

Innehåll

Bilaga 1	Kvalitetsgranskningen	7
1.1	Granskningsinstruktion	7
1.2	Förteckning över granskare	13
1.3	Granskarnas bedömningar	17
1.3.1	Offentlig djurskyddstillsyn (SOU 1996:13)	17
	Bedömning 1	17
	Bedömning 2	21
1.3.2	Budgetlag  regeringens befogenheter på finansmaktens område (SOU 1996:14)	28
	Bedömning 1	28
	Bedömning 2	33
1.3.3	Reform och förändring: organi- sation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform: slutbetänkande RUT -93 (SOU 1996:21)	38
	Bedömning 1	38
	Bedömning 2	46
1.3.4	Borgenärsbrotten: en översyn av 11 kap. Brottsbalken (SOU 1996:30)	50
	Bedömning 1	50
	Bedömning 2	53

1.3.5	Banverkets myndighetsroll m.m. (SOU 1996:33)	62
	Bedömning 1	62
	Bedömning 2	66
1.3.6	Presumptionsregeln i expropriationslagen (SOU 1996:45)	72
	Bedömning 1	72
	Bedömning 2	76
1.3.7	Ekobrottsforskning (SOU 1996: 84)	82
	Bedömning 1	82
	Bedömning 2	89
1.3.8	Kameraövervakning (SOU 1996:88)	94
	Bedömning 1	94
	Bedömning 2	99
1.3.9	Den kommunala självstyrelsen och grundlagen (SOU 1996:129)	103
	Bedömning 1	103
	Bedömning 2	107
1.3.10	Ökad konkurrens i handeln med livsmedel (SOU 1996:144)	111
	Bedömning 1	111
	Bedömning 2	113
1.3.11	Arbetstid  längd, förläggning och inflytande (SOU 1996:145)	125
	Bedömning 1	125
	Bedömning 2	126
1.3.12	Ansvaret för valutapolitiken (SOU 1997:10)	131
	Bedömning 1	131
	Bedömning 2	136

1.3.13	Svenskhemmet Voksenåsens förvaltningsform (SOU 1997:59)	145
	Bedömning 1	145
	Bedömning 2	151
1.3.14	Totalförsvaret och frivilligorganisationerna  uppdrag, stöd och ersättning (SOU 1997:70)	157
	Bedömning 1	157
	Bedömning 2	161
1.3.15	Agenda 21 i Sverige. Fem år efter Rio  resultat och framtid (SOU 1997:105)	167
	Bedömning 1	167
	Bedömning 2	171
1.3.16	Att lämna skolan med rak rygg  Om rätten till skriftspråket och om förskolans och skolans möjligheter att förebygga och möta läs- och skrivsvårigheter (SOU 1997:108)	177
	Bedömning 1	177
	Bedömning 2	184
1.3.17	Stöd i föräldraskapet (SOU 1997:161)	191
	Bedömning 1	191
	Bedömning 2	195
1.3.18	Bemötandet av äldre  trygghet, självbestämmande, värdighet (SOU 1997:170)	204
	Bedömning 1	204
	Bedömning 2	208

	1.3.19	Förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning (SOU 1997:175)	214
		Bedömning 1	214
		Bedömning 2	218
	1.3.20	Generella konstnärssöd (SOU 1997:184)	225
		Bedömning 1	225
		Bedömning 2	233
Bilaga 2		Utredningar och beslutsunderlag i Danmark, Finland och Storbritannien	239
Bilaga 3		Udredninger i Danmark. PM utarbetad av danska Finansministeriet	271

Bilaga 1.1 Granskningsinstruktion

Om delstudien

En fråga som många gånger kommit upp i den förvaltningspolitiska debatten gäller kvaliteten på betänkandena. Senast bl.a. i regeringens förvaltningspolitiska proposition "Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst". Regeringen har där bl.a. gjort följande bedömning:

"Det statliga kommittéväsendet och remissförfarandet hör till grundstenarna i den svenska förvaltningstraditionen och måste präglas av hög kvalitet och integritet. Inom ramen för det förändringsarbete som pågår i Regeringskansliet kommer det statliga kommittéväsendet att ses över i syfte att skapa bättre förutsättningar för kommittéernas arbete och därmed öka kvaliteten i regeringens och riksdagens beslutsunderlag. Regeringen kommer senare att återkomma till riksdagen med en redovisning av detta arbete."
(Prop. 1997/98:136 s.27)

För att göra en bedömning av kvaliteten i SOU-betänkanden i dag har vi gjort ett stratifierat, slumpmässigt utval av de 185 slutbetänkanden som kommittéväsendet producerat under åren 1996 och 1997. Bland urvalskriterierna ingår totala kostnader, typ av utredning (enmans-, parlamentarisk etc.) och hur lång utredningstiden varit. Urvalet omfattar 20 betänkanden.

Varje betänkande i urvalet skall granskas av 2 sakkunniga. De sakkunniga får vara anonyma om de så önskar. Även om Du väljer att

inte vara anonym kommer det inte att framgå av redovisningen vem som bedömt vilken utredning. Bedömningarna kommer sedan att sammanställas för att ge en helhetsbild av kvaliteten m.m. i utredningsarbetet. Redovisningen kommer i princip att likna den som Catharina Barkman och Stefan Fölster gjort i den bifogade ESO-rapporten.

För att vi ska hinna med att sammanställa materialet ber vi Dig att komma in med Din/Dina granskningar senast den 20 juli 1998. An-
tingen per mail till

marja.lemne@finance.ministry.se ,eller
viviann.gunnarsson@finance.ministry.se.

Det går också bra att faxa till 08-10 65 91.

Vi ber Dig också att ange följande:

1. Ditt namn, telefonnummer och utvärderingens titel. För utbetalning av arvodet vill vi också ha personnummer. Om Du har F-skatt kan Du även fakturera arvodet (lägg då till moms), Om inget annat är överenskommet är arvodet SEK 2 000 per granskning (exkl. moms).
2. Din och andras bedömningar kommer att bli offentliga, t.ex. i form av en bilaga till rapporten. Vi vill helst att bedömarnas namn också skall vara offentliga. Du får dock själv välja om Du vill vara anonym eller om Ditt namn skall offentliggöras. Om Du vill vara anonym, ange detta.

För att underlätta sammanställningen och för att göra bedömningarna/granskningarna någorlunda jämförbara ber vi att Du svarar på följande frågor:

A Allmän bedömning

A.1 Beskriv kortfattat utredningens syfte, Har utredningen följt direktiven eller finns avvikelser? Har några större avgränsningar eller tillägg gjorts?

A.2 Beskriv kortfattat den metod eller de metoder som använts i utredningen.

B Dokumentation m.m.

B.1 Är den verksamhet/det problemområde som utretts, tidigare utredningar, data som används, metoder, resultaten och annat av relevans beskrivet på ett sådant sätt att läsaren kan skapa sig en rimlig bild av utredningens tillförlitlighet?

B.2 Data.

Är de data som ligger till grund för utredningen lämpliga och tillräckligt tillförlitliga? Finns t.ex. aktuell och tillgänglig forskning som skulle kunna ha utnyttjats eller använts bättre?

B.3 Metod

Är den metod (eller de metoder) som använts rimlig/lämlig? Är metoden/metoderna konsekvent och riktigt tillämpade?

C Slutsatserna

Är slutsatserna väl underbyggda i analysen? finns andra rimliga tolkningar av analysen som inte beaktats? Finns slutsatser som inte underbyggs med data?

D Kostnadseffektivitet

Anser Du att det hade varit möjligt att göra en väsentligt mycket bättre utredning med en bättre uppläggning, med – såvitt Du kan bedöma – ungefär samma resursinsats när det gäller t.ex. datainsamling, bearbetning, skrivande osv.?

E Objektivitet

Anser Du att tillvägagångssättet i utredningen, tolkningen av resultat m.m. ger uttryck för en godtagbar objektivitet? Går det att enkelt skilja mellan utredarens/utredningens uppfattning och tolkning av resultatet av undersökningen?

F Generella direktiv

Finns i utredningen angivet hur de generella direktiven till samtliga utredningar har behandlats? (T.ex. angående jämställdhet och omprövning av det offentliga åtagandet.)

Beskriv hur Du bedömer att utredningen har behandlat de generella direktiven och ev. alternativ till detta. Har t.ex. dessa bedömningar ingått som ett naturligt led i analysen eller har den gjorts separat?

G Sammanfattande bedömning och ytterligare kommentarer

Vi vill också gärna ha ett kort helhetsomdöme av utredningens kvalitet. Om Du dessutom vill kommentera någon som vi inte frågat efter, så gör gärna det.

Bilaga 1.2 Förteckning över granskare

Projektgruppen har valt ut totalt 27 granskare. 1 av dessa har granskat 3 utredningar, 10 har granskat 2 och 17 har granskat en utredning. För varje granskning har bedömningarna gjorts av två av varandra oberoende och för varandra anonyma granskare.

Några av granskarna (3) har valt att vara anonyma. Övriga namn presenteras nedan. Däremot redovisar vi inte enligt överenskommelse med våra granskare vilken eller vilka utredningar de granskat. I fotnot anges också vilken/vilka ESO-rapporter som resp. granskare publicerat under 1990-talet.

Barbro Anell, professor i företagsekonomi, Umeå universitet och ESO

Maria Carlshamre, Moderna Tider och ESO

Carl-Johan Dahlman, fil.dr i nationalekonomi, RAND Corp.¹

Peter Ehn, fil.dr i statsvetenskap, RRV och Park-utredningen

Kim Forss, ekon.dr

Jan-Eric Furubo, Ekonomistyrningsverket

Stefan Fölster, docent i nationalekonomi, HUI och ESO²

Ing-Marie Gren, professor, Sveriges lantbruksuniversitet, Uppsala

Sven Ove Hansson, docent, Filosofiska institutionen, Uppsala universitet³

¹ *En effektiv försvarspolitik?* ☞ *Fredsvinst, beredskap och återtågning* (Ds 1994:138)

² *Företagsstödet* ☞ *Vad kostar det egentligen?* (Ds 1995:14), *Hur effektivt är EU:s stöd till forskning och utveckling?* ☞ *En principdiskussion* (Ds 1996:8), *Kan myndigheter utvärdera sig själva?* (Ds 1996:36), *Kommuner Kan! Kanske?* ☞ *Om kommunal välfärd i framtiden* (Ds 1998:15)

Lars Hultkrantz, professor i nationalekonomi vid högskolan i Dalarna och Uppsala universitet och ESO⁴

Anders Håkansson, fil.dr i statskunskap, Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet

Martin Hörnqvist, fil.kand, SOFI, Stockholms universitet och ESO:s kansli

Elin Landell, Civ. ekon., Industriförbundet

Torbjörn Larsson, docent i statskunskap, EIPA, Maastricht

Ingrid Munck, docent i statistik, Statskontoret

Astri Muren, PhD, Nationalekonomiska institutionen, Stockholms universitet⁵

Richard Murray, fil.dr i nationalekonomi, Statskontoret⁶

Lena Nekby Conde, doktorand vid nationalekonomiska institutionen, Stockholms universitet

Roger Pyddoke, fil. lic. i nationalekonomi, Statens institut för kommunikationsanalys⁷

Per Skedinger, fil.dr i nationalekonomi, IUI och Ekonomiska rådet⁸

Åsa Sohlman, fil.dr i nationalekonomi, huvudsekreterare i Kunskapslyftskommittén⁹

³ Att se till eller titta på ☞ om tillsynen inom miljöområdet (Ds 1998:50)

⁴ Skogspolitik för ett nytt sekel (Ds 1991:31), Växthuseffekten ☞ slutsatser för jordbruks-, energi- och skattepolitiken (Ds 1992:15), Hushållning med knappa naturresurser ☞ Exemplet allemansrätten, fjällen och skotertrafik i naturen (Ds 1995:15), Hushållning med knappa naturresurser ☞ Exemplet sportfiske (Ds 1995:47), Nästa steg i telepolitiken (Ds 1996:29), Fisk och Fusk ☞ Mål, medel och makt i fiskeripolitiken (Ds 1997:81)

⁵ En av författarna till Varför kulturstöd? ☞ Ekonomisk teori och svensk verklighet (Ds 1994:16)

⁶ Kvalitets- och produktivitsutvecklingen i sjukvården 1960☞1992 (Ds 1994:22), Den offentliga sektorns produktivitsutveckling 1980☞1992 (Ds 1994:24), Försvarets kostnader och produktivitet (Ds 1995:10)

⁷ Valfrihet inom skolan ☞ Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation (Ds 1994:72)

⁸ En av författarna till Arbetsförmedlingarna ☞ Mål och drivkrafter (Ds 1998:16)

⁹ Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning (Ds 1992:83)

Lars Söderqvist, advokat¹⁰

Mats Thorslund, fil.dr, Institutionen för socialt arbete, Socialhögskolan, Stockholms universitet

Irène Wennemo, fil.dr i sociologi, LO

¹⁰ *Den svenska insolvensrätten*  *Några förslag till förbättringar inom konkurshanteringen m.m.* (Ds 1994:37)

Bilaga 1.3 Granskarnas bedömningar

För att få enhetlighet i sammanställningen av granskarnas bedömningar har vi genomgående använt samma rubrikindelning. När det gäller förkortningar m.m. har vi använt gängse skrivregler.

1.3.1 Offentlig djurskyddstillsyn (SOU 1996:13)

Bedömning 1

Allmän bedömning

1. Utredningen hade som uppdrag att utvärdera tillsynen enligt djurskyddslagen och att lämna förslag på hur tillsynen fortsättningsvis skall bedrivas. Den hade också ett antal särskilda specificerade uppdrag som alla ryms inom huvuduppdraget.

2. Utredningen har genomfört ett flertal enkäter, bl.a. till alla landets kommuner, för att ta reda på hur djurskyddstillsynen för närvarande är organiserad och bedrivs. Vidare har den genomfört ett antal hearings med berörda myndigheter och intresseorganisationer.

Dokumentation m.m.

Beskrivningen av befintlig tillsynsverksamhet är föredömligt välgjord, likaså skildringen av tidigare gjorda utredningar.

Uppskattningarna om kostnader för utredningens förslag är mycket schablonmässiga, men det kan starkt ifrågasättas om ett mera omfattande arbete med detta skulle ha gett nämnvärt mer tillförlitliga besked.

Data

Flera viktiga frågor har lämnats helt outredda.

1. Utredningen gör inget försök att redovisa i vilken omfattning det föreligger sådana brister i djurskyddet som myndigheter skall ingripa mot. Det är anmärkningsvärt att man föreslår relativt kostsamma åtgärder (ca 50 miljoner kr/år) utan att ens försöka bedöma problemets storleksordning.
2. Ingenting sägs om hur effektiv tillsynsverksamhet är för att råda bot på brister i djurskyddet. Man kunde åtminstone ha genomfört och redovisat en litteratursökning för att ta reda på om någon forskning har gjorts inom området.
3. Ingenting sägs om hur motsvarande verksamhet är organiserad i andra länder. Antingen har man inte tagit reda på vilka erfarenheter som finns från andra länder, eller också har man avstått från att redovisa det. (Det kan i sammanhanget nämnas att Sverige ligger långt framme på detta område jämfört med andra länder, och att en internationell jämförelse därför inte ligger i deras intresse som vill ha en större satsning i Sverige.)

Metod

Utredningens metod för att ta reda på hur tillsynen i dag ser ut är helt riktig. Däremot kan detta inte anses vara ett tillräckligt kunskapsunderlag. Man måste också, innan man tar ställning till ev.

satsningar inom området, veta bl.a. hur stort det problem är som tillsynen syftar till att åtgärda.

Slutsatserna

Den centrala slutsatsen i utredningen är att inspektioner skall ske minst vart tredje år i lantbrukets djurhållning, och oftare i vissa andra verksamheter (s. 49). För detta ges två skäl, som båda är undermåliga:

1. Om inspektioner genomförs oftare, kan man ingripa tidigare mot eftersatt djurskötsel.

Vad säger att vart 3:e år räcker för detta ändamål, och vad säger att det inte är onödigt ofta? För att reda ut detta skulle behövas empiriskt underlag. Hur ofta händer det att ett exemplariskt skött jordbruk, med fortsatt samma ägare, inom tre år blir misskött i fråga om djurskyddet? Eller inom ett år eller inom fem år? Hur lång tid efter ett ägarskifte brukar tendenser till försämrat djurskydd märkas tydligt? Frågor som dessa ställs inte ens av utredningen. Att "oftare" betyder "tidigare upptäckt" kan inte ifrågasättas, men detta är inget skäl att fastna just för treårsregeln.

2. "Utredningen anser att de tidsintervall mellan inspektionerna som kommunernas tillsynspersonal och länsstyrelserna angett i sina enkätsvar är rimliga."

Man får leta en stund i bilagorna för att se vad detta syftar på. En majoritet av länsstyrelserna förordade vartannat år eller oftare, och i kommunerna svarade 42% antingen varje eller vartannat år, medan 45 % svarade vart tredje år. Någon entydig bedömning om att vart tredje år är lämpligt fanns alltså inte.

Kostnadseffektivitet

Utredningens egen verksamhet hade nog inte kunnat göras mycket billigare. Däremot kan man ifrågasätta varför samtliga landets kommuner ombads att besvara enkäten. Ett mindre urval hade kunnat ge väsentligen samma resultat till lägre kostnader för den kommunala handläggningen.

Objektivitet

I objektivitetshänseende finns inget att invända mot utredningen.

Generella direktiv

Utredningen behandlar jämställdhetsaspekterna och de regionalpolitiska frågorna i särskilda korta avsnitt. Detta är rimligt mot bakgrund av att förslagen inte har några större implikationer i dessa avseenden.

Sammanfattande bedömningar och ytterligare kommentarer

Utredningen ger en god bakgrundsbeskrivning av hur tillsynen nu bedrivs. Den lämnar förslag om mer omfattande och mer kostnadskrävande tillsyn utan att ens göra ett försök att diskutera (1) problemets omfattning, dvs. hur vanliga brister i djurskyddet är, eller (2) vilka effekter på problemets omfattning som dess förslag kan tänkas få. Sammantaget har den inte tillfredsställande argumenterat för sina förslag.

För att göra en tillfredsställande utredning i dessa avseenden förefaller emellertid den stipulerade utredningstiden om ett halvår orimligt kort.

Bedömning 2

Allmän bedömning

Utgångspunkten för utredningens tillsättande är regeringens bedömning att den nuvarande djurskyddstillsynen inte tycks fungera tillfredsställande.

Det övergripande syftet med utredningen är att "redovisa och utvärdera hur tillsynen enligt djurskyddslagen (1988:34) och med stöd av lagen meddelade föreskrifter bedrivs samt lämna ett förslag om hur tillsynen fortsättningsvis bör anordnas" (s.11).

Det bör också tilläggas att en viktig uppgift för utredningen är att överväga var ansvaret för den lokala tillsynen skall ligga – på kommunerna eller på länsstyrelserna.

Således finns det två sammanhängande huvuduppgifter för utredningen: (1) Att utvärdera tillsynen och (2) lämna förslag på den framtida tillsynen.

Regeringen har sedan i 11 punkter preciserat direktiven för utredningen.

Jag kan inte finna annat än att utredningen har följt de preciserade direktiven. Inga större avgränsningar eller tillägg har heller gjorts.

Utredningens huvudsakliga metod utgörs av enkätundersökningar, vilka har tillställts vad som har bedömts vara de viktiga aktörerna i sammanhanget. Mer exakt har följande grupper fått sig tillsänt enkäter:

- a) handläggarna av djurskyddsfrågor i samtliga 288 kommuner,
- b) länsveterinärer/biträdande länsveterinärer i samtliga länsstyrelser.

Ovanstående två enkäter utgör utredningens viktigaste empiriska material. Kompletterande enkätundersökningar har också gjorts med:

- c) besiktningsveterinärer vid ett åttiototal kontrollslakterier (om djurskyddstillsynen på kontrollslakterier),
- d) tillsynspersonal i ett fyrtiotal kommuner (om tillsynen över djurförsök),
- e) länspolisvästarna, samtliga (om djurskyddstillsynen, genomförd av Rikspolisstyrelsen).

I övrigt har utredningen i viss utsträckning använt sig av hearingar och sammanträffanden med bl.a. djurskyddsorganisationer och jordbruksnäringen.

Dokumentation m.m.

Jag finner beskrivningen av problemområdet grundlig och i det stora hela tillräcklig för att det skall vara möjligt att bedöma utredningens tillförlitlighet. Dock skulle det ha varit värdefullt att inte bara de två huvudenkäterna, utan också de tre övriga enkäterna som utredningen, utnyttjat, redovisade i bilagor. Nu har man försöka läsa sig till innehållet i enkäterna, liksom svarsfördelning etc., i den löpande texten. I den situationen är det naturligtvis omöjligt att bedöma om all viktig, relevant information från enkäterna har beaktats av utredningen.

Jag saknar också en samlad redovisning av de synpunkter som framkom vid utredningens hearingar. En sådan har möjligtvis av tids- och utrymmesskäl varit svår att göra. Det är ändå beklagligt att en sådan redovisning saknas, framför allt av det skälet att hearingarna tycks i utvärderingsfasen vara den möjlighet som tillsynsobjekten (inte djuren men djurhållarna!) har att framföra sina synpunkter (i remissvaren är det ju en färdig produkt man reagerar på).

Särskilt intressant hade det varit att få jordbruksnäringens synpunkter tydligare redovisade. Det är ju i första ledet de som kommer

att betala de höjda avgifter för tillsynen som utredningen anger som finansieringskälla för de ökade kostnader som deras förslag leder till.

Data

De två huvudenkäterna i utvärderingen är totalundersökningar. Det externa bortfallet (har ej besvarat enkäten överhuvudtaget) för den kommunala undersökningen är 41 av 288, dvs. ett bortfall på ca 14 procent. Länsstyrelseenkäten redovisar inget externt bortfall. Det finns också ett internt bortfall på vissa av frågorna. Någon mer systematisk bortfallsanalys finns inte redovisad. Det externa bortfallet är visserligen begränsat, men helt ointressant är det inte om bortfallet på kommunsidan är i något avseende systematiskt. Är det med andra ord en viss typ av kommuner som har fallit bort? Mindre kommuner? Storstadskommuner? Kommuner i jordbruks- och/eller glesbygdsområden etc.? I vissa fall kan man också tänka sig att kombinationen av externt och internt bortfall gör en särskild bortfallsanalys motiverad.

Det kan noteras att datamaterialet inte har pressats särskilt hårt statistiskt. Utredarna nöjer sig med att i löpande text redovisa svarsfördelningar. Det är naturligtvis inget självändamål att utnyttja avancerade statistiska beräkningar. Det viktiga måste vara att sådana beräkningar kan timra analysen något av värde. Jag har svårt att se att så skulle vara fallet här när det gäller mer avancerade metoder. Däremot tror jag att vissa beräkningar där en uppdelning på kommuntyper har görs skulle kunna tillföra intressant information. För att ge ett exempel:

Visar det sig att en av utredningens allra viktigaste iakttagelser, den att den kommunala tillsynspersonalen har för låg kompetens för sin uppgift, till största delen är ett problem för mindre kommuner, kanske det skulle räcka med ett utökad kommunal samverkan för att hantera problemet. Den av utredningen föreslagna stora utbildnings-

satsningen skulle därmed i vart fall kunna begränsas. Nu kan man inte vara helt säker på att utredningen inte har gjort de beräkningar som jag efterlyser. Alla beräkningar som görs i en undersökning redovisas inte i utredningstexten. I en sådan viktig fråga som kompetensen borde det ändå finnas någon kommentar om beräkningar har gjorts men inte redovisats. Jag utgår därför ifrån att utredningen inte har genomfört den här typen av statistiska beräkningar.

För de tre mindre enkäterna som utredningen har använt sig av är bortfallet större i de enkäter som riktar sig till besiktningsveterinärerna, ca 30 av 80 har fallit bort, och till kommunal tillsynspersonal (angående djurförsök). I det sistnämnda fallet är bortfallet ca 10 av 40. När det gäller den enkät som har riktats till länspolismästarna redovisas inte bortfallet överhuvudtaget. Även för dessa mer begränsade enkäter borde det redovisats en diskussion om bortfallets karaktär.

Metod

För det första kan konstateras att utredningen i och för sig konsekvent har använt sig av enkätaterialet, men inte utnyttjat det till fullo som påpekats ovan.

Enkätundersökningar har den fördelen att de är relativt billiga, t.ex. i jämförelse med personliga intervjuer. För ett mer explorativt syfte är också en enkät särskild väl lämpad. Frågan är dock hur stort det explorativa behovet är i denna utvärdering. Som påpekas på många ställen i betänkandet är flertalet av de problem som diskuteras väl kända sedan tidigare. Bland annat hänvisas flitigt till rapporter från Riksdagens revisorer och Jordbruksverket. Förmodligen har utredaren ansett sig ha behov av vissa uppgifter från kommuner och landsting, vilka han har funnit lämpligast att inhämta via enkät, och när man väl har bestämt sig för att använda sig av denna metod är merkostnaden för att ställa ytterligare några frågor mycket liten.

Jag menar att eftersom problemen som de beskrivs av kommuner, länsstyrelser och Jordbruksverk tydligen är väl kända kunde, som ett alternativ till ytterligare en enkät till två av dessa aktörer, en motsvarande enkät till viktigare djurhållare vara tänkbar. På så sätt skulle utredningen kunna tillföras ett annat perspektiv på tillsynsfrågorna och information som tidigare kanske inte varit så väl känd.

Slutsatserna

När det gäller problemens karaktär är den bild som utredningen ger väl underbyggd. När det gäller förslagen till den framtida tillsynen är emellertid inte slutsatserna lika väl underbyggda, eftersom utredaren egentligen inte har genomfört några statistiska analyser av det omfattande enkätmaterial som utredningen har tillgång till. Detta gör att alternativa och kanske billigare lösningar, tex. en mindre riktad utbildningsinsats och/eller en större satsning på kommunal samverkan, inte blir belysta.

Kostnadseffektivitet

Huruvida det går att åstadkomma en väsentligt mycket bättre utredning med ungefär samma resursinsats är oklart. En något bättre utredning torde man dock kunna åstadkomma genom att genomföra vissa statistiska bearbetningar, vilka inte kräver någon större resursinsats.

Objektivitet

Jag finner objektiviteten i utredningen klart godtagbar. Utredarens egen uppfattning framgår tydligt.

Generella direktiv

I utredningen redovisas de generella direktiven när det gäller jämställdhets- och regionalpolitiska konsekvenser separat. När det gäller de regionalpolitiska konsekvenserna av utredningens förslag diskuteras dessa också kort i samband med att utredaren analyserar ansvarsfördelningen mellan kommuner och länsstyrelser. I texten diskuteras också kort EU:s djurskyddslagstiftning och dess konsekvenser för Sverige.

De generella direktiven när det gäller omprövning av offentliga åtaganden och konsekvenser för brottslighet och brottsförebyggande arbete behandlas inte så vitt jag har kunnat se.

Sammanfattande bedömning och ytterligare kommentarer

Det sammanfattande omdömet om utredningen är att den håller en godtagbar kvalitet. Svagheten är att utredaren inte tillräckligt utnyttjar den data som insamlats, vilket kan medföra att alternativa lösningar på problemen inte uppmärksammas.

Ett strategiskt problem när det gäller utredningsväsendet i allmänhet, och denna typ av i tiden begränsade enmansutredningar i synnerhet, är att tidspressen gör att inifrånperspektivet kommer att dominera. Utredningen når snabbast fram till ett resultat om personer som redan är knutna till verksamheten på ett eller annat vis sätts att utvärdera densamma. Strategin är förståelig, men med de förutsättningarna är det knappast att förvänta att utredningarna mer än i undantagsfall kommer fram till intressanta alternativa lösningar på olika samhällsproblem. För att åstadkomma detta behövs utredare som inte på samma sätt är knutna till den aktuella verksamheten. Å andra sidan behöver sådana utredare förmodligen mer tid för att åstadkomma en kvalitativt bra produkt. Ett alternativ att åtminstone fundera över är att utöka det nordiska samarbetet i detta avseende. Fördelen med nordiska utredare är att dessa kan se på de svenska problemen med "fräscha" ögon, deras bindningar till olika intressen

torde heller inte vara särskilt starka. Genom att de nordiska länderna och samhällena ändå har mycket gemensamt bör det heller inte ta någon längre tid för utredaren att sätta sig in i de specifika svenska förhållanden. Här har säkerligen icke-nordiska utredare det oftast mer besvärligt.

En kommentar till de generella direktiven till sist. Min erfarenhet är att det är ytterligt sällsynt att en utredning som inte uttalat har det syftet på ett seriöst sätt ger sig i kast med att ompröva det statliga åtagande som utredningen är satt att utreda. Utredningar tillsätts oftast med syftet att på ett eller annat sätt förbättra och utveckla en viss verksamhet. Det finns därmed ett initialt motstånd mot att ifrågasätta detta åtagande.

Enligt min mening är de generella direktiven i övrigt – jämställdhet, brott, regionalpolitik – i första hand ett sätt för regeringen att visa att man uppmärksammar vissa politiskt känsliga och för tillfället viktiga frågor. Direktivens betydelse i utredningsarbetet torde vara minimal. Jag menar också att de ställer till betydligt mer problem än de gör nytta. Genom att de gäller generellt får utredningar där ett eller flera av dessa direktiv egentligen är ointressanta ägna tid och resurser åt att på ett krystat sätt behandla dessa direktiv. Resultatet är oftast helt ointressant. Dessutom tenderar de generella direktiven att bli fler, vilket inte gör det hela bättre. Mitt förslag är att avskaffa de generella direktiven och att regeringen i de fall det är relevant skriver in dessa aspekter i de vanliga direktiven. Resultaten torde bli mycket mer givande med en sådan uppläggning.

1.3.2 Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område (SOU 1996:14)

Bedömning 1

Allmän bedömning

Utredningens syfte

Motiveringen för utredningen, enligt vad som framgår av direktiv och utredningstext, tycks ha varit grundad i två relaterade förhållanden. Det första är att den svenska budgetprocessen enligt senaste nationalekonomiska forskningsresultat framstår som en av de svagaste i Europa. Det andra är att det inom EU och teknisk debatt på området råder en uppfattning att en svag budgetprocess är en starkt bidragande faktor till onödigt stora underskott i statsbudgeten. Uppdraget var analysera huruvida det vore önskvärt att införa rättslig reglering av den statliga budgetprocessen, att framlägga förslag om förbättrad reglering om påkallat, samt att lämna andra förslag utredaren ansåg lämpliga i sammanhanget. Tonvikt lades i uppdraget på identifiering av nuvarande problem samt jämförelse med andra länders förhållanden men utredaren gavs fullständig frihet att lämna förslag på alla områden som utredningen skulle ge anledning till.

Metod

Utredningen granskade gällande lagar i Sverige samt vissa utvalda länder. Modern ekonomisk forskning på området sammanfattades av en tillkallad specialist. Utredaren har identifierat vissa målsättningar en budgetlag borde eftersträva, samt diskuterat vissa områden där en stramare budgetprocess skulle kunna vara av nytta. Som berörs

nedan är det omöjligt för en läsare att avgöra huruvida dessa är de viktigaste områden där en förstärkning av budgetprocessen borde införas.

Dokumentation m.m.

Rätt och tillräcklig dokumentation

Förhållandena i andra länder redovisas ganska ytligt utan en ingående diskussion huruvida budgetprocesserna i dessa länder direkt bidragit till storleken på underskotten i budgeten. Detta är en väsentlig brist i dokumentationen. Den svenska budgetprocessen redovisas klart och tillräckligt ingående, dock är analysen beträffande vilka brister som är de mest väsentliga för de stora underskotten svag och otillräcklig. Det finns därför ingen direkt logisk tankekedja mellan utredningens mest väsentliga uppdrag (att föreslå uppstramningar som kan leda till mindre underskott) och dess urval av områden på vilka s.k. uppstramningar föreslås.

Data

Utredningen presenterar inga statistiska data som skulle kunna ligga till grund för bedömningen att den svaga svenska budgetprocessen väsentligt bidragit till de växande budgetunderskotten under de senaste trettio åren. Detta är en väsentlig brist i behandlingen. Utan en ingående diskussion av vilka svagheter i den svenska budgetprocessen som varit direkt orsakande till snabbare tillväxt av utgifter än inkomster är det inte möjligt att bedöma huruvida utredningen identifierat och föreslagit godtagbara lösningar på de grundläggande problemen i svenskt budgetarbete. Den historiska sammanfattningen visar att det under tidigare skeden i svensk författningsutveckling ingående diskuterats om man funnit rätt avvägning mellan handlingsfrihet och regelbundenhet i budgetframställning och budgetanvänd-

ning. Eftersom detta är den väsentliga avvägning som måste göras borde just den frågan ha illustrerats med mycket mer klargörande data. Läsaren kan inte avgöra om den svenska utvecklingen förorsakats av en gradvis skiftande vikt mellan diskretion och procedurlig bindning – dock utgör detta den grundläggande frågan till vilken utredningen borde tagit ställning. I utredningens data finns det därför ingenting som tillfredsställande visar att den svaga svenska budgetprocessen varit den väsentliga faktorn bakom budgetutfallet. Hela premissen bakom utredningen har inte visats med data i någon acceptabel form.

Ekonomisk analys

Den ekonomiska analysen består i en redovisning av en professor i nationalekonomi av de mest väsentliga och relevanta resultaten i forskningen. Det centrala arbetet, på vilket redovisningen grundar sina viktigaste slutsatser, är av von Hagen. Denna studie har skapat en index på stramheten i OECD ländernas budgetprocesser. Studien visar delvis att Sverige har mycket svag budgetprocess, delvis att det finns en viss statistiskt hållbar relation mellan budgetprocess och budgetutfall. Utredningens ekonomiska analys är acceptabel som redogörelse för de viktigaste forskningsresultaten men tyvärr allvarligt bristande i en ingående diskussion av hur dessa resultat berör Sverige. Två frågor som borde ha givits en ingående behandling diskuteras inte alls. Den första är huruvida von Hagens studie kan tolkas som att ha påvisat ett kausalsamband eller endast en statistisk relation. Detta är klart en väsentlig fråga eftersom den implicita slutsatsen av genomgången är att en stramare budgetprocess kan bidra till bättre budgetutfall. Dock finns det ingenting i von Hagens studie som kan tolkas på detta vis. De data som används i studien är tvärsnitt, inte tidsserier. Tvärsnittsanalys kan endast påvisa statistiska korrelationer, men kan inte avgöra om stramare lagar skapade lägre underskott eller om den politiska viljan att skapa lägre underskott föranledde stramare lagar. Endast en detaljrik tidsserieanalys

som ingående visar tidsordningen mellan politiska uttalanden, förändringar i lagordningar, samt förändringar i budgetutfall kan ge antydningar om orsakssamband. Den andra frågan som också borde ha diskuterats i närmare detalj är att von Hagens data visar att det klart finns statistiska utläggare i materialet. Tre länder är speciellt viktiga – nämligen Danmark, England och Nya Zeeland. Dessa länder har alla mycket svaga budgetprocesser men har lyckats vända om en svag budgetutveckling och kraftigt minskat budgetunderskott samt ökat den ekonomiska tillväxten. Detta innebär att, även om man skulle acceptera von Hagens resultat som bevis för ett kausalsamband från process till utfall så finns det uppenbarligen så väsentliga statistiska utläggare att man måste fråga sig om det verkligen är nödvändigt, i Sveriges fall, att strama upp budgetprocessen för att minska underskottet. Det finns därför anledning att ta von Hagens resultat med en stor nypa salt innan man rusar fram och använder dem som grundval för förslag om väsentliga förändringar i budgetlagen.

Det är dock uppenbart att detta skett i Budgetlagsutredningen. Kapitlet om forskningsresultaten framstår å ena sidan i utredningen som fullständigt fristående från resten av utredningen. Det finns ingen kritisk diskussion av dess innebörd eller vilka specifika lagförändringar som den nationalekonomiska forskningen borde ge anledning till. Detta utgör en väsentlig brist i analys och material. Den enda hänvisning till forskningsresultaten utredningen ger är, å andra sidan, ett helt generellt uttalande att budgetprocess är väsentligt för budgetutfall. Som redan påpekats är detta inte alls klart. Utredningen har därför okritiskt accepterat den nationaekonomiska analysen som acceptabel för utredningens arbete. Mer ingående analys hade varit påkallad. Ytligheten i diskussionen är en allvarlig brist i utredningens kvalitet.

Slutsatserna

Eftersom underlaget för utredningen därför framstår som slarvigt och hafsigt, både i den bristande genomgången av vilka specifika faktorer i den svenska budgetprocessen som väsentligt bidragit till det svaga budgetutfallet och i den bristande kritiska analysen och applikationen av den nationalekonomiska forskningen, är det omöjligt för en läsare att avgöra hur svåra problemen i budgetbehandlingen egentligen är och vilka bidrag de gjort till de stora budgetunderskotten under åren. Utredningens slutsats är att förändringar är påtalade beträffande förbättrad revision, utvärdering av resultat, reglerna om försäljning av egendom, typ av anslag som får användas, samt ekonomiska prognoser och flerårsbudgetar. Alla dessa förslag framstår som rimliga i och för sig men läsaren kan inte avgöra huruvida de nya reglerna är nödvändiga eller om de ens kan bidra till minskat budgetunderskott i framtiden. En stark brist i utredningen är att den inte övertygat om att de områden där förslag framställs är särskilt väsentliga och att det inte finns någon diskussion av alternativa lösningar till lagförslaget. En läsare kan därför inte avgöra huruvida förändringar i lagordningen verkligen är nödvändiga eller ens det bästa sättet att framgå.

Kostnadseffektivitet

Det hade varit bättre att tillsätta en längre utredning – utredaren gavs endast sex månader att slutföra uppdraget – som med större insats kunnat utreda dessa ytterst väsentliga frågor med mer ingående analys och mer kritiskt ställningstagande till data och underliggande material.

Objektivitet

Mot bakgrund av den i grunden ytliga analysen i utredningen framstår utredningen som mest reflekterande utredarnas egna uppfattningar snarare än objektivt grundade slutsatser.

Generella direktiv

Som redan påpekats har utredningen givit många specifika direktiv men inte kunnat ge generella direktiv som direkt kan relatera en förstärkt budgetprocess till bättre budgetutfall.

Sammanfattande bedömning

De väsentliga frågor som berörs i denna utredning är värda en mer ingående och kvalitativt mer högtstående behandling. Speciellt bör en mer detaljerad diskussion inledas av avvägningen mellan diskretion och regelbundenhet, samt mer ingående analys göras av de tidsmässiga kausalsambanden mellan förändringar i process och effekter på budgetresultat. Utredaren gavs stor frihet i regeringens uppdrag, men utnyttjade inte denna frihet på ett ansvarigt sätt, kanske till stor del på grund av tidsbrist. Utredningen bör därför göras om från grunden, med ökad tonvikt på de nationalekonomiska principerna och med mer rimlig insats av tid och resurser.

Bedömning 2

Allmän bedömning

Utredarens syfte var att få en analys av om det var önskvärt att skapa en utökad rättslig reglering av den statliga budgetprocessen. Om utredarens analys gav vid handen att en sådan reglering var önsk-

värd skulle utredaren också lämna förslag till en sådan. Utredaren kunde enligt direktiven också lämna andra förslag som har samband med en sådan reglering.

Utredaren har allmänt sett följt direktiven och har inte gått utanför dem vakren genom avvikelser eller tillägg.

Metod

Metoden kan beskrivas som en  utan någon förkänande bibetydelse  traditionell ”SOU-metod”; utförlig beskrivning av olika förhållanden i dag, beskrivning av situationen i ett antal andra länder, redovisning av aktuell forskning och resultaten av denna. Efter dessa deskriptioner övergår så utredningen till att pröva den grundläggande frågan (behövs en budgetlag), och efter att ha diskuterat denna och besvarat den jakande övergår utredningen så till att diskutera ett antal frågor som har bäring på den mer konkreta utformningen av denna lagreglering.

Dokumentation m.m.

En tillförlitlig bild?

Mitt intryck är att även en läsare som inte är bevandrad i frågor som rör den statliga styrningen har goda förutsättningar att ”skapa sig en rimlig bild av utredningens tillförlitlighet”.

I detta sammanhang har naturligtvis kapitlet som redovisar aktuell forskning (kap.4) en särskild betydelse. Detta kapitel är, i motsats till övriga kapitel, försedd med *referenser*. När det gäller den i sammanhanget centrala frågan om hur utfallet på det statliga budgetsaldot påverkas av budgetprocessens utformning och hur en lagreglering i sin tur påverkar själva processen presenteras de aktuella empiriska studierna och deras slutsatser. En mer kritisk diskussion kunde dock ha förts kring dessa studier och relationen mellan de

institutionella förutsättningarna (processen) och utfallet i finansiella termer.

Data

Utredningen uppfyller alla rimliga krav när det gäller urval av data och förefaller ha en adekvat överblick över befintlig forskning.

Metod

Utredningens angreppssätt, om jag får välja denna benämning, ter sig rimlig/lämplig.

Slutsatserna

Slutsatserna ter sig väl underbyggda. En helt annan sak är givetvis att det finns andra rimliga slutsatser av det föreliggande materialet. Det ter sig dock möjligt för läsaren att dra dessa utifrån det presenterade materialet, vilket torde vara det viktiga vid en bedömning.

De slutsatser som presenteras är underbyggda med någon form av resonemang som oftast bottnar i någon presentation av fakta.

Kostnadseffektivitet

Det ter sig inte sannolikt att det skulle varit möjligt att göra en väsentligt mycket bättre utredning med samma resursinsats. Se i övrigt under den sammanfattande bedömningen.

Objektivitet

Frågan om objektiviteten är inte alldeles lätt att besvara. Vad gäller enskildheterna och mer avgränsade frågor är det min uppfattning att det ges en allsidig belysning, urvalet av fakta är i allt väsentligt korrekt etc.

Däremot är det möjligt att sätta ett mer övergripande frågetecken för i vilken utsträckning den mer övergripande frågan om behovet av en budgetlag analyseras. Oaktat att detta i direktiven sägs vara huvudfrågan är det uppenbart ² eller ter sig åtminstone vara det ² att utredaren egentligen tar detta som ett ingångsvärde för sitt arbete.

Detta tangerar därmed en fråga där en bedömning av själva utredningen oundvikligen måste föra in mer kontextuella faktorer. Se i övrigt den sammanfattande bedömningen.

Generella direktiv

I samband med utredningens presentation av sitt uppdrag behandlas dessa generella direktiv.

Utredaren bedömer dock att den budgetlag som föreslås inte ger upphov till några iakttagbara regional- eller jämställdhetspolitiska konsekvenser. Själva förslaget om en budgetlag har också samma syften, säger utredare, som direktiven om att pröva offentliga åtaganden.

Frågan om relationen till direktiven om offentliga åtaganden kan naturligtvis sägas vara väl integrerad med utredningens allmänna analys, eftersom ju utredningen just bl.a. handlar om hur budgetlagen kan påverka prövningen av offentliga åtaganden. Vad gäller frågan om jämställdhet och regional balans den knapphändiga analysen gjorts separat.

Sammanfattande bedömning och ytterligare kommenterar

Det har framgått att denna bedömning är mycket positiv. Denna bedömning har naturligtvis sin grund i en implicit uppfattning om vilka bedömningskriterier som bör användas. Jag skall därför avslutningsvis göra detta något mer explicit.

För det första så är utredningen inte, och avser inte att vara, en vetenskaplig rapport. Den är inte heller en utvärdering av en viss specifik reform. Den skall alltså inte bedömas mot kriterier som gäller i detta sammanhang.

Utredningens uppgift torde ligga på en annan bog, vilket också har bäring på frågan om objektivitet, Budgetlagens tillkomst förutsatte någon form av enighet bland centrala aktörer och också någon form av konsensus i bedömningen av "vad det hela handlade om". Utredningen var således ett led i en diskussionsprocess där bristvaran kanske inte så mycket var rader av mer teoretiska analyser och empiriska undersökningar. Det hade naturligtvis varit mycket möjligt att ytterligare "förvetenskapliga" frågan men det uppfattades helt klart inte som utredningens uppgift.

I denna diskussionsprocess som utredningen var ett led i var därmed  uppenbarligen  frågan om själva tillkomsten av budgetlagen ganska klart från början och arbetet inriktades därmed på lösningen av mer tekniska problem.

1.3.3 Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskole-reform (SOU 1996:21)

Bedömning 1

Allmän bedömning

Syfte

De ursprungliga direktiven till utredningen togs den 22 december 1993. Vad man ville ha var en uppföljning av 1993 års universitets- och högskolereform. En ny högskolelag, högskoleförordning och ett nytt resurstilldelningssystemet hade börjat gälla 1 juli 1993. Utredningen skulle vara klar 1 mars 1996.

Utredningen fick tilläggsdirektiv i oktober 1994 vilket klarades under 1994 och 1995 genom delbetänkandena: Ett nytt högskoleverk; Allmän behörighet för högskolestudier samt Behörighet och urval.

Uppföljningen av universitets- och högskolereform skulle ske mot målen att

- öka högskolans frihet i förhållande till riksdag och regering
- stimulera till mångfald
- höja kvaliteten
- utnyttja resurserna effektivt
- öka antalet studenter och doktorander som fullföljer sina studier
- öka antalet studenter och doktorander som fullföljer sin studier
- anpassa utbudet i grundläggande utbildning till studenternas efterfrågan.

Särskilt skulle utredningen belysa

- studentinflytande i beslutsorganen
- behörighetsvillkor och urvalsregler
- antagningssystem och information till de studerande
- högskolans internationalisering
- relationerna styrelse-fakultet-institution
- den interna utvärderingen
- högskolans tillgänglighet i olika delar av landet

Till detta kom genom tilläggsdirektiv i mars 1995 att studera formerna för resurstilldelning till grundläggande högskoleutbildningen respektive forskning och forskarutbildning.

Utredningen har i stora drag hållit sig till direktiven. Med utbildningsdepartementets goda minne har man inte behandlat högskolans internationalisering och koncentrerat sig på de statliga universiteten och höskolorna. Allmänt sett har dock utredningen blivit mindre av en uppföljning än en diskussion om institutionella förhållanden, relationerna mellan statsmakterna, styrelser, fakulteter och institutioner.

Men man blev klar i februari 1996

Metod

Utredningen har använt sig av material från andra aktörer, genomfört egna enkäter och intervjuer samt seminarier med olika aktörer. Experter har engagerats för vissa specialundersökningar.

Infallsvinkeln är aktörsorienterad företrädesvis organisationisk-statsvetenskaplig.

Dokumentation

Beskrivning verksamhet/problemområde

Vad man beskriver är

- institutionell organisation
- grundläggande högskoleutbildning respektive forskning och forskarutbildning
- verksamhet
- budget
- resursanvändning
- studenter och lärare.

En hel del resonemang ägnas i olika omgångar frågor som

- högskolans frihet före och efter 1993 års reform
- om de förändringar som kan konstateras efter 1993 skulle ha kommit ändå
- vad som är effekter av 1993 års reform och vad som är effekter av tidigare reformer vilka egentligen inte mynnar ut i någon särskild slutsats alls. Kanske hade de räckt med att ta dessa resonemang om hur svårt det är att skilja ut orsak och verkan en gång i början och sedan koncentrera sig på verkligheten som den ser ut och hur systemet verkar fungera. Vad fungerar bra och vad fungerar dåligt? Vad kan göras för att få det hela att fungera bättre?

Att lägga tonvikten på aktörerna och de institutionella arrangemangen med en organisatorisk statsvetenskaplig infallsvinkel kan vara förklarlig av flera skäl. Dels därför att det är mest organisatoriska förändringar universiteten och höskolorna har hunnit arbeta med. Dels därför att om institutionella arrangemangen ligger "rätt till" skapas förmodligen i sig förutsättningar för ett effektivt resursutnyttjande.

En annan, kompletterande metodologisk infallsvinkel hade exempelvis kunnat vara att anknyta till litteraturen om decentralisering, målstyrning, forskning, uppföljningar och utvärderingar (externa och interna, top-down och bottom-up, ex post och ex ante). För att på det sättet komma fram till slutsatser om ett system för feed-back och beslutsfattande centralt och lokalt.

Med en från början nedtonad inriktning på att försöka utvärdera just 1993 års reform kanske man också hade funnit det mer naturligt att göra egna statistisk bearbetningar för att belysa hur högskoleväsendet fungerar efter 1993 jämfört med tidigare, jämfört med andra länder, i perspektiv av framtida krav eller liknande. Statistik om genomströmning, regional tillgänglighet etc. efterfrågas ju också i direktiven. Man får en översiktlig bild av utvecklingen/problemområdet sett ur aktörernas synvinkel och med inriktning på institutionella frågor. Vad som saknas är försök till ekonomiska och statistiska utvärderingar. Hela problematiken med uppföljning och utvärdering som ju också är ett dilemma för utredningen som skall följa upp reformen innan den knappt hunnit slå igenom, lyser med sin frånvaro.

Data

Dataunderlaget redovisas ganska knapphändigt i själva slutbetänkandet.

Vad gäller statistik så finns endast två tabeller (som man inte ens har brytt sig om att numrera). Man skulle kunna ha mer inte bara om genomströmning och regional tillgänglighet utan även om t.ex. Könsskillnader och ekonomi.

Metod

Utredningen har kunnat använda sig av material från andra aktörer (Resursberedningen, Kanslersämbetet, Verket för högskoleservice,

Högskoleverket, SCB samt universiteten och höskolorna själva) respektive kunnat hänvisa vissa frågor till andra utredningar (t.ex. utredningarna om Forskningsfinansiering och Tjänsteorganisation).

Själv har utredningen genomfört enkäter och intervjuer beträffande den institutionella organisationen. Man har också anordnat seminarier med styrelseledamöter, rektorer, dekaner, prefekter och studenter om den institutionella organisationen, ledarskapet och de nya förutsättningarna.

Experter har engagerats för att genomföra specialundersökningar beträffande kvalitetsfrågor, samverkan universitet/högskolor och näringslivet, arbetet i universitets/högskolestyrelser. Ett antal arbetsrapporter har publicerats varav fyra verkar vara av relevans för de frågor som diskuteras i slutbetänkandet (även om de inte finns med som bilagor eller ens sammanfattas där).

Slutsatser

De uppföljningsresultat som redovisas verkar trovärdiga även om det är svårt att bedöma dem enbart utifrån redovisningen i slutbetänkandet:

- mångfald – få nyheter
- studentfrågan – inte systematiskt beaktat
- kvaliteten – verkar i stort vara tillfredsställande men lite har gjorts möta risker för förändring
- de administrativa system fungerar ej
- statsmakterna har stort inflytande
- i högskolan blandas styrning av management typ och kollegial typ.

De organisatoriska och institutionella förslagen verkar vara välmotiverade:

- att statsmakterna skall bättre precisera styrelsernas uppdrag

- att rektor inte skall ha färre ledamöter
- att styrelserna skall utse rektor
- att statsmakterna skall formulera treåriga uppdrag för forskning och forskarutbildning
- att statsmakterna fortsätter att formulera utbildningsuppdrag
- att man gör ett samlat anslag för forskning och utbildning vilket i sin tur förutsätter bättre redovisningssystem
- att studerande på fristående kurser garanteras fortsatta studier.

En hel del av utredningens förslag har att göra med ytterligare uppföljningar och utredningar:

- Högskoleverket bör göra mer övergripande analyser
- Högskoleverket bör samla in kvalitetskontroller o 1
- Ytterligare utredningar behövs
 - för att belysa resurstilldelningssystemets effekter
 - för att få tillstånd ett system för regelbunden omprövning av "prislapparna" i den grundläggande utbildningen
 - för att utarbeta ett tilldelningssystem för forskarutbildningen
 - för hanteringen av lokalkostnaderna
 - för att förbättra redovisningssystemen
 - för att finna passande offentligrättslig form högskolan.

Vissa andra förslag/resonemang verkar vara sämre underbyggda.

- Frågan om ett optimalt utbildningsutbud tas upp i samband med diskussionen om anpassningen av utbudet till studenternas efterfrågan. Att primärt anpassa utbudet till studerandeefterfrågan måste enligt RUT-93 ifrågasättas. Likaså lärosätenas möjligheter att planera för ett "optimalt utbud". I stället är det statsmakterna som skall ta det övergripande ansvaret. Varför inte studenterna eller de individuella lärosätena kan göra korrekta bedömningar analyseras inte. Får de studerande fel signaler från arbetsmarknaden på grund av löner, skatter och studiestöd? Kan statsmakterna planera för ett "optimalt utbud"? Frågan om planering un-

der osäkerhet och de olika aktörernas incitament att fatta "kloka" beslut hade förtjänat en lite längre diskussion.

- Utredningen föreslår ett Institut för studier av högre utbildning och forskning. Det kan finnas skäl att föreslå något slags fristående institut men ett dylikt förslag borde nog med fördel ha satts in i ett vidare perspektiv.
- livslångt lärande – bildning – utbildning – arbetsmarknad
motiverar inte detta en sammanhängande forskning för hela utbildningssektorn och inte bara högskolan?
- forskning, utvärdering (nationellt och lokalt), uppbyggnad kunskapsbas
hur får man till ett system där kunskap och erfarenhet både från forskning och praktik systematiskt och snabbt fångas in och bygger på kunskapsbasen?
- utvärdering för politiskt beslutsfattande
hur länkar man utvärderingar och den successivt växande kunskapsbasen på ett effektivt sätt till det politiska beslutsfattandet?

Kostnadseffektivitet

Man hade nog behövt tillföra ytterligare kompetens utifrån för att få en bredare belysning av högskolesektorn. Det är svårt att bedöma om tillgängliga resurser kunna utnyttjas bättre. En hel del arbete har ju fått läggas ner på de uppdrag som rapporterades under 1994 och 1995. Antagligen hade det behövts mer resurser.

Objektivitet

Godtagbar objektivitet. Underlagsmaterialet är ganska väl avgränsat från resonemangen kring slutsatserna.

Generella direktiv

De generella direktiv som nämns i direktiven från 1993 och 1995 är:

- 1994:23 pröva statliga åtaganden
- 1992:50 regionalpolitik och ett tidigare generellt direktiv:
- 1984:5 om utredningsförslagets inriktning.

Vissa generella direktiv nämns ej i direktiven för utredningen:

- 1996:49 om brottslighet
- 1994:124 om jämställdhet (samråd med JÄST anbefalls dock)
- om EU.

Sammanfattande bedömning och ytterligare kommentarer

Utredningen förefaller vara något ensidig. Metodval diskuteras öppet. Det kanske inte tillhör utredningstraditionen men förefaller vara en fråga som borde uppmärksammas mer.

Men både direktiven och utredningen verkar vara tidstypiska

- statsmakterna är otåliga
- och tillsätter en utredning för tidigt alternativt för sent men med för kort mandatperiod
- tillsätter fler utredningar på samma område
- ändrar förutsättningar under resans gång
- utredningen håller sig till mandattiden men tvingas på många punkter hänvisa framåt till andra pågående utredningar eller nya utredningar som man föreslår bli tillsatta.

Det traditionella utredningsväsendet kanske inte riktigt passar för dagens behov. Vissa typer av utredningar kanske kunde hanteras av en stab professionella utvärderare. Det skulle i alla fall kunna leda

till en större metodmedvetenhet, bättre möjligheter att knyta an till existerande forskning och statsmakernas behov av beslutsunderlag.

Bedömning 2

Allmän bedömning

Utredningen hade till uppgift att studera hur den nya friheten och det ökade ansvaret som kännetecknade 1993 års universitets- och högskolereform utnyttjats av universiteten och högskolorna under treårsperioden 1993/93–1995/96. Genom tilläggsdirektiv 1995 fick utredningen också i uppgift att följa upp resurstilldelningssystemet mot bakgrund av reformen.

Vissa avgränsningar har gjorts av direktiven som också redovisas i utredningens egen beskrivning av uppdraget (s. 10).

Metod

Utredningen får betraktas som en nulägesbeskrivning i form av en sammanställning av befintlig information, bland annat från årsredovisningarna. Utredningen argumenterar för att den inte gjort någon egen materialinsamling, en ståndpunkt som naturligtvis kan diskuteras.

Några undantag finns dock. Utredningen har gjort en enkät om institutionella förhållanden. Utredningen har också använt en serie seminarier i informationsinsamlade syfte och har dessutom låtit företa några specialundersökningar.

I allt väsentligt har dock utredningen sammanställt befintligt material för att belysa utvecklingen av ett antal förhållanden inom universitets- och högskolevärlden. Någon egentlig diskussion om hur dessa förhållanden påverkats av de genomförda reformerna förs dock inte. Utredningen har därmed få utvärderande inslag.

Dokumentation

En tillförlitlig bild?

Mitt intryck är att även den som inte är bevandrad inom det område som utredningen penetrerar har goda förutsättningar att "skapa sig en rimlig bild av utredningens tillförlitlighet". Det är med andra ord inte svårt att utifrån en lösning ställa kritiska följdfrågor – åtminstone på vissa punkter – om materialets karaktär.

Data

Arbetet förefaller att i hög grad ha styrts av vilken information som har funnits tillgänglig i de källor man haft mer omedelbar tillgång till. Utredningen diskuterar varken uppläggningsen av sitt arbete eller resultaten av informationsinsamlingen i relation till aktuell forskning om t.ex. incitamentsstrukturer, organisationsfrågor, Någon diskussion om i vilken utsträckning det finns aktuell forskning på området, relevant för utredningen, förs ej.

Metod

Metoden får naturligtvis bedömas i förhållande till syftet, med andra ord om den är väl ägnad att hjälpa till att besvara de frågor som utredningar har att besvara. Problemet är då att syftet är oklart. Direktiven kan lösas, som om det gäller att se på effekterna av reformen, Det går dock också att läsa direktiven, som om det gäller att se på vad som har hänt efter reformen (med andra ord) oberoende av kausal relation till reformen).

Om det gäller att se på effekterna är det valda beskrivande tillvägagångssättet inte lämpligt, Om det handlar just om att få en allmän bild av utvecklingen och att ge en bild av hur dessa frågor upp-

fattas inom universitets- och högskolevärlden så förefaller uppläggningsen däremot rimlig.

Denna dualism i uppdraget diskuteras inte. Ett rimligt krav hade varit att utredningen åtminstone hade kommenterat frågan. Helt omedveten om problemet förefaller man nämligen inte att ha varit eftersom kausalitetsfrågan ibland kommenteras utan någon närmare diskussion (se t.ex. s. 63 och 93)

Slutsatserna

Utredningen har tolkat sitt uppdrag så att den också skall lämna ett antal förslag. Dessa är kopplade till analysen såtillvida att de problem som utgör bakgrunden till de olika förslagen har berörts tidigare. Däremot är "integrationen" bristfällig, det är svårt att se att förslagen just följer av det man sagt tidigare eller om andra förslag skulle varit tänkbara.

Kostnadseffektivitet

Det ter sig inte sannolikt att det skulle varit möjligt att göra en väsentligt mycket bättre utredning med samma resursinsats.

Objektivitet

Utredningen ger ett objektiva intryck. Det är lätt att skilja mellan materialredovisning och tolkningar av materialet.

På ett mer allmänt plan kan det sägas att rapporten förefaller att ha ett "inifrånperspektiv" och är präglad av det som universiteten och högskolorna själva säger.

Generella direktiv

Några bedömningar på basis av de generella direktiven ingår ej.

Sammanfattande bedömning och ytterligare kommentarer

Rapporten får sammantaget betraktas som en bra nulägesbeskrivning för den som vill veta "hur det ligger till" när det gäller ett antal förhållanden som bedöms som de av de verksamma inom universitets- och högskolevärlden. Vill man däremot ha en analys av om hur olika styrningssystem och hur den aktuella reformen påverkat utvecklingen är utredningen inte tillfyllest.

Det är därför en brist att utredningen inte, i synnerhet som direktiven är oklara, inte diskuterat sitt uppdrag mer utförligt.

1.3.4 Borgenärsbrotten: en översyn av 11 kap. Brottsbalken (SOU 1996:30)

Bedömning 1

Allmän bedömning

Utredningens syfte har i detta delbetänkande varit att göra en allmän översyn av bestämmelserna i 11 kap. brottsbalken om brott mot borgenärer m.m. Generellt har syftena varit följande:

- att överväga vilka ändringar av bestämmelserna som erfordras för att straffansvaret skall få en ändamålsenlig utformning,
- att överväga om det kriminaliserade området är väl avgränsat och om straffskalorna för brotten är väl avvägda och står i rimligt förhållande till varandra,
- att göra en språklig översyn av bestämmelserna.

Därutöver har utredningen enligt direktiven haft att utreda några närmare preciserade sakfrågor avseende bl.a. definitioner och begrepp som har anknytning till 11 kap. brottsbalken.

Direktiven har följts och därutöver har utredningen uppmärksammat frågor bl.a. av praktisk natur som uppstår i rättstillämpningen och som har nära anknytning till de övriga problem som utredningen behandlar enligt direktiven.

Utredaren har gjort en inventering av rådande rättspraxis på området samt studerat den doktrin som finns. Utredaren har även uppmärksammat de undersökningar och rapporter som olika myndigheter publicerat. Dessutom har en genomgång gjorts av tidigare lag-

stiftningsarbete på området. Mot denna bakgrund har utredaren sedan satt in de i direktiven uppmärksammade problemen i sitt sammanhang för att kunna göra en så fullständig analys som möjligt. Härfter har fördelar och nackdelar med olika lösningar vägts mot varandra. Denna analys ligger sedan till grund för de förslag som framförs.

Dokumentation m.m.

Utredningen har av nödvändighet en hög abstraktionsnivå på grund av att ämnesområdet avser bl.a. juridiska definitioner och tolkningen av dessa samt vilka kriterier som bör uppställas och vilka omständigheter som bör beaktas vid bedömning av bevisningen i ett mål. En läsare utan juridiska bakgrundskunskaper kan på grund härav ha svårt att skapa sig en rimlig bild av utredningens tillförlitlighet bl.a. avseende återgivandet av tidigare utredningar och data som använts samt avseende metoder och resultat.

Data

Utredningen synes ha använt sig av allt tillgängligt material som finns på området, nämligen rådande rättspraxis, doktrin, tidigare lagstiftning samt de undersökningar och rapporter som gjorts i aktuellt avseende. De data som ligger till grund för utredningen är mot denna bakgrund lämpliga och tillräckligt tillförlitliga.

Den forskning som finns på området synes ha beaktats av utredningen.

Metod

Den metod som använts den enda metod som är genomförd med mycket har tillämpats riktigt och konsekvent och är lämplig i aktuellt hänseende. Metoden har stor noggrannhet.

Slutsatserna

Slutsatserna är mycket väl underbyggda eftersom fördelar och nackdelar med olika lösningar noggrant vägts mot varandra. Alla rimliga tolkningar har beaktats och alla slutsatser är väl underbyggda.

Kostnadseffektivitet

Utredningen synes ha använt sig av allt tillgängligt material inom det aktuella området. Det kan nämnas att omfattningen av tillgängligt material är ganska begränsad. Utredningens uppläggning avseende bearbetning och skrivande lämnar inget övrigt att önska.

Generella direktiv

Objektiviteten är i högsta grad godtagbar. Som tidigare nämnts har fördelar och nackdelar med olika lösningar noggrant vägts mot varandra. Det är därför enkelt att skilja mellan utredarens tolkning av resultatet av undersökningen och det förslag till lösning (i utredarens uppfattning) som sedan presenteras.

Sammanfattande bedömning och ytterligare kommentarer

I utredningen finns ej angivet hur de generella direktiven till samtliga utredningar har behandlats. Det går därför inte att bedöma hur (eller om) utredningen har behandlat de generella direktiven.

Denna utredning bedöms ha mycket hög kvalitet. Utredaren har bl.a. belyst aspekter av närliggande lagstiftning som förbisetts av tidigare utredningar. Utredarens insikt i praktiska problemställningar i domstolarnas och åklagarnas arbete har medfört att de i förändringar i gällande rätt som föreslås kan förväntas medföra att det praktiska hanterandet av de aktuella bestämmelserna väsentligt underlättas. Utredaren är en mycket skicklig jurist.

Bedömning 2

Allmän bedömning

Har utredningen följt direktiven?

Våren 1993 tillsattes en utredning med uppdrag att göra en översyn av skattebrottslagen och sanktionssystemet i övrigt på skatte- och avgiftsområdet. Genom tilläggsdirektiv den 15 september 1994 utvidgades utredningens uppdrag till att avse en allmän översyn av bestämmelserna i 11 kap. brottsbalken om borgenärsbrott och därmed sammanhängande frågor. Den utredning som är föremål för granskning i denna framställning (härefter benämnd utredningen) har fått sitt uppdrag genom ovan nämnda tilläggsdirektiv.

Utredningens uppgift är, enligt tilläggsdirektivet, att göra en allmän översyn av bestämmelserna i 11 kap. brottsbalken (BrB) om brotten mot borgenärer m.m. (borgenärsbrotten) och att utreda frågan om införande av en straffsanktionerad bestämmelse om försvårande av konkursutredning och därmed sammanhängande frågor.

Inom ramen för denna uppgift anger tilläggsdirektivet ett antal frågeställningar som särskilt bör uppmärksammas av utredningen. Översynen av bestämmelserna om brotten mot borgenärer har för-
anletts av att det i dag råder stora svårigheter att utreda sådana
brott, vilket enligt tilläggsdirektivet bl.a. är en följd av att de flesta
bestämmelserna om borgenärsbrott anknyter till en obeståndssitua-
tion. Tilläggsdirektivet anger sålunda att det kan bli aktuellt att
granska obeståndsrekvisitet i 11 kap. BrB. Vidare anger tilläggsdi-
rektivet att vissa av de nuvarande bestämmelserna om borgenärs-
brott har en ålderdomlig språkdräkt och att det med anledning härav
även bör företas en språklig granskning av ifrågavarande bestäm-
melser. Härutöver ingår det i utredningsuppdraget att granska för-
hållandet mellan bestämmelserna om oredlighet mot borgenärer (1
och 2 §§) och vårdslöshet mot borgenärer (3 §).

Tilläggsdirektiven har givit utredningen en vid ram att arbeta in-
om. Härvidlag har utredningen inte avvikit från tilläggsdirektivet.
Även beträffande de mer specifika frågeställningar som, enligt
tilläggsdirektivet, särskilt bör uppmärksammas har utredningen följt
direktivets instruktioner.

Utredningens metod

I avsnitt 1 i utredningens slutbetänkande beskriver utredningen kort-
fattat hur den har tolkat sitt uppdrag. Utöver detta avsnitt behandlar
inte utredningen hur den närmare har gått tillväga för att utföra sitt
uppdrag.

Valet av metod bör, enligt min mening, bero på ämne och syfte.
Som nämnts är utredningens syfte att göra en översyn av bestäm-
melserna om borgenärsbrott och att utreda frågan om införande av
en straffsanktionerad bestämmelse avseende försvårande av kon-
kursutredning. Utredningen skall härvidlag särskilt behandla frågan
om en utvidgning av det straffbara området.

På straffrättens område gör sig formella rättssäkerhetshänsyn
starkt gällande. Den straffrättsliga legalitetsprincipen innebär att

ingen gärning får anses som ett brott och intet straff åläggas utan stöd av lag. Detta är ett grundläggande och oeftergivligt rättssäkerhetskrav. Härutöver skall nämnas att bestämmelserna om borgenärsbrotten, genom sin preventiva verkan, siktar till att skapa trygghet i kreditgivningssystemet. Med beaktande härav hade en naturlig utgångspunkt för utredningen varit att utveckla sitt förslag utifrån rättssäkerhetsaspekter, för att därefter ställa dessa rättssäkerhetsaspekter i relation till kreditgivningssystemets behov av trygghet. På detta sätt hade intresset av att skydda kreditgivningssystemet kunnat ställas mot den formella rättssäkerheten och en avvägning däremellan kunnat ske.

Utredningen har emellertid avstått från att ställa förslaget om en utvidgning av straffansvaret i relation till såväl den formella rättssäkerheten – såsom den kommer till uttryck genom den straffrättsliga legalitetsprincipen – som till kreditgivningssystemets behov av trygghet. Bristen på överväganden beträffande rättssäkerheten och kreditgivningssystemets behov utgör, enligt min mening, en brist i utredningens metod.

Dokumentation m.m.

Avseende dokumentationen kan noteras att utredningen i hög grad saknar på litteratur- och källhänvisningar. Detta gäller särskilt de avsnitt i utredningens slutbetänkande som behandlar gällande rätt, vissa insolvensrättsliga begrepp och de rättshistoriska aspekterna. Denna brist på litteratur- och källhänvisningar försvårar naturligtvis en oinsatt betraktares möjlighet att följa och kontrollera utredningens argumentation.

Till frågan om det finns aktuell och tillgänglig forskning som skulle ha kunnat utnyttjas av utredningen, skall uppmärksammas att det problemområde som utredningen behandlar har en nära koppling till ekonomiska frågeställningar. Det nämndes i det föregående att bestämmelserna om borgenärsbrott siktar till att skapa trygghet i kreditgivningssystemet. En väl fungerande kreditgivning som tillåter

att kapital kan kanaliseras dit kapitalet behövs är en förutsättning för en effektiv samhällsekonomi. Bestämmelserna om borgenärsbrott spelar alltså en viktig roll i vår samhällsekonomi genom att uppställa krav på gäldenärs beteenden. Mot denna bakgrund kan det ifrågasättas om inte utredningen även borde ha beaktat olika nationalekonomiska frågeställningar av macrokaraktär.

Vidare skulle det med fördel ha kunnat anläggas ett företagsekonomiskt betraktelsesätt på många av de frågor som behandlas i utredningen. Företagsekonomisk forskning skulle ha kunnat användas avseende t.ex. utredningens behandling av obestånds- och insufficiensbegreppen. Detta skulle sannolikt ha lett till en mer allsidig belysning av de aktuella problemområdena. Det förhållandet att utredningen underlåtit att utnyttja möjligheten att på detta sätt använda sig av företagsekonomiska forskningsresultat måste anses utgöra en icke obetydlig brist i utredningen.

Slutsatserna

Vad beträffar slutsatserna i utredningen skall här särskilt uppmärksammas frågan om obeståndsbegreppet. Med obestånd avses enligt 1 kap. 2 § andra stycket konkurslagen (KL) att gäldenären inte kan rätteligen betala sina skulder och att denna oförmåga inte är endast tillfällig. Härifrån skall skiljas att en gäldenär är insufficient, varmed menas att hans skulder överstiger hans tillgångar, värderade till vad de kan inbringa vid en försäljning på en lämplig tidpunkt. Begreppet insufficiens tar alltså sikte på ett statiskt ekonomiskt tillstånd vid ett visst givet tillfälle.

Det nämndes i det föregående att en översyn av borgenärsbrotten ansågs nödvändig, bl.a. på grund av att flertalet bestämmelser i 11 kap. BrB anknyter till en obeståndssituation. Det anses nämligen svårt att med någon exakthet ange när någon som har befunnit sig i ekonomiskt trångmål har kommit på obestånd. Beträffande översynen av obeståndsbegreppet står det, enligt tilläggsdirektivet, utredaren fritt att komma med de förslag som översynen kan leda till.

Tilläggsdirektivet uppmärksammade dock härvid att ett tänkbart sätt att lösa problemen avseende obeståndsbegreppet kunde vara att införa ett förändrat obeståndsrekvisit.

Utredningens förslag i detta hänseende innebär att obeståndsrekvisitet i bestämmelserna om borgenärsbrott lämnas oförändrat, samtidigt som straffansvaret utvidgas, såtillvida att en gäldenär som åsidosatt sin bokföringsskyldighet på sådant sätt att tillräckligt underlag saknas för bedömningen av om han var eller kunde befaras komma på obestånd döms för oredlighet mot borgenärer, om han förstör eller genom gåva eller annan liknande åtgärd avhänder sig egendom av betydande värde.

Utredningens förslag i denna del synes till att börja med bygga på grundantagandet att det av bokföringen normalt skulle gå att utläsa om gäldenären är på obestånd eller om fara för att han skall komma på obestånd föreligger. Förutom den komplikationen att långt ifrån alla gäldenärer är bokföringsskyldiga, är nyss angivet grundantagande inte helt riktigt. Obeståndsbegreppet är nämligen ett teoretiskt konstruerat begrepp som i princip förutsätter en total överblick av gäldenärens ekonomiska förhållanden, innefattande dennes likviditetsresurser och likviditetsbehov på såväl kortare som längre sikt. Även om bokföringen hos en bokföringsskyldig gäldenär är utan brister saknas ofta adekvat information för att avgöra de frågor som sålunda hänger samman med obeståndsbedomningen. Att vid sådant förhållande lägga den omständigheten, att brister förekommer i bokföringen, till grund för en presumtion av att gäldenären varit på obestånd eller att fara för obestånd förelegat förefaller mindre lämpligt.

Oaktat ovanstående anmärkning vill jag på intet sätt utesluta det befogade i att tillskapa en reglering som även tar hänsyn till vilken balansmässig effekt som en företagen rättshandling kan tänkas ha. Frågan huruvida en viss handling är ägnad att skada borgenärensintresset är nämligen ytterst avhängig huruvida gäldenären har erforderliga medel för att gottgöra sina fordringsägare i eller utanför ett exekutivt förfarande. Endast det förhållandet att gäldenären är illikvid på sikt, dvs. på obestånd, behöver ju inte nödvändigtvis in-

nebära någon risk för skada på borgenärssidan eftersom gäldenärens tillgångar t.ex. kan vara bundna och därför omöjliga att realisera tillräckligt snabbt för att undvika obestånd men däremot av så stort värde att samtliga borgenärer kan påräkna full kompensation för såväl deras fordringar i sig som de anspråk dessa må ha på grund av betalningsdröjsmålet. Nuvarande ordning – där obeståndsrekvisitet är av helt avgörande betydelse för gärningens straffbarhet – kan därför mycket väl kritiseras, emedan den medför risk att en gäldenär döms för borgenärsbrott även i sådana fall där handlingen knappast kan anses straffvärd; allt eftersom ett avhändande av egendom i en obeståndssituation alltså inte nödvändigtvis behöver medföra någon risk att borgenärerna åsamkas skada.

Några avgörande praktiska hinder mot att även beakta gäldenärens ekonomiska ställning, dvs. dennes sufficiensförhållanden, vid bedömningen av om ett borgenärsbrott är för handen synes knappast föreligga. Rent tekniskt torde det nämligen vara enklare att avgöra hur gäldenärens tillgångar förhåller sig till hans skulder än att företa en renodlad solvensprövning. Genom att även beakta gäldenärens balansmässiga ställning vid bedömningen skulle vidare t.ex. den fördelen kunna vinnas, att ett hinder uppställdes mot att gäldenären, ehuru inte på obestånd, fortsatte att driva en förlustbringande verksamhet vidare på borgenärernas risk i en situation där gäldenärens skulder översteg dennes tillgångar och där varje ytterligare förlust alltså ytterst riskerar att drabba borgenärerna i form utebliven återbetalning av deras fordringsanspråk.

När det gäller det lagtekniska genomförandet av ovan berörd reglering, kunde måhända ha funnits skäl att söka viss ledning i Högsta domstolens uttalanden i rättsfallet NJA 1979 s. 157, vari angivits bl.a. att borgenärsskada inte kan anses vara för handen så länge gäldenären alltså bedöms vara i stånd att betala alla sina skulder allt eftersom de förfaller. Genom en motsvarande koppling mellan, å ena sidan, gäldenärens samlade betalningsförmåga och, å andra sidan, dennes totala skuldbörda, kunde kravet på balansmässig påverkan på ett lämpligt sätt ha kompletterat obeståndsrekvisitet i dess nuvarande utformning.

Utöver ovanstående synpunkter kan det sättas ifråga om utredningens förslag till utvidgning av ansvarsförutsättningarna borgenärsbrott innebär någon faktisk förändring av nuvarande rättsläge. I flertalet av de aktuella fallen kommer även förutsättningar att döma till ansvar för bokföringsbrott att föreligga. Även om de intressen som bestämmelserna om borgenärsbrott och bokföringsbrott är avsedda att skydda inte fullt ut sammanfaller, kommer utredningens förslag att innebära en kriminalisering av ett område som redan är kriminaliserat, varvid frågan om brottskonkurrens måste lösas. Med detta för ögonen innebär utredningens förslag knappast någon reell utvidgning av straffansvaret.

Kostnadseffektivitet

Utredningen torde, utan någon större resursinsats, ha kunnat beakta såväl nationalekonomiska som företagsekonomiska aspekter. Detta hade sannolikt lett till en mer allsidig belysning av de aktuella problemområdena.

Objektivitet

När det gäller att bedöma utredningens objektivitet, skall uppmärksammas att lagstiftningsprocessen, vari offentliga utredningar ingår, utgör ett särfall av juridisk argumentation. På denna form av juridisk argumentation bör det ställas höga krav. Bland annat bör den vara uppbyggd av sakliga och relevanta argument samt vara så generell och koherent som möjligt. Vidare bör lagstiftarens rättspolitiska argumentation vara målinriktad, eftersom det gäller att utforma den föreslagna lagen på bästa möjliga sätt för att uppnå uppsatta mål. Med andra ord bör lagstiftarens argumentation utmärkas av en strävan att vara målrationell.

Vad först beträffar kravet på koherrens i argumentationen hade utredningen med fördel kunnat ställa de utvecklingslinjer som kan

skönjas vid en rättshistorisk genomgång av borgenärsbrotten i relation till utredningens förslag. Till exempel ansågs bestämmelserna om borgenärsbrott tidigare förutsätta att borgenärerna lidit skada, i det att ansvarsförutsättningarna knöts till en på obestånd relaterad effekt. Senare rättsutveckling visar att detta krav på skada successivt har "mjukats upp". Denna rättshistoriska utvecklingslinje uppmärksammas endast till viss del av utredningen. Mot denna bakgrund kan hävdas att utredningens argumentation i viss mån vidlades av bristande koherens.

När det sedan gäller kravet på målrationalitet nämndes tidigare att obeståndsrekvisitet i bestämmelserna om borgenärsbrott har givit upphov till svårigheter att utreda sådana brott. Detta är ett problem som utredningen, enligt tilläggsdirektivet, bör ägna särskilt intresse. Som också tidigare nämnts kan utredningen kritiseras för att dess förslag i detta hänseende ter sig som begränsade. I avsnitt 3 i denna framställning uppmärksammades att det inte synes föreligga några avgörande praktiska hinder mot att beakta gäldenärens ekonomiska ställning, dvs. dennes sufficiensförhållanden, vid bedömningen av om ett borgenärsbrott är för handen. Genom att tillskapa en reglering som tar hänsyn till vilken balansmässig påverkan en företagen rättshandling kan tänkas ha, skulle en stor del av de utredningssvårigheter som nuvarande obeståndsrekvisit har givit upphov till ha kunnat undvikas. Mot bakgrund av det anförda kan det ifrågasättas om inte motiveringen till utredningens lagförslag företer vissa brister också i fråga om målrationalitet.

Sammanfattande bedömning

Utredningens syfte, såsom det kommer till uttryck i tilläggsdirektivet, är vitt formulerat. Sådantillvida har utredningen givits ett stort "svängrum" att komma med förslag som översynen kan leda till. Det har dock samtidigt framgått att tilläggsdirektivet särskilt framhållit behovet av att komma till rätta med de bevisproblem som obeståndsrekvisitet har givit upphov till avseende borgenärsbrotten.

För att komma rätta med ovan angiven problematik har utredningen i huvudsak lämnat ett förslag till ny reglering av brottet oredlighet mot borgenärer, vilken reglering innebär att ansvar i vissa situationer kan ådömas den som åsidosätter sin bokföringsskyldighet. Även om denna reglering väl torde underlätta tillämpningen av lagrummet i fråga, så menar jag – på sätt framhållits under avsnitt 3 – att den valda metoden är olämplig, emedan den dels, förutsätter att gäldenären i fråga är bokföringsskyldig och dels, bygger på det felaktiga grundantagandet att det av bokföringen alltid skulle gå att utläsa vilken likviditetssituation en gäldenär befinner sig i. Till det anförda kommer att förslaget innebära en kriminalisering av en gärning som redan är kriminaliserad genom stadgandet om bokföringsbrott. Det straffbara området har således inte utvidgats genom utredningens förslag.

Då jag inte heller i övrigt kunnat finna att utredningen givit någon mer väsentlig vägledning för hur lagstiftaren kan komma till rätta med bevisproblemen avseende obeståndsrekvisitet, ter sig utredningens resultat, enligt min mening, som begränsade.

1.3.5 Banverkets myndighetsroll m.m. (SOU 1996:33)

Bedömning 1

Allmän bedömning

Utredningens syfte m.m.

Detta är en enmansutredning av en jurist (rådman) som har haft i uppgift att utreda en rad olika specialfrågor i samband med en ändrad myndighets- och förvaltningsorganisation för järnvägstrafiken. Några frågor redovisades i ett delbetänkande och ytterligare några avhandlas i slutbetänkandet som är det som här granskas. Delbetänkandet lämnades ett år efter tillsättningen och slutbetänkandet efter ytterligare ett år.

Den första delfrågan i slutbetänkandet gäller specifikation av Banverkets myndighetsuppgifter i olika avseenden. Den andra delfråga rör tillämpningen av ett EU-direktiv om banavgifter som bl.a. handlar om hur beslut om sådana avgifter skall kunna överklagas. Den sista och nog viktigaste delfrågan gäller möjligheten att minska statens risktagande vid järnvägsinvesteringar genom att i förväg skaffa garantier om en viss trafikutövning.

Utredaren har haft hjälp av sju experter. Fyra av dessa har avgett särskilda yttranden.

Slutbetänkandet utmynnar i förslag om ändring av sju lagar, förordningar och instruktioner.

Metod

Betänkandet är huvudsakligen en redovisning av författningsförslag. Innehållet av diskussion och analys är mycket begränsat. Jag skall här särskilt diskutera avsaknaden av analys i den delfråga som uppenbart är en analytisk utmaning, den om garantier för trafikutövningen.

Dokumentation

Går utredningen att kritisera?

Nästan hela utredningstexten, vid sidan om författningsförslagen, är ägnad åt redovisning av vilka förordningar som gäller. I övrigt är utredningen knappast ett användbart underlag för en kritisk läsaes eget ställningstagande till de frågor som behandlas därför att utredaren själv inte analyserar dem. Jag kan alltså här inte diskutera utredarens val av data och metod. I stället vill jag här peka på några frågor som rimligen borde ha problematiserats och analyserats när det gäller den tredje deluppgiften.

Det saknas en beskrivning i utredningen av vad som egentligen är problemet. Det finns emellertid trots att det inte redovisas här onekligen ett stort och viktigt problem.

Bakgrunden är att staten sedan ett antal år genomför ett mycket stort investeringsprogram, som totalt omfattar flera/många tiotals miljarder, i bananläggningar. Frågan är nu om detta är väl använda pengar eller om en stor del av dessa gigantiska resurser försvinner ner i ett stort svart hål. Svaret är att ingen vet, och just detta är problemet.

Hur kommer det sig att ingen vet? För det första finns här en prognosuppgift som rent allmänt är svår med hänsyn till den mycket långa tidssikt som krävs. Men är den svår av särskilda skäl? För att analysera detta behöver man gå närmare in på villkoren för den prognoser och planering som utförs:

Finns data?

Detta är den enda delfråga utredningen berör, med en mening: "Banverket har påpekat att de resvaneundersökningar som finns är inaktuella men håller på att förnyas". Här hade emellertid funnits mycket mer för utredaren. Ett viktigt problem är nämligen att den vertikala separationen mellan Banverket och SJ ledde till att Banverket och SIKA (de som planerar infrastrukturen) berövades den information om trafikeringen som SJ, och övriga operatörer, har tillgång till. Utredaren vet antagligen inte vad resvaneundersökningarna innebär. Detta är en stickprovsundersökning som genomförs av SCB bland alla svenskar. Det innebär att materialet som regel är helt otillräckligt för mer detaljerad analys av trafikantströmmar på enskilda länkar (t ex hur många tågresenärer som olika veckor, dagar, tidpunkter åker mellan Avesta och Uppsala).

Finns planeringsmodeller?

Sanningen är att den planeringsmodell som för närvarande finns för tågpersontrafik (EMMA) är mycket otillfredsställande. Ett viktigt problem är att de baseras på modeller för trafikanters val i storstadstrafik, vilket specifikt innebär att tågresenärer inte förutsätts läsa tidtabell. Vidare förutsätts trafikanterna ha en endimensionell målfunktion, dvs. de vill komma fram så snabbt som möjligt. Hur trafikanternas val av tågtrafik påverkas av säkerhet, komfort osv. kan inte analyseras. Dessa metodfrågor är väl kända och har uttryckts av planerarna själva (SIKA) t.ex. i samband med den samhällsekonomiska bedömning som gjordes av Botniabaneprojektet (kostnadsberäknat till 10 miljarder). Även om många detaljfrågor här är av teknisk natur kunde utredaren här t.ex. ha diskuterat problemet med avsaknaden av alternativa modeller/planeringsmiljöer.

För det andra är planering och beslutsfattande för dessa investeringar dels utsatta för informationsransonering, dels lobbying från trafikutövare med monopolställning (SJ och länstrafikhuvudmän-

nen) och olika regionala intressenter. Eftersom dessa önskar erhålla allmänna medel till satsningar som särskilt gynnar dem har de naturligen en tendens att ge en överdriva det framtida transportbehovet (och underskatta risken i denna bedömning). Frågan är nu hur staten kan utforma ett regelsystem som i den ekonomiskt-teoretiska litteraturen kallas incitamentskompatibelt, dvs. där reglerna är sådana att det ligger i aktörernas eget intresse att redovisa så riktiga bedömningar som möjligt. Kring dessa frågor finns en mycket omfattande litteratur (ett standardverk är en bok av Laffont och Tirole).

En av många möjligheter att lösa detta problem är att före investeringen sluta långsiktiga kontrakt med trafikutövare och eller trafikköpare. I ett av de särskilda yttranden pekar experter från Banverket på att trafikutövarna av självbevarhetsdrift har vissa skäl att undvika stora investeringsmisslyckanden. Någon analys av detta, och hur dessa skäl skulle kunna stärkas t.ex. genom belönings/straffsystem riktade till trafikutövarna (SJ,THM) genomförs inte.

I stället föreslår utredningen följande: "En investering bör inte få tas in i den närmaste fyraårsplanen för investeringar i statens spår-
anläggningar, om inte ett realistiskt upplägg finns för trafik i tillräcklig omfattning". Utredningen diskuterar inte den närmare innebörden av detta förslag (vad är "ett realistiskt upplägg"), vilka effekter förslaget kan förväntas få, eller vilka kostnader det kan medföra.

Sammanfattningsvis kan jag inte se att utredningen har förmått att analysera detta problem och förmodligen har den lämnat ett förslag som varken gör till eller från när det gäller att lösa det.

Slutsatserna

Slutsatserna av utredningen är inte underbyggda alls.

Kostnadseffektivitet

Jag vet ju inte vilken resursinsats som utredningen krävt. Eftersom analysarbetet varit minimalt är det att tänka sig någon annan uppläggning inom samma ram. Problemet är att utredningen inte har ägnat sig åt analys.

Objektivitet

Det är inte möjligt att "särskilja" utredarens uppfattning, eftersom denna redovisar förslag men inte ett utredningsunderlag.

Generella direktiv

Dessa frågor behandlas ej.

Sammanfattning

Författningsförslag, ej analys.

Bedömning 2**Allmän bedömning****Syfte**

Det är brukligt att ett betänkande redovisar utredningsdirektiven i en bilaga. Utredaren redovisar inte direktiven. Utredaren sammanfattar dock direktiven i ett inledande stycke.

Det är lämpligt att utredaren redovisar sin egen tolkning av direktiven och ger ett eget syfte för utredningen. Varken tolkning eller eget syfte redovisas.

En viktig förutsättning för att göra en bra utredning är att problemformuleringen är tydlig. Ansvar för att formulera goda direktiv ligger på regeringen. De vaga och vida direktiv som gavs denna utredning gör inte en uppföljning lätt.

En viktig del av uppdraget som det är formulerat består av att analysera Banverkets myndighetsuppgifter och roller samt att föreslå förändringar. Den uppgiften anser sig utredaren ha löst genom att beskriva de uppgifter Banverket har i dag. Till denna beskrivning av uppgifterna fogas ibland hurtiga utrop som: "Banverkets sektorsövergripande roll bör dock vara mer aktiv och pådrivande".

Min tolkning av analys i detta sammanhang är att alternativa uppgifter och roller beskrivs och att konsekvenserna av alternativen jämförs. Någon analys i denna mening genomförs ej.

En andra del av uppdraget verkar ha varit att föreslå "utformning, finansiering och lokalisering av förändrade myndighets- och förvaltningsuppgifter inom järnvägssektorn".

Tolkar man uppdraget baklänges dvs. från det resultat regeringen fått, så var syftet en sammanställning av Banverkets uppgifter och förslag till ändringar i lagtexter i konsekvens med förändringar i andra delar av regelverk och politiska mål.

Metod

Utredaren ger ingen explicit redovisning av sin metod. Metoden verkar bestå i att redovisa lagar, förordningar och propositionstexter. Utifrån dessa har nya regler som är konsistenta med genomförda förändringar konstruerats. För att lösa denna uppgift verkar utredaren ha diskuterat med sina experter.

Dokumentation

Tidigare utredningsmaterial

Utredaren redovisar nästan bara lagtexter och beslut. Praktiskt taget inget relevant bakgrundsmaterial redovisas. Betecknande är att utredningen saknar referenslista.

Data

Utredaren har inte genomfört någon dataanalys.

Metod

Utredaren sammanfattar uppdraget som bestående av tre uppgifter: Analysera Banverkets myndighetsuppgifter och roll inom järnvägssektorn samt föreslå eventuella förändringar. Analysera möjligheterna att garantera en viss omfattning av framtida järnvägstrafik. Utredningen skall innehålla analys och förslag till hur garantierna skall kunna förstärkas. Alla förslag skall förses med förslag till ny lagtext.

Enligt min mening bör de två första uppgifterna utgå ifrån en analys av dagens läge. Vidare bör en diskussion av tänkbara alternativ redovisas. Analysen bör bestå av en genomgång av argumentation för och emot de olika alternativen och utmynna i en sammanvägd bedömning.

De identifierade alternativen är i den mån de förekommer mycket torftigt redovisade och argumenten är också sparsamt utvecklade.

En analys av Banverkets myndighetsuppgifter är en uppgift som kräver flera professioners kompetenser. En av de vanligaste bristerna, enligt min erfarenhet, i dagens utredningar är att de visar prov på professionell eller sektoriell chauvinism. Med det menar jag att

vissa relevanta kompetenser inte används eller kommer till tals. Så verkar vara fallet i denna utredning.

Bägge analysuppgifter hade rimligen krävt analys av styrningsaspekter både mellan statsmakter och myndighet (dvs. de förvaltningspolitiska aspekterna) men också de interna styrningsfrågorna (dvs. organisationsteoretiska aspekterna). Detta kräver exempelvis statsvetenskaplig och nationalekonomisk kompetens. Eftersom en sådan analys inte gjorts lämnar det tolkningsmöjligheten att utredaren inte använt sig av sådan kompetens.

Slutsatserna

Utredningens resultat utgörs i huvudsak av förslag till lagtexter.

Några alternativ till förslagen diskuteras ej.

Beträffande de centrala analysuppgifterna har utredaren i huvudsak reducerat analysen till en beskrivning av dagsläget. Några slutsatser att tala om redovisas ej.

Kostnadseffektivitet

Enligt min erfarenhet debiterar inte myndigheterna alla insatser som görs av tjänstemän i form av expertinsatser och framtagning av underlag för kommittéerna. Kommittéernas kostnadsredovisningar kan därför antas vara behäftade med stora systematiska fel vilket omöjliggör en samhällsekonomiskt riktig bedömning av kommittéväsendets totala kostnader liksom rättvisande jämförelser av olika utredningars kostnader.

Oavsett vad utredningen kostat verkar det dock möjligt att prestera åtminstone någon jämförelse av olika handlingsalternativ utan att det skall behöva kosta mera.

Objektivitet

Med objektivitet menar jag att fakta, data och analyser återges på ett för handlingsalternativen icke partiskt sätt. Ett handlingsalternativ kan avfärdas objektivt om det finns fakta som talar för att det inte kan användas. En förutsättning för att man skall kunna tala om objektivitet är att det finns flera alternativ att beakta. Eftersom utredaren bara presenterar ett åtgärdsalternativ för varje fråga finns det inte tillstymmelsen av en möjlighet att bedöma vilka alternativen är.

Generella direktiv

EU-aspekter av frågeställningen har beaktats. I övrigt verkar inte de generella direktiven ha beaktats alls. Min tolkning är att regeringen godtagit att utredaren inte beaktade dessa. Om regeringen inte anser att dessa bör beaktas bör de rimligen inte stå med i direktiven.

Sammanfattande bedömning och ytterligare kommentarer

Texten är tydlig och skriven på ett för mig tydligt och enkelt språk. Ambitionen att hålla utredningstexten kortfattad är berömvärd.

Utredningen utgör dock inte ett beslutsunderlag för att ta ställning till huvudfrågorna.

Det faktum att regeringskansliet tillåter en utredning av detta slag att posera som analys är ett problem. Det beror knappast på bristande kompetens eller förmåga att förstå vad en utredning kan vara. Det ankommer dock knappast på mig att här analysera varför regeringskansliet låter detta ske.

En stark oberoende löpande granskning av utredningar behövs. Den borde kunna ske på professionell grund och inte skötas av ett organ direkt beroende av den politiska majoriteten eller det politiska etablissemanget.

1.3.6 Presumptionsregeln i expropriationslagen (SOU 1996:45)

Bedömning 1

Allmän bedömning

Syfte

Syftet enligt direktivet är att utvärdera presumptionsregeln. Utvärderingen skall ge underlag för att bedöma om det finns fog för kritik som regeln blivit föremål för. Vidare skall utredningen pröva en eventuell revidering av regeln.

Det är lämpligt att utredaren redovisar sin egen tolkning av direktiven och ger ett eget syfte för utredningen. Varken tolkning eller eget syfte redovisas.

Utredningsdirektiven innehåller tydliga krav på utredningen. Utredaren har utfört direktivets uppdrag och svarat på dess frågor.

Metod

Utredarens metod består främst i en redovisning av regelns tillkomst och argumentationen vid de revideringar som genomförts. Vidare ges en redovisning av EU:s egendomsrätt samt en kort översikt av ersättningsregler vid expropriation i andra länder.

Utredningens studie av senare tids rättstillämpning bygger på intervjuer genomförda med tjänstemän som kan komma i kontakt med presumptionsregeln.

Förutom dessa intervjuer presenterar utredaren principiella juridiska överväganden kring förväntningsvärden och bevisbördefrågan.

Dokumentation

Tidigare utredningsmaterial

Utredaren gör en genomgång av tidigare utredningar, förarbeten, lagtexter och rättsfall. Genomgången ger intryck av att täcka alla viktiga tidigare referenser och relevanta frågeställningar. Utredaren ger dock ingen samlad referenslista vilket jag anser bör vara ett grundkrav för varje utredning.

Data

Utredningen använder kvantitativa data endast i mycket begränsad omfattning.

Metod

Vid en revidering av lagar måste självklart god juridisk kompetens anlitas. Så verkar också ha gjorts i denna utredning även om jag inte är kompetent att bedöma de rent juridiska aspekterna av utredningen. Texten ger intryck av att vara en kompetent genomgång av tidigare juridiskt material på området.

Min huvudinvändning är att jag saknar en kvalificerad nationalekonomisk analys av faktorer som kan ha betydelse för fastigheters prisutveckling och hur detta bör påverka regelverket.

En av de vanligaste bristerna, enligt min erfarenhet, i dagens utredningar är att de visar prov på professionell eller sektoriell chauvinism. Med det menar jag att vissa relevanta kompetenser inte används eller kommer till tals. Så verkar vara fallet i denna utredning.

Slutsatser

Slutsatserna saknar i hög utsträckning empirisk grund. De saknar också i viss utsträckning grund i principiella ekonomiska resonemang. Denna uppfattning är förenlig med de sakkunnigas särskilda yttranden.

Kostnadseffektivitet

Enligt min erfarenhet debiterar inte myndigheterna alla insatser som görs av tjänstemän i form av expertinsatser och framtagning av underlag för kommittéerna. Kommittéernas kostnadsredovisningar kan därför antas vara behäftade med stora systematiska fel vilket omöjliggör en samhällsekonomiskt riktig bedömning av kommittéväsendets totala kostnader liksom rättvisande jämförelser av olika utredningars kostnader.

Oavsett vad utredningen kostat bör det ha varit möjligt att prestera ett principiellt resonemang om hur mera data hade kunnat möjliggöra mera långtgående jämförelser av de olika handlingsalternativen.

Objektivitet

Med objektivitet menar jag att fakta, data och analyser återges på ett för handlingsalternativen icke partiskt sätt. Ett handlingsalternativ kan avfärdas objektivt om det finns fakta som talar för att det inte kan användas. En förutsättning för att man skall kunna tala om objektivitet är att det finns flera alternativ att beakta.

Mitt intryck är att utredarens slutsatser ibland nås på svaga empiriska grunder. De olika alternativen behandlas summariskt. Det är därför svårt att ge utredningen högt betyg för opartiskhet.

Generella direktiv

EU-aspekter av frågeställningen har beaktats. Direktivet att pröva offentliga åtaganden verkar inte ha beaktats alls. Det torde ha liten bäring på frågeställningen för utredningen. Min tolkning är att regeringen godtagit att utredaren inte beaktade detta direktiv. Om regeringen inte anser att dessa bör beaktas bör de rimligen inte stå med i direktiven.

Sammanfattande bedömning och ytterligare kommentarer

Jag är inte kompetent att bedöma de juridiska kvaliteterna. Mitt helhetsintryck är dock att utredningen är en kompetent juridisk genomgång av presumptionsregelns konstruktion. Utredaren har utfört direktivets uppdrag och svarat på dess frågor. Språket är mestadels enkelt och argumentationen kortfattat hållen. Det är lätt att få överblick i texten. För en icke-jurist förefaller dock språket ibland onödigtvis "juridifierat". En erfaren utredare som jag bör kunna läsa en utredning utan att fastna i teknikaliteter.

Min huvudinvändning gäller argumentationen för presumptionsregelns bibehållande och förändringen av bevisbördan saknar i hög utsträckning empirisk grund. Som nationalekonom gör jag bedömningen att det i princip hade varit möjligt att i större utsträckning belysa de centrala frågeställningarna med kvantitativa metoder. Det hade varit värdefullt att åtminstone föra ett principiellt resonemang kring vilka frågor som skulle kunna ges ett svar med bättre data och vilka frågor som kan besvaras med de data som utredaren haft tillgång till.

Bedömning 2

Inledning

Om en medborgares egendom exproprieras skall han i princip få full ersättning för denna. I den s.k. presumtionsregeln i 4 kap 3 § första stycket expropriationslagen inskränks emellertid denna rättighet på så sätt att ersättning inte utgår för sådan ökning av en fastighets marknadsvärde som skett under de närmaste tio åren före ansökningsen om expropriation och som beror på förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt. Bestämmelsen är utformad som en presumption för att en eventuell värdeökning beror på sådana förväntningar. För det fall en markägare önskar ersättning för den värdeökning som skett under de nämnda tio åren har han således att motbevisa denna presumption.

Allmän bedömning

Utredningens syfte m.m.

Utredningen (särskild utredare) har i betänkandet beskrivit sitt uppdrag i huvudsak enligt följande.

Utredningen skall:

1. Kartlägga presumtionsregelns direkta och indirekta betydelse och därvid särskilt undersöka om regeln svarar mot de syften den avser att tillgodose, om den fortfarande behövs och om den i sådant fall svarar mot dagens behov.
2. Uppmärksamma om den omständigheten att privaträttsliga organ i ökad omfattning anförtrots verksamhet som det allmänna tidigare bedrivit ger anledning att ompröva presumtionsregelns utformning.

3. Ta ställning till om den omständigheten att presumtionsregeln medför att ersättning inte heller utgår för sådana förväntningsvärden som saknar samband med expropriationsföretaget ger anledning till särskilda överväganden och förslag.
4. Belysa de bevisbördefrågor som aktualiseras av presumtionsregeln och därvid särskilt granska bl.a. om kraven på rättssäkerhet är uppfyllda.

Utredningens egen beskrivning av uppdraget följer mycket väl dess direktiv (dir. 1994:80). Den indelning av uppdraget i fyra punkter som utredningen gjort definierar och avgränsar frågeställningarna på ett ändamålsenligt sätt. Härigenom föreligger förutsättningar för att utredningsarbetet skall kunna bedrivas effektivt och koncentrerat till väsentligheter.

Metoder

I första hand har gängse metoder för denna typ av utredningar använts. Det är således fråga om att "inventera" rättsområdet för att på så sätt klargöra och beskriva rättsläget samt identifiera eventuella brister. Vidare har inhämtats översiktlig kunskap (jämförelsestudier) om hur ersättning vid expropriation behandlas i EU:s och vissa främmande staters rättsordningar. En mer sällan förekommande metod har också använts. För att få en bild av hur ofta presumtionsregeln åberopas har utredningen nämligen genomfört ett antal intervjuer med personer som i sitt arbete har erfarenhet av tillämpningen av regeln.

Dokumentation m.m.

Dokumentation

Utredningen går mycket utförligt igenom det lagstiftningsarbete och den argumentation som ligger till grund för dagens bestämmelser om ersättning vid expropriation. Det ges även en god allmän överblick över hur frågan reglerats i ett stort antal främmande stater. Vid undersökningen av rådande förhållanden åberopas rättspraxis och i något fall även statistiska uppgifter. Utredningen har som nämnts gjort intervjuer med personer som i sitt arbete kommit i kontakt med ersättningsreglerna vid expropriation. Det rör sig om personer från 25 olika arbetsgivare, bl.a. från tolv kommuner, några statliga verk och några privaträttsliga organ som kan tänkas uppträda som exproprianter. Grunderna för urvalet av intervjuobjekt anges inte men utredningen gör inte heller gällande att det rör sig om någon vetenskaplig undersökning eller att resultatet av intervjuerna representerar "sanningen" om presumtionsregelns betydelse.

Mot bakgrund av det material som presenteras och det sätt det presenteras på framstår utredningen som mycket tillförlitlig.

Data

I utredningen förekommer mycket få uppgifter av statistisk eller liknande natur. Den rättsliga inventeringen är dock omfattande.

Värdet av de utsagor som inhämtats vid intervjuer undandrar sig mitt bedömande. Utredningen synes dock ha behandlat de på det sättet framtagna uppgifterna på ett adekvat sätt.

Jag har inte närmare undersökt om det bedrivits eller bedrivs någon forskning som berör de frågor utredningen behandlar.

Enligt min uppfattning får de data som ligger till grund för utredningens ställningstaganden anses tillräckliga. Det är här fråga om tillämpningen av en mycket specifik bestämmelse som i ett större perspektiv måste anses vara av begränsad betydelse. Att i ett sådant

sammanhang lägga ned omfattande resurser på att samla in ett beslutsunderlag som uppfyller mycket högt ställda krav på vetenskaplighet skulle vara direkt orimligt.

Metod

Som anförts tidigare har utredningen använt sig av gängse metoder. Dessa får anses såväl rimliga som lämpliga för den typ av juridisk undersökning som det är fråga om här.

Värdet av intervjuerna är väl tveksamt men de ger i alla fall någon sorts fingervisning om hur de som i praktiken har att tillämpa den gällande regleringen uppfattar den. Utredningen anför är det inte är möjligt att mäta en regels betydelse. Det närmaste sanningen man kan komma är att tala med människor som kommit i kontakt med den aktuella regeln och genom att lyssna på vad de har att säga skapa sig en uppfattning om regelns betydelse (betänkandet s. 67).

Slutsatserna

De undersökta frågorna är inte sådana att några självklara eller "korrekta" svar kan ges. Som så ofta inom juridiken är det snarare så att det är fråga om att "sätta ned foten någonstans".

Inom rättsområdet kan två klart urskiljbara motstående intressen identifieras. Något förenklat kan sägas att det är dels det allmännas intresse av att vid en expropriation inte behöva betala för en värdeökning som beror på investeringar o. dyl. som det allmänna gjort, dels markägarnas intresse av att inte berövas värdeökningen på den egna marken. Naturligtvis innefattar dessa frågor även viktiga principiella ställningstaganden avseende egendomsrätten.

De överväganden och förslag som utredningen presenterar är väl motiverade och får anses ha stöd i utredningsmaterialet. Det är dock inte fråga om några självklara slutsatser. Företrädare för de ovan nämnda intressena har deltagit i utredningen som experter. I särskil-

da yttranden har de från sina respektive utgångspunkter ifrågasatt utredningens ställningstaganden och utredningsmaterialet ger stöd även för deras synpunkter. Därmed är egentligen bara sagt att utredningsmaterialet öppnar för olika tolkningar.

Kostnadseffektivitet

Som tidigare nämnts är här fråga om att utreda tillämpningen av en ytterst specifik bestämmelse. En större utredningsinsats än den som nu föreligger skulle inte vara rimlig. Det är till och med så att redan det arbete som utredningen synes ha lagt ner är väl tilltaget. Utredningen har arbetat under 22 månader. Mot bakgrund av att betänkandet till sin största del består i beskrivande avsnitt av gällande lagstiftning och de överväganden som legat till grund för denna framstår denna tid möjligen som något lång. Jag har dock för min del svårt att se att frågan kunnat utredas i den omfattning som skett på något annat bättre eller billigare sätt.

Objektivitet

Det föreligger inte några skäl att ifrågasätta utredningens objektivitet.

Det är inte några problem att skilja mellan det som, enligt utredningens uppfattning, är gällande rätt och det som utredningen anser bör vara det.

Generella direktiv

Utredningen finner helt kort att det inte går att beräkna de ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag. Huruvida de gene-

rella direktiven beaktats anges inte. Det går inte heller att läsa sig till att dessa skulle ha beaktats i analysen. En annan sak är att de generella direktiven i endast mycket liten omfattning kan anses ha någon bärighet på de frågor utredningen diskuterar.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis finner jag att det granskade betänkandet mycket väl uppfyller de krav som kan ställas på en utredning. Betänkandet avser tillämpningen av en specifik bestämmelse som är juridiskt-tekniskt komplicerad. Trots detta är betänkandet skrivet på ett sådant sätt att även den som inte är ordentligt insatt i rättsområdet ganska enkelt kan följa med i resonemangen. Betänkandets inventering av rättsområdet framstår som mycket kompetent utförd. Det torde således kunna utgöra ett gott underlag för propositionsskrivandet och i förlängningen för politiska beslut och rättstillämpning.

1.3.7 Ekobrottsforskning (SOU 1996:84)

Bedömning 1

Allmän bedömning

Utredningens syfte

Enligt direktiven saknas i stort sett kunskaper om den ekonomiska brottslighetens former, konsekvenser och internationella förgreningar. Inte heller finns tillräckliga kunskaper om effekter av olika åtgärder från samhällets sida för att minska den. Det är inte bara statsmakterna som har intresse av vidgade och fördjupade kunskaper på området, säger man vidare, utan också näringslivet och allmänheten har här ett stort kunskapsintresse. Detta intresse skall, anges det i direktiven, tillgodoses genom att mer forskning på området kommer till stånd. Utredarens uppdrag formuleras som att ge ett förslag till lämplig omfattning, inriktning och organisation av forskningen om ekonomisk brottslighet, så att kunskapsunderlaget för beslut om åtgärder mot sådan brottslighet kan förbättras. Utredaren skall framlägga ett "konkret förslag" till forskningsorganisation.

Utredaren har nogsamt följt direktiven och inlett sitt arbete med inventeringar av kunskapsläget, när det gäller forskning om ekonomisk brottslighet samt av den nuvarande ekobrottsforskningens omfattning, inriktning och organisation, innan han gått över till att beskriva den önskvärda framtiden i dessa senare avseenden. Utredningsarbetet har, enligt min bedömning, följt direktiven till punkt och pricka. Möjligen har utredaren inte lagt samma vikt vid tillämpningsinriktad forskning som direktiven.

Problemställningen

Definitionen av forskningsfältet ekonomisk brottslighet är givetvis av kritisk betydelse, eftersom såväl nulägesbeskrivning som be-

skrivning av framtida önskvärt läge är avhängiga av den. Utredaren har här följt tidigare i andra offentliga tryck använda definitioner, vari som två centrala element ingått dels att syftet med den brottsliga verksamheten skall vara ekonomisk vinning, dels att brotten skall begås inom ramen för näringsverksamhet eller utgöra en straffbelagd överträdelse av regler gällande hantering av pengar eller värdepapper. Professor emeritus Knut Sveri har i ett yttrande (bilaga 4) påpekat att man med denna definition utesluter brott för ekonomisk vinning som förövas inom den offentliga sektorn eller inom andra organisationer som inte bedriver näringsverksamhet. Det hade höjt utredningens kvalitet om utredaren fört en mer ingående diskussion om innebörden av ekonomisk brottslighet, utöver om begreppet skall innefatta enbart straffsanktionerade handlingar eller ej och om för- och nackdelar med skilda definitioner.

Metodik

Den inventering av kunskapsläge och nuvarande forskning som gjorts inom utredningens ram bygger på enkäter, dels till ett antal universitetsinstitutioner, inom vilka man kunnat förvänta sig att för området relevant forskning skulle kunna ha bedrivits, bedrivs eller planeras bedrivs, dels till ett antal forskningsfinansiärer som kunde tänkas ha finansierat eller finansierar sådan forskning. Samråd med myndigheter och andra organ samt överläggningar med "en rad" enskilda forskare har också genomförts. Studieresor till grannland har genomförts. Tillvägagångssättet förefaller logiskt och inventeringarna synes väl genomförda. Mot uppläggning, genomförande och resultatrapportering finns inget att invända.

Analys och slutsatser

Forskningsbehovet

I direktiven hävdas att ekonomisk brottslighet är ett område, där det i stort sett saknas forskning och utredarens drar samma slutsats av sin forskningsinventering. Resultaten visar på få publicerade vetenskapliga verk och på få verksamma forskare inom området i Sverige. En genomgång av vad som gjorts på området i Danmark, Norge, Storbritannien och USA ger också en mager utdelning, när det gäller publicering och pågående projekt. Skall man härav dra slutsatsen att området är underbeforskat? Utredaren bygger sin argumentation för ett jakande svar på frågan på påståenden som att "Det råder en betydande enighet om att den ekonomiska brottsligheten är ett allvarligt samhällsproblem." Han ådagalägger dessutom ett stort personligt engagemang i saken, då han skriver: "För egen del finner jag det närmast obegripligt att man från samhällets sida inte redan vidtagit några åtgärder i detta syfte." (det vill säga att få en långsiktig kunskapsuppbyggnad till stånd) (s. 62).

Jag håller med om att samhällsrelevant forskning är viktig, men vill inte utan närmare information om sakförhållandena, hålla det för troligt att den ekonomiska brottsligheten utgör det stora problem man målar upp. Men bara det förhållande att vi med någon säkerhet inte ens kan visa att ekonomisk brottslighet är eller inte är ett stort samhälleligt problem (vilket vi inte kan), samtidigt som, enligt vad som sägs i betänkandet, stora allmänna medel satsas på dess bekämpande, anser jag tyder på att forskning på området behövs. Frågan om hur mycket forskning som krävs för att uppnå ett tillfredsställande kunskapsläge kan emellertid knappast besvaras utifrån rationell analys, den får lämnas öppen för politiska ställningstaganden.

Forskningens inriktning

Det talas i utredningen om olika typer av forskning, med mer eller mindre uttalat tillämpningssyfte. Eftersom även basala kunskaper saknas när det gäller ekonomisk brottslighet, talar mycket för att en långsiktig grundläggande kunskapsuppbyggnad med hög vetenskaplig kvalitet i arbetet behövs och att denna därför lämpligen bör utföras inom universitetets och högskolans ram. Den beteckning som används i betänkandet för denna typ av forskning är "riktad grundforskning." (s. 12). Utredaren avhåller sig från att föreskriva universiteten och forskarna den framtida inriktning hos denna forskning (med undantag för områdesdefinitionen). Den internationella aspekten understryks, liksom behovet av tvärvetenskapligt arbete, vilket får sägas höra till tidsandan och som för övrigt betonades i direktiven. Eftersom det är frågan om en uppbyggnad av grundläggande kunskap, förväntas forskningsverksamheten skola pågå under längre tid – den skall dock utvärderas efter fem år. Av vem och på vilka grunder satsningen skall bedömas som lyckad eller misslyckad är emellertid tämligen oklart, liksom vilka åtgärder som kan vidtas för att rätta till eventuella missförhållanden. (Utredaren föreslår dock att FRN eller Hum-Sam skulle genomföra utvärderingen).

Forskningens omfattning

Eftersom det ställer sig svårt att formulera önskemål angående forskningens omfattning i termer av output, har man fått nöja sig med att formulera dem i termer av input. "Öronmärkta" anslag till forskningsfinansierare, i form av nya, "friska" pengar eller från så kallade omprioriteringar, ökningar eller omprioriteringar av universitetens fakultetsanslag eller medel för inrättande av tjänster utgör exempel på input. Utredarens förslag utmynnar i en monetär ram för forskningen på 13 miljoner kronor per år, efter en första uppbyggnadsfas på två år med lägre kostnader. Eftersom det tar viss tid att få igång en fruktbärande forskning, tänker sig utredaren att verk-

samheten skall pågå i minst "tio – tolv år." (s. 83). Utredaren redovisar inte vilka överväganden som gjorts inför valet tids- och pengabudget och argumenterar inte för varför just denna ram fastlagts som den lämpliga för svensk forskning kring ekonomisk brottslighet. Han synes snarast själv anse sitt förslag alltför blygsamt "... kan det från samhällelig synpunkt sett te sig angeläget att en storskalig satsning på ekobrottsforskning genomförs med det snaraste." (s. 79). Förslaget har snarare framkommit genom en bedömning av hur många forskare i olika stadier av den akademiska karriären som är verksamma inom området. "Det finns helt enkelt inte tillräckligt med erforderlig kompetens omedelbart tillgängliga." (s. 79). Utredaren tycks, realistiskt nog, misströsta om att svenska akademiska löner i kombination med svenska skatter skulle möjliggöra rekrytering av kvalificerade utländska forskare. Frågan om hur mycket som skall satsas på forskning om ekonomisk brottslighet är dock en svag punkt i utredningen. Varifrån skall pengarna tas? Utredaren hävdar endast att inom ramen för 1994/95 års budget för forskning och utveckling på omkring 18,5 miljarder borde det finnas utrymme för en satsning på ekobrottsforskning. Han anger dock inte vilka andra forskningsbehov som bör nedprioriteras, utom att den kriminalvetenskapliga forskningen i övrigt inte bör få stryka på foten. (s. 89).

Forskningens organisation

Redan tidigt i betänkandet har utredaren tagit ställning för att att den framtida forskningen kring ekonomisk brottslighet bör bedrivas inom universitet och högskolor, vilket förefaller lämpligt med tanke på den inriktning och de kvalitetskrav på forskningen som förs fram.

Som utgångspunkt för sina förslag har utredaren kartlagt vid vilken organisation eller institution och av vem den aktuella forskningen inom området bedrivits, för att lokalisera eventuella eldsjälar. Han för också ett resonemang kring frågan om varför intresset för området varit så svagt och vilka lärdomar inför framtiden som kan dras av detta. Förklaringarna till det svaga intresset från forskarhåll

kan sammanfattas under rubrikerna finansieringssvårigheter, meriteringssvårigheter och institutionella svårigheter. Man kan kanske också kunna tilläga att svårigheten att få fram bra empiri kan ha verkat hämmande.

Diskussionen inleds emellertid med en genomgång av några principiella modeller för organisering, nämligen nätverk, centrum- eller institutsmodeller och gruppbildningar inom ramen för befintliga institutioner och för- och nackdelar med de olika modellerna. De argument som framförs för att välja institut/centrummodellen med koppling till ett universitet, där forskning på området redan bedrivs, är bestickande. Man bygger på ett redan etablerat intresse, man får en forskningsmiljö med en kritisk massa av forskare och man får förutsättningar för tvärvetenskaplighet. Däremot får man knappast den uppmuntran till tävlan mellan olika forskare och forskargrupper som hade följt med en förstärkning av forskningsanslagen för området. Fasta tjänster på olika nivåer inom den akademiska hierarkin föreslås inrättas vid ett speciellt forskningscentrum vid Uppsala universitet. Som en komplettering föreslås också att fasta tjänster inrättas vid några institutioner vid Lunds universitet och bildandet av en forskargrupp därstädes. Utredarens baserar sitt förslag på en bedömning av tillgänglig kompetens och visat intresse, vilket får anses rimligt. Ett forskningsintresse kan inte utan svårigheter inplanteras i en ny miljö.

En nackdel med den föreslagna organiseringen är att den kan bli svår att avveckla om forskningsbehovet skulle finnas mindre än väntat eller forskningen inte skulle motsvara kraven. I Uppsala föreslås att tjänster för åtta disputerade forskare, varav minst en minst en professur, på sikt två, samt lika många doktorandtjänster inrättas, i Lund föreslås tre forskarassistenttjänster och tre doktorandtjänster inrättas. De lägre tjänsterna är tidsbegränsade, men inte professurerna. Professorerna kommer givetvis att försvara sina revir mot nedskärningar och avvecklingar.

Kostnadseffektivitet

Arbetet med den aktuella utredningen har genomförts av en särskild utredare och en sekreterare. Arbetet påbörjades i december 1995 och utredningen trycktes i juni 1996. Utredningen har genomförts snabbt och med tämligen låga resurskrav.

Objektivitet

Utredaren förefaller ha tagit personlig ställning för det angelägna i att förstärka forskningen kring ekonomisk brottslighet. (Se t.ex. citat från s. 79). Han inser dock svårigheterna med storslagna satsningar och höga förväntningar på snabba resultat och dimensionerar därför den föreslagna forskningen efter antalet verksamma forskare. Det är inte ett idealiskt tillvägagångssätt, men det ger i varje fall goda förutsättningar för att forskning skall komma att bedrivas i rimlig omfattning och utan alltför lång startsträcka. Det finns exempel på hur man i andra fall sökt bygga upp en forskning från noll, på en ort utan universitet, och som både skall ha hög vetenskaplig kvalitet och ge snabb avkastning i form av ökad sysselsättning – inom en tidsram av fem år!

Sammanfattningsvis hade det dock inte skadat om utredaren inlagit en mer kritisk hållning i diskussionen av forskningsbehovet och dimensioneringen av forskningsresurserna. Detta reser den intressanta frågan om hur bunden utredaren är av direktiven. Kanske är jag som forskare allt för van att ifrågasätta det som av andra tas för givet?

Slutkommentar

Jag har inte många invändningar eller kritiska kommentarer, utom att definitionen av forskningsområdet borde ha diskuterats mer, liksom forskningens omfattning i input-termer. Utredningen fyller alla

rimliga krav på kvalitet och den är dessutom väl disponerad och lättläst.

Bedömning 2

Introduktion

Enligt kommittédirektiven har utredaren att tillgodose mål om 'att få fram förslag om omfattning, inriktning och organisation av forskning, som varaktigt tillgodoser samhällets behov av kunskaper när det gäller att effektivisera insatserna mot den ekonomiska brottsligheten'. Med tanke på den mycket höga ambitionen med utredningen väcker den ringa medelstillsdelningen, 400 000 kr, viss förvåning. Området är nämligen relativt nytt och täcker flera discipliner: juridik, nationalekonomi, företagsekonomi, sociologi, mm. Ett seriöst uppnående av de stipulerade målen skulle kräva betydligt högre satsning där forskar- och samhällsrepresentanter gemensamt lägger upp en forskningsplan. Ett naturligt arbetssätt vore då att

1. Inventera viktiga samhälls- och forskningsfrågor
2. Undersöka i vad mån dessa frågor kan besvaras tillfredsställa de genom översikter av nuvarande kunskaper inom forskningen nationellt och internationellt eller kräver produktion av ny kunskap.
3. Givet att kunskapsluckor kan och bör fyllas genom svenska forskningsinsatser, diskutera och formge struktur – organisation, tidsplan, budget m.m. – för dessa.

Utredningen har i viss mån lyckat beröra samtliga dessa punkter. Innan jag kommenterar denna ges en kort sammanfattning.

Kort beskrivning av utredningen

Utredningen inleds med en diskussion om hur man skall definiera ekonomisk brottslighet. Det visar sig finnas stora variationer med avseende på innebörden. Enligt svensk praxis räknas exempelvis skattebedrägeri, valutabrott, bedrägeri, och gäldenärsbrott som ekonomisk brottslighet. Ett krav är dock att brotten skall ha samband med utövande av näringsverksamhet. Utredaren pekar på svagheten av att utesluta otillbörliga ekonomiska transaktioner utförda av enskilda, men väljer den gängse definitionen därför att den har använts av forskare och andra i Sverige.

En kort historisk återblick när det gäller åtgärder mot ekonomisk brottslighet visar att dessa varit särskilt intensiva under en 10 årsperiod från mitten av 1970-talet. Efter några års avmattning tog intresset återigen fart i början på 90-talet, vilket resulterade i kraftigt förstärkta resurser för bekämpning av ekonomisk brottslighet. En bärande idé var då samordning mellan olika myndigheter och näringslivet.

Därefter görs en genomgång av framför allt den svenska forskningen om ekonomisk brottslighet. Utredaren pekar då på en långvarig brist på svensk forskningstradition inom detta område. Omfattning och inriktning på nuvarande forskning (1990–1995) har tagits fram genom enkäter utskickade till olika universitet, högskolor och myndigheter. Av svaren framgår det att den mesta forskningen bedrivs vid högskolor och universitet. Det påpekas att forskningen, jämfört med andra områden, är mycket begränsad och dessutom inte samordnad mellan olika forskare. En internationell utblick till Danmark, Norge, Storbritannien och USA ger vid handen att den danska forskningen är starkt begränsad medan den är av betydligt större omfattning i de övriga länderna. Gemensamt för länderna är emellertid bristen på samordnad forskning.

Bristande samordning anges som en trolig förklaring till dagens fragmentariska kunskapsläge. I Sverige, och i andra länder, har man ännu inte någon ordentlig uppfattning av den ekonomiska brottslighetens omfattning. Trots att det finns statistik över anmälda brott,

åtal och fällande dom, ger inte denna information om storleken på brotten i ekonomiska termer. Vissa indirekta mätningar pekar på en omfattning av den 'svarta sektorn', ej deklarerade inkomster, som motsvarar ca 5 procent av bruttonationalprodukten.

När det gäller finansiering av forskning om ekonomisk brottslighet ges denna främst genom de olika forskningsråden och även av Brottsförebyggande Rådet (BRÅ). Efter en ca 10 sidors allmän beskrivning av dessa forskningsråd kommer utredaren slutligen in på frågan om finansiering av forskning kring ekonomisk brottslighet. Sådan information erhålles genom uppgifter av finansiärerna. Det visar sig då att ett flertal forskningsråd vare sig avslagit eller beviljat ansökningar om ekonomisk brottslighet (under perioden 1990-1995).

Utifrån denna beskrivning av kunskapsläge, forskningsutövare och -finansiärer presenteras övervägande och förslag som klassificeras enligt: forskningsbehov, grundläggande krav, och organisation. Denna diskussion upptar mer än en 1/3 av volymen. Det understryks att forskningsbehovet är mycket stort. Vi har i dag inte ens en allmängiltig definition på ekonomisk brottslighet. En väsentlig orsak till att forskningen varit så eftersatt är behovet av tvärvetenskap för att ge en mera komplett bild av den ekonomiska brottsligheten, dess orsaker och effekter på samhället. Det påpekas att mång- och tvärvetenskap har haft svårt att få utrymme på universitet och högskolor. Mycket på grund av dess tveksamma meriteringsvärde för forskarna.

För att mer konkretisera forskningsbehovet har utredaren tagit hjälp av tre professorer. Man har då kommit fram till tre huvudområden: vardagsbrott som svartjobb, internationellt organiserad brottslighet, och brott inom näringslivet. När det gäller krav pekar man på behovet av forskning för en långsiktig uppbyggnad av kunskaper relevanta för bekämpning av ekonomisk brottslighet. Detta talar för att forskningen placeras vid universitet och högskolor som traditionellt varit starka inom grundforskningen. Å andra sida finns det också ett stort behov från myndigheter och andra att kunna anlita kvalificerad kompetens vilket talar för en mer tillämpad forsk-

ning som ibland också kan agera för utredningsändamål. För att tillfredsställa båda dessa krav föreslås en riktad grundforskning.

Efter en kort genomgång av ett antal olika organisationsmodeller ger utredaren sitt förslag. Kravet på riktad grundforskningen innebär dock att satsningen på forskning om ekonomiska brottslighet bör placeras vid universitet och högskolor och ej vid något fristående institut eller myndighet som BRÅ. Finansiering av forskningen bör byggas upp successivt så att nödvändiga vetenskapliga krav kan upprätthållas. Och att man bör satsa på att bygga ut befintlig forskning. Ett problem kan dock vara att vid universitet och högskolor få till stånd den nödvändiga mång- och tvärvetenskapliga forskningen om forskningen placeras vid etablerade institutioner. Av detta skäl föreslås ett fristående centrum/institut vid ett universitet. Eftersom en stor del av den befintliga forskningen bedrivs vid Uppsala universitet är det en lämplig placering. Dock öppnas möjligheten för en mindre i form av en forskningsgrupp vid Lunds Universitet. Detta resulterar då i ett förslag om ett centrum vid Uppsala universitet. Nödvändigheten av formella och informella informationskanaler mellan forskare, myndigheter och allmänhet understryks och det föreslås att BRÅ härvidlag skall ha en viktig roll.

Omdöme

Mitt samlade intryck är att utredaren gjort ett gediget arbete i enlighet med de direktiv som givits. Dock saknar jag en del av de punkter som angetts i inledningen. Detta gäller särskilt en grundlig genomgång av forskningsbehovet, vilket sedan bestämmer finansieringsbehov och organisation. Att identifiera forskningsbehovet inom ett område som ställer tvärvetenskapliga krav kräver, enligt min mening, en betydligt större insats än den utredaren har haft möjlighet till. En modell skulle vara att samla ett antal forskare och avnämare, nationellt och internationellt, för ett två- tredagars seminarium med syfte att identifiera nuvarande forskning och behov. Varje deltagare skulle då vara förberedd genom ett papper om forskning och behov

inom sitt område som skulle kunna presenteras och diskuteras vid seminariet. Någon eller några ansvariga skulle sedan 'vaska fram' de överenskomna forskningsbehoven.

Utredaren nämner dock två olika forskarkonferenser som syftat till att kartlägga kunskapsläget och forskningsbehovet. Det är något förvånande att utredaren väljer att inte alls kommentera vilka forskningsbehov som iakttagits tidigare. Det hade varit synnerligen intressant att se om, och i så fall hur, man lyckats fylla kunskapsluckorna. Om samma forskningsfrågor fortfarande är obesvarade kan man fråga sig varför sådan konferenser bedrivs och också om denna utredning kommer att leda till något konkret resultat.

1.3.8 Kameraövervakning (SOU 1996:88)

Bedömning 1

Allmän bedömning

Utredningens syfte

Utredningens uppdrag var att göra en genomgripande översyn av lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m. och att lägga fram de förslag som översynen ger anledning till. Utgångspunkten för utredningen är enligt direktiven att "rätten att använda övervakningskameror bör utvidgas i sådana fall där intresset av att bekämpa brott och att förhindra olyckor eller tillgodose därmed jämförliga ändamål väger särskilt tungt." Samtidigt måste enligt direktiven den enskildes intresse av skydd för sin integritet tillgodoses. Men man framhåller samtidigt att intresset att förebygga brott m.m., bör få "spela en mer framträdande roll än hittills."

Dessa direktiv upprepas korrekt i den inledande sammanfattningen. Dock blir det efterhand uppenbart att uppdraget ändå kan tolkas litet olika. I praktiken innehåller denna utredning knappt ett ord, än mindre någon gedigen analys av eventuella konsekvenser när det gäller den enskildes integritet av att genomföra de föreslagna förändringarna av relevanta lagtexter, förändringar som skall syfta just till en utvidgning eller åtminstone en förenkling av uppsättandet och användandet av övervakningskameror.

Utredningen innehåller ett avsnitt om metodanvändning. Man har gjort en genomgång av rättspraxis i tillståndsärenden, samt genomfört en enkätundersökning av länsstyrelsernas handläggning av des-

sa frågor. Man har dessutom från SCB inhämtat statistik om brottslighet i samband med den befintliga lagstiftningen.

Man har därutöver haft överläggningar med en lång rad företag och organisationer förutom relevanta myndigheter. Även intervjuer med en rad experter på det tekniska området när det gäller kameraövervakning.

Studiebesök har också gjorts i Nederländerna, Storbritannien och Tyskland.

Dokumentation

Tillförlitlighet

Utredningens urval av rapporter och tidigare undersökningar ger en skev bild av den i sammanhanget relevanta informationen och forskningen. Allvarligast är enligt min uppfattning att frågan om konsekvenser för den enskildes integritet, vilket ju rimligen borde vara den centrala frågeställningen överhuvudtaget inte tas upp. Värt att poängtera är att om det inte hade varit för frågan om den personliga integriteten så hade det inte behövts någon lagstiftning på området överhuvudtaget.

Eftersom vissa relevanta data överhuvudtaget inte tas upp måste det anses som svårt för en icke insatt att kunna kontrollera utredningens tillförlitlighet.

Data

Den mest väsentliga empirin gäller två områden. För det första frågan om brottsligheten har ökat eller minskat i Sverige, vilket i direktiven angavs som ett motiv till att öka kameraövervakningen. Utredningen påpekar här mycket korrekt att den generella brottsligheten inte har ökat utan minskat de senaste tre åren. Särskilt fram-

trädande är minskningen på de tre områden som är mest relevanta, nämligen postrån, som har gått ner med 40 % från 1993 till 1994 och bank- och butiksrån som under samma period minskat med 30 %.

Den andra centrala empiriska frågan är huruvida brottsligheten minskar eller upplärningsprocenten av brottsligheten ökar vid kameraövervakning, dvs. om kameraövervakning har en avskräckande, preventiv funktion och/eller om den leder till att det blir enklare att utreda och nå fällande dom när brottsligheten väl inträffat, är inte heller klarlagt. I utredningen påpekas mycket riktigt att det "är mycket svårt att besvara frågan vilken effekt övervakningskameror har när det gäller att förebygga kriminalitet". I undersökningen visas resultat från tre länder, Storbritannien, Nederländerna och Tyskland och i inget av dessa tre fall finns det data som stöder hypotesen att brottsligheten skulle minska eller upplärningsprocenten öka.

Metod

Metoderna i sig har jag inget att invända mot, möjligen valet av intervju personer och vilka rapporter och undersökningar man valt att basera sina resultat på. I metodologiskt hänseende, har jag dock inga invändningar.

Slutsatserna

Det finns enligt min mening inget eller svagt stöd för utredningens slutsats att "det finns alltså goda skäl för att tillåta en ökad användning av övervakningskameror." Denna "slutsats" kommer strax efter ett "referat" av givna data som är minst sagt anmärkningsvärt:

"Brottsligheten i samhället är oroväckande hög. Det är också allvarligt att så få brott blir uppkärlade och det är därför angeläget att man försöker förbättra möjligheterna att avslöja brott. Forskningen om övervakningskameror och dess effekter för brottsbekämpningen är visserligen inte så omfattande men

de uppgifter som utredningen fått del av från såväl svenskt som utländskt håll talar för att användningen av övervakningskameror kan bidra till att minska brottsligheten och ökar upplärningsprocenten." (min kursiv) Det är just detta som man inte har lyckats visa.

Brottsligheten har minskat drastiskt på senare år 🙌 särskilt den i sammanhanget relevanta formen av post-, butiks- och bankrån. Uppklärningsprocenten vad gäller dessa brott har inte heller gått upp. Men det mest allvarliga felslutet är givetvis att även om det vore sant att brottsligheten hade ökat, så skulle slutsatsen att övervakningskameror är en bra metod för att minska brottslighet ändå inte vara sann.

Kostnadseffektivitet

Svårt att uttala sig om eftersom jag inte har tillgång till någon utredningsbudget. Såvitt jag kan bedöma borde det dock inte ha kostat så mycket mera pengar att inte dra fel slutsatser av befintlig brottsstatistiken samt att man gjort en egen genomgång av den befintliga forskningen när det gäller personlig integritet alternativt påpekat att det knappt finns någon forskning på området.

Objektivitet

Utredningen kan inte betecknas som objektiv. Visserligen saknas formuleringar som indikerar subjektivt tyckande. Men slutledningsmetoden ger vid handen en viss vinkling i hur de ställda frågorna besvaras. En neutral rapport skulle ha poängterat att man faktiskt inte vet om övervakningskamerorna har någon som helst betydelse.

Generella direktiv

De generella direktiven lyser med sin frånvaro, för såvitt de inte är ett så naturligt led i analysen att de helt och hållet underförstås. Kanske kan det vara svårt att tillämpa direktiven rörande jämställdhet när det gäller kameraövervakning, men borde man i så fall inte ha nämnt att så är fallet?

Däremot borde ju dir 1996:49 rörande konsekvenser för brottsligheten etc. vara i allra högsta grad relevanta.

Sammanfattande bedömning och ytterligare kommentarer

Motivet bakom denna utredning framskymtar i en passus i direktiven: "Frågan /om möjlighet att använda övervakningskameror/ har fått förnyad aktualitet inte minst genom dödsskjutningarna i december 1994 vid en restaurang i centrala Stockholm." Detta massmord präglade debatten under lång tid, och tycktes ge vid handen en helt ny våldssituation på gator och torg och nöjeslokaler i centrala Stockholm.

Och det är också restaurang Sturecompagniet som fört en segdragen strid med både Justitiekanslern och Stockholms Stad om att få ha övervakningskameror uppsatta i restaurangens entré. En strid som man till sist förlorade i länsrätten.

Dock påverkas varken Sturecompagniet eller liknande nöjeslokaler av utredningens lagändringsförslag. Utredningen kommer fram till att lagen borde ändras så att banker och postkontor som i dag har de flesta tillstånden för övervakningskameror, i fortsättningen bör få kunna sätta upp denna utrustning utan att saken först prövas av länsstyrelsen. Detta bör enligt utredningen även gälla för butiker, med undantag för att dessa inte får ta upp ljud. När tillståndsförfarandet slopas skall det kompletteras med ett utökat tillsynsansvar från länsstyrelsernas sida.

I utredningen påpekas att lagändringen inte innebär någon större praxisändring, så till sist kan man ju tillsamt undra vad som hände

med utökningen av kameraövervakningen. Om det inte blir någon skillnad i praktiken, vad är det då för poäng med förändringen på papper? Några ekonomiska eller administrativa fördelar finns inte eftersom tillsynen samtidigt skall öka.

Låt mig till sist bara delge er en liten pärla ur denna utredning:

"Utredningen menar vidare att dold kameraövervakning inte har någon preventiv effekt." (s. 14)

Bedömning 2

Syftet med utredningen har varit att göra en genomgripande översyn av reglerna om övervakningskameror och lägga fram förslag till de förändringar som utredningen ansåg vara nödvändiga. Direktiven har förutom denna övergripande översyn upptagit fyra särskilda frågor som utredningen skulle överväga. Utredningens förslag utmynnade i en ny lagstiftning varför det huvudsakliga syftet får anses vara tillgodosett. Utredningen har även utförligt behandlat de i direktiven utpekade frågorna.

Direktiven har även ålagt utredaren att kartlägga hur då gällande lagstiftning hade tillämpats. Denna kartläggning har genomförts genom en omfattande enkätundersökning till samtliga landets länsstyrelser.

Av direktiven framgår vidare att det ansågs vara av vikt att utredaren undersökte hur motsvarande regelverk var utformat i några med Sverige jämförbara länder. Med anledning härav har representanter för utredningen genomfört studiebesök i tre länder, Nederländerna, Tyskland och Storbritannien.

Utredningen omfattar även, i enlighet med direktiven, en redogörelse av den tekniska utvecklingen på det aktuella området.

Min uppfattning är att utredaren har följt de riktlinjer som lagts fast i direktiven och genomfört samtliga de uppgifter som ålagts utredningen.

Utredaren har använt sig av vad som får kallas en traditionell metod när det gäller renodlade juridiska utredningar. Detta innebär en genomgång av gällande svensk och utländsk rätt, en beskrivning av de problem som föreligger samt önskemål från diverse intressenter om förändringar som slutligen mynnar ut i utredningens egna övervägande och förslag till förändringar.

Dokumentation m.m.

Ja. Utredningen får anses vara pedagogiskt uppbyggd med redogörelser av svensk och utländsk rätt, den tekniska utvecklingen, tillämpningen av då gällande lagstiftning samt lämnade synpunkter från intressenter. Denna disposition innebär att läsaren har en bra grund att stå på inför kapitlet som upptar utredningens övervägande och förslag. De utredningar som genomförts är beskrivna på ett sådant sätt att det inte finns skäl att ifrågasätta tillförlitligheten.

Data

Utredningen har använt sig av den forskning (brittisk) som finns inom det aktuella området. Vidare har utredningen satt sig in i den senaste tekniska utvecklingen. Härutöver har utredningen även genomfört en egen omfattande enkätundersökning. Ytterligare bakgrundsmaterial kan jag inte se att de skulle ha funnits behov av.

Metod

Ja.

Slutsatserna

Utredarens slutsatser är väl underbyggda. Framför allt har stor vikt lagts vid den enkätundersökning som utredningen genomfört vid länsstyrelserna, som är de myndigheter som handhar ärende rörande kameraövervakning. Detta visar att det för utredningens genomförande har funnits ett stort behov av de uppgifter som framkommit till följd av enkätundersökningen.

Kostnadseffektivitet

Nej. Den metod som utredaren har använt sig av har troligtvis varit den mest kostnadseffektiva. Att man skulle kunna göra en bättre utredning genom att använda sig av en annan metod kan jag inte se skulle ha varit möjligt.

Det kan emellertid alltid föras en diskussion huruvida tre studiebesök utomlands är förenligt med principen om kostnadseffektivitet. Även om det har ålegat utredningen att undersöka motsvarande regelsystem i vissa jämförbara länder har det enligt direktiven inte varit ett krav att besöka dessa länder. Utredningen har sålunda också redogjort för Danmarks regelsystem utan att därigenom ha besökt landet. Vad beträffar Nederländerna och Tyskland framgår det inte på vilket sätt som ett studiebesök skulle inbringat sådan viktig information som inte skulle kunna ha inhämtats genom skriftlig kontakt med företrädare för respektive land. Den redogörelse som upptas i utredningen omfattar endast regelsystemets utformning. Utredningen har inte redovisat att några särskilda studiebesök skulle ha genomförts i dessa länder. När det gäller besöket i Storbritannien har representanter för utredningen bland annat besökt Home Office Crime Prevention Unit (enhet vid det brittiska inrikesdepartementet), London Heathrow Airport samt staden King's Lynn. Det framgår inte helt klart på vilket sätt dessa studiebesök – som säkerligen har varit intressanta – har varit till gagn för den pågående utredningen. Någon lagstiftning som direkt tar sikte på TV-övervakning finns,

enligt utredaren, inte. Det synes som om utredningen har haft störst nytta av de brittiska forskningsrapporter som inhämtats först efter studiebesöket i Storbritannien.

Objektivitet

Utredaren har varit objektiv. Det går alltid att utläsa om den redovisade uppfattningen är utredarens egen eller en tolkning av någon annans uppfattning.

Generella direktiv

Utöver direktiven rörande omprövning av det offentliga åtagandet har de generella direktiven överhuvudtaget inte behandlats.

Sammanfattande bedömning och ytterligare kommentarer

Det är ett väl genomfört arbete. Kvaliteten får anses vara mycket hög. Utredaren har använt sig av ett bra språkbruk. Det enda som jag har reagerat över är, som ovan nämnts, behovet av att genomföra tre studiebesök utomlands. Det synes inte ha funnits något behov av detta för att kunna genomföra utredningen. Jag är väl medveten om att det kan vara svårt att innan ett studiebesök genomförs göra bedömningen om det kommer att tillföra utredningen något eller inte.

1.3.9 Den kommunala självstyrelsen och grundlagen (SOU 1996:129)

Bedömning 1

Allmän bedömning

Utredningens "huvuduppgift har varit att analysera innebörden av den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten och dess förhållande till grundlagsbestämmelserna" (s. 11). Framförallt är det frågorna om begränsningar i den kommunala beskattningsrätten och principer för kommunal inkomstutjämning som står i centrum. Det gäller då hur de förslag som regeringen fört fram på dessa områden överensstämmer med bestämmelserna i grundlagen. Utredningen har i sitt arbete nära följt direktiven. Ett mindre tillägg har gjorts. Efter "påpekanden från kommunalt håll" har utredningen också tagit upp frågan om "riksdagens möjligheter till direktdelegation av normgivningsmakt till kommuner och landsting" (s. 45). Regeringen gav i sina direktiv utredningen 10 1/2 månader på sig för att fullgöra sin uppgift. Betänkandet avgavs dock först efter 14 månader.

Utredningen anger inte att den arbetat efter någon viss metod. Betänkandet består dock till sin huvuddel av en historiskt upplagd beskrivning av lagstiftning och förarbetena till denna reglering på det aktuella området. Tidsperspektivet är från 1860-talet och framåt. Denna beskrivning skall sedan bilda underlag för kommitténs analyser och förslag.

Dokumentation m.m.

I betänkandet saknas motiveringar till den valda infallsvinkeln, till de metodologiska utgångspunkterna, till de materialmässiga besluten och till vilka delar som borde, respektive inte borde, ingå i betänkandet. En sammanfattande presentation av tidigare utredningar på det aktuella området saknas. Osäkerhet råder därför om i vilken utsträckning den historiska genomgång som ges i betänkandet redan givits av tidigare utredningar och därmed också om vilken utsträckning det är ny kunskap som presenteras. Det intryck som betänkandet ger är dock att det är förhållandevis liten ny kunskap som skapats. Det bör dessutom nämnas att det på många ställen i betänkandet saknas källhänvisningar, dvs. text som ger intryck av att vara refererat saknar referens, och att någon samlad käll- och litteraturförteckning inte finns.

Data

Den genomgång som gjorts av lagstiftning och förarbeten förefaller tillförlitlig. Utredningen har dock valt att inte utnyttja den vetenskapliga forskningen på området. Detta trots att frågorna om den kommunala självstyrelsen har givits en omfattande belysning såväl historiskt som i aktuell forskning. Någon genomgång av den vetenskapliga litteraturen på fältet har inte genomförts. Enbart två referenser återfinns i betänkandet. Ett miniseminarium om "den statsvetenskapliga forskningens syn på den kommunala självstyrelsen" har anordnats. Vad som avhandlades på detta seminarium eller på vilket sätt kommittén utnyttjat det som framkom framgår inte av betänkandet.

Utredningen har dessutom helt valt att avstå från möjligheten att göra jämförelser med förhållanden i andra länder och därmed att utifrån dylika jämförelser kunna dra slutsatser om hur den svenska lagstiftningen skulle kunna utformas.

Metod

Utredningen anger alltså inte att den i sitt arbete utgått från någon viss metod. Därmed anges inte heller vilken denna i så fall skulle vara eller vilka alternativa metoder som skulle kunna ha använts. Ett problematiskt förhållande, utifrån den bild av utredningens metodologiska utgångspunkter som jag presenterade tidigare, är att den historiska genomgång av lagstiftning och förarbeten som presenteras, och som upptar den absoluta huvuddelen av betänkandet, i mycket liten utsträckning kommer till användning när kommittén skall avge sina förslag. Frågan är därför om denna genomgång i realiteten var nödvändig.

Slutsatserna

De metodmässiga problem som diskuterades ovan gör att utredningens slutsatser skulle kunna ha varit baserade på (1) de principer för den kommunala självstyrelsen och den kommunala beskattningsrätten som formulerades 1859, (2) den lagstiftning, och/eller praxis, som gällt vid någon valfri tidpunkt därefter, eller (3) den lagstiftning och praxis som gällde vid tidpunkten för utredningens genomförande. Att kommittén valde att stanna vid den sistnämnda möjligheten var alltså inte nödvändigt utifrån det underlag som presenteras i betänkandet.

Kostnadseffektivitet

Mot bakgrund av det ovan anförda menar jag att värdet av den historiska genomgången av lagstiftning och förarbeten kan ifrågasättas. Detta såväl utifrån att det redan i stor utsträckning torde ha presenterats i annat sammanhang som att det inte kom till användning när kommittén utarbetade sina förslag. På detta sätt skulle resurser kunnat frigöras för ett beaktande av aktuell forskning och/eller en inter-

nationell jämförelse. Utredningsarbetet förefaller att ha bedrivits effektivt i den bemärkelsen att relativt kort tid synes ha gått mellan direktiv – tillsättande av ordförande – tillsättande av ledamöter/sakkunniga/expert – tillsättande av sekreterare.

Betänkandet består av omfattande upprepningar. Detta gäller såväl mellan som inom de enskilda kapitlen. En översyn av texten utifrån denna utgångspunkt skulle kunnat ha avsevärt förbättrat läsbarheten.

Objektivitet

Betänkandet torde väl uppfylla kravet på en godtagbar objektivitet. Någon möjlighet att skilja på utredningens uppfattning och tolkningen av resultaten av undersökningen ges dock inte. Den undersökning som utredningen bygger sina förslag på behandlar aktuell lagstiftning och praxis på området. Eftersom kommitténs majoritet ansluter sig till de beslut och motiveringar som regering och riksdag senast givit till känna uppstår inget objektivitetsproblem.

Generella direktiv

De generella direktiven till samtliga utredningar tas inte upp i betänkandet. Om detta beror på ett förbiseende från kommitténs sida eller på att de övervägts och inte funnits tillämpliga framgår inte. Åtminstone direktiven om regionalpolitiska konsekvenser förefaller att ha kunnat vara relevant i detta sammanhang. (Direktiven om att "redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet" hade ej avgivits vid tillsättandet av denna utredning).

Sammanfattande bedömning och ytterligare kommentarer

Betänkandet erbjuder en god överblick över hur statsmakterna sett på frågorna om kommunal självstyrelse, den kommunala beskattningsrätten och kommunal inkomstutjämning. På vilket sätt kommittén "analyserat" dessa frågor utöver den analys som tidigare genomförts av riksdagens konstitutions- och finansutskott och presenterats i utskottens betänkanden är däremot svårare att påvisa.

Av detta kan man, anser jag, dra två alternativa slutsatser: Utredningen borde inte tillsatts, alternativt utredningen borde givits andra direktiv, längre tid samt annan ledning, sammansättning och sekretariat. Det sistnämnda förslaget är utformat för att beakta att de här behandlade frågorna är starkt partipolitiskt kontroversiella. Representanter för fem av de sju partierna i utredningen motsatte sig utredningens förslag på åtminstone en av de två grundläggande punkterna.

Bedömning 2

Allmän bedömning

Utredningens syfte är att analysera innebörden av den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten och dess förhållande till grundlagsbestämmelserna. Direktiven är inte helt tydliga. De skulle kunna tolkas som en snäv uppfordran att tolka vad lagstiftningen egentligen säger. Det är så utredningen har tolkat sin uppgift. Men direktiven hade också gett utrymme till en analys av de faktiska konflikterna som finns mellan stat och kommun angående självstyrelse och hur dessa kan lösas. Detta har dock utredningen inte analyserat, och det är därför tveksamt om direktiven kan anses uppfyllda till fullo.

Utredningen innehåller i huvudsak en verbal beskrivning hur den kommunala självstyrelsen tillkommit och hur den har behandlats i olika lagstiftningar. Baserad på dessa historiska beskrivningar tycker kommittén sedan till. För det mesta tyckte kommittén att allt är bra som det är. Analys finns i stort sett inte i utredningen.

Dokumentation

Den historiska bakgrunden är utförligt dokumenterad. Underlaget för Kommitténs tyckande saknas däremot helt.

Data

Data används överhuvudtaget inte i utredningen. Enligt min bedömning hade det funnits data som hade kunnat användas för att bättre underbygga slutsatserna.

Metod

Det svårt att tala om metod i denna utredning eftersom det inte finns mer än en historisk beskrivning. Men avsaknaden av en analys av sakfrågorna skulle väl kunna betraktas som ett metodproblem.

Slutsatserna

Slutsatserna är inte underbyggda i utredningen annat än att man hänvisar till tolkning av tidigare lagstiftning. Eftersom ingen analys som förknippas med de faktiska problemen med självstyrelse finns, framstår slutsatserna som en otydlig blandning av tolkning av existerande lagar och subjektiva bedömningar av vad som vore bra.

Kostnadseffektivitet

Det är obegripligt att en dyr statlig utredning inom ett område där det finns betydande problem att lösa begränsas eller begränsar sig själv till ett finlir med formuleringar i lagtexter som har ganska liten betydelse för politiken. Det hade definitivt gått att producera en utredningen inom kostnadsramen som också hade analyserat de problem som finns i verkligheten.

Objektivitet

Eftersom analys i stort sett saknas, framstår slutsatserna mer som en slags politisk kompromiss mellan redan etablerade ställningstaganden. Hela utredningen framstår mindre som ett försök att komma till objektiva slutsatser, och mer som ett försök att sy ihop en politisk majoritet.

Generella direktiv

Jag har inte kunnat hitta något hänsynstagande till de generella direktiven. Men jag kan inte svära på att det inte finns några skrivningar undangömt någonstans. Förhållandet till EU, de regionalpolitiska konsekvenserna, jämställdhet och brottslighet hade passat in i denna utredning eftersom samtliga aspekter berörs en hel del av kommuners möjligheter till självstyrelse.

Sammanfattande bedömning

Utredningen har inte utnyttjat det utrymme som direktiven gav att presentera en analys av sakfrågorna när det gäller den kommunala självstyrelsen. I stället har man nöjt sig med en utförlig, möjligen alltför utförlig, beskrivning av hur självstyrelsen kommit till. Baserad på denna historieskrivning tycker sedan kommittén till i sakfrågorna. Eftersom analysen av sakfrågorna saknas är det inte förvånande att kommittén anser att det mesta är bra som det är.

1.3.10 Ökad konkurrens i handeln med livsmedel (SOU 1996:144)

Bedömning 1

Allmän bedömning

Efter EU-inträdet sjönk inte livsmedelspriserna enligt förväntningarna. Därför tillsatte Näringsdepartementet denna utredning under Sture Åström för att se över konkurrensförhållanden inom handeln med livsmedel. Utredningen fick ett brett mandat att se över de flesta frågeställningar inom området. Dock fanns en rad andra närliggande utredningar att ta hänsyn till.

Utredningen har följt direktiven med få avgränsningar eller tillägg.

Utredningen innehåller i huvudsak en verbal beskrivning av förhållandena i livsmedelshandel och en utförlig analys av konflikter mellan olika lagstiftningar. Däremot förekommer förhållandevis lite ekonomisk analys eller resonemang.

Dokumentation

Även när det gäller dokumentation är utredningen splittrad. När det gäller beskrivningen av läget och den juridiska analysen så är dokumentationen fullständig. När det gäller ekonomisk analys så sker ofta bara svepande hänvisningar till andra utredningar.

Data

Data används i mycket liten utsträckning. Enligt min bedömning hade det funnits data som hade kunnat användas för att bättre underbygga slutsatserna.

Metod

Utredningen gör en tydlig och föredömlig legalteknisk analys av hur olika lagstiftningar förhåller sig till varandra. Däremot saknas till stor del en ekonomisk analys. Nu kan i och för sig sägas att den ekonomiska analysen delvis finns i andra utredningar som också refereras till. Men, inte minst med tanke på att utredningens slutsatser varit kontroversiella, hade det varit viktigt att mer utförligt utveckla, och helst vidareutveckla, de ekonomiska argumenten.

Slutsatserna

Enligt min bedömning är slutsatserna i stort sett riktiga. När det gäller den juridiska analysen är de också väl underbyggda. När det gäller den ekonomiska analysen hänvisas enbart, och lite för sväpande, till andra utredningar och forskningsrapporter.

Kostnadseffektivitet

Kostnadseffektiviteten är i min bedömningen hyfsad. Jag tror, som tidigare beskrivits, att utredningen hade behövt bättre ekonomisk analys, men det hade sannolikt också krävt större resurser.

Objektivitet

Objektiviteten är en av denna utredningens stora förtjänster. Den förefaller ovanligt fri från olika intressegruppers inflytande.

Generella direktiv

Jag har inte kunnat hitta något hänsynstagande till de generella direktiven. Men jag kan inte svära på att det inte finns några skrivningar undanhållna någonstans. Förhållandet till EU ingår naturligt i utredningens analys. De regionalpolitiska konsekvenserna hade naturligt kunnat utvecklas mer. Men jämställdhet och brottslighet hade knappast passat in i just denna utredning, och hade nog ökat antal sidor mer än tyngden i innehållet.

Sammanfattande bedömning

På många sätt är denna utredning en frisk fläkt. Den har lyckats frigöra sig från intressegruppers påtryckningar. Den lyckas också på ett finurligt sätt argumentera för sina slutsatser genom att påvisa konflikter mellan olika lagstiftningar. Enligt min bedömning kommer den också fram till rimliga och kloka slutsatser. Svagheten är emellertid att slutsatserna i mycket liten utsträckning underbyggs med egen ekonomisk analys eller en pedagogisk förklaring av andras analyser. Detta hade nog behövts, med tanke på att utredningens förslag varit kontroversiella och att många av förslagen inte fått genomslag i regeringspolitiken.

Bedömning 2

Allmän bedömning

Utredningens syfte

Direktiven ålägger utredaren att ge förslag till åtgärder som kan öka konkurrensen inom *handeln* med livsmedel (min kursivering). Enligt direktiven borde nämligen Sveriges medlemskap i EU ha lett till lägre livsmedelspriser och större utbud av livsmedel genom ökad konkurrens, som i sin tur skulle åstadkommas främst genom nyetableringar och import. Några sådana effekter har inte manifesterat sig, hävdar man.

Utredaren skall enligt direktiven analysera vilka faktiska och formella hinder som finns för nya företag, svenska och utländska, att etablera sig på den svenska livsmedelsmarknaden eller för existerande företag, särskilt små eller medelstora sådana, att expandera inom Sverige. Vidare skall utredaren analysera hinder för utländska företag att exportera och för svenska företag att importera livsmedel till Sverige. Effekterna av dylika hinder för företagen, konkurrensen och konsumenterna skall också analyseras. En jämförelse mellan Sverige och andra länder inom EU och andra länder utanför EU, men inom OECD, skall också göras. Direktiven ger således utredaren ett omfattande uppdrag. I ett sådant läge krävs ett angreppssätt som präglas av systematik och koncentration till huvudfrågorna. Utredningen saknar emellertid en klar syftesformulering. Man anger dock att förslag skall läggas som leder till ökad konkurrens i handeln med livsmedel och att därvidlag särskilt de små företagens situation skall beaktas. I det inledande avsnittet om utredningens arbete talas bara om uppdragets bredd och om att det "omfattar förädling, import och handel med livsmedel", men vilka aspekter som skall studeras inom dessa områden preciseras inte närmare. Arbetet har indelats i tre delar, nämligen en del som gäller handeln med livsmedel på världsmarknaden, en del som gäller den gemensamma politiken inom EU och konkurrens i handeln med livsmedel och en del

som gäller den svenska situationen, men utredningstexten är i dessa stycken enbart deskriptiv. Slutsatserna dras i samband med att utredningens förslag presenteras.

Utan ett klart syfte fördjupar sig utredningen i faktainsamlande. En mängd data redovisas om olika förhållanden, rörande allt från internationell handel med livsmedel till tillgång till butikslokaler i Sverige, men kopplingen till konkurrensbrister och inträdeshinder inom svensk livsmedelshandel är svag. Man har försökt ta med så mycket som möjligt, utan att skilja mellan vad som är väsentligt och oväsentligt i sammanhanget och utan skilja mellan vad som med legala medel kan påverkas av en svensk regering och förhållanden som ligger utanför dess kontroll. Den genomgång som görs, tyder dock på att nationell och övernationell politik och lagstiftning spelar stor roll, i synnerhet för utvecklingen inom produktions- och förädlingsleden.

Den del av betänkandet som behandlar utredningens överväganden och förslag är relativt omfattande. Ändå läggs inte många konkreta förslag fram. De flesta förslagen visar sig vara allmänt hållna rekommendationer. Effekterna på konkurrensen inom livsmedelshandeln och i förlängningen på priser och innovationstakt av ett av de konkreta förslag som faktiskt lämnas, nämligen att sänka gränsen "väsentligt" för det så kallade gruppundantaget från den nuvarande på 35 % av "tillförseln" till marknaden, redovisas dessutom inte. Inte heller har man visat att det är praktiskt och juridiskt möjligt att tvinga fram ett upplåtande "på marknadsmässiga villkor" av så kallade nödvändiga faciliteter, till exempel IT-system och nät för fysisk distribution som byggts upp inom existerande företag eller företagskonstellationer, vilket är ett annat konkret förslag från utredningens sida.

Mitt sammanfattande omdöme är att utredningen kunnat fylla direktivens krav betydligt bättre.

Problemställningen

I direktiven utgår man från att konkurrensen är svag inom svensk livsmedelshandel. Det finns en rad utredningar och rapporter vari samma sak hävdas. Det man främst fäst sig vid är Sveriges höga matpriser i förhållande till matpriserna i många länder i omvärlden. Men en lika viktig potentiell effekt av konkurrens är dynamik, innovativitet. Här föreligger en målkonflikt. Båda de tänkta effekterna av konkurrens borde behandlas lika utförligt om man vill yttra sig om konkurrensintensitet.

Utredaren har inte gjort några egna analyser av konkurrensens intensitet på den svenska livsmedelsmarknaden, utan litat till andra undersökningar. Att utveckla och applicera mått på konkurrensintensitet är kanske närmast en akademisk uppgift, men utredaren borde ha kunnat formulera och motivera en egen ståndpunkt beträffande hur intensiv eller stark eller svag – uttrycken växlar – konkurrensen inom handeln är på den svenska livsmedelsmarknaden. En indikator på konkurrensintensitet, nämligen prisnivå, tolkar man som att konkurrensen är svag. Frågan är om de jämförelser man gjort kan kallas rättvisande. Kan man till exempel jämföra USA och Sverige i detta avseende?

När det gäller den andra indikatorn på konkurrensintensitet, grad av innovativitet, verkar man vackla mellan olika uppfattningar. I flera avsnitt talas om den starka marknadskoncentrationen som antas leda till rigiditet, i andra talas om den dynamiska utvecklingen inom branschen och det förändringstryck den är utsatt för. (Exempel: "Även strukturen inom sektorn ger anledning till oro för att konkurrensbegränsningar kan leda till negativa effekter för konsumenten." s. 143. "Dagligvaruhandelns utveckling, tydligast sedan slutet av 1980-talet, har lett till framväxten av en mer heterogen handel." s. 184.)

En del av utredarens osäkerhet om konkurrensintensiteten kan kanske förklaras med att han inte penetrerat vad som skall avses med begreppet konkurrens – en begreppsutredning saknas nämligen – och härlett på vilket sätt konkurrens kan förutsättas leda till lägre

priser och, vilket tyvärr behandlats mycket knapphändigt i både direktiven och utredningen, till högre grad av innovativitet. Det förefaller som om man skulle utgå från den så kallade structure-conduct-performance-modellen (S-P-C-modellen) i synen på konkurrens, enligt vilken det förutsätts att man genom att studera företagsstrukturen på marknaden kan dra slutsatser om företagets agerande och i förlängningen om effekterna av detta. Monopol och oligopol antas i modellen leda till såväl brister i resursallokering som i resursanvändning, i jämförelse med den idealtypiska situationen, ren konkurrens (perfect competition). S-P-C-modellen har utvecklats vidare av bland andra Baumol, (som man också refererar till). En koncentration till ett fåtal företag behöver inte nödvändigtvis leda till bristande konkurrens, om det finns gott om potentiella utmanare till de existerande företagen. Blotta hotet om konkurrens från nya företag antas således disciplinera de existerande. Lönsamhetsnivån i branschen och inträdeshindren (vilka antas påverka lönsamhetsnivån) har i sin tur betydelse för hur stort hotet från den potentiella konkurrensen är. Utredaren har inte bestämt sig för om det är koncentrationen, agerandet eller inträdeshindren som skall analyseras.

Alltför intensiv konkurrens är inte dock inte önskvärd, anser utredaren. Det finns ett läge, då konkurrensintensiteten är "lagom", vilket inte preciseras. "Utredningens ideal är inte en marknad bestående av ett stort antal företag som ägnar sig åt konkurrens på liv och död. Ekonomen av i dag ense om att det mer finns ett behov av lagom än fullständig konkurrens." (s. 148). Samarbete antas emellertid också vara av ondo. Att man organiserat samarbete mellan juridiska personer som i fallet ICA, utpekades särskilt, men inte samarbete som organiserats inom ramen för en juridisk person som i fallet KF, vilket troligen lämnar än mindre utrymme för berörda butiker att handla självständigt när det gäller prissättning och utnyttjande av innovationsförmåga. Som påpekades redan av Adam Smith ger arbetsfördelning, det vill säga specialisering, effektivitetsfördelar. Specialisering kräver koordinering. Koordinering kan ske via marknaden, via vad som ibland kallas "orkestrerade nätverk" och via hierarkin inom företaget. Vilken form som väljs beror vilka

transaktionskostnader som är förknippade med olika alternativ har påpekats av bland andra framstående ekonomer som Coase och Williamson. Samarbeten för ofta med sig investeringar i transaktionsspecifika resurser, vilket kan leda till en ytterligare stabilisering av relationerna mellan parterna, en effekt som inte beror på en konspiratorisk önskan om att begränsa konkurrensen.

För att illustrera resonemanget om att stora företag förvandlas till stela byråkratier och förlorar initiativet till mindre företag har man i utredningen valt exemplet IBM. IBM dominerade marknaden för stordatorer som ansågs vara en mogen marknad. Utvecklingen tog emellertid andra vägar och innovationskraften visades i stället av ett antal mindre företag, som i sin tur växte sig stora. Exemplet förefaller illa valt i en utredning, där man säger sig vilja undersöka de möjligheter som finns "att genom offentliga ingripanden sänka inträdesribban." (s. 151), med tanke på att den amerikanska staten inte ingrep i IT-utvecklingen. Man har heller inte behandlat Galbraiths tes om att starka krafter regelmässig möts av motverkande krafter (countervailing powers). IBMs makt bröts av de nya företagen. Man kan ju se dagens situation med tre block inom dagligvaruhandeln som ett exempel på detta, vilket också professor L.-G. Mattsson gör i sitt särskild yttrande. Tesen att stora företag inte förmår anpassa sig appliceras sedan att gälla dagens dominerande aktörer inom den svenska livsmedelshandeln, utan stöd i empiriskt underlag: "Det är möjligt, men inte givet, att ICA och KF är bäst rustade för att möta denna utveckling. Dagens dominerande aktörer på den mogna marknaden kan vara alltför konservativa för att bryta upp i tid när marknads former blir övermogna." (s. 148).

En utveckling liknande den inom IT-branschen inom den svenska livsmedelsmarknaden vore önskvärd, anser man inom utredningen. Därför föreslås de små och medelstora företagen få ökat stöd. Effekterna på konkurrensen av att ett antal mindre företag etableras och växer med hjälp av subventioner, utreds dock inte närmare. Utbudet skulle möjligen bli mer varierat, men det är svårt att föreställa sig att ett antal mindre företag skulle kunna erbjuda ett fullständigt dagligvarusortiment till lägre priser – eller ens samma priser – som

de nuvarande företagens, inte bara beroende på att de inte har tillgång samma resurser i form av IT-system och distributionsnät som dessa, utan också på att många av de internationella leverantörerna är mycket stora koncerner som kan diktera sina egna villkor. Detta senare förhållande ligger utanför svenska politikens kontroll. I fråga om IT-system och uppbyggda nät för den fysiska distributionen förslår utredaren att de mindre företagen skall få tillgång till dessa så kallade "nödvändiga faciliteter" på som det heter "marknadsmässiga villkor." Förutom att det är svårt att förstå vad som menas med marknadsmässiga villkor i detta fall, görs det aldrig klart, varför ett företag eller ett nätverk av företag skall tvingas på en marknad utbjuda de transaktionsspecifika resurser det byggt upp, och om detta är juridiskt och praktiskt möjligt.

Metodik

Utredningen har inte genomfört några egna empiriska undersökningar, utan litat till sekundärkällor. En kritisk hållning till dessa, till exempel genom en diskussion av resultatens relevans och reliabilitet, demonstreras inte. Det material som redovisas, till exempel i form av tabeller, är, antagligen på grund av detta, inte heller alltid anpassat till att belysa frågeställningarna. (Ett exempel är Tabell 8. Olika butikstypers andel av dagligvaruhandeln i USA 1980 och 1992, s. 183).

Analys och slutsatser

Utredaren har sammanbragt ett omfattande material, men inte lyckats utnyttja det i en djup analys av eventuella brister i konkurrensen på den svenska livsmedelshandeln, i vari dessa brister består, i av hur stor del av den eventuellt bristfälliga konkurrensen som kan förklaras av struktur och agerande hos de existerande företagen inom handeln, vilka och hur stora inträdeshindren är och vad som kan

och bör förbättras via offentliga ingripanden. Eventuella inträdeshinder behöver ju inte endast bestå i sådana som förorsakas av av företagen, eller ens av företagen inom en viss del av kedjan från produktion till distribution. Hinder kan skapas genom offentliga ingripanden av olika slag. Detta konstateras i det kapitel som behandlar utredningens utgångspunkter, men man väljer att avstå från att tränga djupare in i problematiken. "Det finns en rad konkurrensproblem inom livsmedelsområdet, vilka är mer eller mindre allmänt erkända. Den gemensamma jordbrukspolitiken skapar flertalet av dessa genom protektionism och produktionskvoter. Dessutom finns en rad förhållanden inom förädlingsindustri, parti- och detaljhandel som indikerar förekomsten av konkurrensbegränsningar som t.ex. hög koncentration och få företag på varje marknad. Det ingår inte i utredningens uppdrag att försöka mäta omfattningen av dessa konkurrensbegränsningar." (s. 144). De genomgångar av politiska program och de ingripanden som gjorts från det offentligas sida i övrigt i utredningen, när det gäller produktion, förädling och handel med livsmedel, tyder på att hindren för etablering och konkurrens genom import i mångt och mycket kan härledas från offentligt agerande på nationell och övernationell nivå. Många av hindren för konkurrens tycks också emanera från leden före handeln. (Men för att med säkerhet kunna hävda en dylik ståndpunkt krävs ytterligare analys).

Man har i utredningen tagit fasta på att de etablerade företagen ofta har ett övertag över företag som vill etablera sig på en viss marknad. Det är dessa så kallade "ekonomiska" hinder man inriktar sig på. Sådana hinder kan bestå i inarbetade varumärken, skalfördelar i produktion och distribution och andra kostnadsfördelar. I en marknadsekonomi växer sig de företag som visar sig bäst förena produktivitet med innovativitet större än de som inte har samma duglighet. Det lämpliga i att statsmakterna ingriper sådana processer och på vilket sätt ingripanden i så fall skulle ske för att hindra företag från att arbeta in varumärken eller utnyttja stordriftsfördelar och andra kostnadsfördelar som kan följer av en tidig etablering på en viss marknad för att växa, diskuteras dock inte närmare. I kon-

kurrenslagstiftningen är det inte dominans genom storlek som brännmärks, utan endast om denna position utnyttjas på ett otillbörligt sätt.

Ett av de vapen som statsmakterna kan använda är för att förbättra konkurrensen utgörs av lagstiftningen om konkurrens. Den nya konkurrenslagstiftningen hade funnits i omkring två år innan utredningens granskning av dess utfall gjordes. Den svenska konkurrenslagstiftningen diskuteras i utredningen i relation till andra lagrum, svenska och EU-rättsliga. Jag saknar kompetens att bedöma om de slutsatser som dras är riktiga eller inte. Utredningens juridiske expert hävdar dock i ett särskilt yttrande att innebörden i nuvarande lagstiftning inte analyserats tillräckligt för att ge underlag för ställningstaganden om det nuvarande regelverket är tillräckligt eller ej. En särskild utredare med uppdrag att följa upp konkurrenslagstiftningen hade dessutom redan tillkallats, när den aktuella utredningen startade, varför en del av mödan kunde ha sparats.

Utredningen kritiserar också konkurrensverket för att inte ha gjort tillräckligt många ingripanden på eget initiativ. Huruvida detta beror på resursbrist, brist på intresse för det specifika området eller på att förhållandena inte krävt ingripanden belyses dock inte.

Överhuvudtaget är många av de slutsatser som framförs dåligt empiriskt underbyggda. De resonemang som förs kring de deskriptiva avsnitten i texten, ger inte tillräcklig analytisk underbyggnad för de slutsatser och rekommendationer som ges.

Som tidigare nämnts har man koncentrerat sig på faktaredovisning och inte på analys av insamlade fakta. Analytisk skärpa saknas, när det gäller diskussionen av konkurrensbrister, eventuella etableringshinder och handelns roll när det gäller eventuella negativa effekter i olika avseenden. Vad som från myndighetshåll skulle kunna göras åt eventuella brister i konkurrensen blir därmed inte heller ordentligt belyst.

Kostnadseffektivitet

Den särskilde utredaren utsågs i januari 1996. Betänkandet trycktes i oktober samma år. Till sin hjälp har utredaren haft flera sakkunniga och experter, vars sakkunskap han dock, att döma av de särskilda yttranden som inkommit, inte utnyttjat speciellt väl. Egna empiriska undersökningar har inte genomförts. Särskilda rapporter från konkurrensverket och statskontoret har emellertid beställts. Samråd med olika parter har hållits. Studieresor har företagits till Danmark, Frankrike, Storbritannien och USA. Med tanke på den kritik jag riktat mot utredningens uppläggning och genomförande, måste om-dömet om kostnadseffektiviteten också bli negativt – medlen och mödorna kunde ha använts bättre.

Objektivitet

I det inledande kapitlet sägs det att det är viktigt att anlägga konsumentens perspektiv på konkurrensfrågorna. (s. 7). Detta fordrar att man har ett visst mått av kunskaper om konsumenter, i synnerhet då deras situation och agerande när det gäller inköp av dagligvaror. De kunskaper om konsumenter som utredaren demonstrerar förefaller bristfälliga: "Den butik som ligger närmast hemmet blir med största sannolikhet den butik han är trogen, inte bara för att den är den närmsta, utan även för att han har sina pengar i det block butiken tillhör. Några mer omfattande köp hos andra blocks butiker eller hos fristående handlare torde det därför inte bli fråga om." (s. 121). De, visserligen något föråldrade, men empiriskt välgrundade undersökningar som gjorts på området visar att inköpsarbetet, när det gäller dagligvaror, fortfarande är en övervägande kvinnlig angelägenhet. Under vardagarna görs en mycket stor del av inköpen av dagligvaror i samband med förflyttningar för andra ändamål, till exempel resor till och från arbetet. Det är då inte alltid butiken närmast hemmet som väljs, (i de fall det finns mer än en butik). Helgens matinköp görs däremot ofta som särskilda inköpsresor och då väljs i

första hand en butik med stort sortiment, vilken inte heller behöver vara den närmast hemmet. Flertalet dagligvaruinköpare utnyttjar flera butiker än en enda, man har i tämligen stor andel av fallen en butik som ofta besöks och där inköpssumman vid varje tillfälle inte är så stor och en butik som besöks med längre mellanrum, men där man i gengäld spenderar en relativt stor del av veckans inköpssumma per gång. Vad skall i ett sådant fall avses med trohet till en butik?

Det av skrivningarna att det anses vara negativt att ett fåtal företag agerar på en viss marknad. Koncentration leder inte till styrka, hävdas det och argumenteringen riktas då, sägs det, bland annat mot den amerikanske ekonomen J. Schumpeter, som utmålas som en av dem som påstått att koncentration och styrka skulle höra ihop och att företag med stor marknadsstyrka skulle vara bäst skickade att innovera. (Referens saknas). Om utredaren syftar på Joseph Alois Schumpeter var han österrikare, även om han under slutet av sitt liv verkade i Amerika. Hans åsikter refereras felaktigt. Schumpeter ansåg att storföretagen skulle komma att spela en alltmer betydelsefull roll i den moderna ekonomin, medan entreprenörföretagens roll skulle komma att minska, en utveckling som han beklagade, eftersom det personliga ägarengagemanget i företagets väl och ve skulle försvinna i ett anonymt aktieäggande och företagen ledas av anställda tjänstemän utan personligt engagemang. Med en sådan utveckling av företagandet, skulle också innovationsverksamheten komma att byråkratiseras, med negativa följder i olika avseenden. Schumpeters tankegång påminner mycket om den som senare utvecklades av Galbraith i "Den nya industristaten".

Den terminologi som används inger inte förtroende för utredarens objektivitet, så talas till exempel om "utslagning" av små butiker, vilket "antas" bero på kedjornas starkare ställning. Utslagning är ett ord med negativa konnotationer. Bakom den minskning i antalet småbutiker som faktiskt ägt rum ligger det faktum att de inte kunnat drivas lönsamt – allt för många konsumenter har föredragit att göra all för stor del av sina inköp annorstädes. Att kedjorna lastas för detta är svårbegripligt – menar man att den ensamme handla-

ren skulle nöja sig med lägre krav på kapitalavkastning eller lägre ersättning till dem som arbetar i butiken än kedjan?

Finansiering av utredningens förslag

Det är endast förslaget att ge ökat stöd till små och medelstora företag som kommer att förorsaka kostnader. Övriga förslag kan genomföras genom omprioriteringar inom nuvarande statsfinansiella ramar, hävdar man.

Slutkommentar

Utredningen har inte, enligt min mening, uppfyllt de krav som formulerades i direktiven. Man har ägnat mycket arbete åt perifera frågor och inte penetrerat huvudfrågeställningarna tillräckligt djupt. Kompetensen hos de experter som stått till förfogande har inte utnyttjats väl.

Språkligt sett förekommer också brister. Upprepningar och ofullständiga meningar är vanliga. ("En vanlig effekt av överkapacitet." s. 151). Man har heller inte vinnlagt sig att kontrollera stavningen – det finns faktiskt dataprogram som klarar den saken – och avstavningar. "uppträder", s. 151, "produktutveckling", s. 153).

1.3.11 Arbetstid – längd, förläggning och inflytande (SOU 1996:145)

Bedömning 1

Utredningens syfte är att analysera de långsiktiga konsekvenserna av alternativa arbetstidsförkortningar, att undersöka på vilket sätt flexibla arbetstidsregler kan införas i svensk lagstiftning samt att utreda konsekvenserna av EG:s arbetstidsdirektiv för det svenska regelsystemet på arbetstidsområdet. I direktiven har de långsiktiga konsekvenserna av arbetstidsförkortningar specificerats som effekter på produktionen, produktiviteten, sysselsättningen, konkurrenskraften, arbetets organisation och välfärden. I utredningen har man dock begränsat sig till att huvudsakligen analysera effekter på sysselsättningen. Jag tycker detta är en rimlig avgränsning. Diskussionen i den allmänna debatten om en eventuell arbetstidsförkortnings effekter har till stor del handlat om sysselsättningen och en uttömmande redogörelse för övriga effekter hade krävt en betydligt mer omfattande utredningsinsats.

Man har kartlagt tidigare svenska och utländska utredningar och forskningsrapporter. Forskningsresultaten har sammanställts i sju bilagor, författade av svenska forskare inom olika områden.

Utredningen innehåller en mängd data om svenska och internationella arbetstidsmönster. Uppgifterna bygger i huvudsak på nationella arbetskraftsundersökningar och endast i liten utsträckning på s.k. tidsanvändningsstudier. Det finns för- och nackdelar med båda metoderna. Trots de jämförbarhetsproblem som finns skulle det ha varit intressant om man gjort ett mer djuplodande försök att analysera och diskutera utvecklingen av de svenska arbetstidsmönstren med hjälp av båda metoderna. En utredning av detta slag är enligt min mening rätta platsen för att bena ut just sådana frågeställningar.

De teoretiska studierna om effekterna av arbetstidsförkortningar visar att höga fasta kostnader för arbetskraft bidrar till att minska antalet nyrekryteringar när arbetskraftsefterfrågan ökar. Trots att de fasta kostnaderna således är centrala i den teoretiska analysen saknas uppskattningar av deras praktiska betydelse helt och hållet i utredningen, vilket är en allvarlig brist.

Mitt intryck av de forskningsområden jag är bekant med, är att man inkluderat de väsentligaste studierna och gjort en korrekt redovisning av resultaten. En besvärligare fråga är hur olika studier skall bedömas. Ett problem i sammanhanget är att underlagsmaterialet är av mycket skiftande kvalitet. Det visade sig t.ex. att de utvärderingar som gjorts för att undersöka effekterna av enstaka svenska försök med arbetstidsförkortningar inte kunde användas för att besvara utredningens frågeställningar. I en del andra fall är det mer oklart hur studierna skall bedömas. Läsaren lämnas t.ex. utan vägledning när det gäller de analyser som gjorts av arbetstidsförkortningarna i Tyskland. Eftersom det inte framgår hur resultaten erhållits är det svårt att avgöra vilket värde som skall fästas vid dem. Särskilt besvärande blir denna tendens när bl.a. sådana resultat enligt utredningen tas till intäkt för att det "inte kan uteslutas" att en arbetstidsförkortning kan leda till positiva sysselsättningseffekter.

De generella direktiven avseende jämställdhet och EU ägnas stort utrymme i utredningen. Ett genomgående tema är betydelsen av flexibla arbetstider för kvinnor och ett särskilt kapitel ägnas åt konsekvenserna för Sveriges del av EG:s arbetstidsdirektiv.

Ett sammanfattande omdöme är att välfärdsvinsterna av en eventuell arbetstidsförkortning blir relativt väl belysta. Kostnadssidan ignoreras inte, men den borde ha ägnats mer utrymme för att få en bättre balans i utredningen.

Bedömning 2

Slutbetänkandet analyserar två frågeställningar. Den ena frågeställningen är vilken effekt vi kan beräkna att en arbetstidsförkortning skulle leda till. Den andra är hur man kan skapa en ökad arbetstidsflexibilitet på arbetsmarknaden utan att detta leder till för stora negativa effekter och arbetsmiljörisker för de anställda.

I granskningen av betänkandet skall först avsnittet om arbetstidernas längd värderas. Därefter följer en analys av problem i avsnittet om arbetstidens flexibilitet.

Vad gäller avsnittet om arbetstidens längd bör kanske påtalas att framställningen i allmänhet brister i klarhet. Det är oklart hur man skall tolka det siffermaterial som presenteras. Vidare är genomgången av tidigare studier på många punkter inte tillräckligt utförlig. Arbetstidsförkortningar av helt olika art jämförs på ett ibland förvirrande sätt.

I analysen av arbetstidsförkortningar effekter påtalas att vid sidan av att dessa kan ha ett välfärdshöjande effekt för individen, som i och för sig måste vägas mot deras kostnad i form av lägre lön eller uteblivna lönehöjningar, så kan de ha betydelse för sysselsättningen. Frågan som ställs är om arbetstidsförkortningar kan leda till sysselsättningsökningar. I analysen är dock denna fråga inte tillräckligt tydligt ställd. Det preciseras inte vilken form av sysselsättningsökning som avses. Av intresse är ju såväl det totala antalet arbetade timmar, antalet personer som är sysselsatta och antalet personer som är sysselsatta på heltid.

Det som vore intressant att analysera är i vilken grad en arbetstidsförkortning leder till produktivitetshöjningar och i vilken grad till nya arbetstillfällen. För att kunna få en bild av detta krävs att man får veta hur antalet arbetade timmar förändras när arbetstiden förkortas. Givetvis varierar effekten av en arbetstidsförkortning mellan olika branscher och beroende på konjunktursituationen. I betänkandet är det inte möjligt att utläsa effekten överhuvudtaget, eftersom sysselsättningsmättet är oklart. Det verkar som de anser att endast

antalet sysselsatta personer är av intresse, men det är endast en av många viktiga variabler i detta sammanhang.

Vidare diskuteras inte tillräckligt utförligt vad en eventuell sysselsättningsökning skulle leda till. Kommer de som i dag är arbetslösa att passa till de nya arbeten som skulle uppstå efter en generell arbetstidsförkortning eller skulle det uppstå brist på vissa kategorier av arbetskraft med inflationsdrivande flaskhalsar som följd.

Den andra faktorn som är av betydelse är huruvida arbetstiderna efter en förkortning bättre överensstämmer med de tider som de anställda själva skulle valt. I denna del av betänkandet verkar man ta för givet att människor väljer att arbeta kortare tid. Men det är i realiteten alltid en kostnadsfråga. Arbetstidsförkortningar är inte gratis och individen måste alltid göra en avvägning mellan lönens storlek och arbetstidens längd. I analyser av gjorda arbetstidsförkortningar borde man därför på ett tydligare sätt analysera vilka avvägningar olika individer gör mellan ökad fritid och ökad lön. Målet med en arbetstidsförkortning måste ju vara att arbetstiden i större utsträckning skall svara mot önskemålen hos arbetstagarna.

Vad gäller analysen av arbetstidens förläggning och parternas inflytande över denna uppvisas väsentliga brister. Möjligheterna till flexibilitet diskuteras mycket, men det klargörs inte i vilken grad dagens regler lägger hinder i vägen för en ökad flexibilitet i detta avseende. Tvärtom så visar analysen att kollektivavtalen på arbetsmarknaden i mycket hög grad är anpassade till de behov som kan finnas i olika branscher och på olika arbetsplatser. Om man skall lägga förslag till förändrade regler bör man tydligare klargöra vad det är för någon typ av flexibilitet som skulle gynna produktionen och om dagens regler lägger hinder i vägen för en förändring i denna riktning. I den presenterade analysen förblir detta oklart.

Vidare är det uppenbart att en förändrad lagstiftning kan påverka kollektivavtalens utformning genom att maktbalansen förskjuts mellan arbetsgivare och arbetstagare. I och med att kollektivavtalen reglerar arbetstiderna för nästan alla arbetstagare och att arbetstidslagstiftningen endast indirekt har en betydelse för arbetstagarna borde en sådan analys vara viktig. Trots detta diskuteras lagförsla-

gens betydelse för kollektivavtalens utformning inte i detta perspektiv.

Det är oklart om utredningen anser att arbetstidslagstiftningen endast är av skyddskaraktär, om den endast skall skydda arbetstagare att utsättas för hälsorisker i sitt arbete, eller om de är ute efter att förändra maktbalansen mellan arbetstagare och arbetsgivare för att på det sättet i större utsträckning anpassa arbetstidernas förläggning efter produktionens behov.

Om man anser att lagstiftningen har skyddskaraktär borde diskussionen framförallt centreras kring denna problematik och diskussionen om flexibilitet blir en fråga av mindre betydelse. Om man begränsar lagstiftningens ambition till detta borde det få långtgående konsekvenser. För det första kan man då fråga sig om man skall dispositiva lagar, dvs. att man kan kringgå bestämmelserna i kollektivavtalen om det anses vara föranlett av produktionens behov. I utredningen betonas dock vikten av att även fortsättningsvis ha en lagstiftning som bygger på att arbetstiderna för de flesta regleras av kollektivavtal mellan parterna.

Om man i stället anser att syftet med lagförslaget är att öka flexibiliteten borde man diskutera vilka problem som finns i detta avseende, hur dessa kan åtgärdas genom en förändrad lagstiftning, och vilka effekter förslaget har för kollektivavtalen. Det presenteras i utredningen förslag som innebär en maktförskjutning till arbetsgivarens förmån, men det framgår aldrig tydligt om utredningen anser att detta krävs för att öka flexibiliteten eller om förändringarna av lagstiftningen kommer till stånd av andra skäl.

Analysens brister visar sig kanske tydligast vad gäller förslaget om att i stället för att ha ett tak på 40 arbetstimmar i veckan föreslå att man i genomsnitt skall arbeta 40 timmar i veckan under en tioveckorsperiod. Här diskuteras i mycket liten utsträckning skälen till förändringen och vilka effekter det kan få. Det krävs en mycket grundligare analys av hur detta påverkar maktförhållandena mellan arbetsmarknadens parter, hur stora positiva effekter det kan ha för arbetsgivarnas möjlighet att utnyttja arbetskraften mer flexibelt och hur stora negativa effekter det kan ha för arbetstagarna genom att de

i lägre grad kan förutse sina arbetstider och att de i lägre utsträckning kommer att få betalt för övertid. I den analys som nu presenteras saknas en mer utförlig analys av dessa delar vilket gör det omöjligt att bedöma om eventuella positiva effekter väger tyngre än de negativa och om lagförslaget kommer påverka de stora delar av arbetsmarknaden som regleras av kollektivavtal.

Vidare utgår man i texten genomgående från att kollektivavtal har en negativ effekt på den individuella friheten. Som antagande har det klara problem. Även om kollektivt framförhandlande avtal kan medföra vissa begränsningar av den individuella friheten så måste det vägas mot en situation där arbetsgivaren skulle ha ett betydligt mycket större inflytande över arbetstidens förläggning. Avtalens funktion är att lösa tvister mellan arbetsgivaren och arbetstagen. Om parterna är överens, vilket man ofta antar i betänkandet, fyller det en mycket begränsad funktion.

Sammantaget kan sägas att utredningen uppvisar klara brister i framför allt två avseenden. För det första är analysen av effekten av en arbetstidsförkortning bristfälligt utförd. Analyserna är oklara och man behandlar inte på något tillräckligt utförligt sätt om till vilka delar en arbetstidsförkortning kommer leda till produktivitetshöjningar eller till ökad sysselsättning. Man behandlar inte heller i vilken grad en eventuellt ökad sysselsättningsefterfrågan kommer leda till brist på arbetskraft eller till höjda löner. Det andra stora problem som utredningen har är den bristande analysen vad gäller effekterna av förändringarna av arbetstidens förläggning. Det är för det första oklart vilka syften de anser att lagstiftningen har, för det andra vilka problem det finns vad avser flexibilitet och vilka effekter deras förslag kommer att få för arbetsgivare och arbetstagare.

1.3.12 Ansvaret för valutapolitiken (SOU 1997:10)

Bedömning 1

Allmän bedömning

I syfte att skapa rätt förutsättningar för ett eventuellt fullt deltagande i EMU gav regeringen utredaren i uppdrag att föreslå de ändringar i grundlag och andra lagar som vore nödvändiga för att ge regeringen det övergripande ansvaret för valutapolitiken. Som underlag ville regeringen också ha en genomgång av hur ansvaret för valutapolitiken är fördelad mellan regering och centralbank i andra EU-länder. Slutligen fick utredaren också i uppdrag att föreslå regler för hur relationerna mellan regering och Riksbank skall utformas så att risken för konflikter över valutapolitiken minskas i framtiden. Utredaren har på ett i stort tillfredsställande sätt fullföljt dessa direktiv. Den enda väsentliga utvidgning som gjorts är att en relativt ingående diskussion av de nära sambanden mellan valuta- och penningpolitik också diskuteras i utredningen.

Den metod som använts är att jämföra existerande lagar och förordningar med den av regeringen önskade nyordningen i syfte att identifiera vilka regler som måste ändras för att överföra beslut om valutapolitiken till regeringen. Förhållandena i andra EU-länder har också granskats, liksom även de dokument som anger hur anpassningen till EU skall bäst göras. Utredaren har också granskat de svenska förordningar som är av vikt för hur valuta- och penningpolitik skall bäst samordnas.

Dokumentation m.m.

Utredaren har gjort en klar och tillräcklig genomgång av hur tidigare beslut i valutapolitiska frågor i praktiken fattats. Hänvisningar till andra offentliga utredningar samt övrigt relevant källmaterial är gjorda på godtagbart sätt. Utländska förhållanden rapporteras tillräckligt. Beslut och målsättningar i EU redogörs klart och tydligt. I stort är bakgrund, viktiga data och metod redogjorda för på alldeles adekvat nivå. Den valda metoden är rätt och riktig, samt ordentligt genomförd.

Speciellt lovvärd är utredarens klara genomgång av de överväganden och förslag som han framställer. Detta ger en logisk ram för rekommendationerna och det är lätt för läsaren att göra egna bedömningar om kvaliteten på resonemanget.

Den enda väsentliga bristen i utredningen framkommer i diskussionen om relationerna mellan valuta- och penningpolitik. Diskussionen är relativt nyanserad och ingående, men har ändå som påpekas nedan missat den väsentliga frågan om hur valutapolitiska beslut kan ändra marknadernas förväntningar om stabiliteten på den framtida penningpolitiken. Detta är en viktig med inte kritisk miss.

Slutsatserna

Slutsatserna i utredningen är väl underbyggda, men undantag för den miss som ovan nämnts. Utredningen ger klara förslag om vilka lagar och förordningar som skall ändras för att besvara regeringens uppdrag. Dessa förslag är gjorda på grundval av utredarens starka övertygelse att det inte är tillräckligt med endast institutionella regler för att skapa god koordination mellan valuta- och penningpolitik. Hans uppfattning att det alltid kommer att krävas direkt kontakt på det personliga planet mellan beslutsfattare på de valuta, penning- och finanspolitiska ansvarsområdena är teoretiskt och praktiskt välgrundad. I praktiken har historiskt sett sådan kommunikation ägt rum på ett godtagbart sätt i det svenska systemet och utredaren har

strävat efter att föreslå lagändringar som i fortsättningen skall stödja snarare än förhindra fortsatt goda förhållanden mellan regering och Riksbank.

Speciellt lovvärt är att utredaren framlagt den avvikande meningen som en tillkallad sakkunnig (Staffan Viotti) framlade. Viotti tar upp just den nyanserade frågan om vissa möjliga samband mellan valuta- och penningpolitik som utredaren inte tillräckligt diskuterade i sin genomgång av dessa förhållanden. Viotti diskuterar ett tänkbart fall där regeringen ändrar valutapolitiken på ett sådant sätt att ökad inflationstakt är ofrånkomlig. Detta är av vikt därför att utredarens förslag innebär att penningpolitiken, som syftar till prisstabilitet, i princip skall vara överställd valutapolitiken, som syftar till stabil betalningsbalans.

Problemet uppstår därav att utredarens förslag innebär att regeringen kan, efter samråd med Riksbanken, avgöra om vissa beslut beträffande penningpolitiken skall underställas valutapolitiska mål. Viotti påpekar att detta formellt betyder att ansvaret för penningpolitiken i sista hand ligger hos regeringen, i motsats till vad utredarens föreslagna lagordningen klart säger. Detta är en saklig kommentar som inte kan förbises. Viotti har rätt i att om en konflikt skulle uppstå mellan regering och Riksdag om penningpolitiken kan utredarens föreslagna lagtext ge regeringen överhanden i att fatta penningpolitiska beslut. Utredaren var medveten om denna tolkning, men ansåg det inte rimligt att ge en myndighet makt att åsidosätta regeringsbeslut.

Betydelsen av Viottis avvikande mening kan endast utvärderas mot bakgrund av den nationalekonomiska teorien beträffande penningpolitikens möjligheter att influera realinkomstens utveckling på kort och lång sikt. Den accepterade teorien säger att reala faktorer, dvs. inte penningpolitiken, bestämmer den långsiktiga utvecklingen, medan penningpolitiken kan influera kortsiktiga förhållanden. Detta är utredaren och Viotti överens om. Båda hänvisar till den s.k. Phillips-kurvan som sammanfattar denna teori. Innebörden är att det är möjligt för den som har ansvar för penningpolitiken att på kort sikt

öka inflationstakten för att minska arbetslösheten och därmed öka realinkomsten.

Viotti påpekar dock att detta resonemang antar att Phillips-kurvan är stabil och inte skiftas upp och ned. Nyare forskningsresultat som inkluderat insikterna från en diskussion av s.k. *rational expectations* visar att det inte är rimligt att anta stabilitet i Phillips-kurvan. Innebörden av detta är att en regering som tillfälligt vill använda penningpolitiken för att öka tillväxten eller minska arbetslösheten på kort sikt tvingas betala för detta genom högre nominalräntor och minskade kapitalinvesteringar därför att den ökade men tidigare oförutsedda inflationen nu kommer att byggas in i investerarens förväntningar om framtida politik. Detta skiftar alltså Phillips-kurvan och gör att de framtida möjligheterna att använda inflation för att minska arbetslösheten minskas. Detta utgör starka teoretiska argument för att så mycket som möjligt minska regeringens makt att ta kontroll över penningpolitiken. Teorien är en sak, empiri och praktik en annan. Även om Viotti har rätt i princip måste man fråga sig hur viktiga hans insikter är i praktiken. Är de tillräckligt viktiga för att, som Viotti föreslår, begränsa ännu mer regeringens makt över penningpolitiken? Eller är de endast av sådan lägre vikt att det är tillräckligt, som utredaren föreslår, att kräva att regeringen skall samråda med Riksbanken innan beslut fattas men att ingen demokratiskt tillsatt regering kan underställas en myndighets beslut? Frågan skulle kunna besvaras med hänvisning till historiska förhållanden. Viotti är helt klart av den meningen att svenska regeringar i det förflutna använt sig av kortsiktig inflationspolitik för att minska arbetslösheten och att detta på sikt gjort det mycket svårare för den totala ekonomiska politiken att nå annars realistiska tillväxtmål. Min egen uppfattning är att Viottis resonemang är övertygande och att utredaren inte lagt tillräcklig vikt på Viottis förslag. Men det skall omedelbart påpekas att detta är endast personliga omdömen som är mycket svåra att bevisa eller avvisa med empiriska data.

I avsaknad av empirisk grundlag borde följande logik vara avgörande. Om utredaren har rätt och regeringen endast mycket sällan kan förutses komma att ta kontroll över penningpolitiken så vore

kostnaden för Viottis lösning mycket liten i det att Riksbanken endast mycket sällan skulle kunna vägra att fullfölja en order från regeringen. Men om Viotti har rätt i att en regerings benägenhet att föra en kortsiktig penningpolitik kan ha väsentliga långsiktiga kostnader för tillväxten så vore vinsten från Viottis lösning potentiellt mycket stor. Därför borde slutsatsen vara att ett förslag som har liten kostnad men potentiell stor vinst borde accepteras. Utredaren borde därför ha ändrat sina egna förslag om lagändringar i enlighet med Viottis förslag.

Kostnadseffektivitet

Denna utredning gjordes på ungefär sex månader och måste anses som mycket kostnadseffektiv.

Objektivitet

Jag har ovan kommenterat beträffande kvaliteten på utredningen och dess objektivitet. Båda är utmärkta och utgör exempel på vad man borde ha rätt att förvänta sig av dylika uppdrag.

Generella direktiv

Utredaren har besvarat alla frågor regeringen ställt på ett klart tillfredsställande sätt med hänvisning till alla relevanta direktiv och förhållanden.

Sammanfattande bedömning och ytterligare kommentarer

Min sammanfattande bedömning är att detta är en högkvalitativ utredning vars enda väsentliga brist ligger i att de avvikande uppfattningarna som framställts av Viotti inte tillräckligt beaktats i förslagen. Därför är det troligt att utredningen inte riktigt löst problemet med hur valuta- och penningpolitik skall samordnas. Det är således troligt att frågan kommer att tvingas behandlas igen någon gång i framtiden. Min rekommendation är att Staffan Viotti då tillsätts som särskild utredare.

Bedömning 2

Allmän bedömning

Av direktiven till utredningen framgår bl.a. följande: Utredaren skall:

- föreslå de grundlagsändringar och övriga lagändringar som krävs för att ge regeringen ansvaret för övergripande valutapolitiska beslut,
- kartlägga hur det nationella ansvaret för valutapolitiska frågor i detalj är fördelat mellan regeringen och centralbanken i andra EU-länder och hur relationerna mellan regering och centralbank är utformade i dessa länder i valutapolitiska frågor samt
- föreslå hur relationerna mellan regeringen och Riksbanken bör utformas när det gäller valutapolitiken och lämna förslag i syfte att minska risken för en målkonflikt mellan penning- och valutapolitiken.

Det ankommer alltså *inte* på utredningen att ta ställning till huruvida det formella ansvaret för den övergripande valutapolitiken skall ligga på regeringen eller på riksbanken. Med hjälp av studier om

förhållandena i andra EU-länder och om beslutsprocessen inom EU skall utredningen i stället lägga förslag om vilken arbetsfördelning som skall råda mellan regeringen och riksbanken i valutapolitiska frågor. Det är alltså inte heller meningen att regeringen skall ta över hela ansvaret för samtliga valutapolitiska frågor. I direktiven nämns att utgångspunkten skall vara att riksbanken fortfarande skall ha det dagliga operativa ansvaret samt svara för verkställandet av valutapolitiken och kvarstå som förbindelseorgan i samarbetet med Internationella valutafonden och Bank for International Settlements.

Det finns således enligt direktiven mer övergripande valutapolitiska beslut såsom växelkursregim och valutasamarbete med andra länder vilka bör åvila regeringen till skillnad från mer operativa och verkställande uppgifter å den andra sidan vilka bör åvila riksbanken. Men det ankommer alltså på utredningen att föreslå hur gränsdragningen mellan riksbanken och regeringen mer i detalj skall utformas.

Men för att man riktigt skall förstå utredningsuppdragets problematik måste några ord sägas om sambandet mellan penningpolitik och valutapolitik och hur ansvaret för dessa frågor är organiserat. Enligt den gängse ekonomiska filosofin av i dag befrämjas en stabil prisutveckling, dvs. bekämpandet av inflation, bäst genom att ansvaret för penningpolitiken åvilar en centralbank som kan agera tämligen oberoende från regeringsmakten. Även om det alltid är regeringen som har det övergripande ansvaret för den ekonomiska politiken i ett land anser många ekonomer att ju starkare ställning centralbanken har visavi regeringen desto trovärdigare blir penningpolitiken, med låg inflation som följd. När det gäller valutapolitiken brukar det anses vara av underordnad betydelse i förhållande till penningpolitiken men å andra sidan kan valutapolitiska beslut ha en stor betydelse för prisutvecklingen i ett land. Det kan alltså uppstå olika typer av konflikter mellan regering och centralbank rörande den ekonomiska politiken beroende på vem som har ansvaret för vad. Den penningpolitik som bedrivs av en centralbank kan t.ex. hamna i konflikt med den ekonomiska politik i övrigt som en regering önskar bedriva. Å andra sidan kan naturligtvis inte en centralbank i längden upprätthålla en egen penningpolitisk målsättning,

motsatt regeringen, eftersom regeringen även kan påverka prisnivån och prisutvecklingen med andra medel än de rent penningpolitiska. Ett sådant medel skulle kunna vara valutapolitiken för den händelse att regeringen har det avgörande ansvaret för dessa frågor. En motsättning skulle alltså kunna uppstå mellan riksbankens penningpolitik och regeringens valutapolitik. Kort sagt, alldeles oavsett hur oberoende en centralbank är av sin regering leder de ekonomiska sambanden till att någon typ av samordning och/eller samarbete måste komma till stånd mellan regering och centralbank om den ekonomiska politiken skall fungera väl. I praktiken innebär detta att, trots att direktiven ger sken av en mer teknisk och administrativ problematik, handlar utredningsuppdraget egentligen om vem som är den lämpligaste huvudmannen för den övergripande valutapolitiken  regeringen eller riksbanken. Vad det hela rör sig om är således hur riksbankens och regeringens inflytande skall balanseras emot varandra i den ekonomiska politiken och särskilt då i de valutapolitiska frågorna, vilket också utredningsmannen tillstår i början av betänkandet.

En stor del av betänkandet handlar därför om att redovisa olika argument för och emot att regeringen ges det övergripande ansvaret för valutapolitiken, en fråga som i och för sig borde varit avgjort på förhand genom skrivningarna i direktiven.

Utredningen, en s.k. enmansutredning biträtt förutom av ett sekretariat också av en sakkunnig och två experter, anser att det formella ansvaret för valutapolitiken borde överföras från riksbanken till regeringen även om det betonas att ett nära samarbete och samråd alltid bör ske på detta område mellan regering och riksbank. Det förslag till ansvarsfördelning mellan regering och riksbank som utredningsmannen lagt syftar också till att befrämja ett nära samarbete mellan regeringen och riksbanken. Vad som föreslås är alltså en omvänd ordning mot vad som rått tidigare, dvs. när riksbanken hade det formella ansvaret för valutapolitiken men inför viktigare beslut, enligt sin instruktion, hade att samråda med regeringen. I förslaget till den nya lagstiftningen på området ges dock inte riksbanken en särskilt stark position i förhållande till regeringen. Riksbanken får visserligen initiativrätt och samrådsrätt i valutapolitiska frågor men

för den händelse att regeringen fattar beslut som äventyrar målet för penningpolitiken kan riksbanken endast försvara sin position, utan hinder av sekretesslagen, genom att offentliggöra det yttrande som riksbanken avgivit till regeringen.

Till stöd för sin slutsats (dvs. de metoder som använts) har utredningsmannen dels granskat hur tidigare beslut i valutafrågor har fattats i Sverige, dels jämfört den svenska ordningen med vad som gäller i andra europeiska länder. Av betydelse för slutsatserna har även varit analysen av den beslutsordning i valutafrågor som nu gäller och inte minst som förväntas gälla inom EU till följd av valutaunionens slutliga inrättande.

Utredningsmannen presenterar således i huvudsak tre argument varför det formella ansvaret för valutapolitiken skall överföras från riksbanken till regeringen. För det första visar studier av tidigare större valutapolitiska beslut att det de facto varit regeringen och inte riksbanken som varit den reella beslutsfattaren. Vad som föreslås är alltså enligt utredningsmannen endast en anpassning till den praxis som redan råder. För det andra visar jämförande studier med andra länder att i de allra flesta fall är det regeringen som har det formella huvudansvaret för valutapolitiken och inte centralbanken. Men de jämförande studierna visar också att det i samtliga länder förekommer någon typ av samordning mellan centralbanken och regeringen. Det är därför angeläget enligt utredningsmannen att en liknande ordning också införs i Sverige, för att undvika att osäkerhet uppstår i vår omgivning om vem som är den reelle beslutsfattaren i viktigare valutafrågor. För det tredje visade granskningen av EU:s beslutsordning att länderna i valutafrågor främst representeras av sina finansministrar, vilket också anses tala för att regeringen bör ha det övergripande ansvaret för valutapolitiken.

Det kan också nämnas att en svårighet som utredningen har haft att arbeta med är att det vid utredningstillfället inte var känt hur Sverige skulle komma att ställa sig till den tredje fasen av den europeiska valutaunionen. Utredningsmannen tvingas därför att föra olika alternativa resonemang om Sveriges framtida roll inom EU.

En intressant omständighet med denna utredning är att den sakkunnige i utredningen, en rådgivare till riksbanken, i ett särskilt yttrande går emot utredningsmannens förslag om att överföra det formella ansvaret till regeringen. Han anser i stället att regeringen och riksbanken bör ges ett delat ansvar för valutapolitiken, vilket enligt den sakkunnige är ett förslag som är förenligt med direktiven, och som inte på samma sätt som det lagda förslaget riskerade att äventyra riksbankens ställning som försvarare av penningpolitiken.

Allmänt sett kan man konstatera att även om direktiven ger möjlighet för utredningsmannen att hamna i en annan slutsats än den som ovan relaterats finns ändå ganska tydliga skrivningar i direktiven som pekar mot en lösning som den som utredningsmannen förordar. I direktiven föreskrivs också delvis de metoder som skall användas ² jämförelser med andra länder och EU-sambandet ² vilka båda också styr utredningen i en bestämd riktning.

Dokumentation m.m.

Av utredningen framgår att frågan om ansvaret för valutapolitiken tidigare har behandlats av åtminstone två utredningar ² riksbanksutredningen och EMU-utredningen vilka båda förordar att riksbanken skall ha fortsatt ansvar för den övergripande valutapolitiken. En något kortfattad, särskilt för EMU-utredningen, men klar och redig beskrivning görs av vad dessa föregångare har kommit fram till.

Data

Det material som används bygger i första hand på granskningen av riksbanksfullmäktiges protokoll, lagar och förordningar i Sverige och andra länder samt på ett antal intervjuer med i huvudsak tjänstemän och politiker och enstaka forskare i Sverige samt intervjuer med tjänstemän i andra länder.

Materialet om de utländska förhållandena har samlats in dels genom eget intervjuarbete och studier av skrifter, dels med hjälp av

svenska ambassader. Till utredningens fördel bör därför nämnas att man inte har nöjt sig med att endast samla in mera officiella (konstitutionella) uppgifter om förhållandena i andra länder utan man har också försökt, via intervjuer, att komma åt de reella. Men från en vetenskaplig synpunkt är det naturligtvis något betänkligt att olika materialinsamlingstekniker använts för olika länder vilket också märks i texten. En del länder ges en mer fyllig beskrivning än andra. Det är inte heller särskilt omfattande redogörelser som ges av varje land och någon referens till vetenskapliga arbeten som stöd för de beskrivningar som görs ges inte heller. Beskrivningen av varje land grundar sig i stället på officiell dokumentation (lagar och förordningar) och i vissa fall på intervjuer.

Metod

De metoder som använts är delvis givna av direktiven om en internationell jämförelse, samt en granskning av EU:s organisering och regelverk. Men utredningen har även valt att närmare syna valutapolitiska beslut i Sverige (växelkursjusteringar och förändringar i växelkurssystemet) under perioden 1970–1996. Denna del av undersökningen bygger främst på informationer som inhämtats via intervjuer med berörda personer (tjänstemän och politiker) samt av studier av riksbanksfullmäktiges protokoll och regeringens pressmeddelanden. Det kan återigen sägas till utredningens fördel att den försöker komma bakom de mer formella och officiella beskrivningarna av de beslutsprocesser som studeras. Men på andra sidan sker ingen ordentlig prövning av hur de muntliga källornas uppgifter har insamlats och hanterats. Det är inte heller särskilt djuplodande eller ingående beskrivningar som görs av de olika beslutsprocesserna. Intressant är dock att notera att utredningen genom sin historiska metod kommer till, vad det verkar, en annan slutsats än riksbanksutredningen beträffande var huvudansvaret i realiteten har legat i valutapolitiska frågor. Riksbanksutredningen ansåg att det inte ens i praktiken var korrekt att uppfatta förhållandena så att det var regeringen som hade huvudansvaret vid devalveringar och revalveringar

medan denna utredning som redan nämnts tycks anse det motsatta, dvs. att regeringen i praktiken varit den reella beslutsfattaren vid samtliga större valutapolitiska beslut. Till saken hör dock att denna historiska studie av tidigare övergripande valutapolitiska beslut endast granskar en begränsad del av den beslutsprocess som lett fram till besluten  fokus ligger främst på slutskedet.

Vad man dessutom kanske hade väntat sig, givet utredningens direktiv, var en granskning av om, och i så fall hur, ansvarsfördelningen mellan regering och centralbank påverkar trovärdigheten i den ekonomiska politik som ett land för. En mer fördjupad analys av endast ett par länder men med olika ansvarsfördelningar mellan centralbank och regeringen hade här kanske givit ett mer intressant underlag till utredningens slutsatser än vad som nu är fallet när samtliga EU-länder granskas på ett tämligen ytligt plan och utan direkt koppling till huruvida den organisation som råder i dessa länder har någon påverkan på trovärdigheten för den ekonomiska politiken.

Slutsatser

De slutsatser som utredningen kommer fram till är på ett sätt rimliga, dvs. de är möjliga att dra givet det material som framtagits. Men å andra sidan är även den sakkunniges slutsatser som han redovisar i ett särskilt yttrande också möjliga att dra. Den springande punkten här är att utredningsmannen inte lyckas visa på något samband mellan hur ansvaret för valutapolitiken är organiserad med trovärdigheten för nämnda politik. Hans undersökning av tidigare svenska beslut i valutapolitiska frågor visar visserligen att regeringen har varit den reella beslutsfattaren men också att ordningen med riksbanken som den formella beslutsfattaren, inte medfört några avsevärda problem. Det presenteras med andra ord inga starka empiriska bevis, i utredningen, för att en ordning med en regering som den formella beslutsfattaren i valutapolitiska frågor ger större trovärdighet för den svenska valutapolitiken än den med riksbanken som an-

svarigt organ [☞] detta trots att en omvänd ordning råder i andra länder.

Det som i stället blir de främst argumenten för utredningsmannen med en ordning som ger regeringen i formellt och reellt hänseende en stark ställning gentemot riksbanken är den beslutsordning som råder inom EU där finansministern ofta är den centrala svenska representeranten vid större valutapolitiska beslut.

Kostnadseffektivitet

Det är svårt att säga att denna utredning hade kunnat göras på ett ekonomiskt mer effektivt sätt [☞] de ekonomiska medel som anslagits till utredningen är inte särskilt stora. Men självklart hade de jämförande studierna med fördel kunnat utföras av utländska forskare med bättre förhandskunskaper om de studerade länderna vilket förmodligen hade resulterat i en mer fördjupad kunskap om sambandet mellan ansvarsfördelningen mellan centralbank och regeringen och trovärdigheten i den förda valuta- och penningpolitiken. Kostnaden för att genomföra riktiga och djuplodande jämförande studier, särskilt om utländska forskare skall anlitas är dock ganska hög, varför denna uppläggning av utredningen troligen krävt en högre kostnadsram än vad som här har erbjudits.

Objektivitet

Utredningsmannen förefaller att på ett godtagbart sätt ha hållit i sär och tydligt redovisat sina egna bedömningar, när sådana har förekommit, och skilt dessa från vad som är mera logiska slutsatser av det material som redovisas. Hans resonemang och slutsatser är genomgående balanserade och resonerande till sin karaktär.

Generella direktiv

De generella direktiven har över huvud taget inte alls berörts av utredningen. Det står för övrigt ingenstans i direktiven att utredningen i övrigt skall beakta de generella direktiven. Det är dock svårt att se hur de generella direktiven kan ha någon relevans för det område som utredningen haft att analysera.

Sammanfattande bedömning och ytterligare kommentarer

Detta är en utredning i det lilla formatet, små resurser har anslagits och direktiven är ganska klara. Det är därför ofrånkomligt att utredningen ger intryck av att i många stycken vara ett rent beställningssjobb åt regeringen i syfte att samla argument till stöd för ett kommande beslut om att överföra betydande delar av de viktigare besluten inom valutapolitikens område till regeringen. Det som verkar ha varit det reella problemet för regeringen och vad som möjligen därför också är den reella anledningen till att utredningen tillsätts är att tidigare utredningar snarast har velat behålla den gamla ordningen eller i alla fall så långt som möjligt velat ge riksbanken en stark position visavi regeringen. En särskild utredning har därför tillsatts för att insamla argument som visar på behovet av en överföring av ansvaret från riksbanken till regeringen. Detta reella motiv kamoufleras dock delvis bakom behovet av ett förslag om hur ansvarsfördelningen mellan regeringen och riksbank i detalj skall vara utformad i valutapolitiska frågor.

1.3.13 Svenskhemmet Voksenåsens förvaltningsform (SOU 1997:59)

Bedömning 1

Allmän bedömning

Syfte

Utredningen håller sig mycket nära till uppgiften att utreda Svenskhemmet Voksenåsens förvaltningsform och besvara de givna frågorna:

- ☞ Är aktiebolagsformen en bra förvaltningsform givet verksamhetens ideella grundsyfte?
- ☞ Finns det mer ändamålsenliga former från denna utgångspunkt?
- ☞ Är det ändå lämpligt att behålla bolagsformen?

Men varken utredarna eller de som skrivit direktiven verkar inse att det verkligt problematiska ligger i att förverkliga syftet med Voksenåsen givet utgångspunkterna:

- ☞ ekonomisk bärkraft gäller och ingen ökad belastning på statsbudgeten
- ☞ fastigheten skall vara statlig egendom och förvaltas av Statens fastighetsverk.

Om man inte närmare analyserar den senare problematiken är det svårt att säga något vettigt om förvaltningsformen (se vidare nedan).

Metod

Utredningen görs av "väl insatta personer" – ett slags metodval i sig.

De av utredarna använda metoderna är:

- ✎ kontakter (Svenskhemmet Voksenåsen A/S, Voksenåsen Hotell A/S, Svensk–norska samarbetsfonden, Svenska ambassaden i Norge, Statens fastighetsverk, Norges kulturminister etc)
- ✎ studiebesök (Hanaholmen, Lysebu)
- ✎ allmänna resonemang utifrån egen sakkunskap.

Större tydlighet skulle nog ha kunnat åstadkommas om man även sett problemen utifrån och exempelvis placerat in informationen i en mer principiell ram – en intressentmodell, en ekonomisk modell eller liknande.

Dokumentation

Beskrivning verksamhet/problemområde

Historiken 1960 – 1976 beskrivs liksom förhållandena under den nya förvaltningsformen efter 1977.

Problemområdet antyds men blir inte riktigt klart formulerat:

- ✎ Svenska staten, företrädd av kulturdepartementet, är ägare och utser styrelse och representantskap och ger statsbidrag.

Helst skulle svenska staten tydligen vilja att Voksenåsen blir helt ekonomiskt självbärande (inklusive hyresbetalningar) samtidigt som Voksenåsen verkar för att stärka de norsk–svenska förbindelserna.

Överskottet från den professionellt drivna konferensverksamheten skulle kunna bekosta den ideella verksamheten. I den mån överskottet inte räcker handlar det om statsbidrag.

Intäkterna från driftavtal (3,6 miljoner NOK) motsvarar inte ens hyran (4,5 miljoner NOK). Statsbidrag ligger på 7,2 miljoner NOK (siffror för 1995).

– SVAS – styrelse, representantskap, VD som har att svara för förvaltning och verksamhet inklusive den s.k. syftesnära verksamheten.

Styrelsen anser det dubbla ansvaret för ekonomin och den ideella verksamheten besvärande och skulle föredra en annan förvaltningsform t.ex. stiftelse.

Representantskapet har mest ägnat sig åt den ideella verksamheten.

– VHAS – kommersiell drift av hotell och restaurang

Beskrivs inte närmare. Det hade varit intressant med en företags-ekonomisk bedömning av denna verksamhet. På vad slag nivå ligger egentligen de avgifter VHAS betalar till SVAS? Hur ser VHAS avgiftspolitik ut vis à vis SVAS som ju självt köper hotell- och restaurangtjänster av VHAS? Hur stor andel utgör de senare av VHAS totala verksamhet?

Det saknas en analys av de ekonomiska förutsättningar att driva kommersiell konferensverksamhet på Voksenåsen. Går det att tjäna mer pengar på Voksenåsen?

☞ Statens fastighetsverk ☞ kommersiell drift av fastigheten

Beskrivs inte heller närmare. Särskilt hyressättningen hade varit intressant att få analyserad mer i detalj. I värdet av fastigheten Voksenåsen i dag ingår värdet av donationen. Hur stor andel utgör det senare värdet av totala värdet? Vilken nivå ligger det på? I princip är det väl detta som Voksenåsen är tänkt att finansiera sina

"syftesnära verksamheter" med. Om Voksenåsen betalar hyra på "donationsvärdet" så motiverar det ett statsbidrag till verksamheten motsvarande den delen av hyran.

Ligger hyran över eller under marknadsvärdet? Om den ligger på marknadsvärdet måste det väl vara något fel med driftsavtalet.

Man får en bild av det problemområde utredningen har att bearbeta men den är ofullständig.

Data

Fem diagram angående ekonomiska förhållanden 1977 – 1995 (statsbidrag, hyreskostnader, intäkter från driftavtal, avskrivningar, resultat). Som framgick tidigare saknas en hel del på de områden som utredningen inte intresserat sig för.

Metod

Mot den bakgrund som givits resonerar sedan utredningen om förvaltningsformerna.

Enda problemet man ser med aktiebolagsformen är i marknadsföringen. Men det kan undvikas. Man behöver inte marknadsföra sig som AB Voksenåsen. Redan som det är, är vidare Voksenåsen undantagen från mervärdesskatt och man är inte skattepliktig för vinst och förmögenhet.

VD behövs inte heller om aktiekapitalet ej överstiger 1 000 000 NOK och det gör det inte. Det behöver inte heller ökas till eller över den nivån. I stället för VD har man nu en "Generalsekreterare".

Alternativen avfärdas. Regeringens riktlinjer är att om det inte handlar om en myndighet skall förvaltningsformen företrädesvis vara AB eller ideell förening (ej stiftelse). Ideell förening är svårt att tänka sig. Vem skulle bilda den – förutom svenska staten?

Däremot anser utredningen att formerna för förvaltningen kan utvecklas

☞ Representantskapet kan avskaffas. Kontaktorgan kan styrelsen vara.

☞ Dialogen styrelse, ordförande och ägare kan bli bättre.

Det verkar dock inte troligt att dessa förslag i grunden skulle kunna lösa de spänningar som för närvarande råder mellan ideell och kommersiell verksamhet.

Vissa förslag till ändringar av programverksamhet diskuteras också i förbigående

☞ Kontakt- eller idékonferenser kan ordnas för att ge uppslag (billigare och bättre än representantskapet).

☞ Halvdagskonferenser (billigare och bättre än flerdagskonferenser även om man måste arbeta mer med resebidrag).

☞ Konferensavgifterna bör motsvara hotell- och restaurangkostnaderna. Statsbidrag skall i första hand täcka programplanering o.l. Ett begränsat antal kursdeltagare bör efter ansökan få nedsatt avgift.

☞ Svenska och norska föreningar bör uppmuntras (t.ex. genom resebidrag) att använda sig av Voksenåsen.

Dessa senare förslag som i mångt och mycket går ut på att göra den ideella verksamheten billigare blir obegripliga att förstå varför de är med i utredningen. Man har inte motiverat något behov av att spara pengar. Som utredning av möjligheterna att rationalisera verksamheten blir man inte övertygad om att just de förslag som läggs fram är de bästa eller enda tänkbara. I ett vidare utredningssammanhang hade naturligtvis en analys av kostnaderna för den ideella verksamheten och möjligheterna till rationalisering varit befogad och viktig.

Slutsatserna

På ett ytligt plan hänger slutsatserna någorlunda ihop med "analysen". Problemet är att man inte analyserar det som verkligen är problemet och således inte kommer till några slutsatser av mer bestående värde.

Kostnadseffektivitet

Man hade nog behövt tillföra ytterligare kompetens utifrån för att få bättre resultat.

Objektivitet

Ganska klart vad utredaren tycker. Det beskrivs på 16 sidor medan bakgrunden/beskrivningen/analysen bara är på 21 sidor.

Generella direktiv

Det enda generella direktiv som nämns i direktiven för denna utredning är 1994:23. Utredningen nämner i sin tur inget om hur man behandlat vare sig detta eller de andra generella direktiven.

Något av omprövning ligger väl i resonemangen om förändringar i den ideella verksamheten men inga slutsatser dras av vart de skulle kunna leda, t.ex. om statsbidragen skulle kunna minska.

Sammanfattande bedömning och ytterligare kommentarer

Helhetsbedömningen är att det är en ytlig utredning som inte kommer in på de faktorer som vållar de verkliga problemen och hur de skall beskrivas och kunna hanteras. Men utredningen har säkert rätt i att det inte är förvaltningsformen som är problemet.

Bedömning 2

Kommissoriet og undersøgelsen

Kommissoriets indhold

Opgaven er at undersøge den nationalgave, som den norske stat Voksenåsen gav som nationalgave til Sverige som tak for hjælpen under 2. Verdenskrig. Formålet med gaven var at styrke de svensk-norske relationer.

I kommissoriet for undersøgelsen af Svenskhemmet Voksenåsen opstilles følgende spørgsmål som skal besvares:

1. Er aktieselskabet en god forvaltningsform med hensyn til Voksenåsens (ideelle) opgave?
2. Er der andre forvaltningsformer som er mere formålstjenlige set i forhold hertil?
3. I givet fald vurderes om det er hensigtsmæssigt at beholde aktieselskabsformen af praktiske, økonomiske eller andre grunde?
4. Der skal redogøres i undersøgelsen for virksomhedens udvikling og nuværende forvaltningsform. Gennemgangen skal omfatte såvel økonomi, forvaltning som programindhold.
5. Det har særligt interesse at få belyst, hvordan Voksenåsens kontakter med det svenske kultur- og organisationsliv har udviklet sig gennem årene.
6. Fordele og ulemper ved aktieselskabsformen skal vurderes set i forhold til økonomi, effektivitet og programindhold.

7. På baggrund af vurderingen opstilles forslag.

Underspølgelsen stiller følgende krav vedrørende udgangspunktet for underspølgelsen;

- Eventuelle forslag må ikke lede till pgede statsfinansielle udgifter til formålet.
- Ejendommen skal forsat vΦre statslig ejendom of forvaltes af den svenske stats egendomsselskab.
- Voksenåsens karakter af en nationalgave og hermed et fΦlles norsk-svensk anliggende, hvorfor norske synspunkter på virksomhedsformen har stor betydning.

Underspølgelsen vurderet i forhold til kommissoriets krav

Underspølgelsen konkluderer på de enkelte spørgsmål i kommissoriet.

Underspølgelsen vurderer – ligesom Voksenåsens bestyrelse – at aktieselskabsformen set i forhold til Voksenåsens ideelle opgave *ikke* er hensigtsmΦssig isolert betragtet. Aktieselskabets primΦre formål er at skabe økonomisk gevinst til ejerne, hvilet ikke stemmer overens med Voksenåsens formål eller ideelle opgave.

Underspølgelsen påpeger også, at aktieselskabsformen kan skabe en profil, der kan føre till forvirring omkring voksenåsens primΦre formål. Denne forvirring kan dog mindskes ved at fjerne "A/S"-betegnelsen fra navnet, samt ved at Φndre den daglige leders profil/stillingsbetegnelse. Den daglige leder bpr ligeledes tillΦgges en mere kulturel profil.

Hvad angår alternative organisationsformer till aktieselskabsformen, overvejes henholdsvis en fonds- og en foreningsløsning. Underspølgelsen gennemgår her omhyggeligt fordele og ulemper ved de to alternative løsninger. I disse overvejelser inddrages hensyn til økonomi, effektivitet og ideelle opgaver,

Af fordele ved en fondsløsning nævnes, at det vil føre til, dels at Voksenåsens hovedformål vil fremgå tydeligere, dels at det vil være at skabe en klarere profil end aktieselskabsløsningen. Svagheden ved denne løsning vil være, at den kun vil kunne varetage forvaltningen af selve virksomheden, idet forvaltningen af bygningerne, som er den egentlige nationalgave, ligger hos "statens fastighetsverk". Da styrken ved fonde som organisationsform generelt ikke er at være næringsdrivende, konkluderer undersøgelsen, at der ikke findes belæg for at ændre forvaltningsformen fra et aktieselskab til en fond.

Svagheden ved en foreningsløsning er, at det vil være uklart, hvem der skal oprette organisationen, da sådanne som regel oprettes af individer eller organiserede interessegrupper, der ønsker at samarbejde og gennem foreningen deler indflydelse og ansvar. Da den svenske stat er ejer af den faste ejendom og har det endelige økonomiske ansvar for stedet, ville der i tilfælde af stiftelse af en sådan organisation opstå en kraftig ubalance i forholdet til de øvrige foreningsstiftere.

Undersøgelsen vurderer, at aktieselskabsformen er en god forvaltningsform set fra et økonomisk synspunkt, da denne selskabsform implicit giver klare regler for ansvarsfordeling og den økonomiske forvaltning.

Undersøgelsen konkluderer derfor, at aktieselskabsformen bør bevares som forvaltningsform for Voksenåsen, men foreslår, at den nuværende form modificeres noget indenfor de rammer den norske aktieselskabslovgivning åbner mulighed for.

Konklusion

Samlet set giver undersøgelsen fyldestgørende svar på alle de spørgsmål, som er angivet i kommissoriet. Undersøgelsen er gennemgående struktureret i forhold til den i kommissoriet formulerede opgave.

Den dominerende rolle, som kommissoriet spiller, gør det relevant at overveje, om kommissoriet giver det bedste udgangspunkt for at opnå en grundig analyse.

Et kommissorium kan udformes på flere måder. En mulighed er et *konkret* kommissorium med en på forhånd fastlagt ramme og krav for undersøgelsen. En alternativ mulighed er et *bredt* kommissorium, som giver undersøgeren frihedsgrader til selv at formulere – supplere med – relevante problemstillinger i forhold til undersøgelsens genstand.

I undersøgelsen om Voksenåsen har man lagt sig fast på den første mulighed,

Det er vurderingen, at det meget konkrete kommissorium med en på forhånd fastlagt ramme og krav begrænser undersøgelsens dybde og kvalitet. Større frihedsgrader for undersøgeren ville have højnet kvaliteten af undersøgelsen.

Hvis der havde været større frihedsgrader for undersøgeren, ville man med rimelighed kunne have stillet krav om en belysning af spørgsmål som f.eks.:

1. Vurdering af Voksenåsens opgave med at fremme de svensk-norske relationer i lyset af internationaliseringen og globaliseringen?
2. Vurdering af støttetil Voksenåsen, herunder støttens omfang og undersøgelse af det "afkastet" af den svenske stats indsats?
3. Hvis der i givet fald skal ydes støtte til de svensk-norske relationer, har støtten så i dag den rette form? Ville det f.eks. skabe bedre muligheder for at styrke de svensk-norske relationer at udestøtten til konkrete arrangementer uafhængigt af, om det blev afholdt på Voksenåsen eller på en anden institution?
4. Mulighederne for at Voksenåsen bliver økonomisk selvberende?

Fremgangsmåde

Tilgangen til undersøgelsen er kendetegnet ved at være historisk og beskrivende.

Den historiske tilgang må vurderes at være korrekt i en undersøgelse af den type, som analysen af Voksenåsen tilhører. Det kunne have styrket undersøgelsen, hvis den i højere grad havde suppleret den historiske tilgang med et fremtidsorienteret approach, som vedrørte Voksenåsens fremtidige rolle. Det ville have involveret overvejelser over forhold og vilkår, som fremover kan forventes at have indflydelse på Voksenåsens aktiviteter.

Den beskrivende tilgang er ligeledes nødvendig i en undersøgelse af denne type. Men undersøgelsen synes her at forblive i en sådan grad på det rent deskriptive plan, at den mister analytisk kraft.

Der er generelt en analyses opgave at bryde virkeligheden op og genfremskille den på en måde, som giver erkendelsen af den analyserede genstand. Som led heri sker der en adskillelse mellem det overordnede og detaljen. Denne form for analytisk kvalitet rummer undersøgelsen ikke.

En mere analytisk fremfor deskriptiv tilgang ville have skabt større forståelse for de strukturelle sammenhænge omkring Voksenåsen,

For eksempel indgår der ikke i rapporten en gennemgang af strukturen og sammenhænge i Voksenåsens organisation og pengeflow. Løseren af undersøgelsen får hermed ikke formidlet et billede af en organisation og en økonomisk struktur, som er relativt kompleks.

I undersøgelsen har man valgt ikke at sammenligne Voksenåsen med andre lignende institutioner. En komparativ tilgang og benchmarking kunne generelt have styrket undersøgelsen. Det ville have givet et bedre grundlag for at vurdere Voksenåsens performance både kulturelt og økonomisk.

Data og dokumentation

Set i forhold kommissoriets krav må datagrundlaget vurderes at være tillstrækkeligt,

Vurderet ud fra det bredere analytiske udgangspunkt er datagrundlaget spinkelt. for eksempel indgår ikke data om Voksenåsen Hotel A/S o. lign. En relevant oplysning ville være en analyse af driftsudviklingen, deltagerbidrag og de kontraktlige forhold vedrørende Voksenåsen.

Et andet kritisk forhold ved undersøgelsen er, at den indeholder en række udokumenterede udsagn. For eksempel optræder udsagnet ”Voksenåsens styrelse har en hög kompetens inom alla de områden den är satt till att förvalta...”. Der indgår ikke i undersøgelsen dokumentation for, at dette er korrekt.

Konklusion

Det er vurderingen, at undersøgelsen set tilfredsstillende kraverne i kommissoriet. Det kunne have styrket undersøgelsen, hvis kommissoriet havde givet større muligheder for at supplere med en bredere analyse af Voksenåsen,

Fremgangsmåden i undersøgelsen er i vid udstrækning deskriptiv og historisk, og derfor bliver den svag på analytisk kvalitet og fremtidsorientering.

1.3.14 Totalförsvaret och frivilligorganisationerna – uppdrag, stöd och ersättning (SOU 1997:70)

Bedömning 1

Allmän bedömning

Utredningens syfte

Regeringens uppdrag var att ge en utvärdering huruvida nuvarande finansieringssystem för statliga understöd till frivilliga försvarsorganisationer är ändamålsenliga samt att föreslå metoder för att göra prioriteringar mellan organisationerna.

Metod

Utredaren har givit kortfattade beskrivningar av de frivilliga organisationerna. Hon har gått igenom finansieringssystemen på den offentliga sidan och framställt vissa prioriteringsgrunder. I stort föreslås inga väsentliga förändringar på nuvarande system, bl.a. därför att större brister inte kunde identifieras. Dessutom inrättades ett nytt finansieringssystem bara två år innan utredningen tillsattes så utredaren hade det svårt att göra en utvärdering av ett nyligen infört system. Det får väl sägas att utredaren gjort ett hederligt försök att fullfölja regeringens uppdrag. Dock har utredningen inte valt att ta på riktigt allvar frågan om frivilligorganisationernas roll som mobilisörer av allmänhetens önskan att få aktivt delta i verksamheter som stöder totalförsvaret. Det är tydligt att utredaren – trots den retorik som här och där framställs – främst ser frivilligorganisationernas roll som stöd för offentlig verksamhet, speciellt

totalförsvaret. Men regeringen framhöll i sitt uppdrag att dessa organisationer har en speciellt viktig roll att spela i att föra folkförsvarstanken vidare och att det är viktigt att ett tvärsnitt av befolkningen engagerar sig i frivilligverksamheten. Utredningen lägger enligt min åsikt inte tillräcklig vikt vid denna absolut fundamentala aspekt av uppdraget. Den valda metoden synes alltför myndighetscentrerad och leder därför till obalanserade förslag.

Dokumentation

Dokumentation, data och ekonomisk analys

Finansieringsregler för offentligt stöd redogörs. Frivilligorganisationerna beskrivs ytligt. Olika stödformer diskuteras. Myndigheternas roller och målsättningar rapporteras. Kommuner och landstings intressen framställs. Dessa är nödvändiga utgångspunkter. Dock finns det nästan ingenting i materialet som besvarar frågan om frivilligorganisationernas roll för att främja folkförsvaret och inga klara data om deras betydelse för totalförsvaret. Det är en sak att hävda att de är viktiga, men utredningen gör det inte alls klart hur viktiga de är för folket, å ena sidan, och för försvaret, å den andra. Utredaren har inte gjort minsta försök att besvara frågan hur stort stödet bör vara utan endast koncentrerat sig på de byråkratiska reglerna för hur stödet betalas ut och hur det fördelas. Det finns därför ingenting i utredningen som kan hjälpa en läsare med att komma till någon faktaunderbyggd uppfattning om kostnadseffektiviteten på stödet till frivilligorganisationerna.

Slutsatserna

Två slutsatser framstår som mest väsentliga. Den första är att Förordningen om frivillig försvarsverksamhet (1994:524) inte skall förändras för närvarande, av anledningar som ovan redovisats. Den

andra är att de myndigheter som skall utdela anslag till frivilligorganisationer bör göra det lättare för de frivilliga samfunden att få medlen utbetalade. Regeringens önskan om mål- och resultatstyrning har lett myndigheter till att kräva alltför detaljerade kostnadsredovisningar från de frivilliga och utredningen föreslår att myndigheterna bör vara litet mer förstående för skillnaderna mellan offentlig och frivillig verksamhet. Det är väl mycket vettigt i och för sig.

Men man måste ändå fråga sig varför mål- och resultatstyrning har med saken att göra alls. Att regeringen och utredaren tvingas diskutera dessa frågor pekar på en viktig schizofreni i underlag och målsättning för det offentliga stödet av frivilliga organisationer. Om det väsentliga målet är att ge möjligheter för människor att av egen vilja och generösa hjärtan ge stöd åt offentlig verksamhet så borde resultatstyrning innebära att det offentliga stödet skall inriktas på att öka medlemskapet i alla frivilliga totalförsvarsföreningar så mycket som möjligt. Det stöd de då skulle ge de offentliga organisationerna som har det primära ansvaret för totalförsvaret är då endast en positiv sidoeffekt men inte den viktigaste avsikten med bidragen. Men om organisationernas mål är att endast utgöra ett billigare och kostnadsmässigt mer effektivt sätt att producera totalförvarstjänster så skall resultatstyrningen innebära att de mest produktiva aktiviteterna prioriteras. Dessa två argument har totalt olika innebörd för både det totala stödet samt för stödets fördelning mellan olika frivilliga verksamheter. Utredningen drar slutsatserna utan att diskutera de möjliga konflikter som kan framkomma mellan dessa två målsättningar.

För denna granskare framstår det som självklart att frivilligorganisationernas aktiviteter har sitt största värde i att de kan ge ett utlopp för folkets vilja att stödja sitt samhälle med direkt handlande speciellt i krissituationer. Denna vilja är en fundamental grundsten i ett solidariskt samhälle och bör stödas i sig själv så mycket som möjligt. Det är inte så viktigt vilka organisationer som stöds, så länge de bidrar på något sätt – enkelt eller svårt, litet eller mycket – till totalförsvaret eller krisberedskapen. Detta synsätt menar att det

är fel att använda en snävare definition av resultatstyrning som vägmärke för politiken på detta område.

Utan att diskutera denna fundamentala fråga i grunden kommer utredningen till slutsatsen att man skall mäta effektiviteten på frivilligheten vad avser dess produktiva bidrag till totalförsvaret. Detta ligger då till grund för den föreslagna prioriteringen. Den slutsatsen är som påpekat inte alls självklar.

Kostnadseffektivitet

Denna utredning borde aldrig tillsatts av regeringen. De frågor som ställdes och som utredaren diskuterat skulle ha besvarats inom departementen av en smärre arbetsgrupp. Den vidare och mer intressanta frågan om frivilligorganisationernas roll som utlopp för folkförsvarsviljan intog inte den centrala plats den borde ha givits i regeringens direktiv och har inte behandlats utförligt nog av utredaren.

Objektivitet

Bristen på data och analys tvingar en läsare till slutsatsen att detta är en utredning som är tung på åsikter men lätt på riktigt insiktsfull analys.

Generella direktiv

De generella direktiven att prioritera organisationer som gör största bidraget till totalförsvaret är inte väl underbyggt i utredningen och kan ha negativa effekter på folkförsvarsviljan i stort.

Sammanfattande bedömning

Med tanke på att finansieringssystemet ändrats bara två år tidigare och att en arbetsgrupp i regeringskansliet utrett relaterade frågor alldeles innan utredningen började framstår hela utredningen som bortkastad möda. De svagt underbyggda slutsatserna och det dåliga empiriska materialet kan endast stödja denna bedömning.

Bedömning 2

Utredningens syfte

Utredningen hade i uppgift att "pröva om nu gällande system för finansiering av de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet är ändamålsenligt" och "förslå sådana förändringar av systemet som möjliggör en prioritering mellan de frivilliga försvarsorganisationerna vid tilldelningen av statliga medel." En särskild fråga gällde huruvida det finns ett "behov av ett ökat kommunalt inflytande över statsbidrag för den frivilliga försvarsverksamheten."

Förutom de generella kommittédirektiven rörande regionalpolitiska konsekvenser, att pröva det offentliga åtagandet, redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet och beakta jämställdheten mellan könen skulle utredningens förslag även belysas ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Bakgrund

Bakgrunden är att ett nytt statsbidragssystem infördes den 1 juli 1994. Dess syften var 1) att ge organisationerna en viss ekonomisk trygghet oberoende av variationer i utbildningsverksamheten, 2) att förtydliga de frivilliga försvarsorganisationernas ställning som enskilda frivilliga sammanslutningar och 3) att förbättra möjligheterna till mål- och resultatstyrning av de statliga resurser som avsätts för frivilligverksamheten.

Bidragen utgår således numera dels som ett organisationsstöd som syftar till att stödja organisationernas ledning/administration, rekrytering och försvarsupplysning, dels som ersättning för utbildningsuppdrag som s.k. funktionsansvariga myndigheter inom försvaret äskat och fått medel för. I betänkandet framgår inte vad för slags system som det nuvarande ersatte. Troligen var det tidigare systemet mer knutet till utbildningsuppdrag och med försvarets allmänna krympning minskade dessa i volym. För att vidmakthålla frivilligorganisationerna delades bidraget upp i dessa två delar.

Av ett totalt bidrag på 163 mkr 1997 utgjorde organisationsstödet knappt 60 mkr, resten var utbildningsuppdrag. I genomförandet av utbildning använder frivilligorganisationerna militär materiel, anläggningar och byggnader. Detta stöd värderas till ca 30 mkr per år. Antalet organisationer som erhåller stöd är ca 30 med tillsammans ca 700 000 medlemmar.

Allmän bedömning

Utredningen har hållit sig till direktiven, varken mer eller mindre. Frågan om kommunalt inflytande över statsbidragen tar utredningen inte ställning till och utreder överhuvudtaget ej utan överlåter med varm hand till ÖCB att utreda. Som skäl anføres samordning med andra utredningar. Någon samhällsekonomisk belysning av utredningens förslag görs inte. Saken kommenteras överhuvudtaget inte.

De regionalpolitiska konsekvenserna bedöms vara positiva. Det brottsförebyggande effekten bedöms bli positiv eftersom frivilligorganisationerna engagerar ungdomar, vilket anses förebygga brottsligheten bland dessa. Jämställdheten bedöms främjas genom att kvinnors kunskaper i försvarsfrågor och deras engagemang i frivilligorganisationerna ökar. Alla dessa bedömningar bygger helt och hållet på antaganden. Någon utredning har inte presterats. Exempelvis hade rekryteringen till frivilligorganisationerna kunnat studeras för att utröna om de engagerar ungdomar i riskzon och

kvinnor. Utredningen hade kunnat belysa i vilka landsändar frivilligorganisationerna är starka. Ingenting sådant finns redovisat.

Utredningen menar att de förenklingar av bidragssystemet som föreslås måste innebära kostnadsbesparingar. De fortsatta utredningar som utredningen förordat har utredningen inte kunnat kostnadsberäkna på den korta tid som stått till buds, säger utredningen.

Prövningen av det offentliga åtagandet bygger på något som närmast kan kallas ett cirkelbevis. Utredningen anser att riksdagen och regeringen under en följd av år givit uttryck för en så starkt positiv inställning till frivilligorganisationerna att "detta ger utredningen motiv nog att inte ifrågasätta rimligheten av det offentliga åtagandet."

Metod

Metoden skulle kunna karaktäriseras som "att prata runt med berörda, resonera med sig själv och lägga kloka förslag". Utöver vad som sägs i direktivet görs inget försök att precisera uppdraget, exempelvis vad en utvärdering av statsbidragssystemets ändamålsenlighet borde handla om, hur bidragssystemets syften (se ovan) skall tolkas och hur de generella utredningsdirektiven skall tillämpas i detta fall. Inga frågescheman förefaller ha konstruerats, inga egentliga intervjuer ha gjorts, ingen strukturerad dokumentation av samtal ha sammanställts.

Detta skulle vara mindre allvarligt om utredningsuppdraget varit av den arten att all sådan precisering av frågeställningar och strukturerad datainsamling varit omöjlig på grund av frågeställningens esoteriska karaktär. Men så är ju ingalunda fallet. Det bör vara möjligt att precisera vad som avses med "ekonomisk trygghet oberoende av variationer i utbildningsverksamheten" och "förbättrade möjligheter till mål- och resultatstyrning." Det tidigare systemet för statsbidrag borde ha jämförts med det nya i dessa och andra avseenden för att svara på om det nya systemet är ändamålsenligt (eller i varje fall ändamålsenligare).

Med tanke på att ett syfte är förbättrad mål- och resultatstyrning är det uppseendeväckande att inte något försök alls görs för att beskriva vad staten får för sina pengar. Hur betydelsefullt är organisationsstödet för att hålla frivilligorganisationerna igång? Hur stor del av deras föreningsresurser finansieras av staten? Vad bidrar organisationerna själva med? Hur mycket utbildning erhåller staten för de medel som utgör ersättning till frivilligorganisationerna? Vilken kvalitet håller denna utbildning? En utvärdering av kostnadseffektiviteten borde kunna göras både beträffande försvarsupplysning och utbildning genom att jämföra kostnad och kvalitet med andra, liknande försvarsaktiviteter.

Dokumentation

Eftersom ingenting verkar finnas att dokumenteras torde dokumentationen vara tillräcklig. Det går utmärkt att skapa sig en bild av utredningens (o)tillförlitlighet. Tilltron till utredningens resonemang och slutsatser står och faller med förtroendet för utredaren. Ingen utomstående kan bilda sig en uppfattning om slutsatsernas rimlighet på grundval av utredningen. Det görs t.ex. starkt kritiska uttalanden om de frivilliga försvarsorganisationernas kunskaper om det senaste totalförsvarsbeslutet (vilket inom parentes sagt snarast borde diskvalificera dessa som försvarsupplysare), men på vilken grund detta görs framgår inte. Det sägs bara att "Utredningen kan konstatera att kunskapen om innebörden av det senaste totalförsvarsbeslutet och om konsekvenserna för organisationerna av de delvis nya uppgifterna för totalförsvaret varierar kraftigt mellan de centrala frivilligorganisationerna (s. 93)." Det kanske är riktigt. Men hur skall man kunna veta det?

Data, forskning

Data lyser med sin frånvaro: utbildningstimmar, utbildningsinnehåll, militära bedömares värdering av resultaten (motsvarande de som sätts på alla andra utbildningsaktiviteter inom försvaret), hur många som nås av frivilligorganisationernas försvarsupplysning, innehållet i denna och överensstämmelsen med de officiella försvarspolitiken – ingenting av detta belyses.

Den forskning som skulle kunnat utnyttjas är forskning kring statsbidrag och principal-agent teori. Hur bör statsbidrag vara utformade för att få åsyftad effekt i en situation som denna? Några sådana referenser görs inte, överhuvudtaget förs inte något resonemang därom.

Slutsatser

Slutsatserna hänger således i luften. Ett uppdrag var att konstruera ett prioriteringssystem för bidragen till olika organisationer. Mot bakgrund av ett resonemang kring hotbild och totalförsvaret lanserar utredaren fem kriterier. Huruvida dessa står i överensstämmelse med försvarsmaktens och de funktionsansvarigas uppfattning framgår inte. Det borde ha varit möjligt att värdera de olika organisationernas bidrag i den ordinarie krigsorganisationen genom att låta försvarsmakten bedöma behovet av de hästar, hundar, bilförare, motorcykelförare m.m. som frivilligorganisationerna frambringar. Systemet för tilldelning av medel sker delvis i konkurrens med annan användning av medlen, vilket skulle kunna borge för en prioritering byggd på uppgifterna inom totalförsvaret. Men om detta säger utredaren ingenting.

Kostnadseffektivitet

Utredningstiden har varit kort – fem månader – och det finns anledning att fråga sig varför. Men även med den korta tiden borde det varit möjligt att ta fram mera fakta att basera slutsatserna på: utbildningsvolym, kostnader per utbildningsprestation, kvalitetsvärdering, värdering av ändamålsenligheten inom ramen för försvarets uppgifter, rekryteringen till frivilligorganisationerna, ålder, kön, regional fördelning, utveckling över tiden (utredningen antyder på ett enda ställe att organisationerna tycks ha rekryteringssvårigheter, men utvecklar inte betydelsen därav), m.m. Men längre tid skulle i detta fall troligen inte ha lett till någon väsentligt annorlunda utredning. Det verkar inte troligt att utredaren skulle ha utnyttjat en längre tid på detta sätt när man inte gjort vad som varit möjligt på den tid som stått till buds.

Objektivitet

Det har redan framhållits att det för en utomstående inte går att bilda sig en uppfattning om rimligheten i de bedömningar utredaren gör och de slutsatser som dras. Det är beklagligt eftersom det i detta fall mycket väl skulle kunna riktas tvivel mot frivilligorganisationernas betydelse. Drivs frivilligorganisationerna av militär personal, av pensionerade officerare eller familjemedlemmar med anknytning till försvaret som fritidsverksamheter och kamratföreningar utan större militär betydelse? Vad för slags försvarspolitiska uppfattningar odlas i dessa organisationer – står de i överensstämmelse med de i demokratisk ordning fattade besluten eller är det verklighetsfrämmande uppfattningar? Detta är frågor som kan riktas mot verksamheten och som borde besvaras på ett objektivt sätt innan ställning tas till fortsatt samhällsstöd. Utredaren har kanske fog för sin positiva uppskattning, men några belägg ges inte. Utredningen skulle lika gärna kunna vara en partsinlägga för frivilligorganisationerna.

1.3.15 Agenda 21 i Sverige. Fem år efter Rio resultat och framtid. (SOU 1997:105)

Bedömning 1

Allmän bedömning

Utredningen utgörs av slutbetänkandet från den nationella Agenda 21-kommitté som tillkallades av regeringen den 16 mars 1995. I direktiven, som finns som bilaga 2 till utredningen (s. 289–291), står som sammanfattning av uppdraget att kommittén skall "medverka i arbetet med att utveckla, fördjupa och förankra Agenda 21" och "medverka inför utarbetandet av Sveriges rapport till FN:s extra generalförsamling om hållbar utveckling år 1997". I den mer detaljerade beskrivningen av uppdraget anges att kommittén skall "hålla sig informerad om arbetet i myndigheter på lokal, regional och nationell nivå samt i föreningar och näringslivet med att utforma lokala Agenda 21 och med uppföljningen av UNCED." UNCED är FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992, där en handlingsplan för hållbar utveckling, Agenda 21, antogs. Underlaget till FN-rapporten "skall innehålla en beskrivning av hur långt man kommit inom olika delar av det svenska samhället för att nå målen om hållbar utveckling. Kommittén skall här stämna av hur de miljömål som riksdagen beslutat uppfylls och hur olika aktörer kan medverka i arbetet."

I inledningen till utredningen anges att avstämningen av miljömålen har redovisats i en särskild rapport. Den föreliggande utredningen består av tre delar, del I: Strategier och förslag för framtiden (90 sidor), del II: Agenda 21 i Sverige (120 sidor), som är underlaget till den svenska FN-rapporten och del III: Fler exempel på lokalt Agenda 21-arbete (35 sidor). Rubriken för del I kan passa in under kategorin att utveckla Agenda 21 och avsikten med del II är

uppenbar. Kopplingen mellan del III och direktiven är inte självklar, mer om detta nedan.

Kommittén anger inledningsvis något om metod: "Kommittén har fullföljt sina uppgifter genom att delta i seminarier, konferenser m.m. som anordnats av kommuner och andra organisationer. Kommittén har även låtit arrangera regionala seminarier med kommitténs ledamöter som 'värdar'." (s. 4). Utredningen hänvisar också till en del datamaterial och redovisar ett antal "exempel" som en form av summariska fallstudier, men man har inte använt sig av någon preciserbar empirisk eller teoretisk metod.

Dokumentation m.m.

Den centrala referensen för utredningen är rimligtvis själva Agenda 21. Denna referens används inte aktivt i utredningen utan hänvisningarna till Agenda 21 är kortfattade och allmänt hållna. Till exempel framgår det inte vilken relation de förslag som presenteras i del I har till målen i Agenda 21. I en läsanvisning (s. 20) sägs: "En av utgångspunkterna för förslagen är de problem och behov som identifierats i kommitténs genomgång av arbetet med Agenda 21 och hållbar utveckling sedan Riokonferensen -92 (del II av denna rapport)."

Går man sedan till del II finner man inte heller där en systematisk genomgång av Agenda 21. I inledningen till del II sägs explicit att man endast tar upp ett urval av områden i Agenda 21, men man säger inte hur urvalet har gjorts (och ger heller ingen annan motivering för urvalet än att kommittén bedömt vissa områden vara mer relevanta för Sverige, s. 11). Ett par av reservationerna och de särskilda yttrandena tar upp denna invändning.

Som framgick ovan består dokumentationen för del I i del II dvs. beskrivningen av det svenska arbetet med Agenda 21. Dokumentationen till detta avsnitt består dels av allmänna data som inte säger något om Agenda 21-arbete, som t.ex. att 56 procent av alla resor är kortare än 5 km och att av dessa är 80 procent bilresor (s. 159), dels av korta beskrivningar av olika projekt som kan ha

en mer direkt koppling till Agenda 21, som att och i någon mån hur man i Ockelbo kommun har uppnått en bättre kollektivtrafik utan högre kostnader (s. 163 och även 231–2). Det finns få exempel på systematisk och direkt Agenda 21-relaterad information som den på s. 174 om en SCB-undersökning som visar att 40 procent av svenskarna hört talas om Agenda 21 och tre procent medverkat i ett Agenda 21-projekt. Det finns också ett antal påståenden, mer eller mindre tydligt hållna, som saknar dokumentation eller annan underbyggnad, t.ex. på sidan 214: "På högskole- och forskningsnivå har miljöfrågornas mål i undervisningen i initialskedet gått betydligt långsammare än på grund- och gymnasieskolan. ... De mindre högskolorna har som regel nått länge med att integrera miljö i utbildningen."

Till utredningens försvar kan sägas att den breda inriktningen av Agenda 21, tillsammans med utredningens direktiv gjort att uppgiften att dokumentera det svenska "Agenda 21"-arbetet blivit mycket stor. Jag tycker ändå att det skulle ha kunnat vara möjligt att välja en mer fokuserad ansats där man inledningsvis frågar sig vilka typer av Agenda 21-verksamheter som kan identifieras och eventuellt kvantifieras och sedan antingen gör det eller diskuterar hur det skulle kunna göras. Dessa skulle sedan jämföras direkt med utfästelser och målformuleringar i Agenda 21.

Exemplen i del III ger en vink om vad en Agenda 21-verksamhet kan vara. Där framgår att kommunen, ibland i form av en kommunal Agenda 21-samordnare, kan ta en aktiv roll i olika lokala miljöinriktade projekt. I avsnittet om Lokal Agenda 21 (i del II, s. 174–9) framgår att svenska kommuner fått speciell information och uppmaningar från Miljödepartementet om Agenda 21. Här utläses också t.ex. att tre av fyra kommuner avsatt särskilda medel för Agenda 21-arbete. En mer fyllig beskrivning och kvantifiering av kommunernas Agenda 21-verksamheter hade kunnat vara ett intressant inslag i utredningen, med större förutsättningar att ge ny information än det nuvarande övergripande perspektivet där all miljöpolitik ses som Agenda 21-arbete.

Slutsatserna

Del II inleds med ett avsnitt "Sammanfattande perspektiv på det fortsatta arbetet med Agenda 21" (s. 102–107). Där dras bl.a. slutsatsen "...där det lokala Agenda-arbetet har haft en direkt koppling till de centrala beslutsinstanserna i kommunen, har arbetet fungerat bäst." (s. 105). En sådan slutsats är inte underbyggd i utredningen eftersom det inte finns varken jämförelse mellan kommunalt och annat Agenda 21-arbete, eller någon utvärdering av alternativa metoder att uppnå sådant arbete.

I del I finns ett mycket stort antal rekommendationer till åtgärder. Dessa är inte underbyggda eftersom det inte finns någon diskussion om kostnader för att genomföra åtgärderna eller om prioriteringar mellan olika åtgärder.

Kostnadseffektivitet

Som sades ovan tycker jag att det hade varit bättre att säga mer om kommunernas Agenda-arbete eftersom det är där regeringen tycks ha vidtagit åtgärder för att initiera sådant arbete. I den övergripande diskussionen om svensk miljöpolitik och dess relation till Agenda 21 hade det varit användbart med en starkare koppling till själva Agenda 21-dokumentet. Det senare borde ha kunnat göras utan stora kostnadsökningar.

Objektivitet

Eftersom det är uppenbart för läsaren att många av de uttalanden som görs i utredningen inte bygger på empirisk analys utan snarare utgör ett miljöpolitiskt "tyckande", kan man inte säga att utredningen är vilseledande. Däremot framstår del I med sina många förslag som väl okritisk till de praktiska möjligheterna att bedriva miljöpo-

litik. Del I innehåller fler än 100 förslag, till exempel (s. 60): "Omställning av jordbruket i ekologiskt hållbar riktning bör stimuleras, både genom direkta bidrag och t.ex. offentlig upphandling av ekologiskt producerade livsmedel." Som aktörer i denna fråga föreslås Regeringen, Jordbruksverket, Naturvårdsverket i samråd med branschorganisationerna.

Sammanfattning

Utredningen är inte skriven som man tänker sig en utredning av en specifik fråga med precisering av frågeställning, datainsamling och analys, samt slutsatser. I stället framstår den som ett visionärt inriktat "policydokument" med en katalog av idéer och möjligheter för miljöpolitik i Sverige. Som utredning i traditionell mening är utredningens kvalitet inte övertygande då den inte bygger på systematisk dokumentation eller analys. Vid en jämförelse med direktiven framstår det knappast som att utredningen uppfyllt kravet att presentera en "...beskrivning av hur långt man kommit inom olika delar av det svenska samhället för att nå målen om hållbar utveckling." Å andra sidan är den övriga beskrivningen av uppdraget, att "medverka i arbetet med att utveckla, fördjupa och förankra Agenda 21", vagt hållen och ger inte mycket ledning för en precisering av viktiga frågeställningar att besvara i en utredning.

Bedömning 2

Allmän bedömning

Utredningens syfte m.m.

Detta är inte en utredning som analyserar ett problem utan en sammanställning av nationella politiska ställningstaganden på en mängd områden politiska ståndpunkter som anknyter till Agenda 21-

dokumentet. Genomgången omfattar ett stort antal politikfält, t.ex. trafikpolitik, skogspolitik, handelspolitik och hälsovårdspolitik, med det övergripande syftet att implementera en ekologiskhållbar utveckling. Vissa inslag i betänkandet torde även ha inneburit nya ställningstaganden, men det är svårt att utläsa vad som är nytt. Vidare presenteras det svenska Agenda 21-arbetet för en bred publik, inom och (förmodligen är den avsedd att översättas) utom landet. Utredningen framstår dock, trots att tonvikten inte ligger på utvecklingen av någon ny analys, som ett tungt politiskt dokument. Den har framställts av en stor kommitté med bred sammansättning och ett statsråd som ordförande. Inte mindre än sex sekreterare har fört pennan. Sammanställningen avser främst politiska mål i olika frågor. Även medel diskuteras men oftast på ett översiktligt sätt som inte innebär ställningstaganden i enskilda frågor. T.ex. förordas utvidgad användning av miljöavgifter men ingen precisering görs av vilka utsläpp dessa skulle avse.

Det förefaller som om kommitténs slutbetänkande väl ansluter sig till direktivet som innebär att kommittén dels skall hålla sig informerad om arbetet i myndigheter på lokal, regional och nationell nivå samt i föreningar och arbetslivet med att utforma lokala Agenda, dels ge regeringen underlag för en rapport om detta till FN.

Metod

Utredningen förefaller vara resultat av två typer av arbetsinsatser. Den ena kan kanske karaktäriseras som upplysningsjournalistik. Denna har använts dels för att ge en någorlunda begriplig av politiken på olika delområden, dels för att presentera ett stort antal smakprov på det lokala Agenda 21-arbetet. Det andra arbetet är en konsensusinriktad diskussion i en kommitté med bred sammansättning. Detta innebär att man undviker att söka problem och finna inkonsistenser.

Dokumentation

Går utredningen att kritisera?

Varje avsnitt som presenterar ett politikområde avslutas med hänvisning till de viktigaste utredningarna på det område som har behandlats. Den allmänna nivå som diskussionen rör sig på gör det emellertid svårt för läsaren att ta ställning till texten; konkreta ställningstaganden har undvikits. Till "oangripligheten" bidrar även att man undviker problematiska aspekter. Det finns inga hänvisningar till texter som försöker problematisera de allmänna frågor som Agenda 21-arbetet väcker.

Data

Ej relevant?

Metod

Jag finner det mycket otillfredsställande att utredningen inte försöker diskutera problem, invändningar och begränsningar för Agenda 21-arbetet. I ett särskilt yttrande förhåller sig experten (och vetenskapsmannen) Bert Bolin till detta metodval. Han skriver att han väljer att acceptera utredningens metod som ett första steg i en tvåstegsprocess, där det första steget är en inventering av de politikområden som berörs och det andra steget, som enligt honom bör följa på denna utredning, är "en mer systematisk strukturering av problemet, en genomgång av de beslut som tagits av Riksdag och regering för att bättre se hur de bidrar till den långsiktiga lösning som vi alla strävar efter och en prioritering av åtgärder /.../". Problemet med detta synsätt är förstås att kommittén lämnar sitt slutbetänkande.

A. Utredningen saknar helt ett strategiskt analytiskt perspektiv på frågan om tillväxt och uthållighet. Följande aspekt, som t.ex. framhölls av den kände ekonomen W. J. Baumol i ett öppningsanförande vid den första världskongress för miljöekonomer som hölls i Venedig i slutet av juni i år, saknas helt: Efterfrågan på ren miljö har hög inkomstkänslighet. Av detta skäl förbyts kopplingen mellan miljöförstöring och tillväxt när en ekonomi nått ett visst utvecklingsstadium i sin uppsats. Ett flertal empiriska studier, även svenska, har kunnat belägga detta förlopp ("miljökuznetskurvan"). Aktuell forskning har även visat att detta samband delvis verkar via demokratisering (särskilt för miljöproblem som hotar folkhälsan). Slutsatsen är att man mycket väl kan få en miljövariant av Parkinsons svenska lag: Sikta på god miljö och få dålig. Sikta på välfärd, och få god miljö. Genom att inte ta stöd i den vetenskapliga litteratur som finns kring tillväxt och miljö har utredningen alltså inte lyckats klargöra vad som är problem och vad som är lösning. I stället lanseras i värsta "Det Bästa-stil" ("Internationella studier pekar på..." (s. 103); inga referenser, ingen antydning av vilka invändningar som kan finnas) begreppet "faktor 10", enligt vilket åtgångstalen för olika naturresurser bör minskas till en tiondel inom några decennier. Vad utredningen inte nämner (eller har tänkt på, förmodligen) är att en politik som syftar till att substituera dessa produktionsfaktorer med andra leder till kostnader som minskar realinkomsterna, som minskar efterfrågan på miljöåtgärder.

B. Utredningen diskuterar inte miljöpolitikens kostnader på de olika delområden och därmed vilka avvägningar som bör göras. I skenet av punkten ovan kan detta vara ödesdigert.

Slutsatserna

Slutsatserna av utredningen är således inte underbyggda.

Kostnadseffektivitet

Inom den stora kostnadsram utredningen uppenbarligen har haft till sitt förfogande bör det naturligtvis ha varit möjligt att få till stånd en översikt över den vetenskapliga litteraturen kring sambanden mellan tillväxt och miljö utan att detta skulle ha krävt någon större neddragning av utredningens övriga arbete.

Objektivitet

Det går inte att skilja mellan redovisning och slutsatser.

Generella direktiv

Det är inte angivet hur dessa direktiv behandlats, däremot behandlas dessa aspekter med undantag för brottsfrågor som ett naturligt led i analysen.

Sammanfattande bedömning

Utredningen är inte en utredning, utan något annat.

Objektivitet

Det är inte möjligt att "särskilja" utredarens uppfattning, eftersom denna redovisar förslag men inte ett utredningsunderlag.

Generella direktiv

Dessa frågor behandlas ej.

Sammanfattning

Författningsförslag, ej analys.

1.3.16 Att lämna skolan med rak rygg – Om rätten till skriftspråket och om förskolans och skolans möjligheter att förebygga och möta läs- och skrivsvårigheter (SOU 1997:108)

Bedömning 1

Allmän bedömning

Utredningens syfte, avvikelser från direktiven, tillägg m.m.

Kommitténs uppdrag gäller frågan hur man kan förebygga läs- och skrivsvårigheter och lyder i sammanfattning:

En kommitté tillkallas med uppdrag att redovisa viktiga utgångspunkter för arbetet med att stödja elever med stora läs- och skrivsvårigheter samt föreslå åtgärder i förebyggande och avhjälpande syfte.

Direktiven pekar tydligt ut att kommittén skall koncentrera sina insatser på att finna exempel på åtgärder.

1. som tidigt kan förebygga uppkomsten av läs- och skrivsvårigheter och motverka redan i förskoleåldern att sådana svårigheter uppkommer,
2. för gymnasister, som har svårt att fullfölja sin utbildning på grund av otillräckliga kunskaper i läsning och skrivning och som ger dessa en framgångsrik skolgång,
3. för blivande pedagoger och lärare i förskola och skola som gör att de blir bättre förberedda på aktiva insatser och
4. för lärares kompetensutveckling.

Utredningen har mycket grundligt redovisat viktiga utgångspunkter för arbetet med att förebygga läs- och skrivsvårigheter och vidgat perspektivet till att omfatta (s. 7):

"Detta betänkande, som fått namnet Att lämna skolan med rak rygg, handlar om ett av förskolans och skolans svåraste uppdrag, nämligen att bygga en språk- och lärande miljö där varje enskild individs eget språk får växtkraft och där de barn och unga som får svårigheter med skriftspråket får det stöd de behöver."

Utredningen konstaterar att problemen med läs- och skrivsvårigheter inte enkelt låter sig förebyggas eller åtgärdas. Det är inte heller problem som enkelt försvinner. I stället för att som direktiven anvisar komma med åtgärds kataloger har utredningen centrerat sitt arbete kring frågan om vad man pedagogiskt kan göra för att skapa språkutvecklande lärandemiljöer för alla, men framför allt för de barn och unga som fått eller riskerar att få läs- och skrivsvårigheter.

Metodansats för att bättre förstå och bearbeta problemen

Utredningen innehåller en forskningsöversikt med redovisning av kunskapsläget och av olika uppfattningar om läsandets och skrivandets natur, funktion och mening – ett område inom undervisning och pedagogik som ägnats mycken forskning och mycket debatt ända sedan mitten av 1800-talet. Under kommitténs arbete har konturerna av två mer eller mindre väl avgränsade forsknings- och undervisningsparadigm efterhand blivit synliga; (1) ett individualpsykologiskt perspektiv, och (2) ett socialinteraktionistiskt perspektiv. Utredningen konstaterar att skillnaderna i inriktning när man vill förstå, förklara och "förebygga" läs- och skrivsvårigheter blir beroende av vilket eller vilka perspektiv man väljer.

Arbets sättet för utredningen med att bättre förstå och bearbeta problemen har sedan varit att söka efter och beskriva sådana pedagogiska insatser i förskola och skola som visat sig vara gynnsamma, hämtade både från forskning och från praktisk pedagogisk verksam-

het. Viktiga dimensioner har lyfts fram, illustrerade med barns, ungdomars och vuxnas berättelser som man lyssnat på, resonerat kring och tolkat. Resultaten av denna utredningsprocess har fått utgöra utgångspunkterna för de förslag som läggs fram. Detta har varit en mycket komplicerad och omfattande uppgift som krävt att experter inom olika områden knutits till utredningsarbetet. Vidare har utredningen samrått med Barnomsorg och skolakommittén, Skolkommittén och Utredningen om funktionshindrade elever i skolan samt med olika myndigheter, intresseorganisationer och enskilda med speciella kunskaper i de frågor den arbetat med.

Dokumentation

Utredningens tillförlitlighet

För en utomstående granskare som inte själv har sakkunskap inom problemområdet eller praktisk pedagogisk erfarenhet, men som råkar vara dyslektiker, framstår denna utredning som föredömligt genomförd och dokumenterad. Den är mycket välskriven och intressant att ta del av och försedd med en notapparat som ger läsaren en hänvisning till facklitteraturen eller tidigare utredningar för att säkra tillförlitligheten. I en särskild bilaga redovisas en för problemområdet välstrukturerad forskningsöversikt som kommittén givit docent Mats Myrberg vid Linköpings Universitet i uppdrag att utföra.

Utredningen konstaterar att det fortfarande saknas tillräckliga kunskaper om såväl de bakomliggande orsakerna till svårigheterna som de pedagogiska möjligheterna att förebygga och stödja. Ambitionen har varit att se "hela vägen" från små till stora barn med alla sorters uppväxtvillkor. Det har varit lätt att finna lärare och elever som berättat om spännande arbete i skolan, men det har varit svårare att finna dokumenterad och utvärderad verksamhet. Läsaren får detta mycket klart illustrerat och redovisat liksom även vikten av att beakta olika teoretiska utgångspunkter för diskussionen om läs- och skrivutveckling och läs- och skrivsvårigheter. I forskningsöversikten

ges också en vägledning om olika strategier för att förbättra läsförståelse och de stridande "skolor" som ännu långt ifrån har dokumenterat verksamma pedagogiska program för att förebygga problemen med läs- och skrivsvårigheter.

Data

Utredningen knyter an till tidigare och pågående utredningar, den använder data och resultat från ett vitt spektrum av studier såväl internationella, IEA Reading Literacy Study och OECD IALS – International Adult Literacy Study, som nationella utförda under 90-talet.

Utredningen konstaterar dock att inte någon forskning hittills ägnat sig åt just de frågor utredningen haft i uppgift att belysa; "hur pedagoger och lärare konkret varje dag och på lång sikt kan arbeta så att alla barn får kraft och lust nog för det ibland mödosamma arbetet att erövra skriftspråket".

Från det breda kontaktnät som utredningen arbetat med har de därför samlat in data i form av kvalitativ information, berättelser, som lyfter fram positiva erfarenheter, pedagogiska möjligheter och konstruktiva förslag till lösningar på en del av problemen. Dessa publiceras i utredningens betänkande under rubriken: Röster och Rum.

Såväl de kvantitativa som de kvalitativa studierna används i en sammanfattande diskussion där utredarna urskiljer ett mönster i resultaten och tolkar det i termer av vad det betyder för den pedagogiska verksamheten och för dem som ytterst har ansvaret för förskola och skola.

Metod

Utredningen använder ett pluralistiskt arbetssätt med flera olika perspektiv på problemen, flera olika metoder kommer till användning och flera olika källor såväl från forskning som praktisk skolverksamhet. Detta är inte lätt att genomföra konsekvent och riktigt men också mycket svårt för en utomstående granskare att genomskåda. Min bedömning är att kompetensen hos kommittéledamöterna och tillkallade experter, vilka i flera fall är internationellt välkända forskare, utgör en garant för att metodinslagen i utredningsarbetet är professionellt utförda.

Slutsatserna

Den utgångspunkt utredningen kommer fram till när det gäller att få bukt med problemen med läs- och skrivsvårigheter är att ta ett helhetsgrepp och täcka in alla barn och unga samt beakta förutsättningarna i den pedagogiska miljön. Resultatet är detaljerade förslag på ändringar i grundläggande dokument som skollag och läroplaner, samt i regeringsdirektiv till Skolverket.

Slutsatserna och förslagen från denna utredning är i sanning mycket genomgripande och långtgående och bryter bl.a. upp traditionella ämnesgränser och rollfördelningen mellan förskola och skolan. De svarar på intet sätt upp mot de specifika åtgärder som direktiven efterlyser. Men de är mycket väl underbyggda i utredningsmaterialet och i det sätt på vilket utredningen problematiserat frågan hur det går att förebygga läs- och skrivsvårigheter.

Utredningen ger på ett mycket pedagogiskt sätt förslag till förändringar i läroplanerna och presenterar konkreta ändringsförslag parallellt med den gällande (eller av andra föreslagen text) ordalydelsen. Utredningens förslag går ut på en fokusförskjutning från elever med läs- och skrivsvårigheter (individorienterat perspektiv) till elever i läs- och skrivsvårigheter med möjligheter till att angripa problemen med pedagogiska insatser.

Förslagen öppnar dörrar för framtidens skola som skulle gynna alla barns läs- och skrivutveckling med bl.a. annat satsning på lekfullt pedagogiskt arbete med barns skriftspråksutveckling för 1–5 års verksamheten och mer dialogiska klassrum för barn och unga i skolan.

Förslagen täcker också in utveckling, utvärdering och forskning. Med tanke på att utredningen pekat på bristen på dokumenterad och utvärderad verksamhet (s. 9) och på kunskapsläget, "vi är ännu bara i början av att förstå läs- och skrivsvårighetens natur" (s. 138) ter sig förslagen som framförs inom dessa områden inte särskilt väl genomarbetade och i paritet med nivån och kvaliteten i utredningen i övrigt.

Kostnadseffektivitet

Den här utredningen har haft tillgång till mycket kvalificerade personer som själva bedrivit aktiv internationell läsforskning under 90-talet och känt väl till forskningsområdet, tillgängliga data och praktiken ute på skolorna. Problemet är väl annars ofta att få sådana överbokade personer att ta på sig uppdrag som innebär aktivt deltagande i kommittéarbete. I den här utredningen har den breda kompetensen säkert lett till ett mycket effektivt utnyttjande av resurserna och till att det varit möjligt att lyfta resultatet från beställningens åtgärds katalog till ett genomgripande och framåtsyftande förslag som bör kunna lägga grunden för kontinuerliga och effektiva insatser att förebygga läs- och skrivsvårigheter.

Objektivitet

Som framgår av det tidigare sagda har utredningen starka inslag av forskningsmetod och detta gäller även denna punkt. Forskningstraditionen påbjuder tydlighet i fråga om att redovisa tillvägagångssätt,

källor, perspektiv vid tolkning av resultat etc. vägar att säkra objektiviteten som utredningen dominerats av.

Generella direktiv

Av de generella direktiven är det närmast regionalpolitiska konsekvenser som borde varit aktuellt med tanke på det decentraliserade styrsystemet inom skolområdet. I denna utredning har fokus lagts på olika förslag för att undanröja hinder i utvecklingen och för att öka förutsättningarna för lokala kreativa insatser för att förebygga läs- och skrivsvårigheter, uppgifter som ligger på staten. Som ett naturligt led i analysen tar utredningen dock upp konsekvenser av förslagen på alla nivåer exempelvis när det gäller att få till stånd väl strukturerade skyddsnät(s. 282) eller individuella åtgärdsprogram (s. 286).

Granskningsinstruktionen tar inte upp kopplingen till internationella deklarationer. I denna utredning har förslagen fått ytterligare tyngd genom att de stöds av (1) Salamanca-deklarationen 1994 Handlingsram för undervisning av elever med behov av särskilt stöd och (2) FN:s standardregler om Delaktighet och jämlikhet för människor med funktionsnedsättning. Förslagen ger tydlig hänvisning till dessa båda dokument som finns med i sammandrag som bilagor.

Sammanfattande bedömning och ytterligare kommentarer

Läs- och skriv kommitténs betänkande stöder definitivt inte tesen att svenskt kommittéväsen är på väg mot kollaps. I stället är den exempel på hur en engagerad och sakkunnig kommitté gör en grundlig genomlysning av problemområdet och sedan självständigt vidgar sitt uppdrag samt lägger fram genomgripande och välgrundade förslag i syfte att gynna saken långsiktigt.

Bakom direktiven ligger föreställningen att det finns en uppsättning åtgärder som skall kunna sättas in som botemedel för barn och

unga med läs- och skrivsvårigheter. Kommittén, som ju till stor del består av pedagoger, tar tillfället att på ett övertygande och, faktiskt, mycket pedagogiskt sätt lägga fram saken och visa att åtgärds paket inte är en framkomlig väg. Regeringen får i stället ett kvalificerat beslutsunderlag för hur problemen med att förebygga läs- och skrivsvårigheter bör hanteras och med på köpet öppnas dörren till förnyelse av språkandet i förskola och skola genom radikala förslag som bryter upp traditionella ämnesgränser och rollfördelning mellan förskola och skola. Dessa förslag är förankrade på ett föredömligt sätt i forskningen, bland berörda barn och unga, bland pedagoger och lärare och stöds av två internationella deklARATIONER som gäller delaktighet och jämlikhet för människor med funktionsnedsättning.

Bedömning 2

Allmän bedömning

Syfte

Läs- och skrivkommitténs uppdrag var att redovisa viktiga utgångspunkter för arbetet med att stödja elever med stora läs- och skrivsvårigheter samt föreslå åtgärder i förebyggande och avhjälpande syfte. I direktiven anges att kommittén skall:

- Belysa sambandet mellan förskola och skola och komma med förslag till åtgärder som tidigt kan motverka att elever i skolan får läs- och skrivsvårigheter.
- Ge exempel på framgångsrika åtgärder som kan hjälpa elever med grava läs- och skrivsvårigheter till en god skolgång.
- Analysera lärarutbildningarnas möjligheter att ge de blivande pedagogerna beredskap att upptäcka och stödja elever med läs-

och skrivsvårigheter samt utarbeta förslag till åtgärder som skulle kunna göra den blivande läraren i förskola och skola bättre förberedd på aktiva insatser i elevernas språkutveckling.

- Belysa och komma med förslag till lämpliga åtgärder för lärares kompetensutveckling.

I utredningen sägs ingenting om att tillägg eller avgränsningar har gjorts från direktiven. Men vissa förskjutningar är uppenbara. Ett exempel är att direktiven starkt poängterar lärarnas utbildning och fortbildning. Dessa frågor analyseras aldrig utan dyker först upp i förslagsdelen. Ett annat exempel är att medan direktiven inriktar kommitténs arbete mot att belysa vad skolan och skolans lärare pedagogiskt kan göra för att förbättra situationen för elever med läs- och skrivsvårigheter så handlar huvuddelen av kommitténs förslag om (marginella) förändringar i läroplaner, kursplaner, skollagen, grundskoleförordningen etc.

Metod

Kommittén har gått igenom forskningsläget i frågan om läs- och skrivsvårigheter (bl.a. forskningsöversikt i bilaga 3) och inventerat olika pedagogiska insatser i förskola och skola som visat sig gynnsamma. Kommittén framhåller att de också har lagt stor vikt vid att lyssna på barns, ungdomars och vuxnas berättelser. Dessa olika pusselbitar fogas sedan samman i ett löpande och ostrukturerat resonemang kring läs- och skrivinlärning och läs- och skrivsvårigheter.

Dokumentation m.m.

Dokumentationen i utredningen är behäftad med ett flertal brister. Betänkandet är mycket ord- och omfångsrikt, med många vackra formuleringar, men strukturen är otydlig. Detta gör det svårt att följa hur utredningen har kommit fram till sina slutsatser – det är till och med svårt att klart urskilja vilka slutsatserna är.

Data

I betänkandet anges att en viktig del i arbetet har varit att lyssna på barns, ungdomars och vuxnas berättelser. Dessa "röster" sägs ha legat till grund för utredningens resonemang, och de ges också ett betydande utrymme i själva betänkandet – ca 1/3 av skriften. Läsaren får dock ingen som helst information om dessa samtal – vilka grupper man har talat med (förutom att de "på olika sätt har erfarenhet av eller arbetat med och intresserar sig för läs- och skrivsvårigheter", s. 145), hur många i respektive grupp, hur urvalet av samtalspartners gått till, hur samtalen lagts upp m.m. Detta gör det mycket svårt att avgöra om denna del av underlaget kan anses vara representativt och relevant. Det framgår inte heller hur utredningen har tolkat dessa berättelser och hur dessa "resultat" har fogats till det övriga material som presenteras.

I kapitel 2 ges några utgångspunkter för betänkandet. En viktig del av detta är beskrivningen av omfattningen på läs- och skrivsvårigheter bland barn, ungdomar och vuxna i Sverige. Här är det i huvudsak resultaten från de internationella jämförelserna (IEA och IALS) som redovisas. Det är anmärkningsvärt att man varken refererar till Skolverkets utvärdering av grundskolan 1995 eller Taubes årliga läsförmågeundersökningar bland Stockholms elever förutom i samband med läs- och skrivsvårigheter bland invandrarungdomar. I de nämnda undersökningarna finns både kvantitativa data och vissa sambandsanalyser som kunde ha givit utredningens resonemang mer stadga.

Det är också anmärkningsvärt att utredningen inte någonstans nämner den forskning som finns kring vad som utmärker skolor som når goda resultat och vilka betingelser som behöver skapas för att skolorna skall lyckas förbättra resultaten. Chubb och Moes studie från 1990 på amerikanska skolor och Grosins motsvarande svenska studie från 1995 är två exempel. Inte heller har jag hittat några referenser till det Skolverksprojekt som nämns i utredningens direktiv om hur de lärare undervisar som år efter år lämnar ifrån sig klasser där mycket få elever har läs- och skrivsvårigheter.

Metod

Forskningsöversikten (bilaga 3) är föredömligt gjord och ger en bra bild av dokumenterade erfarenheter av olika pedagogiska metoder. Mycket hade varit vunnet om huvudbetänkandet på ett motsvarande strukturerat sätt hade gått igenom olika pedagogiska insatser i förskola och skola som inte har fångats upp av forskningen på området.

Samtal och möten med barn, ungdomar och vuxna med erfarenheter av läs- och skrivsvårigheter är naturligtvis betydelsefullt för att få en bild av hur de enskilda individerna upplever sin situation. Men de behöver inte vara många (även om det nu inte framgår hur många det handlar om) om de genomförs, analyseras och presenteras på ett mer strukturerat sätt.

Slutsatserna

Jag antar att avsnitten som föregår förslagen skulle kunna benämnas slutsatser, men dessa sidor är ofta lika ordrika, luftiga och diffusa som de föregående fyra kapitlen.

Vad som däremot framgår är att utredningen avfärdar slutsatserna i forskningsöversikten (bilaga 3). Motiveringen är att denna inte täcker forskare som arbetar med ett socio-kulturellt perspektiv. Li-

kaså framhålls att den klassrumsinriktade forskningen inte visat att val av metod och/eller undervisningsinnehåll ensamt påverkar elevernas läs- och skrivutveckling. Därmed landar utredningen (indirekt) i slutsatsen att läs- och skrivsvårigheter framför allt beror på socio-kulturella faktorer. Och eftersom forskningen hittills inte visat på några vägar för skolan att kompensera för dessa blir konstanten (grovt sett) att man inte kan dra några slutsatser alls.

Denna inställning kan milt uttryckt betecknas som feg. Jämförelser mellan olika länders skolsystem, mellan skolor i samma land och mellan enskilda klasser visar att andra faktorer kan spela en nog så viktig roll. Och det är dessa skillnader som jag uppfattar att det var utredningens uppgift att identifiera.

Förslagsområde 2, "Tidiga och fortsatta insatser – hjälp stöd och insatser", och förslagsområde 5, "Utbildning och kompetensutveckling" utgör de delar som svarar mot direktiven. Det förstnämnda området kan tjäna som exempel på hur slutsatser och förslag ser ut. I detta fall finns i den inledande diskuterande delen flera viktiga och välgrundade slutsatser om t.ex. behovet av utvärderingar och uppföljningar av enskilda elevers läs- och skrivutveckling. Trots detta handlar de flesta förslagen om små justeringar av olika lagar och förordningar. Utredningen tror dock inte själva på att läs- och skrivsvårigheterna minskar genom att man i skollagen och grundskoleförordningen t.ex. talar om elever i svårigheter i stället för elever med svårigheter. På s. 288 sägs att "För utveckling av den pedagogiska verksamheten behövs mer än förstärkningar av styrdokumentet". Men efter denna riktiga slutsats lämnas läsaren till att själv fundera ut vad som avses och hur detta skall åstadkommas.

Kostnadseffektivitet

Läs- och skrivkommittén har arbetat under 14 månader till en kostnad av drygt 1,6 miljoner kronor. Ett flertal prominenta pedagoger har varit knutna till kommittén som experter. Med den resursinsatsen

borde utredningen ha kunnat presentera ett betydligt klarare och bättre betänkande.

Men frågan är egentligen om läs- och skrivkommittén över huvudtaget hade behövts tillsättas. Ett kostnadseffektivare sätt vore om frågan om läs- och skrivsvårigheter hade (med t.ex. ett tilläggsdirektiv) lyfts fram inom ramen för Skolkommitténs respektive Barnomsorg och skolakommitténs arbete. Likaså behandlas nu lärarutbildningen i en annan kommitté som också borde ha kunnat hantera frågorna om hur man i lärarutbildning och fortbildning kan ge lärarna en bättre beredskap för att arbeta med läs- och skrivsvårigheter.

Objektivitet

Till följd av den oklara strukturen och den bristfälliga redovisningen av både studier som kommittén har gått igenom och de samtal med elever, föräldrar m.fl., är det svårt att avgöra vad som är objektiva resultat och vad som är utredningens egna uppfattningar. I vissa fall (se avsnittet slutsatser ovan) ger utredningen dock en motivering till varför man tar avstånd från olika resultat.

Generella direktiv

Ingenting nämns i utredningen om hur man har behandlat direktiven rörande jämställdhet, omprövning av offentliga åtaganden, regionalpolitiska konsekvenser, konsekvenser för brottsligheten och EU. Utredningen diskuterar skillnader mellan flickor och pojkar vad avser läsförmåga och läs- och skrivsvårigheter, men vilken inverkan på jämställdheten detta medför reflekterar utredningen inte över. Man belyser också i förbigående sambanden mellan svag läsförmåga och kriminalitet. Övriga generella direktiv har jag inte hittat någon koppling till i betänkandet.

Sammanfattande bedömning och ytterligare kommentarer

Utredningen har haft i uppdrag att belysa hur det pedagogiska arbetet kan läggas upp för att alla barn skall kunna tillägna sig en funktionell läs- och skrivförmåga. Betänkandet är dock alltför mångordigt och ostrukturerat, oklarheter finns om hur analysen har gjorts, och slutsatserna är både svaga och vaga. Som ett underlag för den politiska processen ger inte denna utredning särskilt mycket. Eftersom flera andra kommittéer arbetat inom näraliggande områden är frågan om Läs- och skrivkommittén över huvudtaget fyllde någon funktion.

Med den målstyrning av skolan som vi nu har handlar politikernas roll inte om att förordra vissa arbetssätt, utan i stället om att skapa ramarna – att med mål, utvärderingar/uppföljningar och ett styrsystem som ger de som arbetar i skolorna möjligheter och drivkrafter att åstadkomma så goda resultat som möjligt. Men Läs- och skrivkommittén tar aldrig upp sambandet mellan å den ena sidan omfattningen av läs- och skrivsvårigheter och å den andra skolledares och lärares möjligheter och incitament att utforma arbetet i skolan på ett sätt som passar dem och de enskilda eleverna. Detta kanske man inte kan lasta utredningen eftersom direktiven inte nämner att dessa frågor skulle belysas. Dessa frågor behandlas (kanske) i stället inom ramen för Skolkommitténs arbete.

En uppgift, som framhålls av direktiven, är att analysera lärarutbildningen och ge förslag om fortbildning av lärare. De förslag som presenteras är dock inte grundade på någon analys av lärarutbildningen. Förhoppningsvis görs en bättre analys i den lärarutbildningskommitté som nu arbetar.

Hur det pedagogiska arbetet läggs upp är i grunden en fråga för skolans rektor och pedagoger i samverkan med föräldrarna och eleven själv. Läs- och skrivkommittén hade med en klarare struktur kunnat ge detta dagliga arbete ett visst stöd genom att reda ut vad man vet och vad man inte vet om olika pedagogiska metoder. Den lärare som orkar ta sig igenom huvudbetänkandets drygt 300 ostrukturerade sidor kan troligen hitta flera berättelser där hon/han

känner igen sig och kanske även en del idéer om hur den egna undervisningen kan förändras. Men som betänkandet är utformat är det dock tveksamt om det kan fylla ens en sådan roll.

1.3.17 Stöd i föräldraskapet (SOU 1997:161)

Bedömning 1

Utredningens syfte

Utredningen hade i uppdrag att föreslå hur stödet till föräldrar i form av föräldrautbildning och andra verksamheter för föräldrar med barn i förskole- och skolåldern kan utvecklas och stimuleras.

Uppdraget emanerar ursprungligen från riksdagens socialutskott som "påtalat vikten av att föräldrautbildning kommer till stånd." Den borde avse föräldrar till barn som passerat spädbarnstiden, vara frivillig men ge alla föräldrar möjligheter att delta och bedrivas inom ramen för barnhälsovården, barnomsorgen och skolan och kompletteras med insatser från frivilligorganisationer.

Beställningen är således ganska klar men inrymmer ändå ett uppdrag att "pröva om det är möjligt att erbjuda alla föräldrar föräldrautbildning." Direktiven utvecklade sedan vissa teman som borde ingå i utbildningen såsom allergier, barnolycksfall, bruk av alkohol, narkotika och tobak under graviditet och tonåringars förhållande till alkohol, droger och tobak.

Allmän bedömning

Utredningen fullgjorde sitt uppdrag genom att föreslå att kommuner och landsting skulle åläggas att ansvara för föräldrautbildningen, som skulle vara frivillig och erbjudas alla föräldrar. Därutöver lade utredningen en mängd förslag rörande genomförandet, alltifrån vikten av att stimulera samverkansprojekt till vilka frågor som kunde vara viktiga att ta upp i föräldragrupper. Förslag lades om mängder

av uppdrag till olika statliga myndigheter som Folkhälsoinstitutet, BRÅ och Socialstyrelsen.

Utredningen har naturligtvis varit underkastad de generella kommittédirektiven och de särskilda kommittédirektiven gällande regionalpolitiska konsekvenser, prövning av offentliga åtaganden, jämställdhetskonskvenser, konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Särskilt betonades att förslagen skulle vara kostnadsneutrala för såväl staten som för den samlade offentliga sektorn.

I stället för att "pröva om det är möjligt att erbjuda alla föräldrar föräldrautbildning" tog utredningen det som ett axiom att alla föräldrar behöver sådan utbildning. Det låg både i utredningens uppdrag och i de särskilda kommittédirektiven att pröva det offentliga åtagandet, men detta hoppade utredningen helt sonika över. Om alla föräldrar skall erbjudas viss utbildning borde omfattning och dimensionering av utbildningen ha varit en framträdande fråga i betänkandet, särskilt som förslagen skulle vara kostnadsneutrala. Men dimensionering är en fråga som utredningen överhuvudtaget inte berört. Således redovisades heller inte några som helst kostnadskonsekvenser.

Utredningen kan i stället ses som en lång önskelista. Även sedd som sådan lider den av den påtagliga bristen att inte prioritera sina önskningsar. Allt är viktigt: barnomsorgspersonalens kompetensutveckling, främjandet av föräldragrupper, utvärdering och spridning av erfarenheter om metoder för att informera kvinnor om risken med alkohol och droger i samband med graviditet, att få en samlad översikt av befintligt föräldrastödjande material, tvärfackliga konferenser för att utveckla samarbetet mellan dem som arbetar med barn, särskilda medel för cirkelledarutbildning för den som skall leda föräldragrupper osv., osv.

Metod

För att bestämma innehållet i en ev. föräldrautbildning finns bara den metod som utredningen använt sig av, att göra en kunskapsinventering. Den kunskapsinventering som utredningen gjort är bred men saknar preciserade frågeställningar. De frågeställningar som borde stått i centrum är vilka de mest påtagliga bristerna är i föräldrars kunskaper och attityder till barn och barnuppfostran i dagens samhälle, vilka grupper av föräldrar som det är mest angeläget att nå och vid vilken fas i föräldraskapet samt vilka vägar som samhället kan nå och verksamt påverka föräldrarna och vad de olika vägarna kostar. Därvid borde alla vägar övervägas, exempelvis hälsokontroller, information via olika kanaler, föräldrakontakter via daghem och skola, samverkan mellan daghem, skola, polis, sjukvård etc. En bedömning av behov och ändamålsenlighet i förhållande till kostnader borde ha gjorts.

Ingenting av detta görs dock. Frånvaron av prioriteringar kan delvis förklaras av det bristfälliga underlaget. Underlaget består av en till det yttre imponerande genomgång av alla möjliga föräldrastödjande aktiviteter och viss forskning. Mängder av projekt, praxis på olika håll i landet, försöksverksamheter m.m. refereras. Sporadiska forskningsresultat fogas in i dessa referat. Men utredningen lyckas inte, gör inte ens ett försök, att värdera och väga dessa resultat mot varandra. Någon syntes av barn- och ungdomsforskningen görs inte för att utröna vad som i dag är de mest kritiska punkterna i barnuppfostran och barns uppväxtvillkor och vad stat och kommun skulle kunna påverka.

Utredningen stödjer sig på en tidigare utredning, Stöd i föräldraskapet (Ds 1997:6), som är en kartläggning av föräldrautbildningen. Dels bygger denna utredning på två enkäter, dels är den en inventering av alltifrån hälsovårdsupplysning, barnavårdscentralernas verksamhet till medias roll. Redan denna inventering utmynnar dock i önskemål, här formulerade som behov, utvecklingsmöjligheter etc. och utan någon inbördes rangordning. De två enkäterna är utomordentligt grunda och bygger på ett fåtal enkätsvar från mödrahälso-

vårdsöverläkare, distriktssköterskor och barnmorskor respektive barnhälsovårdsöverläkare och barnhälsovårdssjuksköterskor.

Kartläggningen av föräldrautbildningen gjordes av en arbetsgrupp som leddes av samma person som sedan tjänade som huvudsekreterare i utredningen. Detta kan vara förklaringen till varför utredningarna är så påfallande lika.

Dokumentation

Det förefaller som om det material som använts också redovisas i utredningarna. Det finns referenser som gör det möjligt att gå till källorna för den som är intresserad.

Data, forskning

Förvisso har en mängd utvärderingsrapporter, redovisningar av olika projekt och viss forskning utnyttjats. Men redovisningen av denna läsefrukt är en ren uppräkningslista. Någon analys och värdering och försök till syntes och slutsatser om vad som är särskilt viktigt och vad som varit särskilt framgångsrika samhällsinsatser görs inte. Följaktligen har utredningen ingen grund för att göra prioriteringar och avstår kanske av den anledningen också från att göra sådana.

Slutsatser

Utredningen presenterar egentligen inga slutsatser, bara en enda lång, lång önskelista på allt som samhället skulle kunna göra. Inga kostnader presenteras. Beslutsfattare ges således överhuvudtaget ingen vägledning alls ifråga om hur den offentliga sektorns begränsade medel skall användas på bästa sätt.

Kostnadseffektivitet

Utredningen har haft ca sju månader på sig. Med det uppdrag utredningen haft borde det varit möjligt att utforma och kostnadsberäkna en föräldrautbildning för alla. Utformningen av innehållet i en ev. föräldrautbildning kan bara göras genom en kunskapsinventering av det slag utredningen gjort, men denna ha kunnat bli avsevärt bättre om ett antal frågeställningar preciserats inledningsvis. Utredningen hade måhända behövt en något längre tid på sig för att komma fram till väl underbyggda svar på de preciserade frågeställningarna. Den vetenskapliga sakkunskapen verkar ha varit representerad i utredningen. Huruvida sekretariatet haft tillräcklig vetenskaplig kompetens framgår inte.

Objektivitet

Några yttre anledningar att ifrågasätta objektiviteten finns inte. Däremot kan utredningen anses vara perspektivlös då den inte jämför olika vägar att nå målet utan är fixerad vid de traditionella vägarna.

Bedömning 2

Allmän bedömning

Utredningens syfte, avgränsningar och tillägg

Kommittédirektiven anger att syftet med utredningen är att utredaren skall föreslå hur stödet till föräldrar i form av föräldrautbildning och andra verksamheter för föräldrar med barn i förskola- och skolåldern kan utvecklas och stimuleras. Direktiven anger som bakgrund att "socialutskottet har påtalat vikten av att föräldrautbildning kommer till stånd. En sådan föräldrautbildning bör vara frivillig ..

men bör göras så att alla föräldrar får praktiska möjligheter att delta."

Utredaren skall pröva om det är möjligt att erbjuda alla föräldrar föräldrautbildning. Som exempel säger direktiven att vissa medicinska kunskaper förefaller allt viktigare att ge föräldrarna, t.ex. om astma, allergier och överkänslighet. Utredaren bör ta fram modeller för information till till föräldrarna "om det skadliga ... i att bruka alkohol, narkotika och tobak under graviditeten".

Utredningen skall också belysa vilka grupper som inte nås av erbjudande om den organiserade föräldrautbildningen och föräldrastödet och vad som kan göras för att nå dessa föräldrar. Direktiven nämner att det inte finns några specifika lagregler om föräldrautbildning, men utredaren skall vara fri att fortlöpande föreslå åtgärder av lagteknisk, finansiell och organisatorisk natur som behövs för att uppnå bättre samverkan mellan myndigheter och organisationer inom området, dels för att medverka till att utbildning kan erbjudas föräldrar till barn i olika åldrar.

Utredaren väljer att frågå begreppet föräldrautbildning och avråder från en enhetlig utbildning av det slag som målas upp i kommittédirektiven. Det bör väl betraktas som en avgränsning av uppdraget. Därmed prövas inte möjligheten, som direktiven anger. Rätt ord är snarare att det avfärdas. I stället handlar utredningen mycket om de olika arenor som finns för stöd i föräldrarollen, och utredningen tar en helhetsbild på alla sådana områden. En del av dessa är inte specificerade i direktiven, eller endast vagt antydda.

Vidare innehåller uppdraget preciseringar som nämnts ovan; att utveckla modeller för information, att belysa grupper som inte nås, etc. Dessa arbetsuppgifter återspeglas inte i betänkandet, såvitt jag kan se. Å andra sidan behandlas mycket mera av arbetsuppgifter, samordningsfrågor och ansvarsfördelning mellan landsting, kommuner och en lång rad organisationer. Detta bör ses som en väsentlig utvidgning – eller tillägg – till utredningsuppdraget, samtidigt som det på centrala delar av direktiven sker en skarp avgränsning – främst genom att det som är huvuduppdraget inte för utredningen framstår som en praktisk och möjlig verksamhet. Det återspeglas

inte minst i att utredningen bytte namn på betänkandet till "Stöd i föräldraskapet" från arbetsnamnet "utredningen om föräldrautbildning".

Utredningens metoder

Utredningens betänkande omfattar knappt 300 sidor text. Jag har inte hittat någon redogörelse för utredningens arbetsmetoder. Av missivbrevet framgår att utredningen till del bygger på en kartläggning av föräldrautbildning som genomförts av en arbetsgrupp inom Socialdepartementet och som redovisas i en särskild skrivelse. Vidare sägs att utredningen hämtat in ytterligare underlag genom möten med företrädare för professioner och organisationer. Utredningen har träffat grupper av barn och ungdomar, och anordnat möten med representanter för invandrarorganisationer, handikapporganisationer, studieförbund, frivilligorganisationer m.m. Den har haft särskilda överläggningar med Barnombudsmannen, Socialstyrelsen, Folkhälsoinstitutet, Kommunförbundet Landstingsförbundet, m.m. Den har genomfört ett tvådagars besök i Norge för att studera den norska regeringens satsning på ett nationellt föräldrahandledningsprogram.

Frågan är i vad utsträckning detta kan kallas metod? Jag vill inte betvivla att utredningen arbetat seriöst och uppriktigt, och på ett lämpligt sätt i förhållande till direktiven. Men det har mycket litet med metod att göra. Det förekommer inte någon strategi för insamling av empiriskt material, inga former av datahantering, och heller inte någon analys grundad på insamlat och bearbetade data. Det har inte gjorts några dokumenterade intervjuer. I den mån mötena som nämnts har lett till material som utredningen använt sig av så sägs ingenting om det. Jag kan t.ex. inte se vad invandrarorganisationer uttalade sig om, inte ens vilka som kom till tals och vilka frågor utredaren ställde till dem.

Det förefaller som om utredningen ledamöter har mötts, samtalat med andra, tänkt och sedan skrivit ned sina förslag. Kanske är det

rätt och riktigt, och förhoppningsvis följer arbetet en logisk och rationell plan. Men det finns inte någon metod för en utomstående bedömare att ta del av, kritisera, eller sätta sin tilltro till.

Dokumentation m.m.

Tidigare utredningar

Under inledningskapitlet redogör utredningen för tidigare riksdagsuttalande, arbetsgrupper, motioner, kartläggningar och utredningar om föräldrautbildning. Redogörelsen är ganska kort, men den ger intryck av att vara tillförlitlig. Jag har inte läst de utredningar som refereras till, så det är svårt att säga om de är använda i tillräckligt stor utsträckning. Det finns ingenting i redogörelsen här som lämnar något övrigt att önska, och det verkar som om utredningen tar sin utgångspunkt på ett bra sätt i tidigare utredningsarbete.

Det finns inte någon sammantagen referenslista och heller inte någon metoddel som beskriver urvalet av litteratur. Den största delen av utredningen hänvisar till andra verk genom ett fotnotssystem. Den största delen av sådana referenser är till offentliga publikationer, skrifter från Folkhälsoinstitutet, barnkonventionen, regerings skrivelser, utvärderingar och liknande. En del referenser är till artiklar i press och media, eller i populärtidskrifter. Det är väldigt få referenser till vetenskaplig litteratur. Jag har inte sett mer än ett tiotal referenser till vetenskapliga verk. Men det kan också vara så att forskningen är refererad i de publikationer som citeras utförligare, och att det skett en filtrering av forskningen till en nivå som passar i en utredning av den här karaktären.

Data

Utredningens inleds med en definitionsfråga där man så att säga växlar över från föräldrautbildning till stöd i föräldraskapet. Under rubriken allmänna utgångspunkter beskrivs samhällsutvecklingen i stort och hur den påverkar föräldraskapet. Ett stort utrymme ägnas åt demografiska förändringar, arbetsmarknadsfrågor, samt invandringen. Utredningen har inte något eget källmaterial, men resonerar utifrån allmänt tillgänglig statistik, huvudsakligen från SCB men också från departementsskrivelser och några forskningsrapporter. Datamaterialet behandlas på ett tillförlitligt sätt och med ordentliga referenser.

Utredningen går igenom organisationer och myndigheter som kan ha ett ansvar för stöd till föräldrar. Utredningen har valt en presentationsmodell där man först presenterar sina förslag och därefter motiverar dem. Det blir svårt att bedöma detta som metod, eftersom framställningen kraftigt färgas just av en önskan att motivera och underbygga det förslag som presenteras. Som ett exempel föreslår utredningen att "Socialstyrelsen får i uppdrag att i samarbete med Folkhälsoinstitutet ordna konferenser kring stödet i föräldraskapet och dess betydelse". Under rubriken motiv för utredningens förslag anför sådana konferenser tidigare arrangerats och rönt stor uppskattning. Utredningen anser därför att en ny konferensverksamhet skulle ge ökad uppmärksamhet åt frågan om stöd i föräldraskapet osv. (s. 92 och 93). Jag vill inte påstå att utredningen har fel i sak, men däremot är det svårt att urskilja någon metod. För mig som bedömare är det svårt att veta på vilken grund man finner att den här konferensverksamheten är så viktig, och vad förslaget egentligen innebär.

Därefter kommer utredningen in på de arenor på vilka ett stöd i föräldraskapet kan effektueras. Det blir förstås på väldigt många samhällsområden, och utredningen går igenom vart och ett av dessa. Även här arbetar utredningen med strukturen att först presentera ett förslag och sedan motivera detta, med referenser till departementsskrivelser, statistik, skrifter från myndigheter och folkrörelseorgani-

sationer, samt någon enstaka gång forskning. När utredningen t.ex. kommer in på hyresgästföreningar, eller fastighetsägare, och konstaterar att de är viktiga samarbetspartner till kommunen för uppbyggnad av olika föräldraverksamheter i bostadsområden undrar jag om man inte tagit sig vatten över huvud. Den text som motiverar dessa och en rad liknande påståendet är egentligen inte att betrakta som data, även om resonemangen säkert inte är fel i sak.

Finns det forskningsresultat som är aktuella och tillgängliga som borde varit refererade? Jag kan faktiskt inte ge några sådana exempel, och det är inte mitt forskningsområde. Möjligen kan jag hävda att utredningen kommer in på tankar om samordning mellan myndigheter och organisationer i stort, där det finns organisationsteoretisk forskning som penetrerar den här frågan djupare, och där man kanske kunde kommit längre i problemanalys och förslag om denna använts – men säkert är det inte.

Metod

Utredningens metoder är redan beskrivna i det föregående. Är metoden rimlig och lämplig? Det är en svår fråga att besvara. Utredningsuppdraget är egentligen mera precist än det som utredningen sedan tar sig för att behandla. Samtidigt menar jag att den omdefinition av uppdraget som utredningen gör verkar rimlig och förnuftig. Det skulle ha gått att använda mera traditionella metoder i form av att utarbeta en kursplan och testa den med någon pilotverksamhet, och på det sättet ha arbetat metodologiskt och experimentellt med att utreda en föräldrautbildning. Men så gjorde inte utredningen eftersom man a priori ansåg att ett bredare perspektiv på de arenor där ett stöd kan tänkas utformas var mera relevant.

Utifrån den utgångspunkten är det logiskt att göra en så pass deskriptiv och resonerande genomgång som denna – och det blir fel att pröva den med en metodologisk måttstock som jag hittills gjort. Metod i en traditionell vetenskaplig bemärkelse är helt enkelt ganska irrelevant. Här rör det sig om att pröva värderingar och tankar över

ett mycket brett och komplicerat fält av organisationer, intressegrupper och aktörer, vilka ibland förändras mycket snabbt, men annars är hierarkiskt stabila.

Slutsatserna

Är slutsatserna väl underbyggda i analysen? Utredningen presenterar 34 förslag. En del av dem förefaller ha lång väg att gå innan de är på något sätt operationella. Ett förslag som säger "regeringen låter tillsätta en referensgrupp med uppgift att beskriva och utveckla mäns roll som föräldrar och fostrare och olika perspektiv på barnens, kvinnornas och männens roll. Denna referensgrupp bör följa upp och utvärdera projekt som särskilt vänder sig till pappor" (s. 161) är, så vitt jag förstår, ganska långt från praktisk handling. Däremot argumenterar utredningen förnuftigt för förslaget i sig, och det är underbyggt med en vederhäftig problemanalys.

Sedan är det mera operationellt när utredningen t.ex. föreslår att Kriminalvårdsstyrelsen skall få i uppdrag att utarbeta rutiner för att få fram vilka fångar som har barn, eller att Barnombudsmannen skall få i uppdrag att lägga upp en handlingsplan för barnsäkerhetsfrågor. Men man frågar hur ett dataunderlag skulle se ut som inte skulle leda till att ett sådant förslag skulle kunna läggas fram? Är det inte en självklarhet att det finns sådana behov? Behövs dataunderlag? En hel del av utredningens förslag är av den karaktären att de är så pass allmänna de inte direkt motiveras av ett dataunderlag. Det är snarare sunt förnuft, samt en viss bekantskap med problemområdet, som motiverar förslagen.

Kostnadseffektivitet

Utredningen har arbetat 10 månader, till en total kostnad av drygt 1,2 miljoner kronor. Den har spänt över ett mycket stort område, och den har knutit till sig flera experter på området. Den har preste-

rat ett betänkande på nästan 300 sidor. Det är en betydande arbetsinsats, och utredningen spänner över områden där det är viktigt att saker sägs på rätt sätt, att man undviker en förmyndande ton, men att samtidigt samhällsansvar och missförhållanden lyfts fram. Det tar tid att skriva sådan text.

Vad är kostnadseffektivitet i det sammanhanget? Eftersom utredningen inte arbetat med data i traditionell bemärkelse kan man inte säga att det kunde gjorts på ett annat och billigare/bättre sätt. Med den inriktning som utredningen tog vore det knappast möjligt att arbeta med en mera fokuserad datainsamling och analys.

Personligen anser jag att utredningens betänkande är alltför långt. Det är också repetitivt, många synpunkter förs fram flera gånger under skilda rubriker. Det hade vunnit på en mycket restriktiv korrekturgenomläsning och en betydande nedbantning – åtminstone om man tänker sig att läsare skall gå igenom den från pärm till pärm. Å andra sidan är det kanske inte avsikten? Skolfolk kanske bara läser skoldelen, de som bekymrar sig om pappor läser kanske bara de sidorna. Om så är fallet kanske redundansen har sin mening och logik.

Objektivitet

Jag tror inte att utredningens objektivitet är en viktig fråga. Det är uppenbarligen så att utredarna och de experter som anlitas har sina egna väl underbyggda synpunkter på föräldrautbildning när de påbörjar arbetet. De innehar inte sina tjänster för att förutsättningslöst samla in och analysera ett datamaterial och sedan komma med slutsatser. Tvärtom, de förutsätts säker veta det mesta redan, gå direkt på problemen och komma med förslag, samt att argumentera för dessa på ett öppet sätt.

Betänkandets struktur, med förslag som sedan motiveras, kan för den som inte är insatt i ämnena verka suspekt. Det är sällan belyst vilka handlingsalternativ som finns. Det presenteras aldrig några argument mot de förslag som läggs fram, tanken att det kan finnas

motargument tycks inte förekomma. Eftersom de 32 förslagen som läggs fram rimligtvis bara är en bråkdel av de förslag som kunde ha ställts verkar det också som urvalet åtgärder tillkommit utan någon ordentlig dokumentation över kriterierna om vad som är med eller mindre viktigt.

Generella direktiv

De generella direktiven är inte särbehandlade, utan är en naturlig del av utredningsarbetet, med några undantag. Jag har inte funnit några resonemang av regionalpolitisk karaktär och heller inte några referenser till prövningen av offentliga åtaganden. Förslagen är inte kostnadsneutrala, de flesta innebär en resursförbrukning för den offentliga sektorn, men utredningen belyser inte omfördelningsfrågor.

Sammanfattande bedömning

Utredningen utgör en intressant läsning och framför många intressanta perspektiv på föräldraskapet i dagens samhälle. Dess viktigaste bidrag är kanske att den, direktiven till trots, kommer fram till att någon generell föräldrautbildning inte är att förorda. Den slutsatsen nås genom att omdefiniera uppdraget till att gälla stöd i föräldraskapet, och sedan att diskutera en rad punktinsatser inom skilda samhällsområden; skola, primärvård, ungdomsverksamhet, kriminalvård, kommunernas ansvarsområde, landstingens, utvärderingsverksamhet på Folkhälsoinstitutet, Skolverket m.m.

Utredningens främsta förtjänst är att den spänner över så många områden, och på ett holistiskt sätt behandlar föräldraskapet i ett snabbt föränderligt samhälle. Den uttrycker också respekt för föräldrars förmåga att själva definiera och organisera det stöd som behövs. Utredningens nackdel är att dess resonemang många gånger hänger i luften, den talar säkert övertygande till de som redan är av

samma åsikter. Men den har inte något dataunderlag eller så mycket annat stöd för sina teser om den skulle behöva övertyga någon av motsatta uppfattningar.

1.3.18 Bemötande av äldre ✎ trygghet, självbestämmande, värdighet (SOU 1997:170)

Bedömning 1

Allmän bedömning

Utredningen uttalade syfte är att ”belysa innehåll och kvalitet i äldreomsorgsarbetet samt frågor som rör bemötandet och respekten för äldres självbestämmande, integritet, trygghet och värdighet”. Utredaren skall belysa brister i bemötande av äldre inom offentlig verksamhet; undersöka vilka egenskaper hos personalen som påverkar deras bemötande av äldre; vilka egenskaper hos de äldre som påverkar hur de blir bemötta och hur de upplever bemötandet; kartlägga faktorer i organisation och struktur som ger brister i kvalitet och bemötande; ge en internationell utblick med erfarenheter och kunskaper; beskriva pågående utvecklingsarbete i offentlig vård. Som synes är detta ett gigantiskt utredningsuppdrag, med många komplicerade frågor.

Det är här omöjligt att gå igenom alla de enkäter, intervjuer, essäer, registergenomgångar och rapporter som genomförts inom ramen för, eller i periferin till, denna utredning. Vad man rent generellt kan säga är att det är en stor övervikt till förmån för journalistiska, kvalitativa och resonerande undersökningar. De enkäter som gått ut har företrädesvis varit av karaktären att be kommuner och landsting skicka in berättelser om ‘goda exempel’ och liknande. De kvantitativa data som använts redovisas oftast enbart i enkla frekvenser och procent. Ofta refereras grundläggande resultat med att utredaren ‘erfarit’ eller att det ‘framkommit’ att det förhåller sig på något speciellt sätt. Systematisk analys är ovanligt förekommande.

Dokumentation m.m.

Beskrivningen av tidigare utredningar inom området inskränker sig till pågående och de senaste årens utredningar. Betänkandet är svårläst och ostrukturerat och en tydlig linje och strategi är svår att urskilja, kanske då det famnar över disparata och stora områden. Det är därför svårt att bilda sig en uppfattning om tillförlitligheten. Som tidigare nämnts är många viktiga påstående ostyrkta och betänkandet genomsyras av otydlighet.

Data och metod

På samma sätt som beskrivits ovan finns ingen möjlighet att gå in på enskilda datakällor och metoder, de är för många, men generellt kan man säga att om syftet var att svara på de frågor som direktiven gav, är varken valet av datakällor eller metoder särskilt lyckligt. Även om frågorna är svåra och stora så finns det inom ramen för utredningen möjlighet att i alla fall ge partiella svar på dem. Egentligen besvaras endast den sista frågan någorlunda ordentligt, de övriga är ännu outredda. I utredningen ges inga svar på vilka faktorer vare sig hos de äldre eller hos personal som påverkar bemötandet, eller upplevelsen av bemötandet, eller vilka organisatoriska och strukturella faktorer som inverkar. Man kan lätt skissa upp en design som skulle ge en inblick i problematiken genom enkäter riktade till arbetsgivare, personal, patienter/klienter och anhöriga vid olika offentliga institutioner. I stället går utredaren mycket indirekta vägar och låter exempelvis i delbetänkandet Barns bilder av åldrande – en fråga om bemötande av äldre (SOU 1997:147) en journalist intervjua barn och be dem rita hur de ser på äldre. Detta är ju intressant och kul i sig, men det har endast en liten bäring på den problematik som skall utredas. Anekdotisk bevisföring är vanlig och resonemang ersätter analys. På sidan 219 i huvudbetänkandet tar utre-

daren själv upp frågan om personalens karakteristika och hur den påverkar bemötandet, analysen av den komplicerade frågan genomförs i en mening: 'Jag konstaterar att bemötandet kan påverkas av en rad olika förutsättningar i personalen psykosociala och fysiska arbetsmiljö'. Vilket ju inte heller besvarar frågan även om det vore underbyggt.

I delbetänkandet *Invandrare i vård och omsorg* (SOU 1997:76) genomförs en intervjuundersökning med äldre invandrare i ett försök att besvara frågan om kulturell bakgrund påverkar bemötandet. Denna studie genomfördes med en metodologi där man först gjorde ett urval av vårdcentraler som helt styrdes av att maximera antalet utomnordiska nyinvandrade äldre. Därefter skickades ett antal enkäter ut till vårdcentralerna som sedan delade ut dem till äldre invandrare, totalt skickades 1165 enkäter ut, varav vårdcentralerna delade ut 330, av dessa fick utredarna 141 svar. Därefter djupintervjuades 16 som frivilligt skrev sitt namn och sin adress på formulären. Att svaren på en sådan undersökning knappast kan antas vara generaliserbara eller tillförlitliga är uppenbart. Delbetänkandet *Rätt att flytta* (SOU 1996:161) tar upp och löser delvis en angelägen fråga, men en som inte berör mer än någon promille av de äldre, övriga frågor som ryms inom uppdraget kan inte sägas vara utredda.

Slutsatserna

Utan att gå in på huruvida förslag och slutsatser är välmotiverade, eller om de kommer att leda till önskat resultat, är det svårt att hävda annat än att de är illa underbyggda i analysen. En huvudtes är att det krävs ökade utbildningsinsatser och detta är ju lovvärt och möjligt dessutom korrekt, men ingenstans visas det på att det finns ett samband mellan bemötande och utbildningsnivå. Argumentationen förs i stället genom formuleringar som: 'det är nedvärderande mot både äldre och personal att tro att den goda omvårdnaden kan bedrivas utan stöd av kunskap, erfarenhet och ett arbetssätt som medger

ett individualiserat bemötande.’ Kunskap betyder i detta sammanhang utbildning. Detta är bara ett exempel på bristande analys och märklig bevisföring.

Kostnadseffektivitet

Det är svårt att mena annat än att om avsikten med att tillsätta denna utredning var att besvara de frågor som ställs i direktiven så kunde pengarna använts bättre. Frågorna som ställs besvaras inte annat än mycket indirekt och oftast illa underbyggt. Delstudierna var antingen irrelevanta, illa utförda eller både och. Utredningens rapporterade utgifter uppgick till drygt 4 miljoner kronor och den arbetade under 18 månader. Den var således både dyr och lång. Även om utredningsuppdraget var omfattande och frågeställningarna komplicerade måste man anse att uppdraget kunde ha utförts på ett betydligt bättre sätt till en mindre kostnad än den som utredaren hade.

Objektivitet

Det är i denna utredning som framgått mycket svårt att skilja utredarens personliga reflektioner och funderingar från vad som framkommit vid analys. Många viktiga samband och analyser tas för givna i en mening och det finns hänvisningar till någon mystisk okänd person eller undersökning varifrån utredaren ‘erfar’ saker eller där det ‘framkom’ något väsentligt.

Generella direktiv

Utredaren väljer uttryckligen att frångå det generella direktivet om att finansiera ökade utgifter trots att förslagen medför substantiella sådana, motiveringen är kryptisk. Övriga generella direktiv förbigås med tystnad.

Sammanfattande bedömning och ytterligare kommentar

Denna utredning håller enligt mitt förmenande låg kvalitet. Direktivens frågeställningar ignoreras eller, i bästa fall, behandlas oseriöst. Det tycks inte funnits någon strategi eller arbetsplan för utredningen och man får intrycket att den saknat röd tråd. Analysen är antingen frånvarande eller endast anekdotisk, metodval svårförsvarbara och svaga. De generella direktiven frångicks helt.

Bedömning 2

Allmän bedömning

Utredningens syfte

Att belysa innehåll och kvalitet i äldreomsorgsarbetet samt frågor som rör bemötandet och respekten för äldres självbestämmande, integritet, trygghet och värdighet. I utredningsuppdraget ingick bland annat att "kartlägga och analysera brister i bemötande av äldre inom omsorg och vård", "belysa vilka faktorer hos personalen som påverkar bemötandet av äldre", "belysa på vilket sätt dessa faktorer hos äldre har betydelse för hur den äldre upplever bemötandet och... låter sig bemötas", "kartlägga och analysera faktorer i organisation och struktur som bidrar till brister i kvalitet och bemötande", m.m.

Metod

Med några undantag angavs inte i kommittédirektiven någon närmare instruktion om hur det omfattande uppdraget och de olika frågeställningarna skulle kunna besvaras. Däremot angavs direktiven att utredningsarbetet skulle vara avslutat mindre än 18 månader efter det att direktiven gavs.

Även om datainsamlingsmetod och arbetssätt för datainsamlingen inte angavs i direktiven framhölls att "utredningen skulle arbeta på ett utåtriktat sätt... för att engagera en stor krets av berörda". Denna instruktion – i kombination med det begränsade tidsutrymmet – verkar ha fått en avgörande betydelse för inriktningen på arbetet. Kartläggningsarbetet har nämligen till stor del genomförts i form av "hearings/rådslag" med anhörigföreningar, fackliga organisationer, elever och lärare vid en hälsohögskola, förtroendenämnder, handikapporganisationer, länsstyrelser, pensionärsorganisationer m.m. och i form av ett flertal s.k. rundabordssamtal där chefer inom äldreomsorg, arbetsledare, företrädare för frivilligorganisationer, anhöriga med flera deltagit. Rundabordssamtalen har "i vissa fall följts upp genom studiebesök och särskilda överläggningar med pensionärer och personal". Vidare har såväl utredare som sekretariat medverkat vid olika konferenser för att dels sprida information om utredningen, dels fånga in synpunkter och erfarenheter. Dessutom har det varit "en tät kommunikation med enskilda, anhöriga och personal genom brev, telefonsamtal och personliga besök". Härutöver har vissa mindre uppdrag givits åt forskare (att belysa situationen för äldre invandrare i deras möte med svensk vård och omsorg). Vidare har en journalist låtit intervjua ett 50-tal barn i åldrarna 7–12 år för att få deras tankar om äldre, åldrande och ålderdom.

Dokumentation

I slutbetänkandet (som i flera fall utgör en sammanfattning av olika delrapporter inom utredningen) redovisas i åtminstone grova drag hur man gått tillväga. Vilket innebär att den metodologiskt skolade läsaren själv kan bilda sig en uppfattning om resultaten och slutsatsernas tillförlitlighet och generaliserbarhet. Det saknas dock i betänkandet en diskussion av datas kvalitet. Här hade man i så fall kunnat skriva att de valda datainsamlingsmetoderna i flera fall innebär att man avstått från att försöka få en representativ bild av förhållandet. Att vissa resultat och beskrivningar av äldres bemötande bygger

på vittnesmål från personer eller organisationer som frivilligt hört av sig till utredningen diskuteras och problematiseras över huvud taget inte alls i betänkandet.

Data

Det saknas till stor del relevant forskning och aktuell statistik om hur de äldre bemöts inom vård och omsorg. Utredaren har därför haft att utgå ifrån diverse statistik som bara delvis sammanfaller med utredningens syfte samt att försöka sammanställa vittnesmål och utsagor från olika håll. Någon diskussion rörande valda förhållningssätt, metodöverbäganden inklusive datainsamlingsmetoder redovisas dock inte i betänkandet.

Metod

Givet den mycket begränsade tid som utredningen haft till sitt förfogande kan de ur utredningssynpunkt oortodoxa metoder som använts ses som ett första försök att sätta sig in i området. Detta kan vara en rimlig ambitionsnivå om målet är att utgöra en startpunkt för ett förändringsarbete. Om det till exempel har behövts ytterligare argument för att förbättra kvaliteten i vården kan man säga att utredningen har sammanställt de klagomål och synpunkter som aningen inte tidigare förts fram eller som tidigare redovisats på olika håll.

Om syftet däremot skulle vara att på ett mer seriöst sett försöka beskriva omfattning och inriktning på hur de äldre i olika vårdformer bemöts skulle andra metoder ha behövts.

Slutsatserna

Att basera en utredning inom detta viktiga område på ett antal delstudier utan att över huvud taget diskutera representativiteten i de utsagor som görs är av flera skäl tveksamt. I vilken utsträckning utredningen på detta sätt har kunnat ta fram och redovisa resultat och förhållanden som tidigare varit okända för t.ex. regeringen kan också ifrågasättas.

Utredningstexten är vidare full av uttalanden som knappast kan sägas ingå i ett traditionellt utredningsperspektiv. När utredaren t.ex. på sidan 63 konstaterar att det "trots de allvarliga bristerna – utförs mycket engagerat och kvalificerat arbete inom vården och omsorgen om äldre" så finns i texten inget underlag för en sådan slutsats. I vilken omfattning brister och förtjänster föreligger görs över huvud taget inga försök att redovisa. Inte heller anges vilka källor som ligger bakom en sådan slutsats.

Ett antal citat ger ytterligare exempel på ett förhållningssätt där begreppet representativitet är långt borta:

"många förmedlat sina tankar och förslag"

"flera har ställt frågan..."

"man har påtalat att..."

"somliga har ansett att..."

"andra företrädare... menar däremot att..."

"många äldre önskar..."

"både enskilda och närstående har till mig påtalat vikten av att..."

"många har under utredningstiden förmedlat att..."

Stora delar av texten i slutbetänkandet genomsyras av mer tro och tyckande än fakta. Det förs ingen som helst diskussion om eventuella konsekvenser av det selektiva urvalet av informationsgivare. Det måste därför vara svårt att utifrån betänkandet bedöma om de förslag som nu framförs är de mest angelägna eller rimliga.

Kostnadseffektivitet

Det som saknas är ett större inslag av data som skulle kunnat ge en representativ och tillförlitlig bild av förhållandena på olika håll i landet och inom olika delar av vården och omsorgen. Dock skulle en sådan inriktning knappast ha hunnits med inom 18 månader och inom de ekonomiska resurserna.

Objektivitet

Mitt intryck är att utredaren på "objektivt" sett försökt förmedla intryck och uttalanden som nått utredningen. Däremot saknas alltså helt någon diskussion rörande representativitet och generaliserbarhet.

Generella direktiv

I betänkandet anges inte särskilt hur de generella direktiven har behandlats. Jag har heller inte närmare satt mig in i vad de generella direktiven avser, och kan därmed inte avgöra hur de eventuellt behandlas inom utredningen. Jag saknar dock i min genomläsning inte ytterligare text i dessa avseenden.

Sammanfattande bedömning och ytterligare kommentarer

Jag anser att ett så viktigt och centralt ämne borde ha behandlats på ett mer seriöst sätt. En utredning rörande ett så komplext och – trots de olika utredningar som gjorts sedan Ädelreformen 1992 – utforskat ämne borde ha fått framförallt mer tid men också mer resurser till sitt förfogande.

Givet dessa begränsade förutsättningar har ett omfattande arbete lagts ner på att försöka sammanställa tidigare utredningar och

forskning samt samla in olika vittnesbilder. En sådan sammanställning kan duga gott för att skynda på beslutsfattande rörande uppenbara behov men där av olika skäl ändå inget hänt vare sig på central eller lokal nivå. Utredningens svaghet är att de beskrivna förhållandena svårligen låter sig kvantifieras annat än i undantagsfall. "Hur vanligt?", "i vilka vårdformer?", "för vilka grupper av äldre och anhöriga?" och "var i landet?" är exempel på frågor som man som läsare nästan genomgående ställer sig inför utredningens resultat. Vidare hade det varit intressant att ha fått orsaksresonemangen studerade och diskuterade. "Varför" och "hur" har de ofta skrämmande sätten att bemöta vissa äldre och/eller deras anhöriga kunnat uppstå?

1.3.19 Förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning (SOU 1997:175)

Bedömning 1

Allmän bedömning

Utredningens syfte

Enligt direktiven skall utredaren kartlägga och analysera behovet av lagstiftning till skydd mot diskriminering i arbetslivet på grund av homosexualitet eller sexuell läggning, dessutom kartlägga och redovisa andra länders lagstiftning och åtgärder i övrigt i frågan. Och om utredaren finner det lämpligt föreslå hur en relevant lag skall vara utformad och hur denna lagstiftning i så fall skall förhålla sig till jämställdhetslagen, lagen mot etnisk diskriminering och en eventuell lagstiftning mot diskriminering mot handikappade.

Därutöver överväga om det finns behov av en särskild myndighet för att tillvarata de homosexuellas intressen.

I allt väsentligt har utredningen följt direktiven  frågan är dock om man därför också har lyckats kartlägga och analysera behovet?

Vissa avgränsningar har gjorts, dock inte sådana som avviker från direktiven utan enbart sådana som kan sägas närmare precisera direktivens ord om "diskriminering i arbetslivet". Utanför faller frågor som rör familjerätt och straffrätt, hiv/aids-problematiken och teorier och forskning om homosexualitet och bisexualitet, dvs. vad som närmare menas med eller kan utgöra orsaker till detta.

Metodanvändning

I utredningen nämns mycket kortfattat (s. 78) vilka metoder som använts för att försöka besvara frågan om diskriminering förekommer: "Dels genom några undersökningar av enkät- eller intervjutyp, dels genom kontakter med forskare, myndigheter och organisationer med inblick i frågan.

Dokumentation

Tillförlitlighet: Läsaren kan skapa sig en rimlig bild av utredningens tillförlitlighet. (se nedan)

Data

Data är av två typer, dels två undersökningar på utredningens initiativ, dels kontakter med forskare, myndigheter och organisationer med inblick i frågan. Dock innebär dessa kontakter när det gäller forskare att man upptäcker att det inte har gjorts några undersökningar för att ta reda på om diskriminering förekommer. Homosexutredningen (1984:63) ansåg att det inte gick att slå fast att faktisk diskriminering var särskilt utbredd. Denna tidigare utredning fastslog samtidigt att detta inte var avgörande för lagstiftning utan att lagstiftning kunde ses som en principiell markering från samhällets sida att diskriminering är förbjuden och homosexuella är likvärdiga andra människor.

På Folkhälsoinstitutet hävdade man däremot att den faktiska diskrimineringen föranleder lagstiftning ⁸ dock oklart varför eftersom man inte heller där har hittat något stort antal fall. Arbetsmarknadens parter markerar som sin gemensamma ståndpunkt att det inte finns något behov av lagar ⁹ med något enstaka undantag har man ingen erfarenhet av diskriminering på grund av sexuell läggning.

Utredningen har inte negligerat någon väsentlig forskning på området. Utredningen har också initierat två egna undersökningar dock med resultat som inte förefaller styrka utredningens slutsatser. (se nedan)

Metod

Principiellt metodologiskt har jag inga invändningar. Dock finns det flera metodologiska synpunkter på de undersökningar som initierats av utredningen de är båda oanvändbara för sitt syfte. SCB-undersökningen, som alltså visar att diskriminering knappt förekommer, har missat en grundläggande förutsättning. Man frågar människor om de känner till om någon arbetskamrat blivit diskriminerad på grund av sexuell läggning. Men man börjar inte med att göra en första skattning av hur många det är som överhuvudtaget har någon arbetskamrat som har en sådan läggning att han riskerar diskriminering. Därför blir frågeställningen relativt ointressant jag kan rimligen inte känna någon homosexuell som diskrimineras om jag inte känner någon homosexuell överhuvudtaget; dvs. diskriminering kan inte förekomma om de som i så fall skulle diskrimineras inte finns på arbetsplatsen. Den andra undersökningen lider av problemet att bortfallet är så stort så att det egentligen är omöjligt att dra några generella slutsatser av den (55 %). Detta påpekas också i undersökningen, ändå drar man generella slutsatser av den. De individuella berättelserna knutna till denna undersökningen och den anekdotiska evidensens betydelse skall dock inte underskattas. Men frågan är om utredningens syfte var att besvara frågan om det överhuvudtaget förekommer diskriminering av homosexuella på arbetsmarknaden.

Slutsatserna

Slutsatserna är oberoende av innehållet i utredningens undersökningar. Utredningen anser att det behövs lagstiftning mot diskriminering av homosexuella av rent principiella skäl. Utredarens position förefaller vara att det inte ens skulle kunna finnas någon empiri som kan försvaga denna position, (att det finns få fall) bara empiri som kan förstärka den (att det finns många fall). Eftersom det är få fall innebär detta att slutsatsen att det behövs lagstiftning helt och hållet beror på den principiella ståndpunkten. Slutsatsen förefaller därför helt oberoende av undersökningens empiriska delar. Frågan man kan ställa sig är då varför dessa undersökningar gjordes överhuvudtaget.

Kostnadseffektivitet

Svårt att uttala sig om eftersom jag inte har tillgång till någon utredningsbudget. Men eftersom slutsatserna förefaller klara redan innan utredningen är gjord så hade man givetvis kunnat spara in hela kostnaden för utredningen. På ett mer pragmatiskt plan kan man påpeka att de båda undersökningarna hade kunnat genomföras bättre och på så sätt blivit mer tillförlitliga.

Objektivitet

Utredningen är inte objektiv. Här finns en tydlig önskan att lyfta fram fallen av diskriminering, att så att säga "förvärra" problemet. Det är exempelvis oskäligt att inte tydligt skilja mellan trakasserier från arbetskamrater och arbetsgivare. Det är dessutom inte rimligt att man inte klart och tydligt skiljer mellan de fall av diskriminering som människor tror har inträffat och de som de hävdar sig veta har inträffat. Trots dessa tydliga försök lyckas man ändå inte framställa situationen så att diskriminering av homosexuella skulle vara ett

stort problem  därför går man också över till den huvudsakligen principiella motiveringen för en lagstiftning

Generella direktiv

De generella direktiven lyser med sin frånvaro, för såvitt de inte är ett så naturligt led i analysen att de helt och hållet underförstås. Kanske kan det vara svårt att tillämpa direktiven rörande regionalpolitiska konsekvenser när det gäller sexuell diskriminering, men borde man i så fall inte ha nämnt att så är fallet? Däremot kunde kanske dir 1996:49 rörande konsekvenser för brottsligheten etc. vara i allra högsta grad relevanta, med tanke på relationen mellan trakasserier och så kallade hatbrott mot homosexuella?

Sammanfattande bedömning och ytterligare kommentarer

Fråga är vilken roll den faktiska diskrimineringen spelar för behovet av ny lagstiftning. Rimligen borde det vara så att en bevisad ökning eller en stor mängd fall av diskriminering skulle stärka argumenten för en lagstiftning. I så fall borde också en minskning eller ett litet antal fall av diskriminering på motsvarande sätt innebära en försvagning av argumenten för en ny lagstiftning. Som jag redan tidigare påpekat verkar dock den slutsats som utredningen kommer fram till vara klar på förhand. Detta är ett exempel på en utredning som aldrig skulle godkänts om det hade handlat om ett akademiskt examensarbete.

Bedömning 2

Allmän bedömning

Syftet med utredningen var att kartlägga och analysera behovet av lagstiftning mot diskriminering på arbetsmarknaden på grund av sexuell läggning. I uppdraget ingick även en internationell utblick över hur denna fråga behandlats i andra länder. Dessutom skulle ett eventuellt lagförslag utarbetas i vilket det framgår vilka typer av sexuell läggning som bör omfattas av lagskyddet; hur lagen skulle förhålla sig till motsvarande lagrum i jämställdhetslagen, lagen mot etnisk diskriminering samt en väntad lag mot diskriminering av funktionshindrade. Även skadeståndspåföljden skulle utredas och en diskussion föras om denna bör vara likartad för alla diskrimineringsgrunder eller om avvikelser är motiverade och hur fall där flera olika diskrimineringsgrunder är tillämpliga bör hanteras. I princip följde utredaren direktiven men påpekade att utredningen endast berör förhållanden inom arbetslivet och att familje- och straffrätt således faller utanför uppdraget. Inte heller berördes diskriminering på grund av sjukdomar såsom aids. Utredaren ansåg inte heller att det inom uppdraget föll att beskriva de homo- och bisexuellas generella livssituation eller att redovisa teorier om homo- och bisexualitet.

Denna utredning är i allt väsentligt en lagteknisk utredning. Huvuddelen ägnas åt juridiska överväganden och definitioner: gällande rätt redovisas, andra länders rättsinstitutioner beskrivs och ett lagförslag lämnas. Dessutom har några enkätundersökningar genomförts med avsikten att belysa förekomsten av diskriminering i arbetslivet till följd av sexuell läggning, samt att undersöka svenska folkets attityder gentemot homo- och bisexuella. Det uppdrogs åt Statistiska centralbyrån att undersöka dessa frågor. De genomförde en postenkätundersökning på ett riksrepresentativt obundet slumpmässigt urval av icke-ensamföretagande svenskar i åldern 20–64 år. Utredaren utarbetade tillsammans med SCB formuläret som ställde frågor om respondenten 'vet' eller 'tror' att någon på deras

arbetsplats utsatts för diskriminering på grund av sexuell läggning och i så fall på vilket sätt. Därefter ställdes frågor om attityder till att ha homo- eller bisexuella arbetskamrater m.m. En annan postenkät riktades till medlemmar i tre lokalföreningar i RFSL och till samtliga medlemmar i Lesbisk Nu! (LN) där frågor ställdes om egna erfarenheter av diskriminering samt om deras egen öppenhet om sin sexuella läggning.

En enkät sändes också ut till arbetsmarknadens parter där frågor ställdes om hur dessa ser på diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning. Dels frågades om det fanns erfarenheter av sådana frågor, dels om det förekom några aktiviteter för att förhindra sådan diskriminering.

Dokumentation m.m.

I allt väsentligt är dokumentationen fyllig och uttömmande. Möjligen kunde man önska en kort historisk tillbakablick över frågan. De tidigare utredningar som redovisas är av senare datum, men är finns å andra sidan redan en sådan tillbakablick. Metoderna som använts vid enkätundersökningarna är beskrivna med lite varierande grad av noggrannhet. SCB-undersökningen har all information man kan behöva för en bedömning, medan de övriga, framför allt den som riktades till arbetsmarknadens parter där svaren är svåra att värdera, kunde vara bättre beskrivna. Dock finns åtminstone för enkäten till RFSL och LN några nyckeltal redovisade. Den internationella utblicken över andra länders rättsordning när det gäller diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning kunde varit bättre dokumenterad, varför har just dessa länder valts? hur genomfördes insamlandet av fakta? är beskrivningarna sakgranskade?

Data och metod

Den första frågan när det gäller valet av datakällor och undersökningsdesign är 'vad vill man veta?' När det gäller SCB-undersökningen sågs att målet är att undersöka 'svenskars kännedom om förekomsten av diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning och attityder till homo- och bisexuella'. Den senare frågan låter sig besvaras med den design som valts, med de restriktioner som alltid vidlåder attitydundersökningar om hypotetiska situationer (det är en sak att säga att man inte skulle påverkas av att ha en homosexuell arbetskamrat, det är en annan att ha det och inte påverkas av det; risken blir att svaren påverkas av vad som uppfattas som 'rätt' svar). Den första är mer problematisk och verkar ha nalkats på ett tämligen naivt och tanklöst sätt. För att man skall kunna 'känna till diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning' på sin arbetsplats så måste flera villkor vara uppfyllda, för det första måste man ha en homo- eller bisexuell arbetskamrat, för det andra måste man känna till den eller de personernas sexuella läggning, för det tredje måste denna person ha utsatts för diskriminerande behandling, för det fjärde måste detta ha kommit till respondentens kännedom. Frågan som ställdes i undersökningen var: 'Känner Du till någon person på Din arbetsplats som diskriminerats på något/några av följande sätt på grund av att han/hon är homosexuell eller bisexuell?' Naturligtvis borde en selektionsfråga först ställts om det på respondentens arbetsplats fanns/funnits någon/några personer som han/hon visste var homo- eller bisexuella. Det är ju endast då som respondenten kan känna till om diskriminering förekommit. Denna förvirring kommer sig till uttryck i utredarens kommentar till undersökningen: 'SCB:s undersökning måste tolkas som att omfattningen av diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning är mycket ringa'. Om detta säger undersökningen ingenting. Som frågan är ställd är det omöjligt att uttala sig om omfattningen av diskrimineringen. Det svar frågan ger är att tämligen få svenskar känner till något fall av diskriminering på grund av sexuell läggning. Skillnaden är stor mellan dessa tolkningar.

Dessutom borde det gjorts klart om det var den nuvarande arbetsplatsen det gällde samt en tidsperiod specificerats. Sannolikt var det ett misstag att specificera att diskrimineringen skall ha skett på respondentens arbetsplats. En bättre design när det gäller att besvara frågan som ställdes ('svenskars kännedom om förekomsten av diskriminering') hade varit att först fråga om respondenten hade några homo-/bisexuella vänner, bekanta, arbetskamrater eller om han/hon överhuvud taget har någon kontakt med någon homo-/bisexuell. Sedan ställa frågan om han/hon kände till att någon blivit diskriminerad under en viss tidsrymd (t.ex. det senaste året), specificera vari diskrimineringen bestod samt var den skedde. Det är också uppenbart att man för att få några mätbara samband måste ha ett mycket stort urval för att kunna undersöka ett så ovanligt fenomen. De omkring 3000 intervjuer som erhöles räcker definitivt inte. I övrigt synes denna enkätundersökning vara tämligen väl genomförd rent tekniskt.

Utredaren beskriver syftet med enkäten till RFSL och LN som varande att 'undersöka förekomsten och omfattningen av diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning' men skriver i nästa mening att 'ambitionen inte har varit att genomföra en "vetenskaplig" undersökning som skulle ge ett i vedertagen mening statistiskt tillförlitligt resultat'. Det kan tyckas en aning förbryllande att tro att man kan undersöka förekomst och omfattning utan att ha statistiskt tillförlitliga resultat. Generellt sett är denna enkät metodologiskt mycket svag. Som utredaren själv konstaterar är knappast medlemmarna i RFSL och LN representativa för de homo- och bisexuella, dessutom ger ett bortfall på 55 % ytterligare problem vid tolkningen av resultaten. Dessutom finns även här problem med frågeformulering och selektioner; ett exempel är även här att ingen tidsrymd anges varunder diskrimineringen skall ha ägt rum, detta innebär i teorin att diskriminering som ägde rum för 50 år sedan kan medräknas, denna är knappast relevant för utredningen. Trots dessa svagheter är inte undersökningen ointressant. Den är oduglig för att mäta 'förekomsten och omfattningen' av diskriminering och i princip kunde man avhållit sig helt från att redovisa procentsatser då

dessa är mycket otillförlitliga. Däremot har undersökningen ett värde genom att samla in berättelser om diskriminering i arbetslivet från en grupp vars röst sällan hörs. Möjligen skulle man ha inriktat sig helt på detta. Vad gäller urvalsramen är det naturligtvis svårt att hitta en annan urvalsgrund för att nå homo- och bisexuella, lyckligtvis finns inga register över sexuell läggning att dra urval från, och generellt sett fanns ett värde i att genomföra denna undersökning trots svagheter.

Om frågorna som ställdes till arbetsmarknadens parter finns inte mycket att säga då redovisningen av tillvägagångssättet är så knapphändig. Det förefaller dock som en intressant strategi att nå problemet om den hade genomförts ordentligt. En kort enkät till enskilda arbetsgivare och fackklubbar kunde möjligen varit motiverad.

Det skall också sägas att utredaren är medveten om svagheter i undersökningarna och heller inte gör några starka uttalanden om omfattningen. Dessutom är detta ett notoriskt svårt område att undersöka vilket också bör beaktas vid en läsning av utredningen. Man kan däremot fråga sig om de frågor som ställdes inledningsvis var relevanta för utredningens uppdrag. Av vilken anledning skall man kartlägga svenskarnas kännedom om diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning? Den enda rimliga orsaken är att försöka analysera omfattningen, men det kan ju knappast vara ett mål i sig att belysa hur många svenskar som känner till diskriminering. Som tidigare påtalats har inget svar på omfattningens storlek erhållits, varför man kan påstå att dessa undersökningar har misslyckats uppnå sitt syfte.

Slutsatserna

Utredarens slutsats är att en lag mot diskriminering i arbetslivet av homo- och bisexuella är motiverad. Inte därför att diskrimineringen är utbredd; vilket väl kan uppfattas som ett märkligt motargument, det sker ytterst få mord i Sverige, men att vi skall ha lagstiftning i

frågan är väl okontroversiellt, utan därför att det finns principiella skäl för en lagstiftning. De principiella skäl som åberopas är framförallt att det skulle vara en signal om att det inte finns någon samhällslegitimerad tolerans gentemot diskriminering på grund av sexuell läggning, samt att det lagstiftas mot diskriminering på andra grunder (etnicitet och funktionshinder). Sett i ljuset av detta resonemang kan man fråga sig om det över huvud taget fanns något skäl att genomföra enkätundersökningarna då detta resonemang kunde förts utan någon som helst underbyggnad av resultaten från enkäterna. Intrycket som ges är att slutsatserna fanns innan och oberoende av analyserna. Därmed inte sagt att slutsatserna är illegitima. Det är svårt att se något annat skäl mot en lagstiftning än att den kan vara svår att efterleva, men denna invändning kan å andra sidan som erfarenheterna visat riktas mot all diskrimineringslagstiftning.

Kostnadseffektivitet

Den redovisade kostnaden för denna utredning uppgick till 638 000 kronor och den arbetade i 9 månader. Egentligen var inte kostnaderna för utredningen exceptionellt höga, vad man möjligen kan ifrågasätta är, som tidigare nämnts, om de för slutsatserna uppenbart onödiga undersökningarna kunde ha undvikits.

Objektivitet

I stort sett är utredningen objektiv, även om slutsatserna som nämnts tycks ha funnits redan innan analysen genomfördes.

Generella direktiv

De generella direktiven behandlas som brukligt är tämligen svepande på två sidor. I det här fallet kan man möjligen anse att det är befogat. Det är svårt att se att föreslagen lagstiftning skall ge några långtgående verkningar som berörs av de generella direktiven.

Sammanfattande bedömning

Sammanfattningsvis kan denna utredning sägas vara ett lagförslag med vidhängande analysdel. Enkätundersökningar inom ett besvärsligt område gav resultat som inte hade några implikationer för slutsatserna, undersökningarna kunde ha planerats och utförts bättre, men det är tveksamt om de skulle givit resultat som skulle påverkat lagförslaget nämnvärt. Inte heller tycks den internationella genomgången ha satt några avläsbara spår i lagförslaget.

1.3.20 Generella konstnärstöd (SOU 1997:184)

Bedömning 1

Allmän bedömning

Utredningens syfte, avgränsningar och tillägg

Utredningen om generellt stöd till konstnärliga och litterära egenföretagare hade till uppgift att lämna förslag till utformning av ett kulturpolitiskt grundat generellt stöd till främst konstnärliga och litterära egenföretagare samt redovisa konstnärers ekonomiska förhållanden. Syftet består alltså av två delar, där det ena är en deskriptiv redovisning av aktuella förhållanden vad gäller inkomster och sysselsättning, och det andra är normativt, där det gäller att utarbeta förslag.

Utredningen har väl i princip följt sina direktiv, men inom ramen för betänkandets 102 sidor ägnas 7 sidor åt den andra delen av uppdraget, och resterande 95 sidor åt diskussionen av stödformer. Visserligen lär det finnas en särskild bilaga, dock inte redovisad i denna volym, som redovisar ett uppdrag utlagt på SCB för att samla inkomstdata. Det verkar dock som att utredningens kraft och tankemöda lagts på frågorna om hur ett framtida stöd skall se ut.

Kommitté direktiven specificerar uppdraget på ett sådant sätt att någon form av inkomstförstärkning riktad till målgruppen är det huvudspår utredningen har att följa, vilket framkommer inte minst i de delar av direktiven som anger krav på systemet, t.ex. vad gäller hur sidoinkomster skall hanteras, graden av yrkesverksamhet mm. Utredningen arbetar fram en sådan modell, och argumenterar att den vore möjlig att tillämpa. "Det skulle ...kunna bli ett enkelt och stabilt system att hantera". Men utredningen rekommenderar inte att

ett sådant system införs. I stället lägger utredningen fram ett förslag på ett paket för ökad efterfrågan på konstnärers arbete.

Paketet innehåller 22 poster, vart och ett med en prislapp på från 500 000 kronor till ett antal miljoner, till en totalsumma av 84 miljoner kronor. Förslagen redovisas på sidorna 88 till 102. Jag ger några exempel på förslagets innehåll:

- "stöd till internationellt utbyte bland författarna skall utgå med 1 miljon kronor
- ett nytt årligt driftsbidrag om 1 miljon kronor inrättas för uppbyggnad och administration av en digital pjäsbank
- en förstärkning av Röhsska museets särskilda bidrag för nätverksansvaret avseende konsthantverk och formgivning görs med 500 000 kronor
- visningsersättningen förstärks med 3 miljoner kronor att fördelas som individuell visningsersättning
- länsmusiken erhåller ökade medel för beställningsverk inom konstmusik och jazz med 5 miljoner kronor,"

Utredningen talar om tre principiellt olika sätt att stärka konstnärernas möjlighet att leva av sitt arbete; för det första direkt riktade inkomstförstärkningar, för det andra att genom skattereglerna förbättra efterfrågan respektive sänka uttaget av skatter och avgifter hos konstnärerna, samt för det tredje olika insatser som förstärker efterfrågan. Förslagen som förordas är av det tredje alternativet, men jag tolkar utredningsuppdraget som att arbeta fram ett förslag enligt det första alternativet (vilket utredningen också gör, men sedan tar avstånd ifrån).

Utredningens metoder

De två delarna av uppdraget kräver olika metoder. Inför arbetet med att utveckla stödformer har utredaren granskat hur gällande lagstiftning påverkar konstnärernas utkomstmöjligheter. Det har skett ge-

nom att beskriva lagstiftningen, samt att tänka över hur det kan tänkas påverka konstnärerna, samt genom samtal med representanter för konstnärsorganisationer. Utredningen har inte gjort någon empirisk dokumentation, t.ex. genom enkäter eller större intervjuundersökningar.

När det gäller den deskriptiva delen av arbetet har utredningen konsulterat FoB 1990 och redovisar statistik därifrån. Denna kompletteras med uppgifter om antal medlemmar i konstnärsorganisationer, enligt dessa organisationer egna register (t.ex. Sveriges författarförbund, konstnärernas riksorganisation, föreningen svenska tonsättare, samt 11 andra liknande organisationer). När det gäller frågan om konstnärernas ekonomiska förhållanden hänvisas till SCB:s uppdrag som redovisas i ett särskilt betänkande. Utredningen redovisar medelinkomster, medianinkomster och – kanske viktigast av allt – den del av inkomsten som utgörs av konstnärligt arbete. Där det är relevant jämförs med villkoren för övriga befolkningsgrupper. Utredningen säger ingenting om vilka metoder SCB använt. Det framgår förmodligen av den särskilda bilagan, men den har jag inte tagit del av.

Dokumentation m.m.

Tidigare utredningar

Utredningen behandlar grundligt nuvarande stöd till konstnärer. Den diskuterar hur olika former av direkt riktade stöd fungerar, den diskuterar regelverken för skatter, arbetsmarknadsstöd och andra sociala trygghetssystem. Tidigare utredningsförslag i form av egenavgiftsfond (SOU 1990:39) diskuteras. Förslag om konstnärstillägg från Kulturutredningen (SOU 1995:84) diskuteras, liksom andra tidigare förslag till generellt stöd. Jag kan inte se att det finns något utredningsmaterial som inte diskuteras tillräckligt utförligt, eller att de skulle innehålla något som har avgörande betydelse för den här utredningens tillförlitlighet.

Det finns ingen litteraturlista till utredningen, och det saknas helt referenser till forskning inom området. På sidan 69 hänvisas till ett utredningsarbete i Norge, som kunde innehållit intressanta jämförelser med Sverige, men det sägs inget om sakfrågorna i detta.

Data

Det är egentligen inte mycket data som redovisas och ligger till grund för utredningen. Den bygger i mycket stor utsträckning på en skrivbordsanalys av gällande regelverk, och spekulationer kring deras effekt. Dessa kan mycket väl vara välgrundade och förnuftiga, men någon form av empiriskt verifierad metod återfinns inte i utredningen.

En viktig fråga gäller de konstnärliga yrkesutövarnas antal, inriktning och inkomster. Enligt FoB skulle antalet yrkesverksamma konstnärer vara 67 631 år 1990, men enligt konstnärernas egna organisationer skulle de vara 20 377 år 1995. Utredningen arbetar som om det är konstnärsorganisationernas siffra som är den rätta. Jag tycker det spelar en viss roll om gruppen som behandlas består av drygt 20 000 individer eller kanske nästan 4 gånger så många (FoB visar på en snabb ökning av antalet yrkesverksamma konstnärer). Men utredningen kommer inte fram till ett tillförlitligt svar på hur många yrkesverksamma konstnärer det finns i landet.

Frågan om konstnärernas inkomster är också dåligt belyst. SCB:s utredning (som den refereras i betänkandet) anger att konstnärernas inkomst av konstnärligt arbete utgör omkring en femtedel av deras totala inkomster. De totala inkomsterna sägs vara 142 000 kronor (bruttoinkomsten, summan av förvärvs- och kapitalinkomster), vilket då skulle betyda att per capita inkomsten av det konstnärliga arbetet skulle vara 28 400 kronor. Om det då finns cirka 20 000 konstnärer innebär det att "marknaden för deras produkter vore cirka 560 miljoner kronor, men om de är 4 gånger så många är marknaden på cirka 2 miljarder. Vad är rätt och vad är fel? Bör resonemangen om stödformer även föras mot bakgrund av sådana synpunkter, vad skulle den ena eller andra strategin för stödets ut-

formning betyda i ljuset av sådan kunskap? Det säger utredningen ingenting om, och den gör inga sådana analyser.

Metod

Utredningen använder inte metoder i traditionell vetenskaplig bemärkelse. Den gör inga ekonomiska analyser, och den samlar inte något underlag, t.ex. genom intervjuer, enkäter, arbetsplatsbesök, marknadsstudier eller dylikt. Den analyserar heller inte erfarenheter av tidigare stödformer genom enkäter eller liknande. Det som mest kan liknas vid metod är de möten som arrangeras med konstnärsorganisationer. Dessa kanske kan sägas ha karaktären av någon form av gruppintervjuer. Mötena är dock inte dokumenterade på något sätt, och det framgår heller inte hur de är upplagda.

Kontakterna med konstnärer går helt genom dessas intresseorganisationer, men som antyds i diskussionen av antalet konstnärer kan det vara så att upp till tre fjärdedelar av konstnärerna faktiskt inte är med i någon intresseorganisation. Därmed är det bara en liten andel av målgruppen som kommer till tals med synpunkter på förslagen, både nuvarande förslag och de från tidigare utredningar. Dessutom verkar det som att konstnärsorganisationerna enhälligt menar att det bästa sättet att stödja konstnärerna vore genom förändringar i skattepolitiken, men det bortser utredningen helt ifrån när den kommer till sina egna förslag.

Slutsatserna

Som nämnts ovan är jag tveksam till att slutsatserna om antal konstnärer och deras inkomster är tillförlitliga. Det finns för många oklarheter i källmaterialet, och utredningens behandling av dessa övertygar inte om hur de verkliga förhållandena är. Utredningens diskussion om generell inkomstförstärkning är väl grundat genom analys av regelverk och lagstiftning, och genom en utförlig diskus-

sion. Det är förstås en hypotetisk skrivbordsprodukt, men kan heller inte gärna vara något annat.

Utredningens egna förslag om generellt verkande insatser för att stärka förmedling, ersättning och internationellt utbyte presenteras först på sidan 85, och fram till sidan 102. Var och en av de 22 insatserna presenteras och motiveras, mot bakgrund av ett dokumenterat behov från tidigare utredningar, främst då den kulturpolitiska. Men det finns ingen bredare diskussion som talar om varför just dessa 22 insatser skulle vara de som på något avgörande sätt utgör ett stöd till konstnärliga och litterära egenföretagare. Även om utredningen påvisar ett behov inom vart och ett av dessa områden, vilket säkert är korrekt och välbehövligt, så är det egentligen inte underbyggt med data i vedertagen vetenskaplig bemärkelse.

Kostnadseffektivitet

Jag måste reservera mig för att inte veta hur mycket den på SCB utlagda undersökningen av inkomstförhållanden har kostat. Dock, med tanke på hur den används, och vad som redovisas i betänkandet, kan det knappast vara så mycket. Det är enkla uppgifter som knappast kan ha kostat mycket att få fram, och skulle det ha varit dyrt så kan det knappast ha varit väl använda pengar, med tanke på hur otillförlitliga resultaten är och hur lite de används för att underbygga slutsatser i utredningen.

För övrigt anser jag att utredningen har arbetat på ett ganska enkelt sätt, och jag förstår inte att det skall behöva ta 14 månader i anspråk, till en kostnad av 747 000 kronor att föra fram ett så pass enkelt material. Det finns visserligen en ganska stor deskriptiv del, inte minst när det gäller konstnärsstöd i utlandet. Men den delen används inte i analysen, trots att det verkar finnas intressant material som kunde ha konsekvenser för utformningen av det svenska stödet. Enligt min bedömning borde utredningen ha kunnat göra en relevant analys och komma fram med sina resultat till en betydligt mycket lägre kostnad.

Objektivitet

Utredningens arbetssätt och dess hantering av datamaterial är inte av den karaktären att objektivitet är någon stor eller kritisk fråga. Utredningen avråder från att införa den modell för en tänkt inkomstförstärkning som arbetats fram, och det framförs på korrekta och väl argumenterade grunder. Objektiviteten kan knappast ställas i fråga. Möjligtvis kan man undra om utredningen kunnat arbeta fram en annan och bättre modell, som borde ha tillstyrkts?

Om jag nu antar att utredningen från början ansåg att ett paket för ökad efterfrågan var att föredra, då är det en enkel sak att utarbeta en modell för inkomstförstärkning som sedan avfärdas, och därefter att presentera ett alternativ inom ett helt annat område? Nu tror jag inte utredningen arbetat så, men eftersom man inte arbetar med insamlade data, eller överhuvudtaget med empiriska metoder, kan man inte veta – och objektivitet blir ett ganska irrelevant begrepp i sammanhanget.

Möjligtvis kan man också fundera över hur utredningen hanterar alternativet skattelättnader. Det är vad konstnärsorganisationerna förordar. Utredningen säger sig själv också tro att detta vore ett verkningsfullt instrument för kulturpolitiken. Men det förs inte fram några förslag alls på det området. Jag förstår inte varför?

Generella direktiv

Utredningen talar inte om hur de generella direktiven behandlas. Dock redovisas särskilt aspekter på jämställdhet vad gäller konstnärers inkomster och antal. Det finns hänvisningar till regionalpolitiska synpunkter vid presentationen av de 22 förslagen till insatser. Utredningen säger ingenting om brottsförebyggande arbete, och heller inte om EU-anpassning.

Det senare är intressant. Utredningen gör en internationell jämförelse och har även företagit resor till andra europeiska länder. Den beskrivande delen redovisar stödsystem för andra länder. Utredning-

ens förslag går dock i en helt annan riktning med sitt åtgärds paket, men det diskuteras inte alls i ett jämförande perspektiv.

Sammanfattande bedömning

Som framgått av det ovanstående är jag ganska kritisk till utredningens kvalitet. Av de två huvudsyftena anser jag att det ena är styvmoderligt behandlat, och att utredningen inte lyckats presentera data som belyser konstnärernas antal och inkomstförhållanden på ett tillförlitligt sätt.

Vad det gäller stödformerna, så presenterar utredningen tre principiella huvudalternativ. Den bortser helt från det ena i praktiken (skattepolitiska åtgärder) trots att det förordas av konstnärsorganisationer och är mycket vanligt samt anses effektivt i andra europeiska länder. Alternativet med generell inkomstförstärkning behandlas genom att det utvecklas en modell, som sedan avfärdas med hänvisning till ekonomiska förutsättningar och till att konstnärerna själva är kritiska. Slutligen utvecklas ett alternativt paket med 22 spridda stödåtgärder om insatser för öka efterfrågan, förmedla kontakter m.m. Dessa är inte underbyggda i någon helhetsanalys, och läsaren ställer sig frågan varför just dessa 22 insatser skall var bäst bland alla de tusentals insatser man kan tänka sig för att förbruka 84 miljoner kronor.

Frågan är dock om det hela var ett lämpligt utredningsuppdrag. Direktiven styr mot ett förslag om generell inkomstförstärkning, men uppenbarligen kommer utredningen fram till något annat. Den hade dock inte uppgift, kanske inte heller resurser, att ordentligt pröva de olika huvudprinciperna enligt ovan. Det fanns knappast utrymme för en ordentlig, vetenskapligt underbyggd analys. Frågan om att redovisa konstnärers och författares ekonomiska förhållanden är kanske inte heller ett särskilt meningsfullt utredningsuppdrag i sig, och det blev heller inte väl belyst i utredningens huvudbetänkande.

Bedömning 2

Allmän bedömning

Konstnärsstödsutredningen har haft som direktiv att 'lämna förslag till utformning av ett kulturpolitiskt grundat generellt stöd till främst konstnärliga och litterära egenföretagare samt redovisa konstnärers och författares ekonomiska förhållanden'

Syftet med utredningen är att föreslå stödåtgärder som minskar beroendet för konstnärer och författare av icke-konstnärliga försörjningsarbeten och därmed medverka till att stimulera konstnärligt och litterärt skapande. De stödformer som föreslås skall ha ett tydligt kulturpolitiskt syfte.

I övrigt skall följande avgränsningsfrågor beaktas:

Stödet skall riktas till de som är i verklig mening konstnärligt eller litterärt verksamma.

Utredarna skall fastställa vilka inkomstgränser som skall gälla för rätten till stöd.

Utredarna skall ta ställning till om stödet skall baseras på inkomster över längre tidsperiod än ett år (då konstnärer tenderar att ha ojämna inkomster).

Utredarna skall ta ställning till i vad mån sidoinkomster skall påverka stödet.

Utredarna skall ta ställning till att definiera den stödberättigade gruppen

I övrigt skall utredarens förslag grundas på en realistisk bild av konstnärernas och författarnas antal, verksamhetsinriktning och ekonomiska förhållanden. Hur denna grupp påverkas av regelverk utanför kulturområdet, främst skatter och avgifter, socialpolitik och arbetsmarknaden skall utredas. Slutligen skall utredaren titta på de tidigare utredningsarbeten som gjorts (Konstnärsutredningen och Kulturutredningen) samt söka förebilder i nordiska eller internationella erfarenheter.

Utredningen har följt direktiven dock med en egen inriktning. I presentationen av utredningens direktiv skriver utredaren att syftet för deras arbete är 'att förbättra villkoren för de konstnärliga yrkesutövarna så att de kan basera sin försörjning på ersättning för utfört konstnärligt arbete.' Enligt min mening är detta en inriktning som i och för sig kan leda till de ändamål direktiven förespråkar men är inte syftet i direktiven. Direktiven anger att stödet skall kompensera låga intäkter av konstnärlig eller litterär verksamhet. Detta betyder dock inte att stödet skall bearbeta just den aspekten av konstnärernas relativt låga inkomstnivåer.

Inga större avgränsningar eller tillägg än det som direktiven anger.

Metoden som används går ut på att:

1. Skicka en enkät till de svenska ambassaderna för att samla in information om befintliga konstnärsstöd i utlandet samt besöka kulturinstitutioner och organisationer i några av länderna.
2. Genom löpande kontakter med konstnärsorganisationer få information om bl.a. arbetsförhållandena och de ekonomiska villkoren inom de olika konstnärsområdena samt inhämta synpunkter om de förslag utredarna har utformat.
3. Diskutera med företrädare för andra utredningar inom konstnärssområdet bl.a. Konstnärersättningsutredningen, Konstnärliga arbetsmarknadsutredningen, Bokutredningen samt utredningen för stöd till TV-produktion.
4. Ge i uppdrag till SCB att undersöka konstnärernas inkomstförhållanden.

Dokumentation m.m.

Utredningen beskriver väl sina metoder, problemområdet, resultaten och tidigare utredningar. Det uppstår samtidigt ett behov av att precisera vem eller vilka som avses när olika påståenden om vad konst-

närer tycker och tänker om olika förslag eller önskemål redovisas. Att sådana generella påståenden anges utan närmare precisering (vem?, hur många? inom samtliga konstnärstyrken eller endast några? m.m.) underminerar slutsatserna. Man kan misstänka att stöd söks där det önskas.

Data

Dataunderlaget när det gäller konstnärernas verksamhetsinriktning och ekonomiska förhållanden, dvs. den statistiska undersökningen utförd av SCB verkar genomarbetad och tillförlitlig.

Informationen om andra länders generella konstnärsstöd är inte lika genomarbetad. Dels är metoden inte tillförlitlig dvs. att gå via de svenska ambassaderna (enkät) och dels är inte informationen som inhämtats särskilt bearbetad. Olika nationers stöd genomförs av olika instanser och på olika nivåer. Systemen är svåra att överblicka och utredarna verkar bara ha skrapat på ytan i fråga om olika länders konstnärsstödssystem. Det är möjligt att budgetramen inte räckte till för en mer ingående studie av denna punkten.

Redovisningen av tidigare utredningsarbeten inom området är kortfattade men tillräckliga.

Metod

Metoderna som används är lämpliga. Invändningarna har redovisats ovan.

Slutsatserna

Bedömningen av slutsatserna är komplicerad. Utredarna presenterar två förslag, det första är ett förslag till ett generellt konstnärsstöd som dock avfärdas direkt som ointressant ur en mängd olika aspek-

ter. Utredarna rekommenderar därmed att detta förslag inte genomförs. Sedan redovisas ett förslag som går ut på att förstärka framför allt förmedling mellan konstnärerna och olika användare (gallerier, bibliotek, beställare m.m.). Förslaget syftar också till att förstärka ersättningen till konstnärer för utförd arbete och öka den internationella utbytet. Detta förslag är inte väl underbyggt i analysen. Det finns inget underlag för att stödet i denna form är generell, att den når de konstnärer som syftas, att det stimulerar konstnärlig arbete, att den minskar konstnärers beroende av icke konstnärliga försörjningsarbeten m.m. Det är möjligt att så sker men utredningen ger inga konkreta belägg för detta. Förslaget möter därmed inte direktiven som anges för utredningsarbetet.

Samtidigt upprepas i betänkandet om och om igen att skattereglerna kan vara ett meningsfullt instrument för kulturpolitiken. Detta gäller både när man ser på företagsbeskattning dvs. de särskilda villkor som konstnärer har som egen företagare och även när man ser på köparna dvs. de avskrivningsregler och momsregler som gäller för inköp av konstverk. Trots att denna väg förespråkas åtskilliga gånger bearbetas inte något sådant förslag. Anmärkningsvärt!

Att redovisa ett förslag som avfärdas, att framlägga ett annat förslag som inte möter direktiven och att undvika att utforma ett förslag som förespråkas är minst sagt en intressant metod att bemöta en problem. Det är däremot inte en metod som rekommenderas.

Kostnadseffektivitet

Så vitt jag kan bedöma så skulle inte en större datainsamling eller bearbetning kunna göras utan större resursinsatser.

Objektivitet

Jag anser att utredarna inte har varit fullt objektiva. Dels finns det den ovan nämnda inriktningen av direktiven, dels har förslagen som presenterats inte på ett tillfredsställande sätt bearbetat tänkbara alternativ. Mer energi borde ha ägnats åt andra möjligheter bl.a. t.ex. en översyn av skattereglerna än att presentera ett förslag som avfärdas direkt.

Generella direktiv

De generella direktiven har genomgående behandlats i utredningen.

Sammanfattande bedömning

Generella konstnärsstöd har en bra beskrivning av konstnärernas verksamhetsinriktning och ekonomiska förhållanden, analyser väl konstnärernas särställning som enskilda företagare och även deras speciella situation i bemötandet med regelverken för skatter, arbetsmarknadsstöd och de sociala trygghetssystemen. Man får absolut en bra överblick över den ekonomiska situationen konstnärer befinner sig i och problemen de brottas med. Däremot är slutsatserna inte övertygande som svar på varken konstnärernas särskilda försörjningsproblem eller de direktiv som anges för utredningen. I det avseendet har utredningen misslyckats.

Bilaga 2

Utredningar och beslutsunderlag i Danmark, Finland och Storbritannien

Det svenska kommittéväsendet kan fylla många olika roller. Det kan anta rollen som allmänt utvärderingsinstitut, som förhandlingsorgan eller som genomförandeorganisation för någon beslutad förändring. Vidare kan en utredning användas för att förbereda olika politiska beslut och det kanske vanligaste, att producera olika typer av beslutsunderlag.

I andra länder förekommer andra modeller för att utreda och förbereda politiska beslut. Sådana utredningsalternativ skulle kunna ersätta eller komplettera delar av det svenska kommittéväsendet. Vi har valt att särskilt studera utredningsväsendet i Danmark¹¹, Finland och Storbritannien för att ge en bakgrund för en diskussion kring alternativ till den svenska utredningsmodellen.

Faktamaterial har varit svårt att få fram eftersom det i samtliga fall saknas tradition att följa upp utredningsväsendet såväl avseende utformning och inriktning som avseende resultat. Det material som finns är i vissa fall föråldrat. Vi har därför förutom att studera det skriftliga materialet valt att göra en studieresa till Danmark och via kontakter vid det finska finansministeriet fått in ytterligare underlag.

¹¹ I en särskild bilaga till denna rapport (Bilaga 3) redovisas en promemoria från det danska Finansministeriet.

Redovisningen av utredningsväsendets motsvarigheter i Storbritannien baseras på skriftligt material¹² i första hand publikationer men även information från hemsidor och ett par protokoll från underhuset som innehåller frågor och svar avseende utredningsväsendet.

Utredningstraditioner är en följd av förvaltningstraditionerna i respektive land. Samtliga länder har stora regeringskanslier jämfört med Sverige. Särskilt jämfört med Danmark och England är dessa skillnader betydande. Även modellen med ministerstyre i dessa länder ger respektive ministerium större möjligheter att styra. Utöver ett kommittéväsende knutet till ministerierna finns i båda dessa länder kommittéer med utredningskapacitet och resurser knutna direkt till parlamenten.

1 Förvaltningspolitik och utredningsväsende 🐾 finns det en nordisk modell?

Grundläggande likheter och skillnaderna i förvaltningens struktur, regeringskansliernas storlek, uppgifter m.m. har påverkat och format förvaltningspolitiken som den kommer till uttryck i de olika länderna.

Författarna till Förvaltningspolitik i Norden¹³ beskriver förvaltningspolitikens utveckling i de nordiska länderna. Framställningen fokuserar på utvecklingen av de institutionella ramarna för förvaltningspolitiken under perioden 1945–1992. Samtidigt analyseras det

¹² *Commissions of Inquiry*, Gerald Rhodes 1975, *The Role of Commissions in Policy-Making*, Richard A. Chapman, 1973, *The British Cabinet System*, Martin Burch and Ian Holliday 1995 och *British Political Facts 1900-1994*, David Butler, Gareth Butler, 1995

¹³ *Förvaltningspolitik i Norden*, Per Lægreid och Ove K. Pedersen, 1994, Danmark, Niels Åkerstøm Andersen, Finland, Stefan Sjöblom, Norge, Per Lægreid og Vidar W. Rolland, Sverige, Bengt Lundell

konkreta förvaltningspolitiska utredningsarbetet i utredningsväsendet i förhållande till förvaltningspolitiken. Författarnas ansats är att förvaltningspolitikens framväxt i Norden har blivit ett eget policyområde vilket förändrar även utredningsväsendet.

Genom att följa fyra variabler: policyområde, polycentri, koppling och åsiktsskapande har förvaltningspolitikens utveckling studerats som en politik av andra ordningen. En politik som formar förvaltningens processer organisation och gränser.

Förvaltningspolitiken har utvecklats i tre faser gränsfasen, förvaltningsfasen och institutionsfasen. Varje fas har sina karaktäristika avseende de fyra studerade variablerna. Detta påverkar i sin tur utredningsväsendet.

Samma författare konstaterar efter att ha gått igenom hur förvaltningspolitiken förändrats i Sverige, Norge, Finland och Danmark följande:

- undersökningar av den förvaltningspolitiska utvecklingen bör skilja mellan förvaltningspolitiska reformkrav och förvaltningspolitiska handlingar. Övergripande reformkrav spelar en annan roll och har andra funktioner än sektor och institutionsspecifika reformkrav.
- undersökningar som endast riktar uppmärksamheten mot principiella förvaltningspolitiska betänkanden eller mot vad centrala förvaltningspolitiska myndigheter t.ex. finansministerierna ger ut av betänkanden, program och redogörelser endast hanterar en bråkdel av allt det arbete som den förvaltningspolitiska utvecklingen baserar sig på.

Det finns likheter och skillnader mellan länderna som beror av graden av koncentration och formalisering i de förvaltningspolitiska processerna både i förhållande till systemets formalisering och öppenhet och i förhållande till graden av centralisering eller decentralisering.

Ländernas särdrag

Enligt författarna präglas den svenska modellen av formalisering och decentralisering (bl.a. genom ad hoc kommittéer). Den finska modellen har en koncentrerad styrning men policyformulering sker genom ad hoc kommissioner. Dessa liknar de svenska kommittéerna bl.a. genom att de kombineras med ett remissinstitut (som ses som en decentral åtgärd). Norge liknar Finland mest. I Danmark är processerna däremot koncentrerade och endast litet formaliserade¹⁴. Det finns en lång tradition i Danmark att samla förvaltningspolitiska uppgifter i enheter eller organisationer. Under perioden 1920–1960 i ad hoc nämnder. Under 1960–1982 i permanenta råd och under 1982–93 i ett självständigt departement under Finansministeriet. Efter 1994 har detta integrats i Budgetdepartementet.

Danmark skiljer sig från Norge och Finland. Förvaltningspolitiken har i ökande utsträckning integreras i Finansministeriets övriga arbete och med utgiftspolitik. I förhållande till de tre andra länderna spelar dessutom kommittéer eller offentliga utredningar en begränsad roll. Det har inte utvecklats något generellt regelverk för att kontrollera arbetet i kommittéer. Inte heller existerar några precisa regler för vilket material som skall publiceras som betänkanden. Koncentrationen av förvaltningspolitiska processer kombineras med begränsad offentlighet omkring de förvaltningspolitiska policyprocesserna.

Även om de flesta kommissioner, råd, nämnder och offentliga kommittéer i Danmark arbetar under regeringens eller ministrarnas överinseende och även om det över tiden i viss mån har utvecklats en allmän praxis för att alla berörda parter hörs i kommittéarbetet så är regeringens position liksom remissrundorna ("höringsrundorna") mycket mindre formaliserade än i de övriga tre länderna. Höringen är inte obligatorisk varken för betänkanden med förslag om lagar eller för övriga. Det är riksdagsutskottet (Folketingsutvalget) eller annat utvald som avgör om synpunkter skall hämtas in eller

¹⁴ Enligt uppgift från danska Finansministeriet är även olika andra ministerier, amten och kommunerna samt deras organisationer delaktiga i förvaltningspolitikens utveckling.

inte. Det är också i jämförelse med övriga länder ett förhållandevis litet antal betänkanden som publiceras.

Likheter och skillnader mellan länderna

Jämförelserna mellan länderna uppvisar enligt Laegreid/Pedersens tre huvudlinjer avseende utvecklingen av förvaltningspolitiken:

1. förvaltningspolitiken utrustas med egna enheter eller organisationer
2. detta innebär frikoppling från finansministerierna
3. graden av koncentration har inflytande på graden av öppenhet eller slutenhet i de förvaltningspolitiska processerna.

Särskilt i Sverige, därefter i Norge och Finland men minst i Danmark spelar kommittéer en viktig roll. I Sverige är förvaltningspolitiken uttryckligen offentlig. I Danmark är offentligheten mer begränsad. Bakom de nationella olikheterna döljer sig en reell utveckling som i ökande omfattning synes leda till olika öppenhet och slutenhet. Utvecklingen kan summeras på följande sätt:

- Förvaltningspolitiken i de fyra länderna formuleras och implementeras i ökande utsträckning av ämbetsmän eller experter.
- Den förvaltningspolitiska policyprocessen blir mer och mer komplex genom att interna mötesplatser kombineras med ökande antal externa mötesplatser.
- Policyprocessen blir generellt sett mer konfliktfylld och utvecklas från huvudsakligen sektors- eller institutionsspecifik till polycentrisk.

Följande fem faktorer bestämmer utvecklingens riktning:

1. Kommittéväsendet minskar i betydelse
2. Betänkanden eller utredningar minskar i betydelse

3. Policy-processen ändras från att i hög grad ha försiggått på externa mötesplatser till interna.
4. Förvaltningspolitiken är decentraliserad samtidigt med att det finns centraliserande tendenser
5. Policyprocessen ändras och blir mer konfliktfylld

Välfärdsstatens sektoriserade uppbyggnad och decentraliseringen av välfärdsuppgifter till kommuner och regioner har gjort det interna koordinationsproblemet till den viktigaste förvaltningspolitiska frågan i hela Norden.

Storbritannien och de nordiska länderna

Även i Storbritannien sker en kontinuerlig utveckling sker av systemen som har en inriktning mot decentralisering och fler myndigheter. Under senare år har uppgifter, främst av operativ karaktär flyttats från ministerierna till myndigheter eller myndighetsliknande organisationer. Samtidigt pågår decentralisering av uppgifter till regional och lokal nivå. Senast har regeringen Blair infört nya koordinerande mekanismer för offentlighetshanteringen. I ett system som annars kännetecknas av låg grad av formalisering finns en rad formella dokument som bestämmer aktörernas inbördes relationer inom förvaltningen samt att skydda ämbetsmän från politiska påtryckningar. Denna typ av formalisering medför att uppmärksamhet riktas mot att hålla isär partipolitisk rådgivning och ämbetsutövning.

2 Danmark

Detta avsnitt grundar sig i första hand på material vi samlat in vid ett studiebesök i Danmark, där vi främst träffade personer vid Finansministeriet, och den promemoria (bilaga 5:1) det danska Finansministeriet¹⁵ utarbetat som underlag till vår rapport. Vid besöket i Danmark fick vi också tillgång till några nyligen publicerade rapporter om dansk förvaltning¹⁶ och om utredningsväsendet¹⁷.

Det danska systemet

Den danska förvaltningen kännetecknas av att ministrarna är chefer för var sin sektor av hela den centrala förvaltningen, ministerstyre och det centrala förvaltningsarbetet utförs till största delen inom ministerierna.

Departementen intar en central ställning i förvaltningsarbetet medan de vanliga direktoraten (motsv. myndigheter i Sverige) huvudsakligen har mera operativa uppgifter inom förvaltningen. Omfattande effektiviseringar har skett inom den offentliga sektorn men samtidigt har antalet offentliganställda och den offentliga sektorns andel av BNP kontinuerligt ökat under de senaste 20 åren. Den regionala förvaltningen, amten och den lokala förvaltningen kommu-

¹⁵ Intervjuerna i Danmark omfattade följande personer, Professor Lars Nørskov Nielsen, Kontorschef Agnete Gersing, Finansministeriets kontor för Undervisningsministeriet och Socialministeriet, kontorschef Adam Wolff, Finansministeriet, Administrations og Personalepolitisk kontor, kontorschef Lone Dawe, Økonomistyrelsens 2 kontor for forvaltning og analyse.

¹⁶ *Forholdet mellem minister og embedsmaend*. Betænkning fra udvalget om forholdet mellem minister og embedsmænd, nr. 1354, maj 1998

¹⁷ *Betænkning om undersøgelseorganer*, Udvalget vedrørende Undersøgelseorganer, nr 1315, 1996

nera har omfattande uppgifter av ungefär samma slag som i Sverige, dvs. inom skolan, vården och omsorgen.

Regeringen består av ministrarna för varje sektor och statsministern. I Ministermötet, där alla ministrar ingår, antas formellt alla lagar och viktigare regeringsbeslut. Detta samlas varje vecka. Statsrådet som förr var den beslutande församlingen, har under efterkrigstiden endast varit av symbolisk betydelse. Besluten har vanligen förberetts av något regeringsutskott. Lagarna träder i kraft först då regenten och en minister har undertecknat dem. I mindre viktiga regeringsärenden har ministern rätt att självständigt fatta beslut.

Någon offentlighetsprincip i svensk bemärkelse tillämpas inte i Danmark¹⁸.

Den danska författningen anses påfallande svår att förändra. I den danska parlamentarismen finns ett grundlagsreglerat misstroendevotum som om folketinget avger detta mot en minister innebär att denne måste avgå. Folketinget kan utse särskilda parlamentariska undersökningskommissioner.

Folketingets arbete organiseras inom utskott som väljs proportionellt för ett arbetsår. Det finns två slag av utskott, ständiga utskott (24) och särskilda utskott som tillsätts efter behov. De senare är mycket vanliga. Utskottens uppgift är att behandla regeringens propositioner som är mer summariska än i Sverige. Till skillnad från i Sverige finns inte något beredningstvång vilket innebär att beslut kan fattas utan utskottsbehandling. Ärenden kan också debatteras i Folketinget innan det har remitterats till utskott. Motioner som väcks av enskilda folketingsledamöter spelar en ganska undanskymd roll.

¹⁸ Offentlighetsprincipen tillämpas efter två olika lagar, Offentlighetslagen och Förvaltningslagen. Offentlighetslagen ger alla medborgare rätt att ta del av en myndighets samtliga utgående och inkommande handlingar inom 10 dagar, dock inte arbetspapper. Denna lag är mest relevant i förhållande till utredningsväsendet, förvaltningslagen gäller förvaltningshandläggning och beslut i denna typ av ärenden. Här har endast part i målet rätt att få del av handlingarna.

Förhållandet mellan ministrar och tjänstemän har nyligen utretts av en kommitté på uppdrag av finansministern¹⁹. Kommittén var sammansatt av ämbetsmän, forskare och representanter för intresseorganisationer. I rapporten har den historiska utvecklingen av ämbetsmannarollen dokumenterats. Saklig insikt och kunskap har i denna roll kombinerats med kompetens och vilja att ge strategiska och taktiska råd till politikerna (ministrarna). Därmed täcks ett behov som i andra länder uppfylls av juniorministrar, statssekreterare eller politiskt sakkunniga. Betänkandet öppnar dock för att ministrar till sin tjänst kan ta särskilda rådgivare under särskilda förutsättningar.

Trots decentraliseringar och strukturella förändringar har utvecklingen således inneburit ett mer intensivt samspel mellan ministrarna och Folketinget med fokus på enskildheter och ökad orientering mot medierna och offentligheten samt att ministern kan agera på den internationella arenan.

Utredningsväsendet

Inom det danska utredningsväsendet skiljer man mellan 3 kategorier utredningar:

1. Betänkanden som avser nya eller ändrade lagar (lovbetænkninger) utarbetas av Folketingets stående kommittéer eller utskott (udvalg). Utredningarna görs mellan Folketingets första och andra behandling av ett lagförslag. Det är inte obligatoriskt med betänkanden avseende alla nya lagar. Många lagförslag av teknisk art avgörs utan att Folketinget har avgett något betänkande. I Folketingets 24 utskott besätts platserna av politiker proportionellt till partistorlek.

¹⁹ Forholdet mellem minister og embedsmænd, betænkning fra udvalget om forhold mellem minister og embedsmænd, nr. 1354 maj 1998

2. Betänkandet utarbetas av ett eller flera ministerier och publiceras i en särskild serie (JKK notat).
3. Budgetanalyser utarbetas av Finansministeriets departement i samarbete med myndigheten Ekonomistyrelsen.

Utöver dessa huvudkategorier utförs åtskilligt utredningsarbete i olika former inom olika ministerier på initiativ av ministern eller av Folketinget. Sådana utredningar kan vara tämligen omfattande och resultaten presenteras i rapporter, grönböcker eller vitböcker. Dessa ingår inte i någon särskild rapportserie och det årligen producerade antalet sådana utredningar är inte känt.

Merparten av alla utredningar avser utarbetandet av lagförslag. Det förekommer 250–300 förslag om nya och ändrade lagar per år. Ca 2/3 avser smärre lagändringar. Av dessa bereds en ansenlig del inte alls bl.a. de ca 50 förslag som framförts av enskilda ledamöter av Folketinget. Andra förslag bereds i ministeriet inom ramen för den löpande verksamheten, ibland i arbetsgrupper och med synpunkter (höring) från olika instanser. Att inhämta synpunkter är dock inte obligatoriskt varken för lagförberedande utredningar inom Folketingets utskott eller för övriga kommittéer. Det är respektive utskott och kommitté som avgör vilka synpunkter som skall inhämtas.

Kommittéer behandlar vanligen förslag som syftar till att ta fram en helt ny lag, ca 20 per år.

Regeringen beslutar om ett commissorium (motsv. direktiv) som ofta uttrycker uppgiften i ganska allmänna ordalag. Commissorium och nya lagar motiveras ofta utifrån "allmänna rättspolitiska krav". Eftersom Folketingets huvuduppgift är att stifta lagar hamnar man lätt i ett system där nya lagförslag löser allt.

Det finns inte någon rutin för hur ett betänkande skall behandlas då det är klart. Ibland utgör de beslutsunderlag och ibland "lever de ett eget liv", dvs. rekommendationer följs utan att det finns några egentliga beslut. Inte heller finns motsvarigheten till det svenska remissförfarandet med offentliga remisser. En kommitté kan i sitt

arbete tala med vem som helst och utnyttjar härigenom också annan sakkunskap än ledamöternas. Kommittéer, vars uppgift är att ta fram förslag till ny lagstiftning skickar dock ut sina förslag, i en omfattning som de själva bestämmer, på remiss till myndigheter och organisationer innan den formellt överlämnas till ansvarig minister.

Politiker medverkar mycket sällan i de danska utredningarna. Det har dock förekommit möten med Folketingsledamöter för att pröva förslag men det har oftast inte lett till något eftersom politiker i sådana situationer är mycket försiktiga i sina uttalanden. Politikernas uppgift är enligt samstämmiga danska röster att besluta om förslagen. Det förekommer också att kommittéordförandena kan påverkas av en ministers åsikter. Ledamöterna i en kommitté har möjlighet att reservera sig mot förslag och skriva in uttalanden i rapporterna. Det har förekommit att kommittéer som framlagt förslag inte har varit eniga, t.ex. att fackföreningar trots att de deltagit i arbetet tidigare har ändrat åsikt i efterhand. Det förekommer mycket sällan att kommitténs rapport behandlas i en proposition. I förekommande fall behandlas i stället betänkandena direkt av Folketinget.

Särskilda kommittéer

Det danska utredningsväsendet är betydligt mindre formaliserat än det svenska. Några exempel:

- Regelsamling som den svenska Kommittéhandboken eller några andra centrala regler finns inte.
- Formella regler för betänkandens form, omfattning m.m. finns inte. De rapporter som publiceras skall som regel ha ett nummer i den danska betänkningsserien. Detta gäller dock endast sådana rapporter om vilka ett särskilt publiceringsbeslut fattas av ministern eller av en tjänstemän.

- Formella kriterier för när en undersökning får status av betänkande finns inte.

Det närmaste man kommit riktlinjer för kommittéväsendet var en checklista utarbetad av Justitieministeriet 1958.

Ett betänkande (betaenkning) är resultatet av ett analysarbete som utförts på uppdrag av ministern. Oftast finns numera ett skriftligt direktiv (commissorium). Ofta, men inte alltid initieras en utredning av förslag eller krav från Folketinget. Vanligtvis ingår de som en förberedelse i lagstiftningsarbetet men kan också gälla mer principiella frågor.

Det är ovanligt att regeringen skriver propositioner till följd av förslagen i en utredning. Utredningar presenterar sina resultat fristående eller också behandlas de direkt i Folketinget. Som i Sverige saknas central utvärdering eller överväganden om betänkandets förslag följs eller får några effekter

Jämfört med Sverige utges betydligt färre betänkanden i Danmark. Under senare år har de dock ökat i antal. Under 1990 utgavs 10 betänkanden och under 1997 publicerades 21.

Den genomsnittliga produktionstiden har också ökat under samma tidsperiod totalt sett men var längst under 1993. År 1991 uppgick den till ca 13 månader och 1997 till 21 månader. Den ojämna utvecklingen som emellertid inneburit en kontinuerlig ökning av produktionstid kan hänföras till det faktum att betänkandena behandlar ämnen av mycket skiftande karaktär. Under perioden 1991–1997 tog den snabbaste utredningen 2 månader, och den längsta 7,5 år.

Analysarbetet organiseras i kommittéer (udvalg) som sammansätts av ministern på ansvarigt departement. Finansministeriet har ofta en övergripande roll avseende utredningar med inriktning på ekonomiska eller förvaltningspolitiska aspekter.

De senaste åren har det genomsnittliga antalet ledamöter per utredning legat ganska stabilt kring 13 personer med min. 4 personer och max. 34 personer. År 1991 var 69 % offentliganställda och departementstjänstemännen utgjorde den största gruppen (drygt 40

%). Från 1994 har en förskjutning skett och andelen offentligt ställda har minskat till 58 % år 1997. Samtidigt har antalet deltagare från forskningsvärlden, privata organisationer och arbetsmarknadens parter ökat.

Politiker medverkar mycket sällan i detta slag av utredningar. I Danmark är synen den, som det beskrivits för oss, att politiker inte bör delta i utredningsarbetet eftersom de sedermera skall fatta beslut på grundval av utredningens resultat. Det finns dock undantag, t.ex. Försvarskommissioner, där flera politiker medverkar.

Kommittéerna har alltid ett sekretariat till sitt förfogande som alltid är organisatoriskt inordnade i departementen. Sekretariaten kan dock bestå av personal som, förutom från departementen, kommer från styrelser (myndigheter) och även från andra institutioner t.ex. Folketingets juridiska sekretariat eller Nationalbanken. Den sistnämnda gruppen har ökat under senare år. I genomsnitt bestod sekretariaten under perioden 1991–1997 av 3 personer med akademisk utbildning. Arbetsbördan inom olika sekretariat varierar dock mycket. Till skillnad från i den svenska kommittémodellen arbetar departements tjänstemännen deltid med utredningsuppgiften och behåller sina reguljära arbetsuppgifter på departementen. Detta kan kanske också bidra till att skapa en starkare förankring av utredningens resultat.

Enligt våra danska källor är det inte säkert att bristen på formell struktur innebär någon nackdel. Det finns normer om än oskrivna för kvalitet och procedurer och dessa anses fungera väl att döma av betänkandenas kvalitet. Den relativt svaga formaliseringen vilar på en hög nationell konsensus inom den danska politiska och administrativa kulturen. Fördelen är att kulturen innebär flexibilitet, främjar konkurrens samt sparar tid och kostnader samtidigt kan den också innebära osäkerhet och bristande konsekvens.

Regelbundna utredningar

Finansministeriet har ett särskilt ansvar då det gäller övergripande utredningar inom statsförvaltningen. Ministeriet publicerade år 1997

ca 50 skrifter. Bland dessa publikationer återfinns *Danmark som föregångsland* som är en serie liknande de svenska långtidsutredningarna. En arbetsmarknad för alla är exempel på en utredning. Dessutom publiceras budgetöversikter för olika månader.

Två typer av utredningar särskilt inriktade mot utvärdering av arbetsformer och effektivitet har regelbundet förekommit, turnusundersøgelser och budgetanalyser.

Turnusundersøgelser avsåg främst administrativa och organisatoriska förhållanden. Exempel på utredningar inom denna grupp är utvärdering av läkarutbildningen, polisens administration och teknologianvändning samt undersökningen av administrationen av det statliga utbildningsstödet.

Budgetanalyser behandlar huvudsakligen ekonomiska aspekter. Som exempel på budgetanalyser kan nämnas *tull, skatt och budgetanalys av Bornholmstrafiken* och analys av utgifter till asylsökande och flyktingar.

Skillnaden mellan dessa har dock med åren blivit mindre. Turnusundersøgelser genomfördes av det tidigare Administrations- och Personaldepartementet som nu har upphört som självständigt departement medan budgetanalyserna utfördes av Budgetdepartementet. Båda departementen var en del av Finansministeriet. Sedan sammanslagningen av departementen har budgetanalyser blivit samlingsbegreppet. Antalet budgetanalyser uppgår till ca 10 per år.

Några utvecklingstendenser

I en intervju gav en mycket erfaren utredare sin syn på kommittéväsendet i Danmark i jämförelse med Sverige:

I Danmark har utvecklingen av kommittéerna växlat i fråga om uppläggning och struktur. För 30–40 år sedan var det vanligt med stora kommittéer. Dessa bemannades med ”dem som skulle administrera ett område”, forskare m.fl. Den dåvarande finansministern var emellertid angelägen att efterlikna det norska systemet med en särskild lagavdelning. Skälet var att dåvarande kommissioner kunde ta mycket lång tid, upp till 10 år p.g.a. att de nästan inte hade några

resurser t.ex. för sekretariatsfunktionen. De långa utredningstiderna ledde många gånger till att ett förslag redan kunde vara överspelat när det väl kom fram. Ofta var också uppgiften för såväl ordförande som sekreterare en näst intill oavlönad bisyssla. En lagavdelning inrättades på Justitieministeriet som kom att ersätta kommissionerna. Alldeles nyligen har åter en diskussion påbörjats om man inte borde gå tillbaka till det gamla systemet. Det främsta skälet skulle vara att kvaliteten i förslagen härigenom skulle kunna förbättras. Bl.a. har ordföranden i Folketinget²⁰ deltagit i denna debatt. På lång sikt finns en rad fördelar:

1. stor erfarenhet samlas, etiska gränser hanteras lättare och problem och förslag får en mångsidig belysning
2. förberedelsearbetet för lagstiftning kan härigenom också demokratiseras

Dessa åsikter delas dock inte av alla. Den pågående debatten tar även upp den ur demokratisk synpunkt viktiga frågan om sammanträden i udvalgen ska vara öppna och offentliga. De nackdelar som diskuteras är desamma som ledde till att kommittésystemet tidigare bantats, ineffektivt utredningsarbete och för lång tid mellan tillsättning och förslag. De senaste 10-15 åren har en viss effektivisering skett genom att det numer oftast finns ett commissorium (direktiv) med angiven tidsgräns för uppdraget. När det gäller ministeriernas utredningar har direktiv funnits redan tidigare.

När det gäller kommittéernas arbetsformer borde dessa enligt vår sagesman vara strukturerade. Ordföranden med hjälp av sekretariatet bör inledningsvis generera idéer och framställa problemkataloger som sedan kan vara underlag för kommittémöten och för att lägga ut uppdrag t.ex. forskningsuppdrag. En stor uppdragsmottagare i Danmark är Socialforskningsinstitutet. Några större nya forskningsuppdrag läggs dock inte ut inom kommittéernas ram men de problem som behandlas av kommittén kan generera ny forskning.

²⁰ Motsv. riksdagens talman i Sverige

3 Finland

Avsnittet baseras på uppgifter ur *Förvaltningspolitiken i Norden*²¹ och uppgifter som vi inhämtat från det finska Finansministeriet.

Institutionell ram

Från ett utgångsläge där den finska förvaltningsmodellen låg nära den svenska expanderade den finska förvaltningen kraftigt med början i slutet av 1970-talet. Det innebar ett närmande mot den brittiska modellen eller danska modellen som av de nordiska modellerna mest liknar den brittiska. Trots expansion av den centrala förvaltningen förblev myndigheterna i stort sett oförändrade. Ett skede med kraftig centralisering inleddes samtidigt som under senare hälften av 1980-talet decentralisering till regional och kommunal nivå blev allt mer omfattande. I slutet av 1980-talet inleddes en utveckling som lett till nuvarande omfattande delegering till regionala och kommunala organ och försvagning av myndigheterna. Regeringen påbörjade 1996 projektet Statsmaktens förvaltningspolitik med uppgift att bereda reformer och dra upp strategiska riktlinjer för förvaltningspolitiken. Projektet leddes av en ministergrupp. Detta arbete ledde i sin tur till statsrådets principbeslut om förvaltningspolitiska riktlinjer i april 1998, *Högklassig service, god förvaltning och ett ansvarskännande medborgarsamhälle*. En ministergrupp som har till uppgift att vidareutveckla förvaltningen tillsattes också. Denna grupp leds för närvarande av minister Jouni Backman som är inrikesminister och svarar för verkställandet av principbeslutet.

²¹Den institutionella ramen för förvaltningen i Finland beskrivs av Stefan Sjöblom i *Förvaltningspolitiken i Norden*, Per Laegreid och Ove K. Pedersen, 1994.

Nuvarande institutionella ram är en följd av att förvaltningen expanderade under välfärdsstatens uppbyggnadsfas utan egentliga riktlinjer för hur uppgiftstillväxten skulle organiseras.

På senare år har ett helhetsgrepp allt mer kommit att prägla förvaltningspolitiken som härigenom har blivit klarare. Utvecklingen har fått en större politisk synlighet som manifesterats genom statsrådets ovannämnda principbeslut om förvaltningspolitiska riktlinjer. Denna utveckling påbörjades redan i början av 1980-talet.

Förvaltningspolitiken har å andra sidan också blivit mer diffus genom att utvecklingsarbetet karaktäriseras av decentralisering och sektorisering. Allt fler parter deltar i reformerna och i allt större utsträckning bedrivs de som experiment. Det mest kända exemplet är frikommunförsöket. Ansvar har samtidigt förankrats allt starkare i sektorministerierna.

Ett annat övergripande drag i utvecklingen är övergång till större projekt och experimenthelheter, de s.k. paraplyprojekten som har blivit allt vanligare. Reformering av budgetsystemet, det s.k. serviceprojektet inom statsförvaltningen och frikommunförsöken är exempel på sådana projekt.

Finansministeriet och Inrikesministeriet hade ett övergripande ansvar för reformarbetet ända fram till början av 1980-talet. I dag har Finansministeriet helhetsansvaret, medan Inrikesministeriet svarar för utvecklandet av regional och lokal förvaltning.

Redan år 1944 tillkom vid Finansministeriet en befattning benämnd ämbetsverksfullmäktige. Till dennes uppgifter hörde att organisera och leda rationaliseringssträvandena och de effektivitetsbefrämjande åtgärderna inom förvaltningen. Samtidigt fick Finansministeriet en speciell roll avseende den offentliga sektorns organisation genom att Finansministeriets organisationsavdelning inrättades och knöts till befattningen som ämbetsverksfullmäktig.

Organisationsavdelningen hade tre huvuduppgifter:

- övervakning av organisationsförändringar enligt statsrådets fastställda utvecklingsprinciper.

- koordinering av verksamheten inom kommittéväsendets samt myndigheternas utvecklingsprojekt
- egen forsknings- och utvecklingsverksamhet

Organisationsavdelningens uppgiftsområde utvidgades med tiden till att omfatta allmän utveckling. Samtidigt ändrades i början av 1990-talet namnet på avdelningen från organisationsavdelning till en avdelning med namnet *Avdelningen för utvecklandet av förvaltningen*. Samtidigt slopades ämbetsverksfullmäktigesystemet. Avdelningen har numera till uppgift att stödja tväradministrativt arbetet för att reformera förvaltningen och bereder förvaltningspolitiken samt fungerar som regeringens sakkunniga i ärenden som gäller utvecklingsfrågor inom förvaltningen. Avdelningen har också till uppgift att främja uppbyggnaden av informationssamhället och att delta på internationell nivå inom dessa verksamhetsområden.

Finansministeriet är numera indelat i två huvudområden, resursförvaltning och ekonomisk politik. Inom vardera av dessa finns många olika ansvarsområden. Ansvaret för utvecklingen av statsförvaltningens allmänna organisation ligger inom resursförvaltningen.

Inrikesministeriet svarar för utvecklingen av den regionala och lokala förvaltningen. Betydande omorganisationer har ägt rum och 1991 inrättades en förvaltningsavdelning samt en avdelning för kommunal och regional förvaltning.

I år 1998, publicerades statsrådets principbeslut²², Högklassig service, god förvaltning och ett ansvarskännande medborgarsamhälle. I detta anges riktlinjer för förvaltningsutvecklingen inför nästa årtusende. Beslutet baseras på en omfattande tjänstemannaberedning som har letts av en kommission, Statssamfundskommissionen som under sig organiserade ett antal arbetsgrupper. En genomgående inriktning är att statsrådets politiska ledarroll stärks samtidigt som operativa uppgifter i allt större utsträckning överläts på myndigheter och decentraliseras till lokal nivå. En bärande tanke är att genomfö-

²² Högklassig service, god förvaltning och ett ansvarskännande medborgarsamhälle, förvaltningspolitiska riktlinjer, Statsrådets principbeslut, 1998

ra fördjupad resultatstyrning följd av utvärderingar på olika nivåer i förvaltningen. Särskilda utvärderingsprogram skall på uppdrag av regeringen utarbetas för offentlig verksamhet och politikområden. Utvärderingarna skall inriktas på mer omfattande samhälleliga eller ekonomiska frågor som inte är direkt knutna till ett enda ministerium. Finansministeriet skall ansvara för denna samordning.

Kommittéväsendet

Kommittéväsendets betydelse t.ex. för administrativa reformer har under de senaste åren till följd av Statsrådets kommittébeslut 1988 minskat betydligt. Ett av syftena var att minska användningen av kommittéer och sådan har också utvecklingen varit sedan dess. För närvarande finns endast 35 ad hoc kommittéer eller kommissioner (se nedan).

Regleringar

I Finland har kommittéarbetet reglerats sedan 1941 då statsrådets första beslut om kommittéer utfärdades. Särskilt 1988 då det senaste kommittébeslutet utfärdades fästes uppmärksamheten vid nackdelarna med det dåvarande kommittéväsendet. Bland dessa nackdelar kan nämnas att de ansågs vara alltför många, att de var för dyra och att flexibiliteten var för liten inom kommittéväsendet. Målet var därför att

- förbättra kvaliteten på beredningsarbetet
- ett bättre planerat och effektivare utnyttjande av kommittéväsendet
- en ökning av de förberedelser och utredningar som utförs i form av tjänstemannaarbete innan själva kommittéarbetet inleds

- få till stånd bättre samarbete mellan myndigheterna så att utredningsarbete oftare kan ske i annan form än som kommittéer.

Inte minst det sista punkten var viktig. Kommittéväsendet regleras fortfarande genom statsrådsbeslut och omfattar organ av skiftande karaktär. Kommittébeslutet omfattar uttryckligen tillfälliga kommittéer (som tillsatts av statsrådet) och kommissioner (som tillsatts av ministerier). Om inte lag eller förordning bestämmer något annat, kan kommittébeslutet också i tillämpliga delar tillämpas även för delegationer, nämnder, råd och andra motsvarande organ som inrättats genom lag, förordning eller statsrådsbeslut och som är till sin natur mera permanenta än tillfälliga kommittéer och kommissioner. Kommittéväsendet regleras i statsrådets beslut om kommittéer (218/1988 med ändringar i 216/1990).

Tablå 1 Den finska kommittéförordningen

Regleringen i besluten 218/1988 och 216/1990 avser förutom giltighetsområde och tillsättningsförfarande att:

- Framställningar om att tillsätta en kommitté skall behandlas i i statsrådets finansutskott (§2)
- I verksamhets- och ekonomiplan skall ministeriet redogöra för vilka projekt som avses bli kommittéer (§3)
- Innan en kommitté tillsätts skall redogöras för behovet av förändring m.m. nuläge, föremål för förändring, mål, verkningar, tidigare utredningar, utländska utredningar och sakförhållanden samt andra frågor efter behov. (§4)
- Med de förberedande åtgärderna som grund skall ministeriet undersöka om det är ändamålsenligt att beredningen utförs som tjänsteåliggande av en eller flera tjänstemän eller av någon myndighet (§5)
- Beslut om tillsättande (§6)
- Uppdraget skall vara klart definierat med avgränsningar, målen skall beskrivas, ekonomiska och andra begränsningar anges samt alternativ som skal undersökas (§7)
- Kommittén får ha högst åtta medlemmar, kommittémedlemmar skall väljas utifrån sin sakkunskap (§8)
- Kommittén har en tidsfrist på högst två år som kan förlängas med högst sex månader. Andra organ har en mandatperiod om högst tre år (§9).
- En eller flera sekreterare får anställas i enlighet med ministeriets beslut (§10)
- Kommittén är beslutsför då ordföranden eller vice ordföranden och minst hälften av de övriga medlemmarna är närvarande. Avvikande åsikt avgörs med enkel majoritet och ordförandens utslagsröst (§11)
- Kommittén är skyldig att lämna ministeriet uppgifter om kommitténs arbete (§12)
- En kommitté skall redovisa sitt arbete i ett betänkande som skall innehålla konsekvenser för samhället, ekonomin, administrationen, miljön samt andra konsekvenser (§13).
- Ministerierna för register över kommittéer som tillsatts inom deras förvaltningsområde. Följande uppgifter antecknas: namn, den myndighet som har tillsatt kommittén, datum för tillsättande, uppdrag, sammansättning, tidsfrist eller mandatperiod. Ministerierna skall underrätta Finansministeriet beslut om att tillsätta en kommitté samt ändringar i sådana beslut (§16).

Enligt beslutet får kommittéer och kommissioner tillsatta som tillfälliga beredningsorgan ha högst åtta medlemmar. Arbetet i såväl

kommittéer som kommissioner leds och övervakas av respektive ministerium.

De tillfälliga organen ges uppdrag som är avgränsade, problemlösande och problemorienterade. De utmynnar inte sällan i konkreta lag- eller ändringsförslag. När framställningar görs till statsrådets finansutskott om att tillsätta kommittéer övervägs alltid om det finns behov av ett sådant organ, antalet medlemmar, de instanser som skall vara företrädare, hur de båda könen är representerade samt tidsåtgången. Syftet är att säkerställa att organen arbetar effektivt och att kvaliteten upprätthålls. Ett tillfälligt organ skall redovisa sitt arbete i ett betänkande, om inte annat bestäms i tillsättningsbeslutet. Enligt förvaltningspraxis begär ett ministerium också utlåtanden av de myndigheter och intressegrupper vilkas verksamhetsområde berörs av de frågor som behandlas i betänkanden som kommittéerna och kommissionerna inom deras förvaltningsområde producerat

Kommittéväsandets utveckling

Antalet kommittéer har under de senaste åren minskat betydligt i antal. Detta beror på att tyngdpunkten i förberedelsearbetet numera i ökad utsträckning hanteras av arbetsgrupper. En kommitté eller kommission tillsätts bara som ett led i förberedelsearbetet av de mest omfattande frågorna. Uppgiften är att ta fram och samla kunskap samt att fungera som ett flexibelt komplement till linjeorganisationen.

Sedan den dramatiska förändringen av kommittéväsendet 1988 har det inte varit några större förändringar av kommittéväsendet. Kommittéernas antal steg kraftigt fram till mitten av 1970-talet. Från mitten av 1970-talet minskade antalet kommittéer efter en period av kritik mot kostnaderna. Detta gav emellertid som resultat en kraftig ökning av antalet arbetsgrupper i ministerierna. Under 1990-talet har de tillfälliga organen minskat ytterligare i antal och uppgår f.n. till ca 35 i genomsnitt per år medan antalet arbetsgrupper ytterligare har ökat.

Tyngdpunkten inom det finska utredningsväsendet ligger numer på användning av arbetsgrupper, projekt och utredningsmän. Kostnaderna för kommittéer ingår i respektive ministeriums anslag.

Till största delen utförs utredningar t.ex. angående utvecklingen av förvaltningen numera inom olika projekt, arbetsgrupper och av utredningsmän. Enligt Statsrådets projektregister finns det för tillfället bara en kommission bland de 87 organ, som arbetar med att förbereda administrativa reformer. Alla andra är projektgrupper eller arbetsgrupper.

Betänkanden

Som tidigare nämnts tillsätts kommittéer av statsrådet medan kommissioner tillsätts av ministerierna. Totalt har båda slagen minskat under perioden. Förvaltningspolitiskt inriktade kommittéer har minskat väsentligt i antal. Slutsatsen av detta är att reformer inom förvaltningspolitiken oftare än förr drivs genom större projekt och experiment samtidigt som det mer avgränsade utvecklingsarbetet drivits inom rutinerna för den dagliga verksamheten. Exempel på detta är reformering av budgetsystemet, serviceprojektet och frikommunförsöket. Samtidigt har även enmansutredningar blivit vanligare då den politiska nivån har önskemål om att åstadkomma snabbare beslutsunderlag.

Internationella jämförelser förekom i 38 % av 196 undersökta förvaltningspolitiska utredningar under perioden 1974–1990. Flest jämförelser görs med Sverige. En ökning av de internationella jämförelserna har skett med 36 procentenheter från 1974 till 1990 med en större tonvikt på Europa.

Den genomsnittliga tid utredningarna har arbetat har i regel varit mindre än två år. Det är ovanligt med kommittéer som inte håller tidsramarna.

Kommittéernas resultat

Långtifrån alla resultat från kommittéerna dokumenteras i någon form av slutrapport. De tillfälliga kommittéerna kan utnyttjas för en mångfald uppgifter. Det vanligaste är dock att kommittéer skall lämna ett förslag, även om formen för detta inte preciseras. Ett annat alternativ är att kommittén skall utreda och ett tredje att kommittén skall lämna ett åtgärdsprogram. För kommittéer som avger betänkanden liknar processen den svenska efter det att betänkandet har avlämnats. Det är oklart i vilken utsträckning kommittéförslag följs av att regeringen utarbetar propositioner som därefter överlämnas till riksdagen. Det är likaledes oklart i vilken utsträckning förslag arbetas fram så lång som till remissomgångar. Processen mellan förslag och implementering blir lång särskilt för lagförslag som måste gå igenom hela kedjan samt även till Justitieministeriet för granskning.

Det har under senare år skett en viss förändring i hur kommittéväsendet används. De mer informella myndighetsinterna arbetsgrupperna har ökat i antal vilket i viss mån kan bero av att myndigheterna har fått ökat ansvar för implementeringen under senare år. Samtidigt har det förekommit stora superkommittéer och paraplyprojekt troligen till följd av intentioner att införa nya styrnings- och ledningssystem.

4 Storbritannien

Framställningen bygger på material²³ som delvis är ganska gammalt. Vi har kompletterat detta med fakta från House of Commons hemsidor²⁴ avseende kommittésystemets uppbyggnad. Dessutom finns som underlag ett par protokoll från underhuset²⁵ som relaterar frågor från enskilda ledamöter om kommittéväsendet med svar.

Författning och institutionell ram

Trots ett tidigt genombrott för parlamentarismen (redan år 1714) saknar Storbritannien en samlad skriven konstitution²⁶. En skriven konstitution fanns endast under Oliver Cromwells tid. I stället finns olika lagar av konstitutionell karaktär t.ex. Petition of Right, Declaration of Rights m.m. En grundläggande författningsprincip är att Parlamentet är suveränt och kan lagstifta om vad som helst. Domstolarna saknar lagprövningmakt och kan därför inte inskränka parlamentets makt. Utöver de övergripande lagarna utnyttjas sedvanerätt, (common law), dvs. domstolstolkning av lagarna. Tradition och praxis spelar en större roll än i andra länder.

²³ Commissions of Inquiry, Gerald Rhodes 1975, Advising West European Governments part three The Royal Commission and Departemental Committee in the British Policy-making Process, Richard A. Chapman, 1973, The British Cabinet system, Martin Burch and Ian Holliday 1995, British Political facts 1900-1994, David Butler, Gareth Butler, 1995

²⁴ Internetadress: www.parliament.uk

²⁵ Written answers 1995-05-25 sid. 718, 1998-02-28 sid. 232-244, 1998-04-23 sid. 688-690, 1998-05-07 sid. 460.

²⁶ Statsskicket i elva länder, Arne Halvarson, Marie Demker, tolfte upplagan 1996

Parlamentet består visserligen av två hus, överhuset (House of Lords) och underhuset (House of Commons). I verkligheten fattas emellertid alla beslut i underhuset. Regeringen är ansvarig inför underhuset.

Antalet ledamöter i underhuset är 651 (efter Skottlands ”frigörelse” kommer antalet skotska ledamöter att minska). Befogenheterna består främst i att stifta lagar, att besluta om utgifter och inkomster för offentlig verksamhet samt att kontrollera regeringen.

Överhuset har i stort sett inte några politiska maktbefogenheter, då det inte längre kan påverka besluten i finansieringspolitiska frågor och endast har suspensivt veto i vissa lagstiftningsfrågor. Cirka 1 200 personer har säte i överhuset. De flesta av dessa innehar sina platser genom börd.

Till Parlamentet hör ett antal utskott (committees) inte att förväxla med de kommittéer som utses av regeringen. Till överhuset hör select committees och private bills committees, Committee of the Whole House, samt joint committees som är gemensamma för både underhuset och överhuset. Underhusets utskott är av följande slag:

- Permanenta utskott (standing committees) tio till antalet med 16–50 medlemmar
- Särskilda utskott (select committees), ca 15 med 13–18 medlemmar. De särskilda utskotten har att granska regeringens och förvaltningens verksamhet.
- Enskilda utskott (private bills committees)
- Utskott avseende hela underhuset (committee of the whole house)
- Gemensamma utskott (joint committees)

Initiativet till lagändringar kan som i Danmark komma från regeringen (government bills) eller från enskilda underhusledamöter (Private members' bills). Om en av de senare skall tas upp till behandling eller inte avgörs genom omröstning i Parlamentet. Lagförslag som läggs fram av regeringen har i regel förberetts mycket grundligt innan det når parlamentet. Det kan, men behöver inte, ha utretts av en ad hoc kommitté antingen en s.k. Royal Commission eller en Departmental Committee. Experter, organisationer och olika påtryckningsgrupper har ofta medverkat i arbetet i en eller annan form. Kabinettet (består av statsministern och 22 andra ministrar) tar ställning till kommittéförslaget, särskilt de ekonomiska konsekvenserna. Under beredningen kan det även förekomma att s.k. Green papers, dvs. regeringsförslag förs ut i debatten. Alla lagförslag som går till parlamentet ska vara godkända av Kabinettet.

En institutionell förändring har inträffat under senare år då maktcentrum alltmer kommit att koncentreras till vad som kallas kabinettssystemet. Till detta räknas²⁷ kabinettet, kabinettkommittéer, Cabinet office, Prime Ministers Office, delar av the Treasury, regeringens viktigaste juridiska kontor och delar av det regerande partiet i parlamentet.

Kommittéväsendet

Statliga undersökningar eller utredningar kan se i många olika former. Följande former är vanliga men det finns även andra: Royal Commissions, Tribunals, ad hoc Departmental Committees och speciella parlamentskonferenser eller kommittéer.

Rådgivande kommittéer som utses av regeringen är av två grundtyper:

- Permanenta (standing) kommittéer som inrättas för att ge råd i olika frågor, vanligen inom något visst område, frågorna läggs

²⁷ The British Cabinet system, Martin Burch and Ian Holliday 1995

fram då och då för kommittén att ta ställning till eller också har de aktualiserats på annat sätt t.ex. av kommittén själv.

- Ad hoc kommittéer som utses för att utföra en viss uppgift på uppdrag (mandate) och som avslutas då uppgiften är slutförd. Dessa Kommittéer kan utses direkt av ministern i dennes namn eller indirekt i kronans (in the name of the Crown).

Dessa två typer, permanenta kommittéer och ad hoc kommittéer kan båda utses på två olika sätt, nämligen i kraft av den vedertagna föreskrivningsmakten (kronans) eller i kraft av den auktoritet som de tilldelats av Parlamentet genom föreskrift.

Svenska forskare brukar i regel jämföra det svenska kommittéväsendet med det brittiska genom att hänvisa till Royal Commissions. Eftersom dessa endast utgör en mycket liten del av det brittiska kommitté- och utredningsväsendet blir jämförelsen enligt få mening inte rättvisande. Den största delen brittiska utredningar utförs inom ministerierna eller som Departmental Commissions, dvs. på en enskild ministers eller flera ministrars uppdrag. Denna skillnad mellan Sverige och Storbritannien beror på olikheter i maktbefogenheterna mellan enskilda ministrar och regeringen som kollektiv i dessa länder.

Royal Commissions

Det område som en Royal Commission har att behandla kan variera kraftigt. Både stora och mindre sakområden kan behandlas. Något officiellt namn ges inte till Royal Commissions. De ingår dock i en specifik nummerserie och rapporterna åsätts ett rapportnummer.

Under 92 år, mellan åren 1900–1991, utsågs formellt 147 Royal Commissions. Detta innebär att tre nya tillkommer varje tvåårsperiod. I genomsnitt bestod dessa kommittéer av nio personer. Antalet personer varierade från en enda person i de minsta till 21 i de största. Mellan 1960 och 1993 avslutades 18 Royal Commissions. Dessa avlämnade rapporter i samtliga fall utom ett. Räknat från den dag

som ordföranden utsågs tills dess rapport avlämnats var den genomsnittliga tiden varunder kommittén verkade 38 månader. Den kommitté som hade kortast tid hade 10 månader för en undersökning om undersökningstribunaler och den kommitté som hade längst tid arbetade i 55 månader med en utredning som anges som , The Constitution. Till ordförande i Royal Commission har det under hela 1900-talet varit vanligt att utse personer med titlar som Sir, Lord och Earl. Av de senast tillsatta kommittéerna, från 1960–1992 ledades endast en i ett senare skede av en person utan adlig titel.

Vissa Royal Commissions är mer varaktiga och operativa till sin karaktär och liknar kanske mer vad vi i Sverige brukar kalla delegationer. Den kommitté som har till uppgift att bevara och publicera historiska manuskript inrättades 1869. Tre liknande kommittéer verkar fortfarande. Andra nu nedlagda kommittéer av denna typ har behandlat så olika ämnen som världsutställningar, avloppsfrågor och hästuppfödning. Under världskrigen fanns kommittéer t.ex. som behandlade sockerutbudet, veteutbudet och belöningar till uppfinnare.

Bland Royal Commissions finns slutligen en typ som är av ännu mer permanent karaktär.

Under 1900-talet har 13 permanenta rådgivande kommittéer utsetts varav sex fortfarande arbetar. Den senaste inrättades 1970 och arbetar med miljöförstöring (gången närmast dessförinnan en sådan kommitté utsågs var år 1946).

Från maj 1995 till och med 1997 har endast en Royal Commission inrättats, the Royal Commission on Long-Term Care.

Departmental Committees

Departementskommittéer är rådgivande ad hoc kommittéer som utses av en minister utifrån dessas fördragsenliga maktbefogenheter. Som sådana står de i direkt motsats till Royal Commissions.

Under 1900-talet har ca 1 000 Departmental Committees tillsatts, vilket motsvarar knappt 11 tillsatta kommittéer i genomsnitt per år.

Inte heller dessa kommittéer har några officiella namn. Slutrapporterna numreras löpande. Det ämnesområde som är föremål för bearbetning kan variera starkt. Det går inte att beräkna den genomsnittliga utredningstiden på det material som vi har tillgång till men utredningstiden är omkring ett år i det godtyckliga urval kommittéer som återges. Ordförande utses normalt bland personer utanför regeringskansliet (Government). Ordföranden är även i detta urval i påfallande många fall av adlig börd men det finns även ett antal personer utan titel som tjänstgjort som ordförande.

De Departmental Committees som inrättades under perioden maj 1995 – april 1997, uppgick enligt ett protokoll från underhuset till 30 fördelade på tio olika departement (som kan vara en del av ett ministerium eller hela). En undersökning, om galna kosjukan, var en samproduktion mellan fem olika departement. Bland de övriga hade Northern Ireland Office och Scottish Office sex undersökningar vardera Home Office hade fem Health Office hade fyra och övriga 12 fördelades på andra departement. Ämnena för undersökningarna varierar starkt. Några exempel: Översyn av receptförskrivning, försörjning och administration av läkemedel, Granskning av bevis relaterade till Hillsborough-olyckan och Undersökning av utnämningarna till chefstjänstemän i North Lanarkshire Council.

Undersökningstribunaler

Det brittiska kommittéväsendet inräknar även s.k. undersökningstribunaler (Tribunals of Inquiry) som en särskild form av kommittéer. Dessa kan tillkallas av både House of Commons och House of Lords i frågor av brådskande karaktär som ligger i allmänhetens intresse. Tribunalerna hålls utifrån en speciell lag (Tribunals of Inquiry Act, 1921) och tillkallas av monarken eller av departementschefen. En sådan tribunal har samma makt som högsta domstolen vad gäller vittnesförhör och dokument. Ett 20-tal sådana tribunaler har inrättats från 1921.

Från 1995 till 1998 inrättades tre stycken, Tribunalen avseende händelsen den 30 januari 1972 (The Bloody Sunday Inquiry), In-

quiere into the Dunblane Shootings och Inquiry into the Abuse of Children in Care in North Wales.

Ett stort antal tribunaler med domrätt över kvasilegala (quasi-legal) frågor har upprättats från år 1900 och framåt 1960 fanns över 2000 sådana tribunaler som omfattades av Council of Tribunals ledning och rådgivning. Denna nämnd som inrättades 1958 (Tribunals and Inquiries Act, 1958) har 15 ledamöter. Nämndens uppgift är endast rådgivande men den skall rapportera till Parlamentet. Det största antalet tribunaler har inrättats inom det sociala området inklusive sjukvård. Av dem vars ärendehantering kunde mätas 1990 hade den som hanterar sociala frågor flest ärenden.

Arbetsgrupper

Inom eller mellan departementen kan även inrättas arbetsgrupper (task forces) och översynsprojekt (reviews). Fr.o.m. maj 1997 till februari 1998 inrättades 52 sådana arbetsgrupper. Dessa har oftast en mycket kort utredningstid 3–12 månader men det finns också några som arbetar under längre tid. Exempel på tre sådan arbetsgrupper som fick mer än två år på sig var en arbetsgrupp som arbetade med handikappades rättigheter (Disability Rights Task Force, utbildningsfrågor (Education and Training Action Group: Welsh Office och en översyn av lax och sötvattensfisket (Review of Salmon and Fresh Water Fisheries). Några exempel på arbetsgrupper med kortare utredningstid:

- | | |
|--|------------|
| • Översyn av pensioner | 12 månader |
| • Översyn av den existerande drogstrategin | 12 månader |
| • Översyn av kvasimyndigheter (Quangos) | 10 månader |
| • Översyn av Londons sjukvård | 9 månader |
| • Översyn av nya och förnyelsebara energiformer | 7 månader |
| • Nationell rådgivningsgrupp för fortsatt utbildning och livslångt lärande | 6 månader |
| • Export forum | 6 månader |
| • Översyn av "Civil justice and legal aid" | 4 månader |

Bilaga 3 Udredninger i Danmark. PM utarbetad av danska Finansministeriet

1 De forskellige typer udredninger

Udredninger i Danmark kan opdeles i 3 typer:

1. Lovbetænkninger udarbejdet af Folketingets stående udvalg mellem Folketingets 1. og 2. behandling af lovforslag. Lovbetænkninger er ikke obligatoriske. Mange lovforslag af mere teknisk natur sættes til endelig afstemning uden, at ét af Folketingets udvalg har afgivet betænkning. Folketinget tæller omkring 20 udvalg, og udvalgsposterne besættes af parlamentarikere proportionalt efter deres partis vægt.
2. Betænkninger udarbejdet i ét eller flere ministeriers regi.
3. Budgetanalyser udarbejdet af Finansministeriets departement og Økonomistyrelsen.

Dertil kommer adskillige mindre udredninger, herunder eksempelvis rapporter, grønbøger og hvidbøger. Disse udarbejdes i ministerielt regi på ministerens eget initiativ eller efter opfordring fra Folketinget. Det årlige antal af disse udredninger, der ofte kan tælle 50-100 sider, kendes ikke.

I dette notat redegøres for udredninger udarbejdet i centraladministrationen, dvs. udredninger af type 2 og 3.

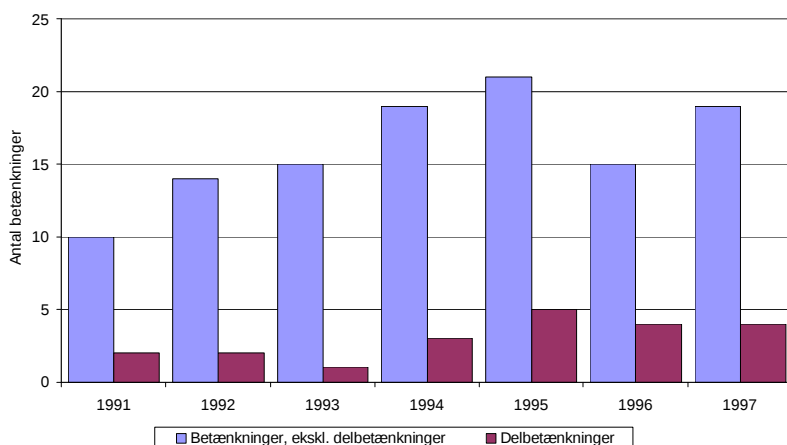
2.1 Betænkningernes antal og produktionstid

I perioden 1991–1997 blev der afgivet 134 betænkninger, hvoraf 21 var delbetænkninger. Yderligere blev der gennemført 5 turnusundersøgelser og 14 budgetanalyser.

En *betænkning* er et analysearbejde iværksat af ministeren på en given ressource. Ofte, men ikke nødvendigvis, iværksættes arbejdet med betænkningerne på opfordring fra Folketinget. Betænkninger vedrører problemstillinger knyttet til politiske spørgsmål og vil ofte indgå som forberedelse til udarbejdelse og vedtagelse af love. Men også principielle forhold uden lovimplikationer kan gøres til genstand for betænkninger.

Antallet af afgivne betænkninger i de enkelte år er vist i figur 2.1.

Figur 2.1 Antal afgivne betænkninger 1991–1997



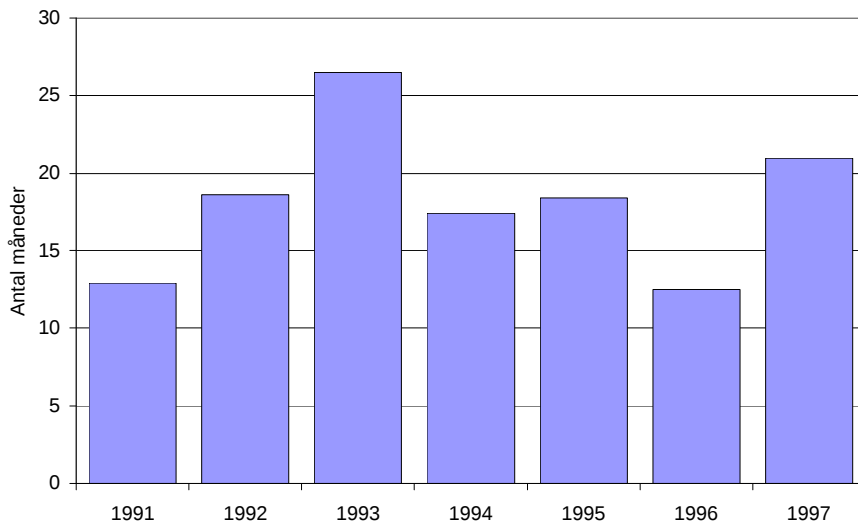
Det fremgår, at der i perioden er sket en vækst både i antallet af betænkninger og delbetænkninger. Hvor der således blev afgivet 10 betænkninger og 1 delbetænkning i 1991, blev der i 1995 afgivet 21

betænkninger og 5 delbetænkninger. Fra 1995 til 1997 kan der igen identificeres et mindre fald, men niveauet ligger stadig noget over antallet i 1991.

I der er afgivet i de anførte år.

Figur 2.2 er vist den tid, der går fra et udvalg nedsættes, til betænkningen afgives. Opgørelsen vedrører betænkninger, der er afgivet i de anførte år.

Figur 2.2 Gennemsnitlig produktionstid for betænkninger afgivet 1991  1997



Anm.: 1) Omfatter ikke delbetænkninger.
 2) Produktionstiden fremgår ikke af alle betænkninger. Således bygger opgørelsen på 87 ud af de 113 betænkninger.

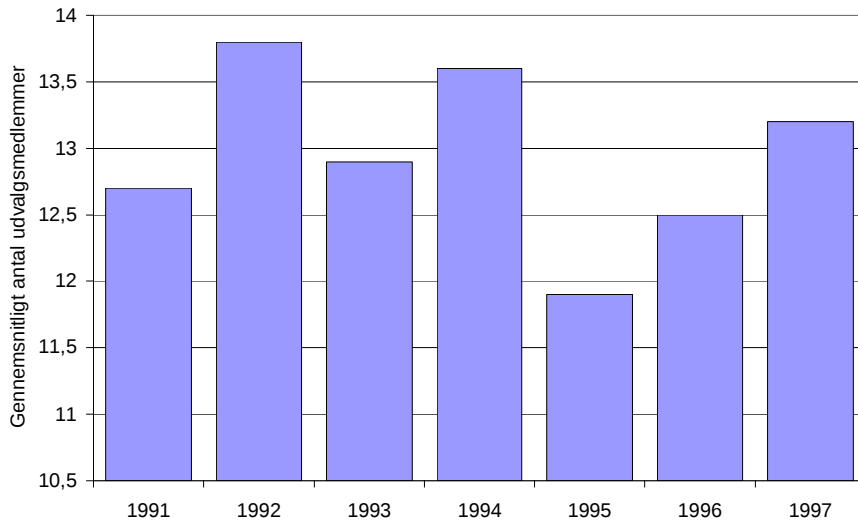
Det ses, at der ikke er nogen entydig tendens gennem perioden med hensyn til betænkningernes gennemsnitlige produktionstid. Således fremgår det, at der er en stigning frem til 1993 hvor produktionstiden topper med lidt under 27 måneder, hvorefter der er en ujævn udvikling frem mod 1997 hvor den gennemsnitlige produktionstid ligger på 21 måneder.

Den ujævne udvikling i den gennemsnitlige produktionstid kan henføres til, at der på enkelte betænkninger er meget store afvigelser fra gennemsnittet. Hvor den gennemsnitlige produktionstid for perioden under et således var omkring 19 måneder afsluttedes den hurtigste betænkning efter 2 måneder, mens den betænkning, der var længst undervejs, tog nær ved 7½ år.

2.2 Betænkningernes organisation og udvalgenes sammensætning

Analysearbejdet i tilknytning til betænkninger organiseres omkring et udvalg, som sammensættes af ministeren på det relevante ressort. Antallet af medlemmer i disse udvalg og den gennemsnitlige sammensætning er vist i Figur 2.3 og Figur 2.4.

**Figur 2.3 Gennemsnitligt antal medlemmer i udvalg
1991-1997**



Anm.: Omfatter ikke udvalg, der har afgivet delbetænkninger.

De ses, at det gennemsnitlige antal medlemmer ligger forholdsvis stabilt med et gennemsnit på lidt under 13 medlemmer. For antallet af medlemmer er der imidlertid en vis spredning. Hvor der således var 4 medlemmer i det mindste udvalg, var der over 34 medlemmer i det største.

Figur 2.4 Gennemsnitlig sammensætning af udvalg der afgav betænkning 1991-97 (Pct.)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Gennemsnit
Politikere (aktive og fhv.)	0,0	0,0	0,0	3,9	0,0	0,4	0,8	0,8
Ministerielle embedsmænd	40,8	41,7	43,0	33,3	45,9	26,8	29,3	37,1
Staten i øvrigt (ekskl. Forskning)	15,3	2,3	15,2	4,6	9,0	7,6	9,2	8,7
Nævn, tilsyn, udvalg og råd i offentligt regi	1,7	3,9	1,8	1,4	7,9	3,9	6,1	4,1
Kommuner og amter	10,8	4,6	8,4	11,6	2,5	8,6	8,7	7,7
Forskningsverdenen	0,4	3,6	4,4	9,1	10,2	9,8	12,8	8
Advokater, revisorer o.l.	6,7	3,8	5,0	3,4	4,9	2,3	2,8	4
Erhvervslivet og dets organisationer	9,2	23,8	10,7	7,1	6,4	10,3	8,9	10,4
Andre private organisationer	15,0	15,7	11,0	23,5	11,0	29,1	18,2	17,7
Andre	0,0	0,5	0,4	2,1	2,1	1,2	3,3	1,6
Total	99,9	99,9	99,9	100,0	99,9	100,0	100,1	100,1

Det fremgår, at ministerielle embedsmænd i perioden fra 1991 til 1997 i gennemsnit udgjorde lidt under 40 pct. af samtlige udvalgsmedlemmer, mens repræsentanter fra organisationer og erhvervene udgjorde omkring en fjerdedel af udvalgsmedlemmerne. De resterende ca. 35 pct. fordelte sig forholdsvis jævnt mellem de øvrige anførte grupper. Dog skal det bemærkes, at politikere yderst sjældent deltager i udvalgene i tilknytning til betænkninger.

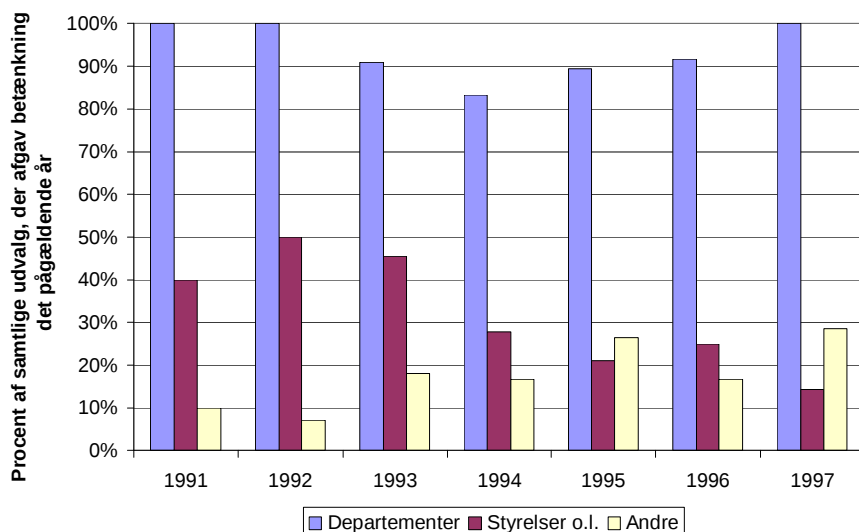
Ses på udviklingen i sammensætningen af udvalgene fra 1991 til 1997 fremgår det, at der kun er få klare tendenser. Repræsentanter fra forskningsverdenen udgør en stadig stigende andel af udvalgsmedlemmerne, ligesom repræsentanter for andre private organisationer trods visse udsving generelt optræder oftere i udvalgene. Derimod er andelen af advokater mv. aftaget, ligesom andelen af udvalgsmedlemmerne, som udgøres af embedsmænd, er faldet markant. I øvrigt er udviklingen præget af udsving og manglende klare tendenser.

Dette forhold hænger formentlig i et vist omfang sammen med opgørelsesmetoden. Eventuelle systematiske tendenser med hensyn til udvalgenes sammensætning må antages at afhænge af vilkårene på tidspunktet for udvalgenes *nedsættelse*. En opgørelse, der er baseret på betænkningernes *afgivelse*, vil derfor afspejle praksis over en længere periode, idet betænkningerne, som afgives i et enkelt år, kan have meget forskellige produktionstider bag sig jf. også betragtningerne i tilknytning til der er afgivet i de anførte år.

Figur 2.2 . Det kan på den baggrund overvejes at foretage en opgørelse baseret på tidspunktet for udvalgenes nedsættelse.

Udvalgene betjenes oftest af et sekretariat af embedsmænd, som forestår den praktiske del af analysearbejdet. Sådanne sekretariater er gennemgående organisatorisk forankret i ministeriernes departementer jf. Figur 2.5.

Figur 2.5 Ministeriers, styrelses og andres repræsentation i udvalgenes sekretariater 1991-97



Anm.: 1) Omfatter ikke udvalg afgivende delbetænkninger.
2) Oplysninger om sekretariatsfunktionen fremgår kun for 98 ud af 113 betænkninger.

I figuren er vist den andel af udvalgene, hvor de pågældende instanser var repræsenterede. Således deltog ministeriernes departementer i alle udvalg, som afgav betænkning i 1991, mens de kun havde sæde i lidt over 80 pct. af de udvalg, der afgav betænkning i 1994.

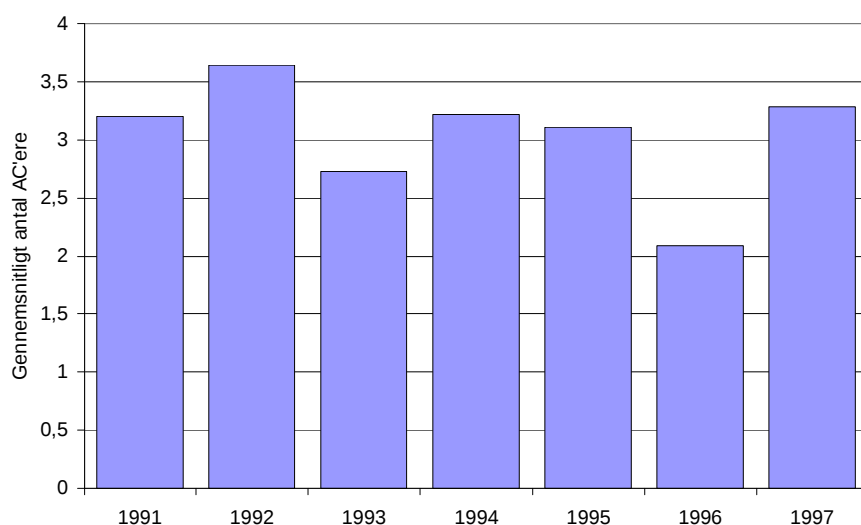
Det ses, at der i perioden er en tendens til, at styrelserne er repræsenteret i færre af udvalgssekretariaterne, mens andelen af udvalgssekretariater, hvor andre end styrelser og departementer deltager, er stigende. Som eksempler på sådanne andre instanser kan

nævnes Folketingets Lovsekretariat, Nationalbanken eller Dansk Teknologisk Institut.

Interessant iagttages i øvrigt, at der midt i perioden afgives en del betænkninger, hvor ministeriernes departementer ikke er repræsenteret i udvalgssekretariaterne.

Med hensyn til sekretariatsbetjeningen i øvrigt, er i Figur 2.6 vist det gennemsnitlige antal akademikere (AC'er) i sekretariaterne. AC'ere omfatter kontorchefer, specialkonsulenter og fuldmægtige mv.

Figur 2.6 Gennemsnitligt antal AC'ere i sekretariatet for udvalg, der afgav betænkning 1991-97



Anm.: 1) Omfatter ikke, udvalg, der afgav delbetænkninger.
 2) Oplysninger om sekretariatsfunktionen fremgår kun af 98 ud af 113 betænkninger.

Det ses, at sekretariaterne gennemsnitligt bestod af 3 akademikere, og at der bortset fra betænkninger afgivet i 1996 gennemgående er små afvigelser fra gennemsnittet.

Opgørelsen af sekretariaternes størrelse skal imidlertid tages med et vist forbehold, idet arbejdsbyrden kan være meget forskellig i de enkelte sekretariater. I nogle udvalg arbejder sekretariatet nærmest på fuld tid i en længere periode, mens sekretariaterne i tilknytning til andre udvalg kun anvender meget begrænsede ressourcer til opgaveløsningen.

Som eksempler på betænkninger kan nævnes Drikkevandsudvalgets betænkning, Straffelovrådets betænkning om en lov om fuldbyrdelse af straf m.v. og betænkningen fra Udvalget om forholdet mellem minister og embedsmænd.

3.1 Turnus- og budgetanalyser

I modsætning til betænkninger, iværksættes *turnusundersøgelser* og *budgetanalyser* overvejende med et administrativt sigte. Formålet er et evaluere konkrete institutioner eller ordninger/initiativer mv.

Opdelingen mellem Turnusundersøgelser og Budgetanalyser er primært historisk betinget. Tidligere blev turnusundersøgelserne foretaget af Administrations- og Personaledepartementet mens Budgetanalyserne blev foretaget af Budgetdepartementet. Begge departementer var en del af Finansministeriet. Turnusundersøgelserne vedrørte overvejende evalueringer af driften og organiseringen af specifikke institutioner, mens budgetanalyserne vedrørte politikområder eller konkret initiativer. Vægten i budgetanalyserne blev endvidere lagt på de økonomiske aspekter af de behandlede problemstillinger.

Opdelingen mellem turnusundersøgelser og budgetanalyser har ikke relevans i dag. Således vedrører visse budgetanalyser konkrete institutioner, mens visse turnusundersøgelser i højere grad vedrører politikområder bredt fremfor specifikke institutioner. Yderligere er den institutionelle forankring af de to typer af undersøgelser ikke relevant efter sammenlægningen af Budgetdepartementet og Administrations og Personaledepartementet. I dag benævnes begge typer af analyser derfor budgetanalyser.

Som eksempler på turnusanalyser kan nævnes evaluering af den lægevidenskabelige kandidatuddannelse, turnusundersøgelse af politiets administrative arbejdstilrettelæggelse og teknologianvendelse

samt undersøgelsen af administrationen af Statens Uddannelsesstøtte.

Som eksempler på budgetanalyser kan nævnes analysen af Told• Skat, budgetanalyse af bornholmstrafikken samt analysen vedrørende udgifter til asylansøgere og flygtninge.

4 Det danske og det svenske udredningsvæsen – elementer til en komparation

I forhold til den svenske organisering af udredningsvæsenet kan følgende bemærkes:

- Der findes i Danmark til forskel fra i Sverige ingen central projektstyring af udarbejdelsen af betænkninger.
- Der findes ingen formelle regler for betænkninger andet end, at de skal have et betækningsnummer. Der findes ingen formelle kriterier for, hvornår en undersøgelse får betækningsstatus
- Central evaluering og overvågning af om betænkningernes anbefalinger faktisk følges eller får effekt på anden måde finder heller ikke sted.

Sammenfattende er det danske udredningsvæsen betydeligt mindre formaliseret end det svenske. I det hele taget rammer dette aspekt om formaliseringen et væsenstræk ved den danske politisk-administrative kultur. Vores relativt svage formalisering hviler på en høj national konsensus. Den indebærer fleksibilitet, fremmer konkurrence og sparer tid og omkostninger.

