skapar arenor för möten	75
Kommittéformen ska ge stadga till mötesformer	76
Inrättandet är styrningen för kommittéer som utgör forum	78
En stabil mötesorganisation men oklar myndighetsstatus	80

Referenser 85

Summary 89

Bilagor

1 Otraditionella kommittéer 2009–2018 93

2 Intervjustudie av otraditionella kommittéer 97

Sammanfattning

Det statliga kommittéväsendet har en flera hundra år lång tradition i Sverige. Regeringen har tillsatt kommittéer för att ta fram kunskap eller för att väga samman intressen. Men regeringen använder kommittéväsendet även för andra typer av verksamhet än traditionellt utredningsarbete.

I denna studie har vi kartlagt och analyserat varför regeringen väljer att använda kommittéformen på ett otraditionellt sätt och hur formen fungerar för olika typer av verksamheter.

Var sjunde kommitté är otraditionell

En otraditionell kommitté är en kommitté som har ett annat uppdrag än att utreda en viss fråga. Under perioden 2009–2018 har totalt 64 otraditionella kommittéer varit verksamma, och antalet har ökat något över tid. Under 2018 hade 14 procent av kommittéerna ett otraditionellt uppdrag. De stod samtidigt för 29 procent av kommittéväsendets totala utgifter.

De otraditionella kommittéerna är en heterogen grupp och deras specifika uppgifter varierar mycket. I vår studie har vi identifierat fyra grupper av otraditionella kommittéer:

-
- Främjande, stödjande och pådrivande kommittéer
 - Forum och råd
 - Varaktiga analyskommittéer
 - Kommittéer med förvaltningsuppdrag.
-

Den största gruppen är främjande, stödjande och pådrivande kommittéer.

Flexibel myndighetsform tilltalar regeringen av flera skäl

Vår studie visar att departementen anser att kommittéformen har vissa generella fördelar i jämförelse med alternativa organisationsformer. Kommittéer är enkla att inrätta och avveckla och är relativt billiga. Dessutom har de status som fristående myndighet samtidigt som de har en närhet till Regeringskansliet. Kommittéformen verkar alltså svara mot ett behov av en myndighet i friare och enklare format än vanliga förvaltningsmyndigheter.

Formen är inte anpassad för verksamheten men fungerar ändå

Studien visar också att kommittéformen fungerar förhållandevis bra för kommittéer med andra typer av uppgifter, trots att den inte är anpassad för annat än utredningsarbete. Kommittéerna anser att de har fördel av sin unika position i gränslandet mellan de reguljära förvaltningsmyndigheterna och Regeringskansliet, sin stora frihet att själv utforma och organisera verksamheten och de låga administrativa kraven som följer med kommittéformen.

Men ibland märks det att formen inte är anpassad till verksamheten. Störst problem, både principiellt och praktiskt, uppstår när kommittéformen används för varaktig verksamhet. Då får de generella oklarheter som finns inom kommittéväsendet som gäller ansvarsfördelning och roller en helt annan dignitet. Det gäller exempelvis vem som ska ha resurser och kompetens för att ta ansvaret för de anställdas arbetsmiljö och säkerhet.

Förvaltningspolitisk innovation med vissa risker

Inom staten finns det få organisatoriska alternativ. Vi kan därför se kommittéformen som en innovativ förvaltningspolitisk lösning på olika utmaningar som kan vara svåra att hantera inom ramen för förvaltningsmyndigheterna. Kommittéformen gör det möjligt att i mindre skala och under kreativa former pröva nya idéer och arbetssätt. Den ger också möjlighet att fokusera på och samla kraft runt en avgränsad fråga.

Men de otraditionella kommittéerna kan också medföra vissa risker. Både för omgivningen och för kommittén kan det vara oklart vad en otraditionell

kommitté är för något och vad den har för mandat. Oklarheten ökar om det inom ett och samma område finns flera kommittéer och myndigheter.

En annan risk är att allmänhetens möjligheter till insyn i verksamheten blir sämre än om den bedrivs inom ramen för en förvaltningsmyndighet. Detta är särskilt relevant för varaktig verksamhet.

Det finns också en risk för att en ökad användning av kommittéformen för otraditionell verksamhet tar resurser från det traditionella utredningsväsendet. En sådan utveckling skulle innebära en förändrad roll för kommittéerna, från att ta fram underlag för politiska beslut till att i större utsträckning vara en del av politikens genomförande.

Ett samlat grepp om användningen av kommittéväsendet

Det finns ingen gemensam strategi inom Regeringskansliet för hur kommittéformen ska användas. Det finns inte heller någon samlad funktion för att hantera kommittéer dit departementen eller kommittéerna kan vända sig med olika typer av frågor.

Vi bedömer ändå att det praktiska arbetet i de kommittéer som vi har studerat överlag fungerar väl. Det talar för att det inte finns så stort behov av åtgärder eller utvecklingsinsatser. Men vår studie visar också att det finns både principiella och mer praktiska frågor som regeringen och Regeringskansliet kan behöva hantera på ett samlat sätt. Det innebär att Regeringskansliet kan behöva utveckla både samordningen av kommittéväsendet och sin kompetens i organisatoriska frågor.

Till de principiella frågorna hör hur kommittéväsendet kan och bör användas. Trots att det är relativt vanligt med otraditionella kommittéer antyder varken kommittéförordningen eller kommittéhandboken att någon annan verksamhet än traditionell utredningsverksamhet bedrivs i kommittéform. Om regeringen och departementen vill att detta ska stämma bättre överens med verkligheten behöver de använda kommittéformen mer restriktivt. Ett annat alternativ är att på olika sätt utveckla förordningen, handboken och andra regelverk för att avspegla hur kommittéerna faktiskt används. Båda handlingsalternativen förutsätter en gemensam diskussion inom Regeringskansliet och ett aktivt ställningstagande

Det finns också mer praktiska frågor som departementen kan behöva hantera på ett mer samlat sätt. Flera av de vardagliga problem som de otraditionella kommittéerna upplever i dag skulle kunna lösas med reviderade eller förtydligade regelverk och rutiner. Det handlar exempelvis om att se över anställnings- och lönevillkoren för anställda i kommittéer som arbetar långsiktigt och hur ansvar ska fördelas mellan departement och kommitté när det gäller frågor om personal och arbetsmiljö. En del i ett sådant arbete är att se till att olika departement hanterar kommittéerna på ett enhetligt sätt och att utveckla gemensamma regler för kommittéer i Regeringskansliet.

Inledning

Det statliga kommittéväsendet har en flera hundra år lång tradition i Sverige. Regeringen har tillsatt kommittéer för att ta fram kunskap eller för att väga samman intressen. Det övergripande syftet har i regel varit att ta fram ett beslutsunderlag för ett politiskt ställningstagande. Varje år är omkring 200 kommittéer verksamma.¹ Under 2018 samlade kommittéväsendet cirka 3 000 anställda och de totala utgifterna var nästan 500 miljoner kronor.²

Kommittéväsendets övergripande uppgift är fortfarande att ta fram beslutsunderlag. Men regeringen använder kommittéer även för andra typer av verksamhet än traditionellt utredningsarbete.

-
- Ett exempel är de varaktiga analyskommittéerna Expertgruppen för biståndsanalys (EBA), Delegationen för migrationsstudier (Delmi) och Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO).
 - Andra exempel är de främjande och mer operativt inriktade kommittéerna Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua), Tillitsdelegationen och Delegationen för främjande av äldre arbetskraft.
 - Ett tredje exempel är de nationella samordnare som regeringen har inrättat för olika områden under senare år och som i flera fall har varit organiserade som kommittéer.
-

Kommittéväsendet har kommit att vidga sig långt utanför det traditionella utredningsarbetet. Det tyder på att kommittéformen i vissa fall fungerar som en alternativ organisationsform till förvaltningsmyndigheterna och inte bara som en form för utredningar. I denna studie fördjupar vi oss i hur

¹ I rapporten används genomgående begreppet kommitté som ett samlingsnamn för kommittéer och särskilda utredare.

² Regeringens skrivelse 2018/19:103. *Kommittéberättelse – kommittéernas verksamhet under 2018*.

kommittéformen fungerar för andra typer av verksamhet än traditionellt utredningsarbete.

Kommittén som organisationsform är inte tidigare studerad

Den mesta forskningen om och granskningen av kommittéväsendet har rört de traditionella utredningarnas funktion och kvalitet.³ Kommittéformen som ett sätt att organisera statlig verksamhet har fått mindre uppmärksamhet.

Kommittén både liknar och skiljer sig från förvaltningsmyndigheter

Kommittéformen är en organisationsform med vissa specifika kännetecken som regleras i kommittéförordningen (1998:1474). Kommittéer är formellt sett myndigheter och följer med vissa undantag samma lagstiftning som andra myndigheter. Men de skiljer sig också från vanliga förvaltningsmyndigheter på flera sätt.

-
- *Kommittéer är fristående myndigheter.* En kommitté är i likhet med andra myndigheter fristående i förhållande till regeringen och får göra självständiga bedömningar och uppträda i eget namn. Inom ramen för direktiven arbetar kommittén normalt självständigt från regeringen och Regeringskansliet samt har stor frihet att själv utforma sitt arbete.⁴ Den fristående ställningen skiljer kommittéerna från organ inom Regeringskansliet, exempelvis så kallade bokstavskommittéer och bokstavsutredare.
 - *Kommittéer är tillfälliga myndigheter.* En kommitté inrättas genom att regeringen fattar beslut om kommittédirektiv. I direktiven anger regeringen vad kommittén har för uppdrag och de närmare formerna för arbetet samt uppdragets tidsramar. När uppdraget är slutfört avvecklas kommittén utan att regeringen behöver fatta något särskilt beslut. Det

³ Hesslén, G. (1927). *Det svenska kommittéväsendet intill år 1905, dess uppkomst, ställning och betydelse*; Meijer, H. (1956). *Kommittépolitik och kommittéarbete*; Johanson, J. (1992). *Det statliga kommittéväsendet. Kunskap, kontroll, konsensus*; Ds. 1998:57. *Kommittéerna och bofinken. Kan en kommitté se ut hur som helst?* Rapport till ESO; Förslag till riksdagen 1997/98:RR3 *Riksdagens revisorers förslag angående kommittéväsendet*; Riksrevisionen. (2004:2). *Förändringar inom kommittéväsendet*; Riksrevisionen. (2013). *Riksrevisionens uppföljningsrapport 2013*.

⁴ Ds 2000:1. *Kommittéhandboken*.

skiljer kommittén från andra förvaltningsmyndigheter, vars uppdrag och mandat löper tills vidare.

- *Kommittéer får administrativt stöd från Regeringskansliet.* För kommittéernas del ansvarar Regeringskansliet för flera av de uppgifter och det ansvar som andra förvaltningsmyndigheter själva har ansvar för. Den centraliserade hanteringen av ekonomi och administration innebär att kommittéerna har en liten administrativ överbyggnad. När det gäller anställda i kommittéerna är det Regeringskansliet som är arbetsgivare enligt centrala kollektivavtal.⁵ Regeringskansliet ger också administrativt stöd till kommittéerna och tillhandahåller lokaler. Kommittéerna har inte egna förvaltningsanslag utan finansieras normalt genom Regeringskansliets anslag på statsbudgeten.⁶ Det är också Regeringskansliet som verkställer och bokför kommittéernas utbetalningar.⁷
- *Resultaten redovisas i betänkanden.* Förvaltningsmyndigheter redovisar varje år verksamhetens resultat och kostnader i sin årsredovisning. Kommittéer lämnar ingen årsredovisning. Enligt kommittéförordningen ska de lämna en årlig redogörelse för arbetsläget. Redovisningen av uppdraget sker sedan i form av ett eller flera betänkanden som publiceras i serien Statens offentliga utredningar (SOU).⁸ Kommittéernas kostnader framgår av den kommittéberättelse som regeringen lämnar till riksdagen i mars varje år.

Det saknas en samlad studie av hur kommittéformen används

På senare år har de organisatoriska aspekterna av kommittéväsendet aktualiserats indirekt i och med flera olika granskningar av fenomenet nationella samordnare.⁹ Nationella samordnare kan vara organiserade som fri-

⁵ Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

⁶ Ds 2000:1. *Kommittéhandboken*. Men det förekommer också att kommittéer finansieras genom sakanslag eller har en blandad finansiering.

⁷ Ds 2000:1. *Kommittéhandboken*.

⁸ 12–13 §§ kommittéförordningen (1998:1474).

⁹ Riksrevisionen. (2016:5). *Nationella samordnare som statligt styrmedel*; Statskontoret (2014) *Nationella samordnare. Statlig styrning i otraditionella former*. (Om offentlig

stående myndigheter i form av kommittéer, men det är lika vanligt att de är inordnade i Regeringskansliet. Studierna har i flera fall varit inriktade på samordnare som styrmedel, men har också behandlat organisatoriska frågor, bland annat sambandet mellan typen av samordningsuppdrag och valet av organisationsform. Studierna har också tagit upp hur organisationsformen påverkar styrning, insyn och ansvarsförhållanden.

Statskontoret har under de senaste åren haft i uppdrag att studera flera kommittéer som vi i denna studie räknar som otraditionella. Även om uppdraget ofta har varit att utvärdera verksamheten, har det i vissa fall också ingått att analysera organisationsformen.¹⁰ Men vad vi känner till har ingen tidigare gjort någon samlad studie av hur kommittéformen används och fungerar för olika typer av verksamheter.

Syfte och frågeställningar

I denna studie kartlägger och analyserar vi kommittéer som har andra sorters uppdrag än vad kommittéer traditionellt har. Vi har valt att kalla dem för otraditionella kommittéer.

Syftet med studien är att öka kunskapen om hur kommittéformen används och fungerar för att organisera andra verksamheter än traditionellt utredningsarbete. Studien kan på så sätt ge ett underlag för att fortsätta diskutera hur statlig verksamhet är organiserad. Den kan också visa på eventuella problem eller utvecklingsbehov som är kopplade till hur kommittéformen används i dag.

När vi analyserar organisationsformen utgår vi från följande frågor:

-
- Vilken typ av verksamhet bedriver de otraditionella kommittéerna?
 - Varför har regeringen valt kommittéformen för dessa verksamheter?
-

sektor); Konstitutionsutskottets betänkande 2015/16:KU10. *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.*

¹⁰ Statskontoret (2012:27); Statskontoret (2018:16); Statskontoret (2018:20); Statskontoret (2018:21).

- Vilka styrkor och svagheter har kommittéformerna när det gäller att organisera andra verksamheter än traditionellt utredningsarbete?
 - Vilka möjligheter och risker medför den otraditionella användningen av kommittéformerna?
-

I analysen av kommittéformens styrkor och svagheter undersöker vi bland annat vad kommittéformerna innebär för regeringens möjligheter att styra och följa upp verksamheten, för kommittéernas möjligheter att genomföra uppdraget och för medborgarnas möjlighet att få insyn.

Vi fokuserar på att undersöka själva kommittéformerna som ett sätt att organisera verksamhet, inte på att granska enskilda kommittéer. Det innebär att vi studerar hur kommittéformerna används och fungerar för otraditionella verksamheter, men vi utvärderar inte enskilda kommittéers arbete eller resultat.

Otraditionella kommittéer har ett otraditionellt uppdrag

Vår definition av en otraditionell kommitté utgår från att kommittén avviker från normen. Normen för en kommitté är att den har ett utredningsuppdrag.¹¹ I denna studie är därför en otraditionell kommitté:

En kommitté beslutad av regeringen som har status som fristående myndighet men som helt eller delvis har ett annat uppdrag än att utreda en viss fråga.

Av definitionen följer att otraditionella kommittéer kan se ut på olika sätt. Men det de har gemensamt är att de inte i första hand är en del av beredningsprocessen inför ett riksdagsbeslut. Det innebär också att deras arbete ofta leder till andra typer av prestationer än betänkanden.

Vi har tolkat vad som är en otraditionell kommitté generöst och utgått från hur regeringen i direktiven beskriver det övergripande syftet med verksamheten. Det innebär att en otraditionell kommitté även kan ha mer eller mindre stora inslag av traditionella utredningsuppgifter, vid sidan av sitt otraditionella uppdrag.

¹¹ 1 § kommittéförordningen (1998:1474).

Bokstavskommittéer och organisationskommittéer studeras inte

Vi har avgränsat studien till kommittéer som är beslutade av regeringen som har status som fristående myndigheter. Därmed ingår inte organ (råd, delegationer med mera) inom Regeringskansliet i vår kartläggning. Det gäller exempelvis så kallade bokstavsutredare och bokstavskommittéer.¹² De så kallade organisationskommittéer som regeringen tillsätter inför att den ska inrätta eller avveckla en förvaltningsmyndighet ingår inte heller i vår kartläggning av otraditionella kommittéer.

Genomförande

Vi har genomfört studien i form av en övergripande kartläggning av fenomenet otraditionella kommittéer och en fördjupad studie av ett mindre antal otraditionella kommittéer.

Kartläggning för att belysa omfattning och verksamhet

Vi har kartlagt de otraditionella kommittéer som har varit verksamma under de senaste tio åren, 2009–2018. Kartläggningen ligger till grund för våra slutsatser om hur vanligt det är med otraditionella kommittéer och vilka olika typer av verksamheter som kommittéerna bedriver.

Vi har utgått från kommittéberättelsen för att identifiera de otraditionella kommittéerna. I detta dokument redovisar regeringen alla kommittéer som bedriver verksamhet under ett visst år. Vi har sorterat ut de kommittéer som regeringen inte kallar för utredningar i en viss fråga. Sedan har vi granskat direktiven för att avgöra om det handlar om en traditionell utredning eller om kommittén har haft mer otraditionella uppgifter.

Det är inte säkert att namnet på kommittén avslöjar om det handlar om en kommitté med ett traditionellt utredningsuppdrag eller om kommittén har mer otraditionella uppgifter. Det finns därmed en risk att vi har underskattat hur många kommittéer med otraditionella uppdrag det finns.

Fördjupning av hur kommittéerna fungerar

Med grund i kartläggningen har vi valt ut sju kommittéer för att närmare analysera regeringens och Regeringskansliets motiv till att använda kom-

¹² Bokstavskommittéer utmärker sig i kommittéberättelsen genom att ha en bokstav i slutet av beteckningen.

mittéformen för verksamheten. Vi har också fördjupat oss i vilka för- och nackdelar som kommittéformerna har för olika typer av verksamheter (tabell 1).

I urvalet har vi utgått från vår kategorisering av kommittéernas uppdrag. Ambitionen har varit att täcka in de vanligaste typerna av otraditionella kommittéer som vi har identifierat i vår kartläggning:

-
- främjande, stödjande och pådrivande kommittéer (inklusive nationella samordnare)
 - varaktiga analyskommittéer
 - forum och råd.
-

Tabell 1 **Kommittéer för fördjupade studier.**

Dep.	Namn	Uppdrag	Tillsatt	Avslutas
Främjande, stödjande och pådrivande kommittéer				
Fi	Expertgruppen för digitala investeringar (Fi 2017:04)	Stödja myndigheter som ska göra större investeringar med stora inslag av it/digitalisering.	2017-06-08	2018-09-01
Ku	Läsdelegationen (Ku 2016:03)	Samla alla aktörer runt insatser för läsning inom ramen för satsningen <i>Hela Sverige läser med barnen</i> .	2016-09-22	2018-06-30
N	Samordning för ökat och hållbart bostadsbyggande (N 2017:08)	Underlätta samordningen mellan berörda parter i samhällsbyggnadsprocessen i kommuner med särskilt komplexa planeringsförutsättningar.	2017-12-13	2020-12-31
M	Initiativet Fossilfritt Sverige (M 2016:05)	Synliggöra och främja aktörers arbete för ett fossilfritt Sverige.	2016-07-07	2020-12-31
Varaktiga analyskommittéer				
Ju	Delegationen för migrationsstudier (Ju 2013:17)	Ta fram underlag för hur den framtida migrationspolitiken kan utformas genom att analysera och utvärdera svenska och internationella forskningsresultat och annan verksamhet inom området.	2013-11-13	-
Forum och råd				
Fi	Kommittén för finansiell stabilitet (Fi 2013:09)	Vara ett forum för företrädare där regeringen, Finansinspektionen, Riksgälden och Riksbanken kan diskutera frågor om finansiell stabilitet.	2013-12-19	-
S	Pensionärskommittén (S 1991:08)	Vara ett forum för överläggningar mellan regeringen och representanter för organisationer som företräder pensionärerna i frågor som är av särskilt intresse för pensionärerna.	1991-06-06	-

Spridningen när det gäller uppgifter är relativt stor. I urvalet ingår såväl kommittéer som arbetar med stora samhällsproblem som kommittéer med mer avgränsade förvaltningspolitiska frågor. Kommittéerna representerar också olika typer av uppgifter, både allmänt främjande och konkret stödjande och samordnande. Målgrupperna varierar också. Vissa arbetar mot andra statliga myndigheter, andra arbetar mot kommuner och landsting och vissa vänder sig till privata aktörer.

Vi har studerat dokumentation om kommittéerna i form av direktiv, eventuella förarbeten, betänkanden och rapporter. Därtill har vi intervjuat

-
- företrädare för Regeringskansliet som har varit delaktiga i beslutet om att inrätta kommittén
 - kommittéernas ordförande eller särskilda utredare
 - företrädare för kommittéernas sekretariat eller kansli.
-

Vid intervjuerna har vi främst frågat om syftet med verksamheten, motiven till att välja kommittéformen, regeringens styrning av kommittéerna, hur kommittéformen har fungerat för verksamheten och vilka styrkor och svagheter kommittéformen har i jämförelse med andra möjliga organisationsformer.

Vi har kompletterat intervjustudien med ytterligare tre intervjuer med personer på Regeringskansliet som under senare år har varit med om att tillsätta otraditionella kommittéer. Dessa intervjuer har ökat vår förståelse för vilka behov de otraditionella kommittéerna fyller i förhållande till alternativa sätt att organisera verksamheter.

Vi har också träffat kanslicheferna för kommittéerna Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) och Expertgruppen för biståndsanalys (EBA). De har gett oss ytterligare underlag kring hur kommittéformen fungerar för varaktig analysverksamhet.

Därtill har vi intervjuat företrädare för konstitutionsutskottets kansli, Statsrådsberedningens granskningsenhet, Finansdepartementets enhet för statlig förvaltning och Förvaltningsavdelningens enhet för kommittéservice.

Kompletterande underlag

Vi har kompletterat vårt underlag med tidigare rapporter från Statskontoret och rapporter från andra myndigheter. Viktiga källor har bland annat varit Statskontorets analyser av Expertgruppen för biståndsanalys och Delegationen för unga och nyanlända till arbete samt Statskontorets tidigare studie av nationella samordnare.¹³ Andra källor har bland annat varit Riksrevisionens granskning av nationella samordnare och Konstitutionsutskottets granskningar av kommittéväsendet.¹⁴

Projektgrupp och kvalitetssäkring

Studien har genomförts av Charlotte Desprès och Lina Nyberg (projektledare). Ola Norr har deltagit i delar av projektarbetet. En intern referensgrupp har bistått projektgruppen med synpunkter på utkastet. De intervjuade personerna har fått möjlighet att faktagranska delar av ett utkast till denna rapport.

Disposition

I nästa kapitel redogör vi för våra samlade iakttagelser och reflektioner om hur kommittéformen används och fungerar för otraditionell verksamhet.

Därefter presenterar vi resultatet av vår kartläggning av de otraditionella kommittéernas omfattning och inriktning.

I de därpå följande kapitlen fördjupar vi oss sedan i de tre vanligaste formerna av otraditionella kommittéer: främjande kommittéer (dit även nationella samordnare räknas), varaktiga analyskommittéer och forum och råd. Vi behandlar däremot inte kommittéer med förvaltningsuppgifter eftersom endast två kommittéer ingår i denna grupp.

¹³ Statskontoret. (2018:16). *Översyn av Expertgruppen för biståndsanalys*; Statskontoret. (2018:21). *Utvärdering av Delegationen för unga och nyanlända till arbete*; Statskontoret. (2014). *Nationella samordnare. Statlig styrning i otraditionella former?* (Om offentlig sektor).

¹⁴ Riksrevisionen. (2016:5). *Nationella samordnare som statligt styrmedel*; Konstitutionsutskottets betänkande 2015/16:KU10. *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*; 2017/18:KU10. *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*.

Till rapporten hör också två bilagor:

-
- Bilaga 1: Förteckning över otraditionella kommittéer 2009–2018.
 - Bilaga 2: Kort beskrivning av de sju kommittéer som ingår i vår intervjustudie.
-

Samlade iakttagelser och reflektioner

I detta kapitel sammanfattar vi våra iakttagelser och reflektioner om otraditionella kommittéer. Därefter redogör vi för vår kartläggning av dessa kommittéer. I de följande tre kapitlen fördjupar vi oss sedan i de tre vanligaste grupperna av otraditionella kommittéer: främjande kommittéer, varaktiga analyskommittéer och forum och råd.

Våra huvudsakliga iakttagelser är följande:

-
- Departementen ser flera fördelar med att använda kommittéformen för olika typer av verksamheter. Kommittéer är enkla att inrätta och avveckla, billiga i drift och förenar status som myndighet med en närhet till Regeringskansliet. Kommittéformen fungerar på så sätt som en enklare och mer flexibel version av en förvaltningsmyndighet, en slags ”myndighet light”.
 - Kommittéformen fungerar förhållandevis bra för olika verksamheter, trots att den inte är utformad för annat än utredningsarbete. Men det finns också problem som visar att kommittéformen inte är anpassad till otraditionell verksamhet. Det är exempelvis oklart vem som har ansvaret för arbetsmiljö i kommittéerna. Det saknas också etablerade former för att redovisa verksamheten.
 - Den otraditionella användningen av kommittéformen är en kreativ förvaltningspolitisk lösning på olika utmaningar som kan vara svåra att hantera inom ramen för förvaltningsmyndigheterna. Men den innebär också risker, bland annat i form av bristande transparens och otydliga ansvarsförhållanden.
 - Regeringen och Regeringskansliet behöver hantera både principiella och mer praktiska frågor på ett mer samlat sätt. Det handlar exempelvis om att ta ställning till för vilka verksamheter kommittéformen är lämplig. Det handlar också om att tydliggöra ansvarsförhållanden och se över och ensa bland annat anställnings- och lönevillkoren för kommittéanställda.
-

Flexibel myndighetsform tilltalar regeringen av flera skäl

Vår studie av varför regeringen och departementen väljer att inrätta otraditionella kommittéer visar att de ser att kommittéformen har vissa generella fördelar i jämförelse med alternativa organisationsformer. Dessa fördelar gäller oavsett vilken verksamhet som kommittén ska bedriva, men deras betydelse varierar.

-
- Kommittéer är enkla att inrätta. Det finns färdiga lösningar för lokaler, diarium och liknande som innebär att startsträckan är kort. Kommittéformen är därför attraktiv när regeringen snabbt vill komma igång med en verksamhet.
 - Kommittéer är enkla att avveckla. De upphör av sig själva när uppdraget är klart. Den ekonomiska risken med att inrätta en kommitté är därför relativt liten.
 - Kommittéer är relativt billiga, med låga administrativa kostnader.
 - Kommittéer förenar status som fristående myndighet med en närhet till Regeringskansliet. Det innebär att de uppfattas som oberoende samtidigt som de också kan ha en dialog med politiska beslutsfattare.
-

Det finns få formella verktyg för att styra kommittéerna, men det är inget som departementen uppfattar som negativt. En anledning till att ge ett uppdrag till en kommitté är att det rör sig om en verksamhet som regeringen inte vill styra.

Kommittéformen är en typ av ”myndighet light”

Kommittéformen delar vissa egenskaper med förvaltningsmyndigheterna, men är mer flexibel till sitt format. På så sätt fungerar kommittéformen som en enklare version av en förvaltningsmyndighet, en slags ”myndighet light”.

Skälen till att regeringen väljer kommittéformen i stället för att ge ett uppdrag till en befintlig eller inrätta en ny förvaltningsmyndighet speglar både kommittéformens uppfattade fördelar och departementens syn på myndigheterna:

-
- Departementen uppfattar att befintliga myndigheter kan vara låsta till ett visst perspektiv eller sätt att arbeta. Kommittéer kan vara mer öppna och flexibla och jobba över myndighets- och sektorsgränser.
 - Det finns ett visst avstånd mellan myndigheterna och Regeringskansliet. Enligt departementen ger kommittéformen möjligheter till en närmare dialog i frågor där det är viktigt.
 - Myndigheter har fasta kostnader och omfattas av administrativa krav. Kommittéformen är ett enklare och billigare alternativ för en mindre verksamhet eller en verksamhet som ska prövas under en begränsad tid.
-

Ett annat alternativ som departementen ibland överväger är att organisera verksamheten inom Regeringskansliet. Men organ inom Regeringskansliet får inte samma fristående ställning som en kommitté. Särskilda organ kan också vara svåra att förena med Regeringskansliets linjeorganisation. Regeringen har därför valt kommittéformen när det är viktigt att verksamheten bedrivs fristående från Regeringskansliet.

Kommittéformen väljs när inget annat anses passa

Kommittéformen fungerar ibland som en slags organisatorisk nödlösning. Departementen väljer kommittéformen när de inte hittar någon annat lämpligt alternativ. Det finns ett begränsat antal organisatoriska former att välja bland och kommittéformen har visat sig vara mycket tånjbar.

Departementen ser inga hinder för att använda kommittéformen för andra verksamheter än det tidsbegränsade utredningsarbete den är utformad för. Bland de kartlagda kommittéerna finns därför både sådana som har förhållandevis många likheter med en traditionell kommitté och sådana som avviker markant från den. Det gäller både uppgifter och organisering.

Det finns ingen gemensam linje i Regeringskansliet

En övergripande iakttagelse från vår studie är att det inte finns någon tydlig gemensam linje inom Regeringskansliet för i vilka sammanhang eller för vilka frågor som kommittéformen ska användas. Beredningen av beslut om att inrätta en kommitté och av kommittédirektiven sker i första hand på den berörda enheten på departementet. Dessa enheter har sakkompetens, men inte alltid en organisatorisk kompetens.

Hur olika typer av verksamheter ska organiseras avgörs i stället från fall till fall. En typ av verksamhet som leder till att en ny myndighet inrättas inom ett område kan bedömas vara för liten för att motivera en myndighet på annat område. Då kan denna verksamhet i stället organiseras som en kommitté. I vår kartläggning ser vi också exempel på att verksamheter har organiserats om över tid. Det kan vara från kommitté till myndighet och tillbaka till kommitté igen. Det kan också vara från kommitté till organ inom Regeringskansliet, och till kommitté igen.

Formen är inte anpassad för verksamheten men fungerar ändå

De kommittéföreträdare som vi har intervjuat anser att kommittéformen på det stora hela fungerar bra för verksamheten och att den stödjer uppdraget. Samtidigt märks det på olika sätt att kommittéformen inte är anpassad för andra verksamheter än traditionell utredningsverksamhet.

Kommittéerna värdesätter sin unika position i gränslandet mellan politik och förvaltning

Samtliga otraditionella kommittéer som vi har kommit i kontakt med under utredningens gång ser framför allt fördelar med kommittéformen. De bedömer att ingen annan form skulle vara bättre för den aktuella verksamheten. Egenskaper hos kommittéformen som väger till dess fördel är den unika positionen i gränslandet mellan de reguljära förvaltningsmyndigheterna och Regeringskansliet, den stora friheten att själva utforma och organisera verksamheten och de låga administrativa kraven.

-
- Kommittéformen förenar det oberoende som förknippas med att vara en myndighet med det politiska mandat som kommer av närheten till regeringen. Kommittéerna uppfattar att det ger verksamheten en legitimitet och status som innebär att de kan få genomslag trots sin ringa storlek.
 - Kommittéerna är fria att organisera och bedriva arbetet utifrån egna ambitioner, med få begränsningar i form av regelverk eller administrativa krav. Det ger utrymme för kreativitet och möjlighet att pröva nya lösningar.

- En liten administrativ överbyggnad innebär också att kommittéerna kan använda det mesta av sin tid och sina resurser till sin kärnverksamhet.
-

Oklarheter kring ansvarsfördelning, kompetensförsörjning och resultatredovisning

Vår studie visar också att det finns aspekter av kommittéformen som inte passar med de otraditionella uppgifterna.

De största principiella och praktiska problemen uppstår när kommittéformen används för varaktig verksamhet. De generella oklarheter som finns inom kommittéväsendet när det gäller ansvarsfördelning och roller får en helt annan dignitet i en verksamhet som ska verka under en längre tid. Oklarheterna uppstår både mellan kommittén och Regeringskansliet och mellan kommitténs olika funktioner. Det gäller exempelvis vem som har ansvaret för de anställdas arbetsmiljö och säkerhet, och vem som har resurser och kompetens för att ta detta ansvar.

Det uppstår också mer vardagliga problem till följd av att regelverket för kommittéerna inte är anpassade till en långsiktig verksamhet. Det gäller exempelvis frågor om anställnings- och lönevillkor. Lönesättningen och anställningsavtalen för anställda inom kommittéväsendet är utformade för en tidsbegränsad verksamhet där personalen ofta är tjänstledig från en annan offentlig tjänst. Men tidsbegränsade anställningar utan möjlighet till lönerrevision passar inte för en varaktig verksamhet som behöver säkra sin kompetensförsörjning på längre sikt.

Reglerna för ledamöternas ekonomiska ersättning och olika typer av expertkompetens är ett annat område där regelverket för kommittéer inte matchar de otraditionella kommittéernas behov. Den reglerade ersättningsnivån för en kommittéledamot på 350 kronor per sammanträdesdag räcker exempelvis inte så långt när kommittén förväntas arbeta med operativ främjande verksamhet.

Andra exempel på när regelverket och kommittéernas faktiska verksamhet inte stämmer överens är att det inte finns anpassade former för att redovisa och använda kommittéernas resultat. För traditionella kommittéer är betänkanden den givna formen för att redovisa utredningens resultat. Men för

otraditionella kommittéer som bedriver en operativ, främjande verksamhet eller en långsiktig analysverksamhet finns inte samma givna form. Det innebär att det inte heller finns någon given process i Regeringskansliet för hur de ska ta emot och använda de ottraditionella kommittéernas resultat eller andra inspel.

Möjlighet att pröva nytt, men risk för otydlighet

Ur ett förvaltningspolitiskt perspektiv ser vi att den ottraditionella användningen av kommittéformen ger regeringen nya möjligheter att organisera olika typer av verksamheter. Men användningen medför också risker.

Kommittéformen: En förvaltningspolitisk innovation

Inom staten finns det få organisatoriska alternativ. Vi kan se den ottraditionella användningen av kommittéformen som en innovativ förvaltningspolitisk lösning på olika utmaningar som kan vara svåra att hantera inom ramen för förvaltningsmyndigheterna.

I vår studie framträder de ottraditionella kommittéerna som flexibla organisatoriska verktyg. Regeringen kan använda dem vid sidan av eller tillsammans med andra styrverktyg såsom uppdrag till myndigheter, reglering eller finansiella styrmedel. På så sätt fyller kommittéformen en funktion som ingen annan organisationsform gör. Här följer några exempel:

-
- *Kreativt policylabb:* Kommittéformen gör det möjligt att i mindre skala och under kreativa former pröva nya idéer och arbetssätt.
 - *Operativ insatsstyrka:* Kommittéformen ger möjlighet att fokusera på och samla kraft runt en avgränsad fråga.
 - *Politiskt signalvärde:* Kommittéformen ger ytterligare möjligheter för regeringen att visa politisk handlingskraft.
-

Risk att frihet under ansvar blir frihet utan ansvar

Men vi ser också att den ottraditionella användningen av kommittéväsendet kan ha vissa risker. En sådan risk är att staten blir otydlig när den uppträder i många olika skepnader och under många olika namn. Delegationer, samordnare och myndigheter verkar ibland samtidigt inom ett och samma område. Vår studie visar att det både för målgrupperna och för kommittén

själv ibland är oklart vilket mandat och vilket ansvar kommittén har. Det gäller både i sig själv och i förhållande till andra aktörer.

Denna otydlighet understryks av att det inte är reglerat hur kommitténs prestationer och resultat ska redovisas. I jämförelse med ett betänkande i SOU-serien har de olika rapporter och underlag som de otraditionella kommittéerna tar fram en mer oklar status. Ibland fungerar kommittéerna närmast som redaktörer eller kanaler för andra aktörer och det blir då otydligt vilket ansvar kommittén har för det som den presterar och publicerar. Frihet under ansvar riskerar då att bli till frihet utan ansvar.

Risk för försämrad insyn i verksamheten

En annan risk med att använda kommittéformen för annan verksamhet än den är utformad för är att allmänhetens möjlighet till insyn i verksamheten minskar.

De formella kraven på kommittéer när det gäller återrapportering och redovisning av verksamheten är anpassade till utredningsverksamhet under en begränsad tid. För andra typer av verksamheter kan det vara rimligt att ställa andra krav på insyn, effektivitet och möjligheter till att kräva ut ansvar.

När det gäller de kommittéer som vi har studerat gäller det i synnerhet de kommittéer som bedriver en långsiktig verksamhet. I vissa fall har de inrättats som en övergångslösning som sedan blivit varaktig. Det innebär att kraven på transparens och redovisning av verksamheten kan behöva skärpas.

Eftersom den begränsade administrativa överbyggnaden är en av kommittéformens fördelar finns det sannolikt en gräns för hur omfattande krav som det går att ställa på en kommitté innan dessa fördelar försvinner. Om behoven av insyn är stora kan regeringen därför behöva överväga en annan organisationsform än kommittéformen.

Risk för undanträngning av det traditionella utredningsväsendet

De otraditionella kommittéerna finansieras i regel av samma anslag som det traditionella utredningsväsendet.¹⁵ Det finns därför en risk för att en ökad användning av kommittéformen för otraditionell verksamhet försämrar förutsättningarna för de traditionella utredningarna.

De traditionella utredningarna har varit föremål för flera granskningar och analyser under de senaste decennierna. Bland annat har Riksrevisionen kritiserat utredningarna för brister i analys och redovisning av kostnader och finansiering av utredningsförslag. I debatten förekommer också en mer allmän kritik mot att utredningsväsendet urholkas, och att utredningsfrågorna och tidsramarna i för hög utsträckning styrs utifrån vilket svar som regeringen önskar sig. Kritikerna kopplar då bristerna bland annat till korta utredningstider.¹⁶

Samtidigt kan vi se att andelen ökar när det gäller främjande och pådrivande kommittéer med uppdrag som snarare kan räknas som att genomföra politik än att ta fram underlag inför politiska beslut. Det finns inga belägg för att de otraditionella kommittéerna leder till sämre kvalitet i det traditionella utredningsväsendet. Men vi kan inte heller utesluta att det finns en sådan undanträngning.

Ett samlat grepp om användningen av kommittéformen

En återkommande iakttagelse i vår studie är att det finns skillnader i hur departementen utformar och förhåller sig till sina kommittéer. Det gäller exempelvis frågor om anställningsvillkor och ansvarsförhållanden.

¹⁵ Det finns vissa undantag där kommittén i stället finansieras med sakanslag.

¹⁶ Ds 1998:57. *Kommittéerna och bofinken. Kan en kommitté se ut hur som helst?* Rapport till ESO. Förslag till riksdagen 1997/98:RR3 *Riksdagens revisorers förslag angående kommittéväsendet*; Riksrevisionen. (2004:2). *Förändringar inom kommittéväsendet*; Riksrevisionen. (2013). *Riksrevisionens uppföljningsrapport 2013*; Ramböll. (2014). *Ekonomisk metodkvalitet inom statens offentliga utredningar*. Rapport på uppdrag av Arena idé; Svenska Dagbladet. 2005-11-17. *Utredningsvä(s)endet förfaller*. (Debattartikel av Tobias Krantz); Expressen. 2014-03-01. *Alliansen missbrukar utredningsväsendet*. (Krönika av Anna Dahlberg); Dagens samhälle. 2016-02-19. *Utredningsväsendets förfall skadar det politiska systemet*. (Krönika av Gissur Erlingsson); Smålandsposten. 2017-05-30. *Slutsats på beställning*. (Ledartartikel).

Det finns ingen gemensam strategi inom Regeringskansliet för hur kommittéformen ska användas och inte heller någon samlad funktion för att hantera kommittéer dit departementen eller kommittéerna kan vända sig med olika typer av frågor. Förvaltningschefen har enligt Regeringskansliets arbetsordning mandat att besluta om utveckling av styr- och arbetsformer, effektivisering och rationalisering för Regeringskansliet och kommittéerna.¹⁷ Men i praktiken ligger det huvudsakliga ansvaret för kommittéerna på de enskilda departementen. Vi bedömer att det har bidragit till den stora variationen i hur kommittéformen används.

I det dagliga arbetet verkar kommittéformen att överlag fungera väl för de verksamheter som vi har studerat. Det talar för att det inte finns så stort behov av åtgärder eller utvecklingsinsatser. Men vår studie visar att det finns både principiella och mer praktiska frågor som regeringen och Regeringskansliet kan behöva hantera på ett samlat sätt. Det innebär också att Regeringskansliet kan behöva utveckla sin kompetens och samordning när det gäller organisatoriska frågor.

Ta ställning till hur kommittéformen ska användas

Till de principiella frågorna hör hur kommittéväsendet kan och bör användas. Under början av 1980-talet lade regeringen fast vissa principer för kommittéväsendet. Principerna innebar bland annat att

-
- utredningar endast i undantagsfall skulle arbeta i mer än två år
 - den formella kommittéformen inte skulle användas för delegationer, beredningar, rådgivande grupper och andra former av uppdrag, som saknade utredande innehåll.¹⁸
-

Men i dag är det förhållandevis vanligt att kommittéformen används för andra verksamheter än för traditionellt utredningsarbete. Trots det antyder varken kommittéförordningen eller kommittéhandboken att det finns nå-

¹⁷ 8 § Regeringskansliets föreskrifter (RKF 2018:21) om ändring i Regeringskansliets föreskrifter (RKF 1998:1) med arbetsordning för Regeringskansliet.

¹⁸ Statsrådsberedningen. (1984). *Promemoria om det svenska utredningsväsendet*. (Ds SB 1984:1).

gon annan verksamhet än traditionell utredningsverksamhet som bedrivs i kommittéform. Det går till och med att ifrågasätta om kommittéförordningen gäller för otraditionella kommittéer eftersom den enligt sin portalparagraf ska tillämpas på ”kommittéer som tillkallats på grund av ett regeringsbeslut och som har ett utredningsuppdrag.”¹⁹ Det innebär att de otraditionella kommittéerna är en delvis oregerad verksamhet.

Skillnaden mellan regelverk och faktisk verksamhet orsakar praktiska problem för kommittéerna. Det kan också vara svårt för både kommittéerna själva och för utomstående som möter kommittéerna att förstå vad de otraditionella kommittéerna är för typ av organisation och vilka krav och förväntningar som kan ställas på dem. Eftersom det saknas gemensamma principer inom Regeringskansliet för hur kommittéväsendet ska användas finns det också utrymme för variationer mellan departementen.

Det finns två sätt för regeringen och departementen att få regelverk och praktisk tillämpning av kommittéformen att stämma bättre överens. Båda alternativen kräver att departementen kan tala sig samman.

Det första sättet är att departementen helt enkelt börjar använda kommittéformen mer restriktivt. En renodling av kommittéformen skulle innebära att departementen då behöver använda sig av andra organisatoriska lösningar för de typer av verksamheter som de i dag bedriver i kommittéform och exempelvis i större utsträckning ge uppdrag till myndigheter. Det skulle också kunna leda öka antalet särskilda organ inom Regeringskansliet.

Det andra sättet är att utveckla regelverket för kommittéer för att avspegla hur de faktiskt används, exempelvis genom att revidera kommittéförordningen och kommittéhandboken så att de tillåter att kommittéer kan se ut på olika sätt och göra olika saker. På så sätt skulle även de otraditionella kommittéerna bli synliga och inkluderade i regelverket. Men då måste regeringen också väga nyttan av att använda kommittéformen på ett flexibelt sätt mot de risker när det gäller ansvarsutkrävande och insyn som vi påtalar tidigare i denna rapport. Regeringen kan också behöva ta ställ-

¹⁹ 1 § kommittéförordningen (1998:1474).

ning till om all verksamhet som bedrivs i kommittéform ska finansieras från utredningsbudgeten.

Hantera de praktiska problem som uppstår i kommittéernas vardag

Det finns också mer praktiska frågor som departementen kan behöva hantera på ett mer samlat sätt.

Flera av de vardagliga problem som de otraditionella kommittéerna upplever i dag skulle kunna lösas med reviderade eller förtydligade regelverk och rutiner. Det handlar exempelvis om att se över

-
- anställnings- och lönevillkoren för anställda i kommittéer som arbetar långsiktigt
 - hur ersättningar av ledamöter och andra funktioner kan anpassas till olika typer av verksamheter
 - hur ansvar ska fördelas mellan departement och kommitté när det gäller frågor om bland annat personal och arbetsmiljö
 - hur kommittéerna ska redovisa sina uppdrag.
-

En del i ett sådant arbete är att se till att olika departement hanterar kommittéerna på ett enhetligt sätt och att utveckla gemensamma regler för Regeringskansliet när det gäller de otraditionella kommittéerna.

Var sjunde kommitté är otraditionell

I detta kapitel presenterar vi resultaten från vår kartläggning av otraditionella kommittéer under de senaste tio åren. Vi redovisar omfattningen av otraditionella kommittéer i det samlade kommittéväsendet och vilka olika typer av verksamheter som kommittéerna bedriver.

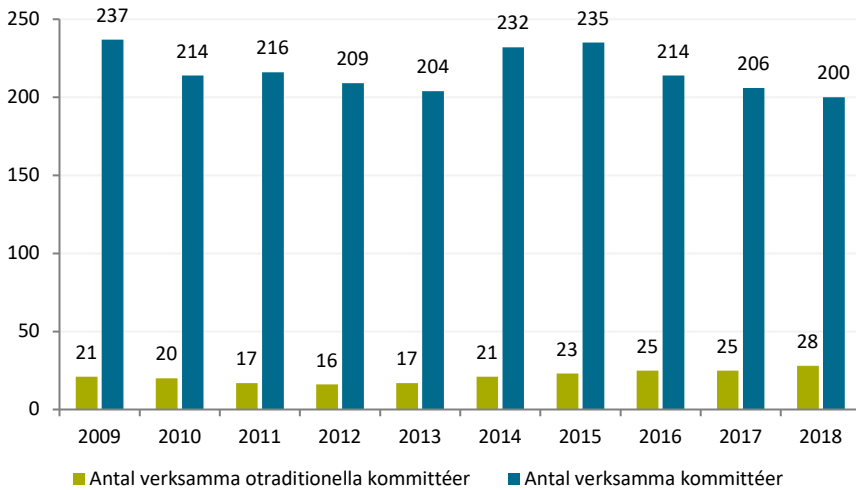
De huvudsakliga slutsatserna är:

-
- Under perioden 2009–2018 har totalt 64 otraditionella kommittéer varit verksamma, och antalet har ökat något över tid. Under 2018 hade 14 procent av kommittéerna ett otraditionellt uppdrag. De stod samtidigt för 29 procent av kommittéväsendets totala utgifter.
 - De otraditionella kommittéerna är en heterogen grupp med en stor variation i de specifika uppgifterna. Vi har identifierat fyra grupper av otraditionella kommittéer. Den största gruppen är främjande kommittéer.
-

Viss ökning av otraditionella kommittéer på senare år

Under de senaste tio åren har mellan 16 och 28 otraditionella kommittéer varit verksamma varje år. Det är små variationer från år till år, men vi kan se att antalet har ökat något sedan 2012 (figur 1). Mellan 3 och 7 nya otraditionella kommittéer har tillsatts per år under den senaste tioårsperioden. Flest otraditionella kommittéer tillsattes under åren 2013–2015 (figur 3).

Figur 1 Totalt antal verksamma kommittéer varav otraditionella kommittéer 2009–2018.



Källa: Kommittéberättelserna för 2009–2018.

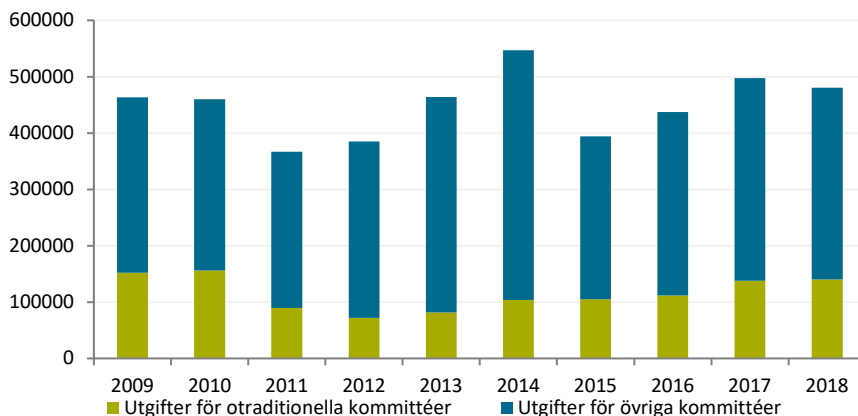
Det totala antalet kommittéer har varierat under tioårsperioden. Under de senaste åren har de minskat från 235 år 2015 till 200 år 2018. Men antalet otraditionella kommittéer har under samma period ökat något. Därför har också deras andel av det totala antalet kommittéer ökat, från 10 procent 2015 till 14 procent 2018 (tabell 2).

Näringsdepartementet och Socialdepartementet har tillsatt flest otraditionella kommittéer (11 respektive 10 under den studerade perioden). Även Finansdepartementet, Utbildningsdepartementet och Kulturdepartementet har tillsatt flera otraditionella kommittéer (bilaga 1).

Otraditionella kommittéer stod för 29 procent av kommittéväsandets totala utgifter

Utgifterna för de otraditionella kommittéerna var 29 procent av de totala utgifterna för kommittéväsendet under 2018 (figur 2).

Figur 2 Utgiftsutveckling för otraditionella kommittéer i relation till kommittéväsandets totala utgifter 2009–2018, i tusen kronor.



Källa: Kommittéberättelserna för 2009–2018.

Kommentar: Utgifterna avser de totala utgifter för kommittéerna och de gemensamma utgifterna för kommittéverksamheten.²⁰

Efter en nedgång mellan 2010 och 2011 har utgifterna för de otraditionella kommittéerna åter ökat något. Det gäller även deras andel av de totala utgifterna för kommittéväsendet (tabell 2).

²⁰ Utgifter avser lön m.m., dagarvoden, resor, tryckning, konsultationer, övriga administrativa utgifter, bidrag till myndigheter, institutioner m.m., inkomster av försäljning m.m.

Tabell 2

Otraditionella kommittéer åren 2009–2018. Antal, andel av totala antalet kommittéer, utgifter i tusen kronor och andel av de totala utgifterna för kommittéer.

År	Antal	Andel (%)	Utgift tkr	Andel av utgifterna (%)
2009	21	9	152 375	33
2010	20	9	156 104	34
2011	17	8	89 828	24
2012	16	8	71 757	19
2013	17	8	81 498	18
2014	21	9	103 749	19
2015	23	10	105 156	27
2016	25	12	111 520	26
2017	25	12	138 103	28
2018	28	14	140 299	29

Källa: Kommittéberättelserna för 2009–2018.

I förhållande till sitt antal står de otraditionella kommittéerna för en jämförelsevis stor andel av kommittéväsandets utgifter. Det kan bero på att flera av de otraditionella kommittéerna har förhållandevis stora kanslier med flera anställda. Men även typen av verksamhet kan påverka utgifterna. Utåtriktad operativ verksamhet kan kräva fler resor än traditionellt utredningsarbete och analysverksamhet medför större utgifter för att kontraktera författare.

Flest ordförandeleda kommittéer, men andelen särskilda utredare har ökat

Regeringen kan välja att antingen tillsätta en kommitté med en ordförande och ledamöter eller att tillkalla en särskild utredare. Vår kartläggning visar att ordförandeleda kommittéer dominerar bland de otraditionella kommittéerna. Av de 64 verksamma kommittéerna 2009–2018 har 40 varit ordförandeleda.

Men bland de 46 otraditionella kommittéer som har inrättats under de senaste tio åren är fördelningen jämnare, med 24 kommittéer ledda av en ordförande och 22 kommittéer ledda av en särskild utredare. Att de särskilda utredarna har blivit fler hänger samman med den ökade användningen av nationella samordnare.

Fortfarande är andelen särskilda utredare ändå lägre bland de otraditionella kommittéerna än i det traditionella kommittéväsendet. Där är det vanligare med ensamutredare.²¹

Fyra grupper av otraditionella kommittéer

De otraditionella kommittéerna kallas för olika saker. Delegation, expertgrupp, råd och samordnare är vanligast. Det finns en viss systematik i valet av namn, men namnet säger ändå förhållandevis lite om vilken verksamhet som kommittén bedriver. Kommittéerna är också organiserade på olika sätt och har olika namn på exempelvis kansli och sekretariat.

Även storleken på kommittén kan variera, både när det gäller antalet förordnade ledamöter och anställda i sekretariatet. Kommittéerna har allt från ett litet sekretariat på en eller ett par personer, till ett relativt stort kansli med tio personer ledda av en kanslichef.

Med utgångspunkt i kommittéernas övergripande uppdrag har vi identifierat fyra grupper av otraditionella kommittéer (tabell 3).

Tabell 3 Grupper av otraditionella kommittéer verksamma under perioden 2009–2018.

Typ av otraditionell kommitté	Antal
Främjande, stödjande och pådrivande kommittéer	50
– <i>Varav nationella samordnare</i>	20
Forum och råd	8
Varaktiga analyskommittéer	4
Kommittéer med förvaltningsuppgifter	2

Den vanligaste gruppen av otraditionella kommittéer är främjande, stödjande och pådrivande kommittéer. Vi har identifierat totalt 50 sådana kommittéer som har varit verksamma under den senaste tioårsperioden. Antalet

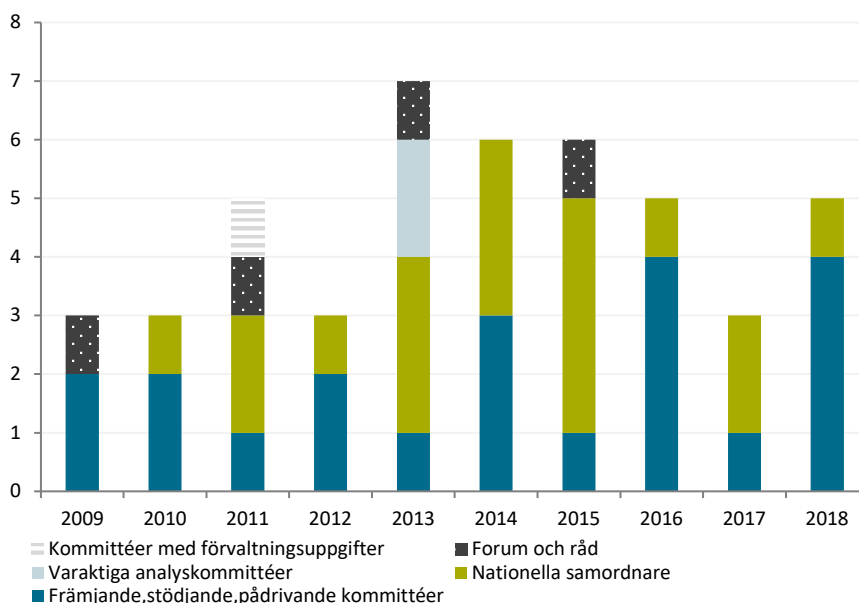
²¹ 2017/18:KU10. *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*, s. 66. Av det totala antalet kommittéer som inrättades 2015 var 78 procent ledda av en särskild utredare.

tillsatta kommittéer av detta slag varierar över åren, men flest bildades 2016 och 2018 (figur 3).

Nationella samordnare är en särskild typ av främjande kommitté. De har uppmärksamrats i flera rapporter och granskningar på senare år och i kartläggningen redovisar vi därför de 20 nationella samordnarna som en egen kategori.²² Flest samordnare tillsattes under åren 2013–2015.

I vår kartläggning ingår även åtta forum och råd, fyra varaktiga analyskommittéer och två kommittéer med förvaltningsuppgifter. De senaste tre åren har regeringen inte tillsatt några sådana kommittéer.

Figur 3 **Antal otraditionella kommittéer som har tillsatts under 2009–2018, totalt per år och i respektive kategori.**



²² Riksrevisionen. (2016:5). *Nationella samordnare som statligt styrmedel*; Statskontoret (2014) *Nationella samordnare. Statlig styrning i otraditionella former?* (Om offentlig sektor).

Främjande, stödjande och pådrivande kommittéer

De främjande kommittéerna är en blandad skara. De ska under en begränsad tid arbeta för att påverka utvecklingen inom ett område. Det kan exempelvis handla om att samordna andra, främja samverkan mellan olika parter, ge stöd till parterna och/eller genomföra egna insatser för att driva på utvecklingen i en viss riktning. Den operativa karaktären på uppdraget är ett kännetecken för denna grupp av kommittéer.

Främjande kommittéer leds i regel av en ordförande och är sammansatta av olika typer av kompetenser. De kallas ofta för delegationer.

Några exempel på främjande kommittéer är:

-
- *Delegationen för unga och nyanlända till arbete* (A 2014:06) som ska främja statlig och kommunal samverkan och utvecklandet av nya samverkansformer för att effektivisera ungas och nyanländas etablering i arbetslivet.
 - *Tillitsdelegationen* (Fi 2016:03) som ska genomföra projekt som syftar till att ge stöd till statliga myndigheter som vill utveckla verksamheten och uppnå en mer tillitsbaserad styrning.
 - *Kommittén Demokratin 100 år* (Ku 2018:02) som under åren 2018–2021 ska planera, samordna och genomföra en samling insatser och aktiviteter för en stark demokrati.
-

Nationella samordnare är en särskild typ av främjande kommitté

En särskild typ av främjande kommitté är de nationella samordnarna. En nationell samordnare verkar utanför myndighetsstrukturen för att samordna och genomföra regeringens politik. En samordnare är alltid organiserad som särskild utredare. Samordnarens egen person blir därför särskilt viktig.

Några exempel på nationella samordnare är:

-
- *Nationell samordnare för utsatta EU-medborgare* (S 2015:1) som skulle stödja det arbete som utfördes av myndigheter, kommuner, landsting och organisationer som möter utsatta EES-medborgare som vistas tillfälligt i Sverige.

- *Nationell samordnare för utveckling och samordning av insatser inom området psykisk hälsa* (S 2015:9) som skulle stödja det arbete som utförs av myndigheter, kommuner, landsting och organisationer inom området psykisk hälsa och verka för att arbetet samordnas på nationell nivå.
 - *Nationell samordnare för Initiativet fossilfritt Sverige* (M 2016:05) som ska synliggöra och främja aktörernas arbete för ett fossilfritt Sverige.
-

Varaktiga analyskommittéer

Det finns ett litet antal kommittéer som har i uppdrag att löpande ta fram och presentera analyser inom ett bredare fält. Dessa kommittéer har inget fastställt slutdatum.

De tre nu verksamma varaktiga analyskommittéerna är:

- *Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO)* (Fi 2007:3) som ska bidra till att bredda och fördjupa underlaget för framtida finanspolitiska och samhällsekonomiska avgöranden.
 - *Expertgruppen för biståndsanalys (EBA)* (UD 2013:01) som ska analysera och utvärdera Sveriges internationella bistånd.
 - *Delegationen för migrationsstudier (Delmi)* (Ju 2013:17) som ska ta fram underlag för hur den framtida migrationspolitiken kan utformas genom att analysera och utvärdera svenska och internationella forskningsresultat och annan verksamhet inom området.
-

Forum och råd

Kommittéformen används också för att skapa arenor och mötesplatser. Forum och råd syftar till att säkerställa att det finns arenor där olika aktörer inom ett område kan möta varandra. Denna typ av kommittéer kan också användas om regeringen vill samla aktörer för att få råd och stöd inom ett område.

Några exempel på forum och råd är:

- *Pensionärskommittén* (S 1991:8) som ska vara ett forum för överläggningar mellan regeringen och representanter för organisationer som företräder pensionärerna i frågor som är av särskilt intresse för pensionärerna.
 - *Sociala rådet* (S 2007:13) som skulle agera rådgivare till regeringen i hälso- och sjukvårdsfrågor och sociala frågor.
 - *Kommittén för finansiell stabilitet* (Fi 2013:9) som ska vara ett forum där företrädare för regeringen, Finansinspektionen, Riksgäldskontoret och Riksbanken träffas regelbundet för att diskutera frågor om finansiell stabilitet och behovet av åtgärder för att motverka uppbyggnaden av finansiella obalanser. I händelse av en finansiell kris ska kommittén diskutera behovet av åtgärder för att hantera en sådan situation.
-

Kommittéer med förvaltningsuppgifter

Kommittéformen används ibland för mer förvaltande uppgifter. Under de senaste tio åren har det framför allt handlat om olika internationella åtaganden.

Två exempel på kommittéer med förvaltningsuppgifter är:

- *Kommittén för Sveriges deltagande i världsutställningen Expo 2010 i Shanghai* (UD 2007:04) som skulle förbereda och ansvara för det svenska deltagandet i världsutställningen.
 - *Kommittén Svenska Unescorådet* (U 2012:01) som ska uppfylla de krav som åläggs Unescos medlemsländer.
-

Främjande kommittéer ska bidra till förändring

I detta kapitel redovisar vi vår analys av kommittéer med ett främjande uppdrag, inklusive de nationella samordnarna. Vi har undersökt varför regeringen väljer att tillsätta en kommitté när den vill driva på i en fråga, hur regeringen styr verksamheten och hur formen påverkar kommitténs möjligheter att genomföra uppdraget.

De huvudsakliga slutsatserna är:

-
- Det övergripande skälet till att regeringen inrättar en främjande kommitté är att den vill kraftsamla i en fråga. Regeringen väljer kommittéformen eftersom uppgiften inte anses passa in i någon befintlig myndighet.
 - Regeringens styrning ger kommittéerna stor frihet. Direktivet är ofta öppet formulerat och därutöver är utnämningen av ledamöterna i kommittén det viktigaste styrverktyget. Däremot är uppföljning och krav på redovisning av kommitténs verksamhet mindre viktiga verktyg för departementen.
 - Kommittéerna uppskattar sin position som fristående myndighet med politiskt mandat. Kommittéformen ger också stora möjligheter att utveckla och prova nya sätt att arbeta. Men formen är inte fullt ut anpassad till en mer operativt inriktad verksamhet. Det finns till exempel inga utvecklade former för hur resultaten ska redovisas. Det är också en utmaning för en tillfällig organisation att varaktigt påverka andra aktörers arbete.
-

Främjande kommittéer ska arbeta för förändring

Främjande kommittéer och samordnare ska arbeta utåtriktat för att bidra till en förändring av något slag. Inriktningen på uppdragen varierar, men följande uppgifter är vanliga:

-
- främja samverkan och/eller att samordna olika aktörer

- arbeta pådrivande
 - stödja andra aktörer i deras arbete
 - sprida kunskap och stimulera det offentliga samtalet
 - analysera och lämna förslag.
-

Främjande kommittéer kan ha specifika målgrupper, exempelvis andra myndigheter, kommuner eller landsting. Men det är vanligt att de förväntas arbeta brett gentemot många aktörer i samhället, inklusive civila samhället och näringslivet.

Även om kommittéernas uppdrag är tillfälliga uttrycker ofta direktiven att uppgiften kräver ett samlat och långsiktigt angreppssätt. Det är också förhållandevis vanligt att det i kommittéernas uppdrag ingår att föreslå hur frågorna ska drivas vidare efter att kommittén har avslutat sitt arbete.

Kommittéformen medger kraftsamling i smidigt format

Det övergripande skälet till att regeringen inrättar en främjande kommitté är att den vill kraftsamla i en fråga. Det finns flera skäl till att kommittéformen framstår som mer tilltalande för regeringen än att lägga uppdraget på någon befintlig myndighet. Ett sådant skäl är att det inte finns någon myndighet där uppgiften passar in. Ett annat skäl är att kommittéformen gör det möjligt att pröva olika typer av angreppssätt under friare och mer flexibla former än vad en förvaltningsmyndighet kan.

Frågorna anses inte passa in i någon befintlig myndighet

Ett genomgående argument för att välja kommittéformen för främjande verksamhet är att departementen bedömer att uppgiften inte är lämplig att lägga på någon befintlig myndighet. Det framgår av våra intervjuer med departementstjänstemän.

Uppgiften kan ligga i mellanrummet mellan befintliga myndigheter, sträcka sig utanför någon enskild myndighets uppdrag eller uppfattas som väsensskild från den verksamhet som befintliga myndigheter bedriver. Departementen kan också anse att de befintliga myndigheterna är för specialiserade inom sitt område för att kunna inkludera vissa perspektiv. Ibland är de befintliga myndigheterna en del av det problem som regeringen vill lösa. Men det kan även handla om att regeringen bedömer att ett

uppdrag till en befintlig myndighet inte ger tillräckligt politiskt signalvärde.

Ett alternativ till en kommitté är att bilda en helt ny myndighet. Men oftast bedömer regeringen att uppgiften är för begränsad för att motivera en ny myndighet. Det kan också handla om att regeringen ser att det behövs en samling åtgärder under en begränsad tid, vilket inte är skäl nog för att starta en ny myndighet. En ny myndighet skulle innebära ett mer permanent åtagande.

I vissa fall inrättar regeringen en kommitté när det av olika skäl inte är möjligt att starta en ny myndighet, men det ändå finns behov av att inrätta en funktion relativt snabbt. Vår kartläggning visar att det finns flera fall av verksamheter som först bedrivs i kommittéform och senare inom ramen för en myndighet. Ett exempel är Expertgruppen för digitala investeringar som bildades i väntan på myndigheten för digitalisering av den offentliga sektorn.

Det finns ett behov av en aktör som är fristående från

Regeringskansliet

Ett alternativ till kommittéformen är att bedriva verksamheten i ett organ inom Regeringskansliet. Flera av de nationella samordnare som har inrättats på senare år har varit organiserade på detta sätt.

Men ibland är det viktigt att verksamheten uppfattas som oberoende och opartisk. Regeringen bedömer att en främjande kommitté kan uppnå en större legitimitet hos de berörda aktörerna, än en verksamhet som bedrivs inom ramen för Regeringskansliets organisation.

Detta motiv förekommer ofta när regeringen tillsätter vissa typer av nationella samordnare, i synnerhet förhandlare. Eftersom en samordnare verkar utanför befintliga strukturer kan kommittén ha andra möjligheter att nå ut och påverka aktörer.²³ Genom att varken representera en enskild myndighet eller direkt kopplas samman med Regeringskansliet kan en främjande

²³ Statskontoret (2014) *Nationella samordnare. Statlig styrning i otraditionella former?* (Om offentlig sektor).

kommitté agera relativt fritt, vid sidan av och gentemot de befintliga aktörerna.

Kommittén är lätt att använda och lätt att anpassa

Kommittéformen är det som återstår om regeringen vill bedriva en verksamhet i myndighetsform, men inte vill ge ett uppdrag till en befintlig myndighet eller inrätta en helt ny myndighet.

Men kommittéformen i sig har också flera egenskaper som departementen anser är tilltalande. Det framgår av våra intervjuer med departementstjänstemän. Ett återkommande argument för att välja kommittéformen är att kommittéer är lätta att både inrätta och avveckla. Det är också ett relativt billigt sätt att organisera verksamheten. Det finns färdiga administrativa lösningar, lokaler och rutiner. Det innebär att kommittéformen uppfattas som en enkel och smidig lösning som går att anpassa till olika syften.

Främjande kommittéer kan prova nya sätt att arbeta

Kommittéformen gör det möjligt att på ett enkelt sätt pröva en ny verksamhet eller nya arbetsmetoder. Regeringen kan ha försökt styra ett område genom traditionella, vertikala styrformer, till exempel genom myndigheter. En främjande kommitté blir ytterligare ett verktyg i regeringens strävan efter att uppnå ett visst mål.

Det var till exempel ett av motiven till att inrätta kommittén Samordning för ökat och hållbart bostadsbyggande. Regeringen ville att kommittén under en begränsad tid skulle erbjuda vissa kommuner konkret hjälp i särskilt komplexa planeringsprocesser.²⁴ Kommitténs arbete handlar om att testa nya arbetssätt för att hitta lösningar och att bidra till att utveckla metoder som kommunerna kan använda i sin ordinarie verksamhet. Detta liknar ett operativt myndighetsstöd.

På motsvarande sätt kan en nationell samordnare vara ett nytt grepp för att hantera en svårlöst fråga, vilket Statskontoret tidigare har lyft fram. En

²⁴ Kommittédirektiv 2017:126. *Samordning för ökat och hållbart bostadsbyggande.*

samordnare blir något nytt som i sig skapar en nytändning inom ett område.²⁵

En främjande kommitté blir ett sätt att skynda på utvecklingen

Det framgår också av vissa direktiv att motivet till att tillsätta en främjande kommitté är att regeringen bedömer att de befintliga insatserna inte är tillräckliga eller att utvecklingen mot ett visst mål går för långsamt. Kommitténs uppdrag handlar i dessa fall inte om att ersätta pågående insatser, utan om att komplettera och stödja befintliga aktörer. Ett exempel är Strandskyddsdelegationen. Där framgår det av direktivet att Länsstyrelsen ibland har svårt att hinna med att tillhandahålla och uppdatera olika typer av underlag till kommunerna. Regeringen tillsatte därför delegationen för att underlätta för kommunerna och länsstyrelserna.²⁶

Att inrätta en kommitté signalerar kraftsamling

De departementstjänstemän som vi har talat med bedömer att det kan ge en extra politisk skjuts genom att bilda en kommitté, jämfört med att ge ett uppdrag till en myndighet.

Genom att bilda en kommitté lyfter regeringen fram en fråga som skulle riskera att drunkna någon annanstans. Det gör det tydligt att regeringen prioriterar frågan. Både Skolverket och Kulturrådet har exempelvis läsfrämjande uppdrag men genom att bilda en särskild läsdelegation ville departementen skapa ytterligare uppmärksamhet för regeringens satsning Hela Sverige läser.²⁷

Det framgår av flera direktiv att främjande kommittéer bildas för att tillfälligt kraftsamla inom ett område. En främjande kommitté har ofta i uppdrag att genomföra en samling åtgärder för att skapa uppmärksamhet kring en viss fråga. Samling för en stark demokrati är ett sådant exempel.

²⁵ Statskontoret (2014) *Nationella samordnare. Statlig styrning i otraditionella former?* (Om offentlig sektor).

²⁶ Kommittédirektiv 2013:27. *Delegationen för en långsiktig tillämpning av strandskyddreglerna.*

²⁷ Kommittédirektiv 2016:78. *Läsfrämjande insatser i och utanför skolan.*

Kommittén har bildats för att regeringen vill uppmärksamma att demokratin fyller hundra år 2021.²⁸

Kommittéformen gör det också möjligt att återkomma till en fråga som behöver belysas vid upprepade tillfällen. Felaktiga utbetalningar inom välfärdssystemet är ett exempel där regeringen återkommande har bedömt att det behövs kraftsamlande insatser. Delegationer för ändamålet har därför tillsatts vid två tillfällen, 2005 och 2016.²⁹

Kommittéformen gör det möjligt att väga samman intressen

Regeringen kan vara beroende av att samordna flera aktörer för att uppnå ett politiskt mål. Kommittéformen erbjuder flera lösningar för att samordna aktörer och väga samman olika intressen.

Ibland är det givet vilka aktörer som behöver samordnas. Ett alternativ är då att inkludera olika aktörer och intressen i kommittén. På så sätt tvingas aktörerna att arbeta tillsammans inom ramen för den fristående myndighet som kommittén utgör. Ett exempel är Delegationen för unga och nyanlända till arbete, som ska främja lokal samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen. Där är både representanter för Arbetsförmedlingen och för Sveriges kommuner och landsting ledamöter. På motsvarande sätt är företrädare för de stora utbetalande myndigheterna ledamöter av Delegationen för korrekta utbetalningar.

Ett annat alternativ är att tillsätta en oberoende aktör i form av en särskild utredare som har mandat och legitimitet att väga samman aktörernas olika intressen och nå samförstånd. De nationella samordnarna är exempel på detta.³⁰

²⁸ Kommittédirektiv 2018:53. *Demokratin 100 år – samling för en stark demokrati.*

²⁹ Kommittédirektiv 2005:52. *Delegation för åtgärder mot felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen*; Kommittédirektiv 2016:60. *En delegation mot överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.*

³⁰ Statskontoret (2014) *Nationella samordnare. Statlig styrning i otraditionella former?* (Om offentlig sektor).

Regeringens styrning lämnar stort handlingsutrymme

De processer som finns för att styra och följa upp kommittéers arbete är anpassade till traditionellt utredande arbete. Regeringen lägger fast kommitténs uppdrag i kommittédirektiven och kommittén ska sedan redovisa uppdraget i ett eller flera betänkanden. Därtill ska kommittén varje år äska om en budget som Regeringskansliet fastställer. I övrigt är kommittén fri att själv lägga upp sitt arbete under utredningstiden.

Samma processer gäller även för de otraditionella kommittéerna, trots att de bedriver en annan typ av verksamhet. I jämförelse med att ge ett särskilt uppdrag till en myndighet finns det både likheter och skillnader när det gäller regeringens möjligheter att styra verksamheten.

Öppna direktiv ger brett mandat

De främjande kommittéer som ingår i vår fallstudie har öppet formulerade direktiv som ger kommittén eller den särskilda utredaren stort utrymme att pröva sig fram och själv välja väg. En anledning till att direktiven är relativt öppna är att uppdragen ofta har en utforskande natur, vilket innebär att departementen inte har någon klar bild av vad resultatet ska bli. Det framgår av våra intervjuer med departementstjänstemän.

Gemensamt för de främjande kommittéer som vi har studerat är också att departementen inte uppfattar uppdragen som politiskt kontroversiella, även om de kan handla om politiskt prioriterade områden. Kommittéerna förväntas inte heller lämna några skarpa förslag som regeringen måste agera på. Regeringen får då ett större utrymme att ge kommittén ett öppet mandat eftersom verksamheten inte uppfattas vara politiskt riskfylld.

Men främjande kommittéer kan också tillsättas i kontroversiella frågor som politiken inte riktigt vill ta i. Det visade Riksrevisionen i sin granskning av nationella samordnare. Uppdraget till en samordnare kan vara ett sätt för regeringen att agera, men samtidigt hålla ett visst avstånd.³¹

Om kommitténs arbete trots allt skulle ta en riktning som inte överensstämmer med regeringens intentioner kan regeringen besluta om tilläggsdirektiv. Men vår kartläggning visar att tilläggsdirektiv till främjande kommit-

³¹ Riksrevisionen. (2016:5). *Nationella samordnare som statligt styrmedel*.

téer oftare handlar om att utöka uppdraget och/eller förlänga tiden än att korrigera kommitténs arbete.

Kommittén ansvarar själv för att undvika överlappningar

Främjande kommittéer är inte tänkta att göra sådant som någon annan redan gör. De ska snarare arbeta aktörsövergripande, samordnande och i mellanrummen mellan andra aktörer. Men deras breda uppdrag medför uppenbara risker för överlappningar. I de fall vi har studerat har regeringen tacklat denna risk genom att ange vissa förbehåll i kommittéernas direktiv. Det är vanligt att regeringen föreskriver att kommittén ska föra en nära dialog med vissa utpekade aktörer och att de ska ta hänsyn till och komplettera andra pågående processer och uppdrag.

Den bild som vi har fått utifrån våra intervjuer med departementstjänstemän är att andra myndigheters uppdrag och uppgifter i regel inte anpassas till kommittén, utan att det är kommittén som får anpassa sitt uppdrag till befintliga aktörer. Ett exempel på när närvaron av en främjande kommitté ändå har avspeglats i styrningen av befintliga myndigheter är när Arbetsförmedlingen i regleringsbrevet 2015–2018 fick i uppdrag att samverka med Delegationen för unga och nyanlända till arbete.

För att kommitténs arbete ska få genomslag inom ett område där det redan finns flera aktörer kan regeringen också behöva ge kommittén ett politiskt mandat. I Statskontorets utvärdering av Delegationen för unga och nyanlända till arbete är en av slutsatserna att den tydliga uppbackningen från det ansvariga statsrådet var en av framgångsfaktorerna i arbetet med att främja samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen.³²

Utnämning och rekrytering viktigt vid främjande verksamhet

En främjande kommitté är beroende av sin förmåga att bygga förtroende och skapa engagemang för sitt arbete. Utnämningen av ledamöter, ordförande och särskilda utredare är därför ett viktigt styrmedel för regeringen. Det gäller inte minst de nationella samordnarna, där samordnarens egen

³² Statskontoret. (2018:21). *Utvärdering av Delegationen för unga och nyanlända till arbete*.

person är det viktigaste verktyget.³³ Men det gäller även ordförandeleda kommittéer, där sammansättningen av kommittéerna ofta avspeglar uppdraget. Här följer några exempel på sammansättningen i olika kommittéer:

-
- *Läsdelegationen*, som skulle samla skola, kultur och föreningsliv runt insatser för läsning i och utanför skolan, hade en bred sammansättning av flera författare, företrädare för biblioteksvärlden, forskningen och folkbildningen.
 - *Expertgruppen för digitala investeringar*, som skulle stödja myndigheter i deras arbete med större it- och digitaliseringsinvesteringar, bestod av experter med erfarenhet på området från den offentliga sektorn, näringslivet och akademien.
 - *Delegationen för unga och nyanlända till arbete*, som ska främja lokal samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen, består av ledamöter från bland annat de direkt berörda parterna Arbetsförmedlingen och Sveriges kommuner och landsting (SKL).
-

Kommittéformen ger möjlighet för regeringen att direkt påverka både själva uppdraget och vilka personer som ska utföra det, vilket skiljer sig från att ge ett uppdrag till en myndighet. En myndighet som får ett uppdrag avgör själv vem som ska arbeta med uppdraget.

Löpande dialog används i stället för formella verktyg

Det finns få formella verktyg för att styra en kommitté, men det är inget som de intervjuade departementstjänstemännen uppfattar som problematiskt. En anledning till att regeringen väljer kommittéformen är just att den vill hålla ett visst avstånd till verksamheten. Flera av de intervjuade tjänstemännen uttrycker att departementen därför varken vill eller bör styra verksamheten utöver direktiven.

De intervjuade departementstjänstemännen anser även att det inte behövs fler formella styrinstrument eftersom kommittéerna är bra på att informera departementen om verksamheten. Det sker både genom muntlig dialog och

³³ Statskontoret. (2014). *Nationella samordnare. Statlig styrning i otraditionella former?* (Om offentlig sektor).

genom skriftliga redovisningar. Varken de departementstjänstemän eller de kommittéföreträdare som vi har intervjuat uppfattar dessa kontakter som styrning från departementets sida. Den gemensamma bilden är i stället att departementen styr mycket lite.

Vid sidan av den löpande dialogen med kommittén kan regeringen också välja att förordna departementstjänstemän som sakkunniga eller experter till kommittén. Detta ger Regeringskansliet en direkt insyn i verksamheten och beslutsfattandet som skiljer kommittéformen från förvaltningsmyndigheterna. I nästan hälften av de främjande kommittéerna har Regeringskansliet varit representerade i form av sakkunniga eller experter.

I jämförelse med kommittéväsendet i sin helhet har främjande kommittéer ändå mer sällan sakkunniga och experter knutna till sig. Det gäller i synnerhet de nationella samordnarna.³⁴

Det saknas alternativ till betänkande

Kommittéförordningen ger egentligen bara ett alternativ för att redovisa ett kommittéuppdrag, och det är i form av ett eller flera betänkanden med förslag och tillhörande konsekvensanalyser. 35 av de totalt 50 främjande kommittéerna och samordnarna som ingår i vår kartläggning har i uppdrag eller möjlighet att lämna förslag om det behövs. Detta tyder på att kommittéerna vid sidan av de otraditionella inslagen även har utredande uppdrag. Ibland ska de främjande kommittéerna lämna förslag om hur verksamheten ska utformas i framtiden.

Men många otraditionella kommittéer har inga eller mycket begränsade utredningsuppgifter att redovisa i ett betänkande. Det är inte heller alltid som Regeringskansliet har tänkt sig eller är beredda på att kommittén ska lämna förslag. Riksrevisionen beskriver i sin rapport om nationella samordnare hur de många förslagen i betänkandet från den nationella samordnaren mot våld i nära relationer överraskade departementet, eftersom de hade sett uppdraget som operativt i första hand.³⁵ Riksrevisionen har också

³⁴ För data om experter och sakkunniga i kommittéväsendet, se Konstitutionsutskottets granskning 2017/18:KU10.

³⁵ Riksrevisionen. (2016:5). *Nationella samordnare som statligt styrmedel*, s. 26f.

ifrågasatt om samordnarna har resurser och kompetens för att ta fram ett betänkande som håller tillräckligt hög kvalitet för att fungera som ett beslutsunderlag.³⁶

Om kommittén i stället kommer med inspel på andra sätt än i form av ett betänkande är en komplicerande faktor att Regeringskansliet inte har någon utvecklad process för att hantera dem. Det gäller exempelvis de färdplaner för klimatneutral konkurrenskraft som Samordnaren för initiativet fossilfritt Sverige tog fram tillsammans med olika branscher i näringslivet. Nu arbetar departementet, enligt ansvarig tjänsteman, med att ta om hand förslagen från samordnaren och hitta var de kan passa in i Regeringskansliets processer.

Krav på löpande återrapportering

Överlag ställs få krav på att kommittéerna ska redovisa hur de har använt sina tilldelade medel och vilka resultat de har uppnått. Enligt departementen följer detta naturligt av kommittéformen. Kommittéerna verkar ofta under en avgränsad tid, förfogar över relativt små ekonomiska medel och har en liten administrativ kapacitet. Det är några skäl till att departementen inte ser det som önskvärt eller rimligt med mer omfattande uppföljning och kontroll.

Våra intervjuer på departementen tyder på att departementen inte heller prioriterar att utveckla alternativa former för att redovisa främjande kommittéuppdrag. Däremot har regeringen i flera fall använt möjligheten att i direktiven föreskriva olika former av mer löpande återrapportering av hur arbetet fortskrider.

Det är exempelvis vanligt att de nationella samordnarna löpande ska informera Regeringskansliet om arbetet. Detta anges i 14 av 20 direktiv till nationella samordnare. 6 samordnare ska även lämna en årlig rapport eller delredovisning.

När det gäller ordförandeleda kommittéer med främjande, stödjande eller pådrivande uppgifter är det i stället vanligare att regeringen efterfrågar en

³⁶ Riksrevisionen. (2016:5). *Nationella samordnare som statligt styrmedel*, s.51.

årlig rapport eller delredovisning. Detta förekommer i 19 av 30 direktiv. Regeringen kräver löpande information enligt 6 av de 30 direktiven.

Kommittéerna uppfattas förena frihet och legitimitet

Det finns en stor samstämmighet bland de främjande kommittéer som ingår i vårt material när det gäller kommittéformens styrkor och svagheter. Kombinationen av frihet och mandat och den flexibilitet och legitimitet som följer av dem ger goda möjligheter att utforma en effektiv verksamhet. Men det finns också nackdelar med att vara en operativ verksamhet i ett format som är skapat för utredningar.

Ibland är det viktigt att vara fristående från Regeringskansliet

En kommitté är en egen myndighet som är både organisatoriskt och fysiskt skild från Regeringskansliet. Det är ibland avgörande för den person som utses till kommittéordförande eller särskild utredare att kunna ha en egen röst och värna sin professionella integritet för att hen ska anta uppdraget. Det framgår av våra intervjuer. Statskontoret har också tidigare konstaterat att de nationella samordnare som uppfattar sig som en oberoende part i förhållande till regeringen ser det som en fördel för att kunna uppnå samsyn och förhandlingslösningar.³⁷

Värdet av att hålla ett visst avstånd till Regeringskansliet kan variera med typen av verksamhet. Särskilda utredaren för ökat och hållbart bostadsbyggande hade under år 2017 uppdrag som samordnare med placering inom Regeringskansliet i en så kallad bokstavsutredning. Enligt huvudsekreteraren har statusen som fristående myndighet inte haft någon avgörande betydelse för arbetet eller för hur målgrupperna uppfattar utredaren. Det kan bero på att utomstående inte uppfattar att det är någon skillnad mellan en bokstavsutredning och en kommitté eller att de inte vet att en kommitté inte är en del av Regeringskansliet. Det har också funnits en stor samsyn kring uppdraget mellan Regeringskansliet och kommittén.

³⁷ Statskontoret. (2014). *Nationella samordnare. Statlig styrning i otraditionella former?* (Om offentlig sektor).

Uppdraget från regeringen ger kommittén tyngd

Det ger en tyngd till arbetet att kommittén har ett uppdrag från regeringen. De främjande kommittéerna i vår studie anser att det också är viktigt för genomslaget och mandatet. I flera fall är det också uttalat att kommittén har en roll som länk mellan regeringen och målgrupperna för verksamheten.

Det gäller exempelvis Samordnaren för Initiativet fossilfritt Sverige som på sin webbplats presenteras som aktörernas länk till regeringen för att röja undan hinder och skapa förutsättningar för snabbare utsläppsminskningar.³⁸ Statskontorets utvärdering av Delegationen för unga och nyanlända till arbete visar också att delegationen fyllde en funktion som kanal för både arbetsförmedlare och kommundienstämän för att lyfta frågor till regeringen om hinder för samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen.³⁹

Dialog för att hitta sin nisch bland andra aktörer

På ett övergripande plan syftar alla de studerade kommittéerna till att täppa till luckor mellan befintliga aktörer eller fylla ett behov som ingen befintlig aktör fyller. Företrädare för de främjande kommittéerna pekar i våra intervjuer på värdet av att de som kommitté står vid sidan av myndigheternas stuprör. De kan fungera som brygga mellan olika aktörer, som smörjmedel för bättre samarbete och som problemlösare när andra har kört fast.

Samordnaren för initiativet Fossilfritt Sverige beskriver exempelvis sin fria roll som en länk mellan näringsliv och politik som helt avgörande för att nå framgång. I Statskontorets utvärdering av Delegationen för unga och nyanlända till arbete är också en av slutsatserna att kommitténs fristående roll som påskyndare av samverkan mellan kommunerna och Arbets-

³⁸ Fossilfritt Sverige. *Om Fossilfritt Sverige*. (Hämtad 2019-02-07). www.fossilfritt-sverige.se.

³⁹ Statskontoret. (2018:21). *Utvärdering av Delegationen för unga och nyanlända till arbete*, s. 32.

förmedlingen bidrog till att parterna uppfattade att samverkan dem emellan blev mer jämbördig.⁴⁰

Samtidigt behöver främjande kommittéer förhålla sig till att det ofta finns andra aktörer med uppdrag på området. Det finns en risk att andra myndigheter drar sig tillbaka när regeringen inrättar en främjande kommitté för området. Det finns också en risk för att det uppstår överlappningar och onödigt dubbelarbete mellan kommittén och andra aktörer.

Företrädarna för de kommittéer som vi har undersökt anser att de därför behöver ha en bra dialog med befintliga myndigheter och aktörer. För Länsdelegationens del innebar det exempelvis att kommittén tidigt samlade myndigheterna med ansvar för läsfrämjande insatser och också genomförde insatser tillsammans med dem. Enligt kommittén innebar denna dialog att myndigheterna fick större kunskap om varandras arbete, vilket i förlängningen skulle kunna gynna samverkan mellan de berörda myndigheterna. Att problemen med överlappande uppdrag i praktiken inte är så stora är också en slutsats som Riksrevisionen drar i sin granskning av hur regeringen använder sig av nationella samordnare.⁴¹

Stor frihet att prova nya arbetssätt

Kommittéer kan inom ramen för det övergripande uppdraget själva välja inriktning och arbetsformer. Uppdragen innebär ofta att de både kan och behöver prova nya sätt att arbeta. Möjligheten att arbeta snabbfotat och flexibelt utifrån de behov de identifierar är något som de intervjuade kommittéerna lyfter fram som en av kommittéformens styrkor. De ställer kommittéformen i kontrast till Regeringskansliets starka linjeorganisation och till förvaltningsmyndigheternas formkrav och i ibland detaljstyrda verksamhet.

⁴⁰ Statskontoret. (2018:21). *Utvärdering av Delegationen för unga och nyanlända till arbete*, s. 48.

⁴¹ Riksrevisionen. (2016:5). *Nationella samordnare som statligt styrmedel*.

Kommittéerna har få maktmedel

En utmaning för främjande kommittéer är att de inte har några egentliga maktmedel i sin roll som pådrivare från sidan. Verksamheten bygger på att målgrupperna medverkar frivilligt. För att få genomslag behöver kommittéerna därför kunna visa på värdet av den egna verksamheten. Flera av de främjande kommittéer som vi har intervjuat vittnar om att målgrupperna för arbetet initialt har varit avvaktande, men att kommittén har kunnat övervinna motståndet genom att vara lyhörda och konstruktiva.

Enligt företrädare för Expertgruppen för digitala investeringar uppfattade de berörda myndigheterna inledningsvis kommittén som en kontrollfunktion från Finansdepartementet. Men efter hand kom de att betrakta expertgruppen som en tillgång och ett verktyg. Delegationen för unga och nyanlända till arbete lade å sin sida stor vikt vid att vara ute i landet och träffa många kommuner för att vinna legitimitet.⁴²

Kommittéformen är inte fullt anpassad till operativ verksamhet

Samtidigt som de främjande kommittéerna ser många fördelar med kommittéformen, finns det också utmaningar med att bedriva operativ främjande verksamhet i ett format som är anpassat till utredningar.

En sådan omständighet är att formerna för redovisning inte är anpassade till operativ verksamhet. Det innebär att många främjande kommittéer lämnar betänkanden i SOU-serien, även när de inte har haft några tydliga utredande uppgifter.

Det råder delade meningar bland de intervjuade kommittéföreträdarna om det är önskvärt eller inte att främjande kommittéer lämnar betänkanden. Å ena sidan tar det mycket tid och resurser att skriva ett betänkande och det är tid som de skulle ha kunnat ägna till den operativa verksamheten i stället. Denna kritik kommer främst från företrädare för kommittéernas sekretariat. Å andra sidan innebär ett betänkande att kommitténs arbete och slutsatser finns sparade till eftervärlden i ett format som har en viss status, något som ledamöter och ordförande i kommittéer värdesätter.

⁴² Statskontoret. (2018:21). *Utvärdering av Delegationen för unga och nyanlända till arbete*, s. 32.

Ett annat område där de främjande kommittéernas verksamhet och behov inte rimmar fullt ut med kommittéformen är reglerna för ersättning till ledamöterna. En ledamot i en kommitté har enligt kommittéförordningen rätt till 350 kronor per sammanträdesdag i ersättning. Men 350 kronor räcker inte så långt om ledamöterna i en kommitté ska medverka operativt i verksamheten.

I de fall ledamöterna har en offentlig anställning i grunden är detta ett mindre problem, eftersom de då kan få delta i kommitténs verksamhet på sin arbetstid. Men exempelvis Läsdelegation hade privat anställda och egenföretagare bland sina ledamöter. Om ledamöterna ska lägga ner arbete utöver kommitténs möten handlar det i så fall ofta om gratisarbete. Intervjuade företrädare för kommitténs sekretariat upplever därför att de inte fullt ut har haft möjlighet att använda ledamöternas kompetens i det operativa arbetet.

Utmaning för tillfällig aktör att påverka varaktiga förhållanden

En kommitté är en tillfällig organisation, vilket de intervjuade företrädarna för kommittéerna uppfattar som både en styrka och en potentiell svaghet.

Andra myndigheter kan ha många olika uppgifter, men de främjande kommittéerna kan fokusera fullt ut på sitt uppdrag under den tid som de verkar. Den vitamininjektion som kommittén utgör hänger samman med att det är en tillfällig kraftsamling.

Samtidigt är det en utmaning att som tillfällig organisation påverka varaktiga förhållanden och strukturer. Exempelvis konstaterar Statskontoret i utvärderingen av Delegationen för unga och nyanlända till arbete att även om kommittén hade gett stöd till att utveckla rutiner och strukturer för samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen så var en långsiktigt hållbar samverkan beroende av att parterna själva utvecklar ägarskapet för sin samverkan.⁴³

⁴³ Statskontoret. (2018:21). *Utvärdering av Delegationen för unga och nyanlända till arbete*, s. 72f.

Även om de intervjuade kommittéerna ser fördelen med en tidsbegränsad insats, önskar de ofta att det egna uppdraget hade varit längre. När en främjande kommitté lämnar förslag på hur arbetet ska organiseras i framtiden är det inte helt ovanligt att den föreslår att det även fortsatt ska finnas en organisation likt den egna.⁴⁴

Riksrevisionen har lyft fram att tidsbestämda uppdrag medför kontinuitetsproblem. I sin granskning av nationella samordnare visar de på flera exempel på verksamheter som har stannat av efter att samordnaren har avslutat sitt uppdrag.⁴⁵

Formen väcker frågor bland utomstående

En främjande kommitté är en myndighet med de skyldigheter som det innebär i form av exempelvis insyn och transparens. Det är något som de intervjuade kommittéerna är fullt medvetna om. De uppger också att de har arbetat för att vara öppna och tillgängliga.

Samtidigt visar våra intervjuer att vissa ledamöter ibland har varit osäkra på vad kommittéformen innebär, vilket mandat en kommitté har och vad uppdraget som ledamot innebär.

På motsvarande sätt kan det bli otydligt för målgrupperna vilken roll som kommittén har i förhållande till andra skepnader som staten uppträder i. Riksrevisionen finner exempelvis i sin granskning av nationella samordnare att det bland kommuner ibland uppstod oklarheter när myndigheter och samordnare inom ett område inte var samordnade med varandra.⁴⁶

⁴⁴ Se exempelvis Läsdelegationens betänkande SOU 2018:57. *Barns och ungas läsning – ett ansvar för hela samhället*.

⁴⁵ Riksrevisionen (2016:5). *Nationella samordnare som statligt styrmedel*.

⁴⁶ Ibid.

Analyskommittéer förenar oberoende och policyrelevans

I detta kapitel presenterar vi vår analys av varaktiga analyskommittéer. Vi beskriver närmare varför regeringen väljer att tillsätta en kommitté som löpande ska analysera ett politikområde, hur regeringen styr verksamheten och hur formen påverkar kommitténs möjligheter att genomföra uppdraget.

De huvudsakliga slutsatserna är:

-
- Regeringen väljer kommittéformen för varaktig analysverksamhet eftersom det är en flexibel och effektiv organisationsform. Det är också en form som möjliggör ett mått av oberoende samtidigt som den erbjuder en närhet till politiskt beslutsfattande.
 - Regeringens intention är att värna analyskommittéernas oberoende. Kommittéerna arbetar därför självständigt utifrån sina direktiv, utan någon mer löpande styrning.
 - Kommittéerna upplever att organisationsformen ger både status och legitimitet. Samtidigt finns det flera delar som är problematiska om kommittén ska bedriva långsiktig verksamhet i ett format som är anpassat för tillfälliga uppdrag. Det handlar framför allt om oklara ansvarsförhållanden och osäkra anställningsvillkor.
-

Analyskommittéerna ska löpande utvärdera ett område

Varaktiga analyskommittéer ska löpande ta fram och presentera analyser och utvärderingar inom ett område. De kommittéer som ingår i vår kartläggning skiljer sig till viss del åt, men vanliga uppgifter är att

-
- *beställa policyrelevanta studier av externa forskare.* Kommittéerna fungerar som beställare av utvärderingar, analyser och studier av ett politikområde. Dessa kan användas som stöd för regeringen och bidra till att fördjupa underlaget för framtida politiska avgöranden. På så sätt fungerar kommittéerna som redaktörer.

- *sammanställa kunskapsöversikter*. Kommittéerna har också i uppdrag att sammanställa översikter baserade på forskningsresultat inom respektive område. Kommittéerna är därmed forum för möten mellan forskning och politik.
 - *sprida kunskap och information*. Kommittéernas arbete riktar sig till flera aktörer i samhället, exempelvis riksdagen, allmänheten, journalister och icke-statliga organisationer.
-

Ett särskiljande drag är att verksamheten saknar fastställt slutdatum. En annan aspekt som utmärker de varaktiga analyskommittéerna är att de publicerar sina rapporter löpande i egna rapportserier, till skillnad från betänkanden i SOU-serien. Jämfört med mer traditionella kommittéer har den här typen av kommittéer ofta ett relativt stort sekretariat i form av ett kansli.

Varaktiga analyskommittéer är en snabb och enkel lösning

De övergripande motiven till att regeringen väljer kommittéformen för varaktig analysverksamhet är att det är en flexibel och effektiv organisationsform som både är oberoende och ligger nära det politiska beslutsfattandet.

Kommittéer är enkla att inrätta och avveckla

Ett motiv till att regeringen väljer kommittéformen för varaktig analysverksamhet är den flexibla och effektiva organisationsformen. Vid våra intervjuer hänvisar departementstjänstemän till att det behövs en organisationsform som är enkel att både inrätta och avveckla. Genom att löpande följa kommittéernas arbete kan regeringen också ompröva valet av organisationsform. I direktiven till Delegationen för migrationsstudier (Delmi) och Expertgruppen för biståndsanalys (EBA) är det uttalat att regeringen avser att se över verksamheten några år efter att kommittéerna har bildats.⁴⁷

Det flexibla formatet är även en fördel när departementstjänstemän snabbt ska verkställa politiska beslut. Delmi har exempelvis sin grund i en överenskommelse mellan regeringen och Miljöpartiet 2011 om migrationsfrå-

⁴⁷ Kommittédirektiv 2013:102. *Delegation för migrationsstudier*; Tilläggsdirektiv 2016:71. *Expertgruppen för biståndsanalys* (ÜD 2013:01).

gor. Kommittéformen framstod som en flexibel form för att ta fram den kunskap som behövdes. Det framgår av våra intervjuer.

På liknande sätt hade regeringen och riksdagen tagit ställning till att det behövdes en fristående utvärderings- och analysfunktion för biståndsområdet. Målet var att så fort som möjligt inrätta en ny utvärderingsfunktion efter beslutet om att avveckla Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingsarbete (SADEV). Departementet bedömde att en kommitté skulle vara den lämpligaste organisationsformen för att funktionen snabbt skulle komma igång och börja producera.⁴⁸

Kommittéformen är billigare än förvaltningsmyndigheter

Ett annat argument för kommittéformen är att kommittéer är relativt billiga jämfört med myndighetsformen. I översynen av EBA pekar Statskontoret på att EBA:s budget är betydligt mindre än för föregångaren SADEV som bedrevs i myndighetsform.⁴⁹ Kommittéformen har liten administrativ överbyggnad eftersom kommittéerna använder sig av departementen och Regeringskansliets kommittéservice för administrativt stöd. På så sätt finns det större möjligheter att utnyttja stordriftsfördelar och resurserna kan användas för kärnverksamheten.

Enligt våra intervjuer med departementstjänstemän blir denna fördel extra påtaglig med tanke på kommittéernas storlek och budget. Om regeringen i stället hade valt att bilda en ny myndighet för de varaktiga analyskommittéerna EBA, ESO och Delmi hade det blivit små myndigheter med högre administrativa kostnader.

Vid andra tidpunkter och inom andra områden har övervägandena sett annorlunda ut. När regeringen ville ha en fristående aktör som skulle utvärdera kulturpolitiken valde de exempelvis att inrätta en ny förvaltningsmyndighet, Myndigheten för kulturanalys.⁵⁰

⁴⁸ Statskontoret (2018:16) *Översyn av Expertgruppen för biståndsanalys*.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Proposition 2009/10:3. *Tid för kultur*, s. 89–91. Se också Statskontoret (2010). *Fristående utvärderingsmyndigheter. En förvaltningspolitisk trend?* (Om offentlig sektor).

Kommittéer är fristående från regeringen

I likhet med främjande kommittéer är ett motiv till att välja kommittéformen för varaktig analysverksamhet att det saknas en uppenbart lämpligare organisationsform som kan tillgodose de övriga krav som finns på funktionen.

De departementstjänstemän som vi har intervjuat återkommer ofta till att utomstående behöver kunna uppfatta kommittén som oberoende. Genom att tillsätta en kommitté, till skillnad från en bokstavs-kommitté inom Regeringskansliet, kan regeringen markera ett visst mått av oberoende.

Regeringen sätter ramarna för verksamheten och har ett inflytande genom att utse vem som ska leda kommittén. På så sätt är kommittéerna inte helt självständiga eller oberoende i förhållande till sin huvudman. Men en kommitté som är organisatoriskt fristående från regeringen kan minska risken för intressekonflikter och stärka funktionens trovärdighet.

Kommittéer är också fristående från andra myndigheter

Det är inte bara oberoendet från regeringen som ligger bakom att bilda kommittéer av detta slag. Även oberoendet i förhållande till andra myndigheter på området är skäl för kommittéformen.

I exempelvis EBA:s fall ville regeringen och riksdagen att verksamheten skulle bedrivas organisatoriskt åtskild från de myndigheter som hanterar biståndsmedel eller bedriver biståndsverksamhet. Regeringen bedömde att trovärdigheten skulle bli starkare genom att tillsätta en kommitté som är oberoende i förhållande till verksamheten. Statskontoret konstaterar i sin analys av EBA att det inte heller finns andra lämpliga statliga organisationer som med fördel skulle kunna inrymma en sådan sektorsspecifik verksamhet.⁵¹

Det kan också vara så att regeringen bedömer att de underlag som tas fram av befintliga myndigheter inte är tillräckliga. Den utvärdering som fanns inom exempelvis biståndsområdet, och som görs av exempelvis biståndsmyndigheter, är främst inriktad på att möta organisationernas egna behov.

⁵¹ Statskontoret. (2018:16). *Översyn av Expertgruppen för biståndsanalys*.

Det behövdes därför utvärdering av bredare policykaraktär som i större utsträckning skulle kunna användas som stöd för regeringen.⁵²

Regeringen vill styra så lite som möjligt

Verktygen för att styra kommittéer är utformade för ett utredningsuppdrag med en tydlig början och ett slut. Det finns inga särskilda verktyg för att styra och följa upp en varaktig verksamhet. Likt traditionella kommittéer arbetar därför de varaktiga analyskommittéerna mycket självständigt utifrån sina direktiv, utan någon mer löpande styrning. Det är också regeringens intention. Tanken är att värna kommittéernas funktion som en oberoende källa till kunskap.

Oberoende verksamhet som inte ska styras

Likt andra kommittéer styr regeringen de varaktiga analyskommittéerna genom deras direktiv. Kommittéernas övergripande uppdrag enligt direktiven är att ta fram ett kunskapsunderlag som kan ligga till grund för framtida politiska beslut:

-
- ESO ska genom sitt arbete bidra till att bredda och fördjupa underlaget för framtida finanspolitiska och samhällsekonomiska avgöranden.⁵³
 - EBA ska utvärdera och analysera Sveriges internationella bistånd och därigenom bidra till kunskap som grund för regeringens utveckling och styrning av biståndet.⁵⁴
 - Delmi ska genom analys och utvärdering av svenska och internationella forskningsresultat och annan verksamhet tillhandahålla underlag för hur den framtida migrationspolitiken kan utformas.⁵⁵
-

⁵² Tilläggsdirektiv 2016:71 *Expertgruppen för biståndsanalys (UD 2013:01)*.

⁵³ Kommittédirektiv 2007:46. *Expertgrupp för studier i offentlig ekonomi*.

⁵⁴ Kommittédirektiv 2016:71. *Tilläggsdirektiv till Expertgruppen för biståndsanalys (UD 2013:01)*.

⁵⁵ Kommittédirektiv 2013:102. *Delegation för migrationsstudier*.

Direktiven pekar ut inom vilka områden kommittéerna ska verka, men lämnar till kommittéerna att identifiera vilka frågor som de ska studera. Kommittéerna tar därmed inga uppdrag från regeringen. Det skiljer analyskommittéerna från många av de fristående utvärderingsmyndigheter som finns inom olika områden och som ofta utvärderar både på eget initiativ och på regeringens uppdrag.⁵⁶

Analyskommittéerna ska alla i första hand ge uppdrag till andra relevanta aktörer att genomföra studierna. I direktiven till både EBA och ESO har regeringen därutöver föreskrivit att det är författarna som ska ansvara för innehållet i rapporterna.

En återkommande formulering i analyskommittéernas direktiv är att verksamheten ska förena en hög grad av oberoende med närhet till beslutsfattandet. Det oberoende som direktiven anger gäller i förhållande till den verksamhet som granskas. Men kommittéerna använder begreppet oberoende på ett delvis annat sätt. De talar om att verksamheten präglas av ett dubbelt oberoende. Med det menar de att kommittén är oberoende från regeringen och att författarna är oberoende från kommittén. I våra intervjuer med departementstjänstemän betonar också de kommitténs oberoende i förhållande till regeringen.

Men att regeringen inte styr vad kommittéerna ska studera innebär inte att regeringen har avhånt sig möjligheten att påverka verksamheten. Om regeringen bedömer att det som kommittéerna producerar inte stämmer överens med vad regeringen vill ha, kan de ändra i direktiven. Ett exempel är att regeringen 2016 valde att ersätta EBA:s ursprungliga direktiv med helt nya för att bland annat tydliggöra EBA:s utvärderingsuppdrag.⁵⁷

Experter och dialog ett sätt att säkra relevansen

Det kunskapsunderlag som kommittéerna ska ta fram ska inte bara vara oberoende utan också policyrelevant. Det innebär att kommittéerna behö-

⁵⁶ Statskontoret. (2014:7). *Utvärdering på olika områden – en analys av sektorsspecifika utvärderingsmyndigheter*, s. 36.

⁵⁷ Statskontoret. (2018:16). *Översyn av Expertgruppen för biståndsanalys*, s. 23ff.

ver ha insyn och insikt i vilka utmaningar som politiken står inför och vilken kunskap som regeringen och andra aktörer behöver.

Ett sätt att säkra dialogen mellan kommittén och departementet är att förordna departementstjänstemän som experter i kommittén. Det har regeringen gjort när det gäller EBA och ESO. I EBA sitter en tjänsteman från Utrikesdepartementet (UD) som expert. ESO har i sin tur tre förordnade experter från tre olika delar av Finansdepartementet.

Av Statskontorets utvärdering av EBA framgår att UD:s expert har en nyckelroll för att bidra till att EBA:s studier blir relevanta för UD och regeringen. EBA har också arbetat för att utveckla den löpande dialogen med departementet och göra den mer systematisk.⁵⁸

Till skillnad från EBA och ESO har Delmi inga experter från Regeringskansliet. Även i övrigt beskriver både företrädare för departementet och för kommittén att kontakterna dem emellan är begränsade. En anledning till det är Delmis roll att med kunskap bidra till samhällsdebatten. I den översyn av verksamheten som Justitiedepartementet lät göra 2016 pekar de på att migrationsdebatten ofta präglas av polarisering och att Delmi därför behöver få ett stort mått av självständighet och oberoende.⁵⁹

Ingen fastställd process för att hantera analyskommittéers rapporter

De varaktiga analyskommittéerna lämnar inga betänkanden i SOU-serien, utan har egna rapportserier. Målgruppen för studierna är bred och inte begränsad till regeringen. Det gäller i synnerhet Delmi och ESO som har ett allmänt uppdrag att sprida kunskap inom sina respektive områden.

Kommittéerna publicerar studierna på sin webbplats och presenterar dem vid seminarier och konferenser. Men till skillnad från ett traditionellt utredningsbetänkande överlämnas inte analyskommittéernas rapporter formellt till regeringen för fortsatt beredning. Det innebär att det inte heller

⁵⁸ Statskontoret. (2018:16). *Översyn av Expertgruppen för biståndsanalys*, s. 76f.

⁵⁹ Justitiedepartementet. Arbetspapper 2016-11-09. *Översyn av Delegationen för migrationsstudier (Delmi, Ju 2013:17) – underlag inför ställningstagande om eventuell förlängning av uppdrag*.

finns någon fastställd process i Regeringskansliet för att ta hand om resultaten i rapporterna.

UD har tagit fram interna riktlinjer som säger att den enhet som är mest berörd av en EBA-rapport ska skriva en så kallad åtgärdspromemoria. Men det finns olika åsikter om nyttan av denna rutin.⁶⁰ Justitiedepartementet har däremot inga fastställda rutiner för hur de ska hantera Delmis rapporter.

Begränsad redovisning av verksamheten

De varaktiga analyskommittéerna lämnar inga årsredovisningar som förvaltningsmyndigheter gör. Den ekonomiska redovisningen ser likadan ut för de varaktiga kommittéerna som för traditionella tillfälliga utredande kommittéer. I kommittéberättelsen redovisar kommittéerna sina kostnader och intäkter fördelade på ett antal poster såsom löner, dagarvoden, resor, tryckning och konsultationer. I Statskontorets översyn av EBA är en av slutsatserna att den ekonomiska redovisningen inte gör det möjligt att se hur kostnaderna fördelar sig på olika verksamheter, rapportserier eller projekt.⁶¹ Det begränsar också utomståendes möjligheter till insyn i verksamheten.

Regeringen har möjlighet att i direktiven föreskriva ytterligare redovisning om den anser att det är befogat. EBA och Delmi ska enligt sina direktiv redovisa en sammanställning av verksamheten till Regeringskansliet (minst en gång per år respektive två gånger per år). ESO har inga motsvarande krav på sig.

Av våra intervjuer med Justitiedepartementet framgår att de anser att de får den information de behöver från Delmi. Mer omfattande eller detaljerade redovisningskrav skulle riskera att bli administrativt betungande, enligt departementet. Därmed skulle en av poängerna med att använda kommittéformen för verksamheten gå förlorad.

⁶⁰ Statskontoret. (2018:16). *Översyn av Expertgruppen för biståndsanalys*, s. 83.

⁶¹ Statskontoret. (2018:16). *Översyn av Expertgruppen för biståndsanalys*, s. 46f.

Omrövning av verksamheten sker inte alltid

Ett skäl att använda kommittéformen för en verksamhet är att regeringen kan pröva verksamheten under en tid i ett enklare format. Följaktligen anger också samtliga direktiv för de varaktiga analyskommittéerna i vår kartläggning en tidpunkt för omrövning. Men det varierar om och på vilket sätt som omrövning faktiskt sker.

-
- I direktiven till den tidigare Expertgruppen för miljöstudier anger regeringen att den planerade att låta utvärdera gruppens arbete 2009. Vad vi känner till genomfördes ingen utvärdering och expertgruppen avvecklades 2012.
 - ESO:s direktiv säger att regeringen planerade att utvärdera verksamheten 2009. Men enligt uppgifter från ESO har verksamheten ännu inte utvärderats.
 - I direktiven till Delmi anger regeringen att den senast under 2017 planerade att ta ställning till hur arbetet ska bedrivas i fortsättningen.⁶² Inför detta ställningstagande gjorde Justitiedepartementet en egen granskning som utmynnade i ett beslut om förlängning i januari 2017. Enligt tilläggsdirektiven ska verksamheten åter omrövas senast 2020.⁶³
 - I de ursprungliga direktiven till EBA angav regeringen att den planerade att senast under våren 2016 ta ställning till om organisationsformen var ändamålsenlig. Under hösten 2015 genomförde UD en mindre översyn som resulterade i nya direktiv. I de nya direktiven anger regeringen att den planerade att 2018 se över verksamheten som grund för beslut om fortsättning. Regeringen gav för detta ändamål ett uppdrag till Statskontoret som avrapporterades i juni 2018.
-

Status och legitimitet, men också oklara ansvarsförhållanden

I Statskontorets utvärdering av Expertgruppen för biståndsanalys konstaterar vi att kommittéformen har gått att anpassa för att producera olika

⁶² Kommittédirektiv 2013:102. *Delegation för migrationsstudier*.

⁶³ Kommittédirektiv 2017:5 *Tilläggsdirektiv till delegation för migrationsstudier (Ju 2013:7)*.

typer av kunskapsunderlag. Av vår undersökning framgår också att kommittéerna ser flera fördelar med att bedriva verksamheten i kommittéformen. Men det finns också delar som är problematiska när långsiktig verksamhet ska bedrivas i ett format anpassat för tillfälliga uppdrag.

Närhet ger status, oberoende ger legitimitet

Kommittéformen förenar organisatorisk självständighet med närhet till det politiska beslutsfattandet. Den självständiga rollen ger verksamheten legitimitet och trovärdighet. Det politiska mandatet gör det lättare att få tillgång till den kompetens och de arenor som kommittén behöver. Det anser de företrädare för de varaktiga analyskommittéer som vi har intervjuat.

Exempelvis bedömer företrädare för Delmi att närheten till regeringen har ökat deras status hos relevanta aktörer. Närheten har också gjort det mer intressant för forskare att skriva rapporter för kommitténs räkning, trots att kommittén inte har kunnat lämna så stor ersättning. Kommittéerna bedömer att kommittéformen gynnar kvaliteten i dialogen med respektive departement. Uppdraget att vara policyrelevant gör att verksamheten inte heller skulle passa in i den akademiska världen.

Liten administration frigör resurser för kärnverksamhet

En annan fördel som kommittéerna ser med att bedriva verksamheten i kommittéform är att den administrativa överbyggnaden är liten. Kommittéservice tillhandahåller lokaler, it-stöd och telefoni. Hemmadepartementen har hand om personaladministrationen och redovisningskraven är begränsade. Det innebär att kommittén kan ägna större del av tiden åt sin kärnverksamhet.

Samtidigt önskar kommittéerna att Kommittéservice skulle kunna tillhandahålla vissa ytterligare stödjande funktioner, exempelvis inom kommunikation och juridiska frågor. Företrädare för Delmi uttrycker det som att alla i kansliet får göra allt: administration, kommunikation och forskning. Det är utvecklande, men slitigt. Tiden för verksamhetsutveckling blir också begränsad.

Finansiella villkor är inte anpassade till långsiktig verksamhet

Regelverket för kommittéerna är inte utformat för att passa kommittéer med en varaktig verksamhet. Analyskommittéerna bedriver en långsiktig

verksamhet, men har en årlig budget och saknar bemyndiganderamar. De är också återkommande föremål för omprövning och hot om avveckling. Det påverkar möjligheterna att beställa studier som löper över en längre tid. I praktiken löser kommittéerna detta med olika skrivningar i sina avtal och kontrakt som tar höjd för förändrade villkor bortom kommitténs kontroll.

Kommittéerna har också olika finansiella villkor. EBA har möjlighet till anslagssparande och till att få anslagskredit, till skillnad från ESO och Delmi. Men eftersom EBA inte finansieras från Regeringskansliets förvaltningsanslag utan från ett särskilt sakanslag inom utgiftsområde 7 Internationellt bistånd så behöver de betala en overheadkostnad för att få använda Regeringskansliets administrativa tjänster. ESO och Delmi behöver däremot inte betala särskilt för lokaler och administrativ service.

Till de finansiella villkoren hör också möjligheten att ersätta ledamöter, experter och referenspersoner ekonomiskt. Ersättningen till ordförande ska enligt kommittéförordningen bestämmas till ett belopp per månad, medan en ledamot, en expert eller en sakkunnig i en kommitté har rätt till ett dagarvode på 350 kronor per sammanträdesdag. Förordningen anger också att den som utför extra arbete kan få skälig ersättning utöver dagarvodet.⁶⁴

Kommittéerna tillämpar olika ersättningsmodeller till sina ordförande och ledamöter. Det kan gälla om de kan betala ut extra ersättning till ledamöter för utökade arbetsinsatser, exempelvis om en ledamot är ansvarig för en rapport. Våra intervjuer visar också att det ibland kan vara svårt att få personer att ställa upp i referensgrupper för olika studier för den blygsamma ersättning kommittén erbjuder.

Varaktig verksamhet aktualiserar frågor om kompetensförsörjning

Kompetensförsörjningen är ett annat område där det blir tydligt att kommittéformen inte är anpassad till varaktig verksamhet. Anställda i kommittéer anställs i regel tillfälligt. Enligt det så kallade specialistavtalet får arbetstagare som anställs för att biträda kommittén eller arbetstagare som anställs för att biträda särskild utredare anställas under sammanlagt längst fyra år. Men denna tid får efter samverkan förlängas med ytterligare ett år

⁶⁴ 25–27 § § kommittéförordningen (1998:1474).

om det finns särskilda skäl. Under förutsättning att de lokala parterna är överens kan också en arbetstagare anställas i Regeringskansliet för en ny period.⁶⁵

Det finns skillnader i hur departementen tillämpar avtalet, något som kommittéerna själva har uppmärksammat. Våra intervjuer med de tre olika nu verksamma analyskommittéerna visar att det både finns departement som förordnar personal så länge kommittén finns kvar, och departement som strikt håller sig till 4+1 år.

Tillfälliga förordnanden är sällan ett problem i det traditionella utredningsväsendet, eftersom utredningssekreterare i regel är tjänstlediga från en annan anställning som de går tillbaka till efter att utredningen är färdig. Men så är inte alltid fallet för kanslipersonalen i de varaktiga analyskommittéerna.

Enligt företrädare för kommittéerna har de tillfälliga förordnandena hittills inte påverkat möjligheterna att rekrytera, även om risken finns. Däremot kan det uppstå andra svårigheter, då de exempelvis inte kan behålla verksamhetskritisk personal över en längre tid. För de enskilda anställda innebär också ett tillfälligt förordnande att det är svårt att planera för framtiden. Det kan exempelvis vara svårt att ta ett banklån.

En närliggande fråga är hur personalens löner sätts och revideras. I det traditionella utredningsväsendet sätts ofta lönen för hela utredningsuppdragets längd. En varaktig verksamhet kräver en annan ordning. Även här har olika departement valt olika modeller. Bland de studerade analyskommittéerna finns det både de som har årlig revision enligt RALS och de som har fleråriga avtal. Men möjligheten att använda löneinstrumentet på ett strategiskt sätt begränsas även i de kommittéer som tillämpar årlig revision av att lönenivåerna förväntas följa dem i Regeringskansliet.

Delvis oklara gränser mellan kommitté och Regeringskansliet

En kommitté är en fristående myndighet, men samtidigt också på vissa sätt en del av Regeringskansliet. Ibland är det oklart var gränserna går.

⁶⁵ Regeringskansliet. (2013-05-24). *Löne- och förmånsavtal för sakkunniga (specialister) i Regeringskansliet*. FA2013/736/AG.

Ett område där ansvarsförhållandena är oklara är arbetsmiljöfrågor. Arbetsgivaren har alltid arbetsmiljöansvaret, men kan fördela uppgifter i arbetsmiljöarbetet. Varje sådan delegation bör vara tydlig så att alla vet vad som krävs av dem.⁶⁶

När det gäller anställda i kommittéerna är det Regeringskansliet som utövar arbetsgivarens befogenheter. Men det finns inga tydliga regler för hur arbetsmiljöansvaret är fördelat mellan departementet som är ansvarigt för kommittén, ordföranden i kommittén och kanslichefen. Det står inte heller klart för de inblandade personerna. Det framgår av våra intervjuer med både företrädare för kommittéerna och departementen.

I praktiken hamnar ansvaret för ett arbetsmiljöproblem ofta på kanslichefen. Men det är oklart vilket stöd kanslichefen kan räkna med från departementet om någon i kommittén exempelvis riskerar att bli sjukskriven på grund av stress, råkar ut för en olycka eller upplever sig trakasserad. Det finns en uppfattning hos kommittéerna att ansvar och befogenheter inte följs åt. De anser att de blir lämnade åt sitt öde och förväntas hantera svåra frågor som de vare sig har kompetens eller resurser för. Samtidigt visar våra intervjuer med kanslicheferna att departementen hanterar frågorna på olika sätt.

De oklara gränserna mellan kommittén och Regeringskansliet visar sig också när det gäller mer vardagliga frågor, som möjligheten att använda Regeringskansliets lokaler för seminarier och annan utåtriktad verksamhet. För kommittéerna har det ett värde att kunna presentera sina rapporter i Regeringskansliets lokaler eftersom departementstjänstemännen är en av målgrupperna. Här har departementen valt olika praxis, vilket innebär att vissa av analyskommittéerna har tillgång till Regeringskansliets lokaler och andra inte.

För kommittéerna framstår skillnaderna i villkoren mellan olika kommittéer som omotiverade och delvis orimliga. De efterlyser en ökad samsyn

⁶⁶ Arbetsmiljöverket (2019). *Arbetsgivarens ansvar för arbetsmiljön*. (Hämtad 2019-04-05). www.arbetsmiljoverket.se.

mellan departementen och villkor som är bättre anpassade till verksamheten.

Kommittéformen ger ökad stabilitet till forum och råd

I detta kapitel presenterar vi vår analys av kommittéer som forum och råd. Vi undersöker varför regeringen väljer att tillsätta en kommitté som används som forum och råd, hur regeringen styr den typen av verksamhet och hur formen påverkar kommitténs möjligheter att genomföra uppdraget.

De huvudsakliga slutsatserna är:

-
- De övergripande motiven till att regeringen väljer kommittéformen för forum och råd är att det är en flexibel organisationsform som kan säkerställa att regeringen och berörda aktörer inom ett område för en löpande dialog.
 - Det är svårt att tala om styrning på samma sätt som för övriga kommittéer eftersom tanken med forum och råd är att de ska utgöra en mötesplats. Styrningen av dessa kommittéer är egentligen själva inrättandet av kommittén.
 - De kommittéer som vi har undersökt närmare lyfter fram goda erfarenheter av att organisera forum som kommittéer. Men att använda kommittéformen för verksamheter som saknar myndighetsuppgifter skapar också en oklar myndighetsstatus. Det aktualiserar bland annat frågor om var gränsen går mellan kommittén och de ingående parterna.
-

Forum och råd skapar arenor för möten

Kommittéer som används som forum och råd ska skapa arenor och mötesplatser. Kommittéerna kan ha olika karaktär. I vår kartläggning ingår två huvudsakliga kategorier:

-
- *Kommittéer som ska samla olika aktörer för diskussion.* Kommittéerna fungerar som forum och ska regelbundet bjuda in till möten för dialog och erfarenhetsutbyten mellan regeringen och olika aktörer.
 - *Kommittéer som ska bistå regeringen med råd och stöd.* Vanliga uppgifter för dessa kommittéer är att lämna underlag och rekommendatio-

ner till regeringen. Detta sker via regelbundna möten och i form av rapporter.

Arbetet i kommittéer som fungerar som forum ska inte resultera i en viss prestation, det vill säga en rapport, en överenskommelse eller ett uppnått mål. Kommittéformen används i stället för dialog. Det innebär också att kommittéerna inte fattar beslut. De två forum av detta slag som ingår i vår kartläggning, Pensionärskommittén och Kommittén för finansiell stabilitet, är stående kommittéer utan slutdatum.

Det finns för närvarande inga verksamma kommittéer som syftar till att ge regeringen råd. Vi berör därför denna kategori på en övergripande nivå.

Kommittéformen ska ge stadga till mötesformer

Det övergripande motivet till att regeringen väljer kommittéformen för forum och råd är att det är en flexibel organisationsform som kan säkerställa en löpande dialog mellan regeringen och berörda aktörer inom ett område.

Ett sätt att formalisera dialog

Ett huvudmotiv till valet av kommittéformen för forum och råd är att regeringen vill ha ett organisatoriskt ordnat forum där regeringen och olika aktörer kan diskutera vissa frågor. Själva dialogen är då poängen med kommittén.

Ett sådant exempel är frågor som rör finansiell stabilitet. Inför bildandet av Kommittén för finansiell stabilitet 2013 hänvisade regeringen till erfarenheter från den finansiella krisen 2008–2009 som visade att det behövs ett forum där berörda myndigheter regelbundet kan diskutera frågor om både krisförebyggande åtgärder och krishantering. På de återkommande mötena kan aktörerna bygga upp förtroende för och tillit till varandra, vilket är viktigt för att utveckla former för ett effektivt samarbete om och när en kris uppstår.⁶⁷

Möten mellan olika aktörer kan organiseras även på andra vis, till exempel genom att berörda aktörer kommer överens om att träffas vid vissa givna

⁶⁷ Kommittédirektiv 2013:120. *Kommittén för finansiell stabilitet.*

tillfällen. Våra intervjuer med departementstjänstemän visar att regeringen bedömer att frivilliga sammankomster i vissa fall är sårbara och otillräckliga. Det var därför som regeringen valde att bilda en kommitté för finansiell stabilitet trots att det sedan tidigare fanns en överenskommelse mellan Finansdepartementet, Finansinspektionen och Riksbanken om samråd och informationsutbyte mellan myndigheterna. Genom kommittén ville regeringen säkerställa att frågorna inte förlorar i aktualitet eller prioriteras ned.

Detsamma gäller Pensionärskommittén som bildades eftersom det behövdes ett särskilt forum för överläggningar mellan regeringen och representanter för organisationer som företräder pensionärerna. Överläggningar av detta slag förekom på många centrala områden redan innan kommittén bildades. Men regeringen ansåg att behövdes en mer fast organisation.⁶⁸ Enligt de departementstjänstemän som vi har talat med innebär kommittéformen att pensionärsorganisationerna, till skillnad från exempelvis vid samråd, får ett inflytande över att möten blir av och kan påverka dagordningen utifrån de frågor som de anser är mest aktuella.

En flexibel organisationsform vid särskilda omständigheter

I likhet med motiven bakom främjande kommittéer och analyskommittéer är den flexibla organisationsformen ett av huvudmotiven till kommittéformen även för forum. Det blir särskilt tydligt när det finns ett yttre tryck eller omständigheter som gör att regeringen snabbt behöver inrätta en viss funktion.

Ett exempel på särskilda omständigheter som påverkade valet av kommittéformen var den rekommendation om ett finansiellt stabilitetsråd som Internationella valutafonden (IMF) gav vid en granskning av den finansiella sektorn i Sverige.⁶⁹ Det blev därmed viktigt för regeringen att agera i enlighet med rekommendationen. Enligt våra intervjuer med departementstjänstemän diskuterades alternativa organisationsformer, till exempel att bilda en nämndmyndighet. Men det alternativet ansågs vara för kostsamt och tidskrävande. Det ansågs inte heller vara lämpligt att en av de

⁶⁸ Kommittédirektiv 1991:49. *Överläggningar med företrädare för pensionärsorganisationer i frågor av särskilt intresse för pensionärerna.*

⁶⁹ International Monetary Fund. (2011). *Sweden: Financial sector stability assessment*. IMF country report no 11/172.

berörda myndigheterna skulle ansvara för ett finansiellt stabilitetsråd, eftersom det kunde medföra att denna myndighets perspektiv fick företräde framför de övriga. Det var inte heller möjligt att ge ett gemensamt uppdrag till myndigheterna på området, eftersom regeringen inte kan ge uppdrag till Riksbanken.

Kommittén som rådgivande instans

Vid sidan av forumen väljer regeringen också ibland kommittéformen när den behöver ett rådgivande organ som kan förse regeringen med både kunskapsunderlag och rekommendationer i särskilda frågor. Kommittéformen kan då samla olika aktörer som kan bidra med råd och stöd utifrån deras sakkunskap.

Det var motivet till att regeringen bildade Socialt råd som hade i uppgift att ge råd i hälso- och sjukvårdsfrågor.⁷⁰ Detsamma gäller för Arbetsmiljöpolitiskt kunskapsråd som bidrog med stöd för att utforma arbetsmiljöpolitiken. Genom att förena olika aktörer i en kommitté ville regeringen bättre förankra arbetet med att utveckla sin politik.⁷¹

Dessa kommittéers arbete angränsar till de varaktiga analyskommittéerna som vi redogör för i föregående kapitel. Det som utmärker råden är att de är tidsbegränsade kommittéer. En annan skillnad är att råden har ett tydligare uppdrag att agera som rådgivare till regeringen i vissa frågor. I direktiven framgår exempelvis att kommittéerna ska bistå regeringen löpande, regelbundet kalla till möten med regeringen och yttra sig i särskilda frågor om det behövs.

Inrättandet är styrningen för kommittéer som utgör forum

Syftet med att inrätta en kommitté som ska fungera som ett forum är att säkerställa att möten blir av.

Styrningen inskränker sig till att ordna mötena

För de kommittéer som har formen av mötesplats och där kommitténs möten är den enda verksamhet som bedrivs är det svårt att tala om styrning

⁷⁰ Kommittédirektiv 2007:161. *Socialt råd.*

⁷¹ Kommittédirektiv 2008:101. *Arbetsmiljöpolitiskt kunskapsråd.*

i egentlig mening. Själva inrättandet av kommittén och den formalisering av samrådet som det innebär är det som utgör styrningen. Agendan sätts gemensamt av Regeringskansliet och övriga ledamöter och det enda material som publiceras är protokoll från rådets möten.

Statsrådet är ordförande och en del av kommittén

Kommittéer som fungerar som råd är sammansatta av de parter som regeringen är angelägen om att föra samman. För Pensionärskommittén handlar det om företrädare för olika pensionärsorganisationer. För Kommittén för finansiell stabilitet är det cheferna för de myndigheter som har uppgifter inom det finansiella området.

Ett särdrag hos de kommittéer som fungerar som en mötesplats är att statsrådet är ordförande. I Pensionärskommittén är Socialministern med ansvar för bland annat äldre frågor formellt förordnad som ordförande av regeringen.⁷² Kommittén för finansiell stabilitet har inga förordnade ledamöter eller ordförande, men enligt kommitténs direktiv är det statsrådet som fungerar som ordförande för rådet.

Det är en originell lösning att regeringen utser ett av sina statsråd till ordförande för en annan myndighet. De departementstjänstemän som vi har samtalat med anser inte att konstruktionen är särskilt problematisk. Det beror på att ordförandeskapet mest handlar om vem som kallar till och håller i mötet.

Verksamheten redovisas i form av protokoll eller inte alls

De kommittéer som fungerar som forum kännetecknas av att det inte finns några förväntningar på att de ska producera något, varken betänkanden eller någon annan typ av rapport.

Överhuvudtaget är kraven på dokumentation mycket låga. Kommittén för finansiell stabilitet publicerar protokoll från sina möten. Pensionärskommittén redovisar ingenting.

⁷² Regeringsbeslut *Entledigande och förordnande i Pensionärskommittén (S 1991:08)*.

En stabil mötesorganisation men oklar myndighetsstatus

Kommittéer som fungerar som forum är i första hand en lösning för att skapa en stabil mötesorganisation. Men att använda kommittéformen för verksamheter som saknar myndighetsuppgifter väcker också frågor om var gränsen mellan kommittén och de ingående parterna går.

Ett sätt att skapa struktur och personoberoende

Våra intervjuer visar att de ingående parternas erfarenheter av att organisera forum som kommittéer är goda. Kommittéformen ger en struktur som är oberoende av personförändringar och skiftande prioriteringar hos de ingående parterna. Parterna har alltid tillgång till varandra. En ledamot i Pensionärskommittén beskriver till exempel att deltagarna uppskattar möjligheten till informella samtal med regeringens företrädare i frågor som rör pensionärerna. Det ger också en viss status till de organisationer som deltar i Pensionärskommittén och får tillgång till det politiska beslutsfattandet, något som deltagarna anser är positivt.

Regelbundna möten skapar också förutsättningar för en förtroendefull relation. För myndigheterna som är representerade i det finansiella stabilitetsrådet är det viktigt att kunna agera snabbt och samfällt i händelse av en finansiell kris. Enligt statssekreteraren för finansmarknadsfrågor har diskussionerna inom ramen för kommittén medfört en större öppenhet och förståelse för varandra vilket underlättar för myndigheterna att agera gemensamt. Riksrevisionen bedömer också att den samverkan som finns mellan berörda myndigheter kring sårbarheter och risker för den finansiella stabiliteten fungerar väl och att det finansiella stabilitetsrådet är en lämplig samordningsmekanism.⁷³

Myndigheter utan myndighetsuppgifter?

Kommittéer som fungerar som forum fattar inga egentliga beslut utöver att komma överens om vad som ska tas upp vid mötestillfällena. Kommittéerna uttalar sig inte heller i eget namn, utan de ingående parterna har full frihet att själva agera utifrån vad de har diskuterat i kommittén. Det innebär att kommitténs ställning som myndighet är något oklar.

⁷³ Riksrevisionen. (2018:2). *Finansiell stabilitet – makrotillsyn på rätt sätt?*

När Statsrådsberedningen på 1980-talet försökte bringa reda i den rättsliga ställningen för kommittéer, råd, delegationer, arbetsgrupper med mera. utgick de från att organisationen är en myndighet bara om den i offentlig-rättslig ordning har skapats som ett organ som själv har rättigheter och skyldigheter och därför uppträder i eget namn. Organet som sådant skulle ha befogenhet att göra självständiga bedömningar när det fattade beslut eller avgav yttranden eller förslag.

Statsrådsberedningen menade att en organisation inte är en myndighet om den består av en grupp av personer som har ålagts att göra något gemensamt, men att det bildade organet inte har skyldigheter och befogenheter, utan det bara är de medverkande individerna som har skyldigheter och rättigheter på grund av att de var arbetstagare eller uppdragstagare hos någon bakomliggande myndighet.⁷⁴

Med detta sätt att se det går det att ifrågasätta om kommittéer som bara fungerar som mötesplatser och inte agerar i eget namn är myndigheter.

Delvis oklara gränser mellan kommittén och de ingående parterna

Det är överhuvudtaget svårt att dra en tydlig gräns mellan kommittén och de ingående parterna. Det gäller kanske särskilt Kommittén för finansiell stabilitet.

Direktiven beskriver en ordning där kommittén består av ett råd (finansiellt stabilitetsråd), en beredningsgrupp och ett kansli. I rådet sitter det ansvariga statsrådet och cheferna för Finansinspektionen, Riksgäldskontoret och Riksbanken. Beredningsgruppen förbereder rådets möten och består av representanter på hög nivå från berörda myndigheter.

Men direktiven beskriver samtidigt en ordning där kommittén under ledning av kanslichefen ska sköta administrativa och handläggande uppgifter åt rådet. Det går att tolka som att det endast är kansliet som utgör kommittén och att rådet ligger utanför. Denna tolkning får stöd av att de företrädare för berörda myndigheter som sitter i det finansiella stabilitetsrådet inte formellt är förordnade som ledamöter i kommittén. Våra kontakter med depar-

⁷⁴ Statsrådsberedningen. (1984). *Kommittéer, råd, delegationer, arbetsgrupper m.m. Ökad klarhet om deras rättsliga ställning.*

tementet visar att de ändå ser kommittén som helheten, även om det inte finns några formella förordnanden av ordförande eller ledamöter.

För Pensionärskommittén gäller oklarheterna i stället var gränsen går mellan departementet och kommittén. Sekreterarsysslorna sköts av handläggare på Socialdepartementet som är utsedda av chefen för departementet att biträda kommittén. Handläggarna skickar in agenda, deltagarlista och eventuella presentationer från mötet till Kommittéservice som diarieför handlingarna. Handläggarna gör ingen skillnad på när de arbetar för departementet och när de utför arbete åt Pensionärskommittén. De uppfattar inte att de är anställda i kommittén, utan utför sysslorna som en del av sin ordinarie tjänst i Regeringskansliet.

Var kommittén börjar och slutar har betydelse bland annat för frågor om allmänna handlingar, diarieföring och arkivering. En sådan fråga är exempelvis om handlingar som skickas mellan de olika ingående myndighetscheferna i det finansiella stabilitetsrådet är handlingar skickade inom en myndighet eller mellan olika myndigheter. Enligt uppgifter från kommittén behandlas dokument som skickas mellan kansliet, medlemmar i beredningsgruppen och rådet som arbetsmaterial inom kommittén. De enda handlingar som det finansiella stabilitetsrådet hittills har upprättat är mötesprotokoll.

Eftersom frågor om finansiell stabilitet ofta innebär hantering av känsliga uppgifter är Kommittén för finansiell stabilitet överhuvudtaget försiktig med att dokumentera arbetet. Kommittén har en relativt omfattande beredningsverksamhet som delvis också är reglerad i direktiven. Men underlagsmaterialet inför mötena tas fram av respektive organisation till sina respektive representanter och behandlas inte som handlingar som kommittén har upprättat.

Frågor kring kompetensförsörjning och ansvarsförhållanden vid varaktig verksamhet

I likhet med de varaktiga analyskommittéerna är det tydligt att kommittéformen inte är anpassad till varaktig verksamhet. Det uppstår exempelvis frågor om kompetensförsörjning. Enligt våra intervjuer med företrädare för Kommittén för finansiell stabilitet hade de inledningsvis problem eftersom de endast kunde erbjuda kanslipersonalen korta anställningsavtal. Det var

också oklart hur lönesättningen och lönerevisionen skulle gå till i ett forum som är tänkt att bestå över tid. Det skapade osäkerhet för de anställda och innebar en risk att förlora verksamhetskritisk personal. Anställningsavtalen har nu justerats så att anställningen löper så länge uppgiften finns kvar. Anställda i kansliet ingår också i den årliga lönerevisionen.

Kommittéer som fungerar som forum aktualiserar även andra frågor som gäller ansvarsförhållanden. I fallet med Kommittén för finansiell stabilitet handlar det exempelvis om vem som har det yttersta ansvaret för kommittén. I vanliga fall är det ordföranden i en kommitté som har det yttersta ansvaret för verksamheten, men vad gäller när det inte finns någon formellt förordnad ordförande? Enligt direktiven är kanslichefen chef för kommittén. Men det är inte tydligt om kanslichefen därmed också har det ansvar och de befogenheter som en ordförande eller en särskild utredare normalt har. En mindre fråga i sammanhanget är att kommittén saknar möjlighet till intern representation eftersom kommittén formellt saknar ordförande och ledamöter.

Referenser

Arbetsmiljöverket (2019). *Arbetsgivarens ansvar för arbetsmiljön*. (Hämtad 2019-04-05). www.arbetsmiljoverket.se.

Dagens samhälle. 2016-02-19. *Utredningsväsendets förfall skadar det politiska systemet*. (Krönika av Gissur Erlingsson).

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

Ds 2000:1. *Kommittéhandboken*.

Expressen. 2014-03-01. *Alliansen missbrukar utredningsväsendet*. (Krönika av Anna Dahlberg).

Förslag till riksdagen 1997/98:RR3 *Riksdagens revisorers förslag angående kommittéväsendet*.

Hesslén, G. (1927). *Det svenska kommittéväsendet intill år 1905, dess uppkomst, ställning och betydelse*.

International Monetary Fund. (2011). *Sweden: Financial sector stability assessment*. IMF country report no 11/172.

Johanson, J. (1992). *Det statliga kommittéväsendet. Kunskap, kontroll, konsensus*.

Justitiedepartementet. Arbetspapper 2016-11-09. *Översyn av Delegationen för migrationsstudier (Delmi, Ju 2013:17) – underlag inför ställningstagande om eventuell förlängning av uppdrag*.

Kommittédirektiv 1991:49. *Överläggningar med företrädare för pensionsorganisationer i frågor av särskilt intresse för pensionärerna*.

Kommittédirektiv 2005:52. *Delegation för åtgärder mot felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen*.

- Kommittédirektiv 2007:46. *Expertgrupp för studier i offentlig ekonomi.*
- Kommittédirektiv 2008:101. *Arbetsmiljöpolitiskt kunskapsråd.*
- Kommittédirektiv 2013:27. *Delegationen för en långsiktig tillämpning av strandskyddreglerna.*
- Kommittédirektiv 2013:102. *Delegation för migrationsstudier.*
- Kommittédirektiv 2013:120. *Kommittén för finansiell stabilitet.*
- Kommittédirektiv 2016:60. *En delegation mot överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.*
- Kommittédirektiv 2016:66. *Initiativet Fossilfritt Sverige.*
- Kommittédirektiv 2016:78. *Läsfrämjande insatser i och utanför skolan.*
- Kommittédirektiv 2016:71. *Tilläggsdirektiv till Expertgruppen för biståndsanalys (UD 2013:01).*
- Kommittédirektiv 2017:62. *En expertgrupp för digitala investeringar.*
- Kommittédirektiv 2017:126. *Samordning för ökat och hållbart bostadsbyggande.*
- Konstitutionsutskottets betänkande 2015/16:KU10. *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.*
- Meijer, H. (1956). *Kommittépolitik och kommittéarbete.*
- Proposition 2009/10:3. *Tid för kultur.*
- Ramböll. (2014). *Ekonomisk metodkvalitet inom statens offentliga utredningar.* Rapport på uppdrag av Arena idé.
- Regeringens skrivelser 2008/09:103–2018/19:103. *Kommittéberättelse – kommittéernas verksamhet under 2009–2018.*
- Regeringsbeslut *Entledigande och förordnande i Pensionärskommittén (S 1991:08).*

Regeringskansliet. (2013-05-24). *Löne- och förmånsavtal för sakkunniga (specialister) i Regeringskansliet*. FA2013/736/AG.

Riksrevisionen. (2004:2). *Förändringar inom kommittéväsendet*.

Riksrevisionen. (2013). *Riksrevisionens uppföljningsrapport 2013*.

Riksrevisionen. (2016:5). *Nationella samordnare som statligt styrmedel*.

Riksrevisionen. (2018:2). *Finansiell stabilitet – makrotillsyn på rätt sätt?*

Smålandsposten. 2017-05-30. *Slutsats på beställning*. (Ledarartikel).

Statskontoret. (2010). *Fristående utvärderingsmyndigheter. En förvaltningspolitisk trend?* (Om offentlig sektor).

Statskontoret. (2012:27). *Vad gör Regelrådet? Arbetsprocesser, roller och organisation för enklare regler*.

Statskontoret. (2014). *Nationella samordnare. Statlig styrning i otraditionella former*. (Om offentlig sektor).

Statskontoret. (2014:7). *Utvärdering på olika områden – en analys av sektorsspecifika utvärderingsmyndigheter*.

Statskontoret. (2018:16). *Översyn av Expertgruppen för biståndsanalys*.

Statskontoret. (2018:20). *Analys av Statens medicinsk-etiska råd*.

Statskontoret. (2018:21). *Utvärdering av Delegationen för unga och nyanlända till arbete*.

Statsrådsberedningen. (1984). *Promemoria om det svenska utredningsväsendet*. (Ds SB 1984:1).

Svenska Dagbladet. 2005-11-17. *Utredningsvä(s)endet förfaller*. (Debattartikel av Tobias Krantz).

Summary

Odd birds in the governmental committee system. A study of untraditional committees

The governmental committee system is a tradition that stretches back hundreds of years in Sweden. The Government has appointed committees to develop knowledge or to weigh interests. However, the Government also uses the committee system for activities other than traditional investigation work.

In this study, we have mapped and analysed why the Government chooses to use the committee format in an untraditional way and how this format works for different types of activities.

Every seventh committee is untraditional

An untraditional committee is a committee that has a different assignment than investigating a particular issue. During the period 2009–2018, a total of 64 untraditional committees have been active, and the number has increased slightly over time. In 2018, 14 per cent of the committees had an untraditional assignment. At the same time, they accounted for 29 per cent of the total expenditure of the committee system.

The untraditional committees are a heterogeneous group and their specific tasks vary greatly. In our study, we have identified four groups of untraditional committees:

-
- Promotional, supportive and motivational (including national coordinators)
 - Forum and advisory role
 - Permanent analysis committees
 - Committees with administrative assignments.
-

The largest group consists of promotional, supportive and motivational committees.

A flexible form of authority appeals to the Government for several reasons

Our study indicates that the ministries consider the committee format to have some general advantages compared to alternative forms of organisation. Committees are easy to set up and dismantle and are relatively inexpensive. In addition, they have the status of an independent government agency while at the same time having close ties to the Government Offices. The committee thus seems to respond to a need for a government agency with a format that is a freer and simpler than regular administrative authorities.

The form is not adapted to the activities but works nonetheless

The study also shows that the committee format works relatively well for committees with other types of tasks, despite it not being adapted for activity other than investigation work. The committees consider themselves to have an advantage in their unique position in the borderland between the regular administrative authorities and the Government Offices, their significant freedom to shape and organise their activities, and the low administrative requirements inherent in the committee format.

However, sometimes it is evident that the format is not adapted to the activities. The main problem, both principally and practically, arises when the committee format is used for a permanent operation. In this case, the general ambiguities that exist within the committee system regarding division of responsibilities and roles present a problem at an entirely different level. This relates, for example, to determining who should have the resources and competence to assume responsibility for the employees' work environment and safety.

Administrative policy innovation with certain risks

There are few organisational options within state governance. We can therefore view the committee format as an innovative administrative policy solution to various challenges that can be difficult to manage within the framework of the administrative authorities. The committee format makes it possible to try out new ideas and working methods on a smaller scale and under creative forms. It also provides an opportunity to focus on and coordinate efforts around a defined issue.

However, the untraditional committees can also entail certain risks. For both the surrounding actors and the committee itself, it may be unclear what an untraditional committee is, and what mandate it has. The uncertainty increases if there are several committees and authorities within the same area.

Another risk is that the public's opportunities for insight into the activities will be more restricted compared to activities conducted within the framework of an administrative authority. This is particularly relevant for permanent operations.

There is also a risk that increased use of the committee format for untraditional activities will take resources from the traditional investigative system. Such a development would mean a changed role for the committees – from developing supporting documentation for policy decisions to increasingly being part of the policy's implementation.

An unified approach to the use of the committee system

There is no common strategy within the Government Offices for how the committee format is to be used. Nor is there a central function for managing committees to which the ministries or committees can turn with different types of issues.

Nevertheless, we find that the practical work of the committees we have studied runs relatively smoothly. This indicates that there is no great need for measures or development efforts. However, our study also shows that there are both issues of principle and more practical issues that the Government and the Government Offices may need to address in a uniform manner. This means that the Government Offices may need to develop both the competence and coordination of the committee system.

The issues of principle include how the committee system can and should be used. Although untraditional committees are relatively common, neither the Committees Ordinance nor the Committee Handbook suggests that any activities other than traditional investigative activities are conducted in committee form. If the Government and the ministries want this view to better match the reality of things, they need to use the committee format more restrictively. Another alternative is to develop the Ordinance, Handbook and other regulations in different ways to reflect how the committees

are actually used. Both options require a joint discussion within the Government Offices and an active position on the matter.

There are also more practical issues that the ministries may have to deal with in a more comprehensive way. Several of the everyday problems that the untraditional committees experience today could be solved with revised or clarified regulations and procedures. This involves reviewing the employment and salary conditions for employees in committees that work long-term, and how responsibility is to be divided between ministries and committees regarding staff and work environment issues. Part of this work is to ensure that different ministries manage the committees in a uniform manner and to develop common rules for committees within the Government Offices.

Bilaga 1

Otraditionella kommittéer 2009–2018

Tabell 1 Verksamma främjande, stödjande och pådrivande kommittéer 2009–2018.

Namn	Beteckning
Justitiedepartementet	
Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige	Ju 2006:02
Delegationen för romska frågor	Ju 2006:10
Socialdepartementet	
Delegation för främjande av äldre arbetskraft	S 2018:10
Delegationen för kunskapsområdet företagshälsovård	S 2009:01
Strandskyddsdelegationen- Nationell arena för samverkan	S 2013:05
Finansdepartementet	
2030-delegationen	Fi 2016:01
Expertgruppen för digitala investeringar	Fi 2017:04
Delegationen för e-förvaltning	Fi 2009:01
Delegationen mot överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet	Fi 2016:07
Tillitsdelegationen	Fi 2016:03
Utbildningsdepartementet	
Delegationen för arbetsplatslärande vid yrkesintroduktionsanställningar	U 2014:07
Medierådet	U 1990:03
Nationell lärlingskommitté	U 2008:09
Teknikdelegationen	U 2008:07
Valideringsdelegationen	U 2015:10
Miljödepartementet	
Delegationen för hållbara städer	M 2011:01
Kompetensinsatser gällande ny plan- och bygglag	M 2010:01
Näringsdepartementet	
Delegation för samverkan inom den kliniska forskningen	N 2007:04
Digitaliseringskommissionen	N 2012:04
ITS-rådet	N 2010:06
Kommittén för samordnad och accelererad policyutveckling kopplad till den fjärde industriella revolutionens teknologier	N 2018:04
Regelrådet	N 2008:05

Samordningsrådet med kunskapsplattform för smarta elnät	N 2012:03
Sveriges miljöteknikråd	N 2008:02
Kulturdepartementet	
Demokratin 100 år – samling för en stark demokrati	Ku 2018:02
Läsdelegationen	Ku 2016:03
Rådet för arkitektur, form och design	Ku 2004:02
Nationell satsning på medie- och informationskunnighet och det demokratiska samtalet	Ku 2018:04
Arbetsmarknadsdepartementet	
Delegationen för unga och nyanlända till arbete	A 2014:06
Kommission i arbetet mot antiziganism	A 2014:03

Tabell 2 Verksamma nationella samordnare 2009–2018.

Namn	Beteckning
Justitiedepartementet	
Nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism	Ju 2012:09
Utredningen En nationell samordnare mot våld i nära relationer	Ju 2012:05
Socialdepartementet	
En nationell samordnare för hemsjukvård	S 2010:06
Nationell samordnare för effektivare resursutnyttjande inom hälso- och sjukvården	S 2013:14
Nationell samordnare för en välfungerande sjukskrivningsprocess	S 2018:06
Nationell samordnare för utsatta EU-medborgare	S 2015:01
Nationell samordnare för utveckling och samordning av insatser inom området psykisk hälsa	S 2015:09
Utbildningsdepartementet	
Nationell samordnare för området livsvetenskap	U 2015:08
Samordnare för unga som varken arbetar eller studerar	U 2015:06
Miljödepartementet	
En nationell miljömålssamordnare	M 2014:04
Förhandlare med uppgifter att åstadkomma samarbetslösningar på avfallsområdet	M 2008:03
Initiativet Fossilfritt Sverige	M 2016:05
Näringsdepartementet	
Samordning för ökat och hållbart bostadsbyggande	N 2017:08
Sverigeförhandlingen	N 2014:04
Utredningen om bostadsbyggande på statens fastigheter	N 2017:03

Utredningen om utbyggnad av tunnelbanan och ökad bostadsbebyggelse i Stockholms län N 2013:01

Kulturdepartementet

Branschsamordnare för digitalisering av ljudradion Ku 2013:01

Utredningen koordinator inom museisektorn Ku 2007:02

Utredningen Nationell samordning för att motverka brottslighet i samband med idrottsevenemang Ku 2011:03

Utredningen om Ny branschsamverkan för svensk film Ku 2011:01

Tabell 3 Verksamma varaktiga analyskommittéer 2009–2018.

Namn	Beteckning
Justitiedepartementet	
Delegationen för migrationsstudier	Ju 2013:17
Utrikesdepartementet	
Expertgruppen för biståndsanalys	UD 2013:01
Finansdepartementet	
Expertgruppen för miljöstudier	Fi 2004:18
Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi	Fi 2007:3

Tabell 4 Verksamma forum och råd 2009–2018.

Namn	Beteckning
Finansdepartementet	
Finansmarknadskommittén	Fi 2009:03
Kommittén för finansiell stabilitet	Fi 2013:09
Socialdepartementet	
Pensionärskommittén	S 1991:08
Sociala rådet	S 2007:13
Miljödepartementet	
Nationella kommittén för hållbar rovdjurspolitik för varg	M 2011:03
Nationell kommitté för hållbar vargpolitik	M 2015:02
Näringsdepartementet	
Rådet för försäljningen av aktier i bolag med statligt ägande	N 2007:09
Arbetsmarknadsdepartementet	
Arbetsmiljöpolitiska kunskapsrådet	A 2008:02

Tabell 5 Verksamma kommittéer med förvaltningsuppgifter 2009–2018.

Namn	Beteckning
Utrikesdepartementet	
Kommittén för Sveriges deltagande i världsutställningen Expo 2010 i Shanghai	UD 2007:04
Utbildningsdepartementet	
Kommittén Svenska Unescorådet	U 2012:01

Bilaga 2

Intervjustudie av otraditionella kommittéer

Tabell 1 Statskontorets intervjustudie av otraditionella kommittéer.

Dep.	Namn	Beslutad	Avslutas
	Främjande, stödjande och pådrivande kommittéer		
Fi	Expertgruppen för digitala investeringar	2017-06-08	2018-09-01
Ku	Läsdelegationen	2016-09-22	2018-06-30
	Nationella samordnare		
M	Initiativet Fossilfritt Sverige	2016-07-07	2020-12-31
N	Samordning för ökat och hållbart bostadsbyggande	2017-12-13	2020-12-31
	Varaktiga analyskommittéer		
Ju	Delegationen för migrationsstudier	2013-11-13	
	Forum/råd		
Fi	Kommittén för finansiell stabilitet	2013-12-19	
S	Pensionärskommittén	1991-06-06	

Expertgruppen för digitala investeringar (Fi 2017:04)

En särskild expertgrupp i form av en kommitté fick 2017 i uppdrag att stödja myndigheter som planerar att göra större strategiska verksamhetsinvesteringar i immateriella anläggningstillgångar med väsentliga inslag av it och digitalisering. Uppdraget skulle omfatta ett urval av investeringar hos ett tjugotal myndigheter. Syftet med expertgruppen var att statliga myndigheter ska bli bättre på att genomföra verksamhetsutveckling och snabbare uppnå önskade resultat av politiska reformer eller förändrade uppgifter.⁷⁵

⁷⁵ Kommittédirektiv 2017:62. *En expertgrupp för digitala investeringar.*

Läsdelegationen (Ku 2016:03)

En kommitté i form av en delegation fick 2016 i uppdrag att inom ramen för satsningen Hela Sverige läser med barnen, samla alla aktörer – skola, kultur och föreningsliv, till exempel idrotten – runt insatser för läsning i och utanför skolan. Syftet var att bidra till att ge alla barn och ungdomar mer likvärdiga förutsättningar för en fullgod läsförmåga och lustfyllda läs-upplevelser.⁷⁶

Samordning för ökat och hållbart bostadsbyggande (N 2017:08)

En särskild utredare fick i uppdrag 2017 att underlätta samordningen mellan berörda parter i samhällsbyggnadsprocessen i kommuner med särskilt komplexa planeringsförutsättningar. Syftet med uppdraget är att underlätta planeringsprocesser för att få till stånd ett ökat och hållbart bostadsbyggande.⁷⁷ Uppdraget följer på tidigare uppdrag inom området.

Initiativet Fossilfritt Sverige (M 2016:05)

Fossilfritt Sverige startades som ett initiativ av regeringen inför klimatmötet i Paris 2015 med målet att Sverige ska bli ett av världens första fossilfria välfärdsländer. En särskild utredare fick 2016 i uppdrag att i rollen som nationell samordnare stödja regeringen i att stärka och fördjupa arbetet med initiativet Fossilfritt Sverige.⁷⁸ Uppdraget har förlängts och ska slutredovisas 2020. Redovisningen ska baseras på en utvärdering.

Delegationen för migrationsstudier (Ju 2013:17)

Regeringen och Miljöpartiet de gröna träffade i mars 2011 en ramöverenskommelse om migrationsfrågor där det bland annat framgår att det behövs forskning på migrationsområdet. Delegationen för migrationsstudier har sedan 2013 det övergripande uppdraget att tillhandahålla underlag för hur den framtida migrationspolitiken kan utformas. Detta ska ske genom analys och utvärdering av svenska och internationella forskningsresultat och annan verksamhet inom området. Delegationens uppdrag är både att fra-

⁷⁶ Kommittédirektiv 2016:78. *Läsfrämjande insatser i och utanför skolan.*

⁷⁷ Kommittédirektiv 2017:126. *Samordning för ökat och hållbart bostadsbyggande.*

⁷⁸ Kommittédirektiv 2016:66. *Initiativet Fossilfritt Sverige.*

måtsyftande analysera forskningsresultat och att utvärdera den förda politiken.⁷⁹ Uppdraget har förlängts och regeringen planerar att senast under 2020 ta ställning till hur arbetet ska bedrivas i fortsättningen.

Pensionärskommittén (S 1991:08)

Pensionärskommittén bildades 1991. Kommitténs syfte är att fungera som ett forum för överläggningar mellan regeringen och representanter för organisationer som företräder pensionärerna i frågor som är av särskilt intresse för pensionärerna.⁸⁰ Kommittén sammanträder vanligtvis fyra gånger per år.

Kommittén för finansiell stabilitet (Fi 2013:09)

Kommittén för finansiell stabilitet fick 2013 i uppdrag att sköta administrativa och handläggande uppgifter åt ett finansiellt stabilitetsråd. Det finansiella stabilitetsrådet fungerar som ett forum där företrädare för regeringen, Finansinspektionen, Riksgäldskontoret och Riksbanken träffas regelbundet för att diskutera frågor om finansiell stabilitet, behovet av åtgärder för att motverka uppbyggnaden av finansiella obalanser och, i händelse av en finansiell kris, behovet av åtgärder för att hantera en sådan situation.⁸¹ Regeringen planerar att 2019 låta utvärdera kommitténs arbete.

⁷⁹ Kommittédirektiv 2013:102. *Delegation för migrationsstudier.*

⁸⁰ Kommittédirektiv 1991:49. *Överläggningar med företrädare för pensionärsorganisationer i frågor av särskilt intresse för pensionärerna.*

⁸¹ Kommittédirektiv 2013:120. *Kommittén för finansiell stabilitet.*