



FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN

Utredningsväsendet under kontroll

En innehållsanalys av svenska kommittédirektiv 1991–2023

Annie Olsson

Program:	Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp
Kurs (kurskod):	Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508)
Nivå:	Avancerad nivå
Termin/år:	HT/2024
Handledare:	Lars Karlsson
Examinator:	Vicki Johansson

Sammanfattning

Program:	Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp
Kurs (kurskod):	Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508)
Nivå:	Avancerad nivå
Titel (svensk):	Utredningsväsendet under kontroll – En innehållsanalys av svenska kommittédirektiv 1991–2023
Titel (engelsk):	Commissions of Inquiry Under Control – A Content Analysis of Swedish Commission Directives 1991–2023
Termin/år:	HT/2024
Handledare:	Lars Karlsson
Examinator:	Vicki Johansson
Nyckelord:	Kommittédirektiv, kunskapsanvändning, policyskapande, re-centralisering, statliga utredningar, substanserande kunskapsanvändning, utredningsväsendet.

-
- Syfte:** Studien syftar till att undersöka om den svenska regeringens styrning av kommittéer via kommittédirektiv ökat. Detta mot bakgrund av tidigare studier som påvisat att regeringen tagit större kontroll över utredningsväsendet sedan 90-talet genom att begränsa representationen hos kommittéerna. Flera har därefter hävdat att styrningen ökat även gällande kommittédirektiven, men detta har inte beforskats.
- Teori:** I studien görs en syntes mellan två teorier: teorin om legitimerande kunskapsanvändning och teorin om *re-centralisering*. Syntesen innefattar att regeringar i instabila lägen har en större benägenhet att *kontrollera* den statliga kunskapsproduktionen. Detta på grund av att regeringen har ett ökat behov av att legitimera sina policypositioner gentemot andra aktörer. Detta görs helst genom ex ante-kontroll, såsom kommittédirektiv.
- Metod:** Studiens metod utgörs av en kvantitativ innehållsanalys med vissa kvalitativa inslag. Materialet utgörs av kommittédirektiv från nio år mellan år 1991 och 2023. Utifrån teori och tidigare forskning har ett analysverktyg med fem indikatorer utvecklats för studien. Indikatorerna är *angiven tid*, *direktivens längd*, *tilläggsdirektiv*, *instruktion om samråd* och *specifika instruktioner*.
- Resultat:** Studien visar blandade resultat. Resultatet för indikatorn *angiven tid* går tvärt emot förväntningarna och visar på en minskad kontroll, medan indikatorn *instruktion om samråd* inte har några tydliga resultat. Indikatorerna *direktivens längd* och *specifika instruktioner* ger dock tydliga utslag som tyder på en ökad kontroll hos direktiven, och indikatorn *antal tilläggsdirektiv* har gett ett något mer otydligt resultat i samma riktning. Eftersom direktivens längd och antalet specifika instruktioner ökat mer än den angivna tiden konstateras att kontrollen hos kommittédirektiven ökat mer än de minskat. De brytpunkter som kan utläsas visar att fler förändringar skett vid eller efter år 2002–2003. Alltså har regeringen på vissa sätt tagit större kontroll över kommittéerna via direktiven sedan millennieskiftet.

Författarens tack

Jag vill tacka min handledare, Lars, för kloka ord om både uppsatsen, svensk politik och att forska. Tack till Bella för lådagram, pepp och stort tålamod. Tack till Julius för din envisa och ständiga tro på mig. Jag är även tacksam för alla andra nära och kära som på olika sätt underhållit och hejat på under processen.

Ett särskilt stort tack till mamma och pappa som alltid, alltid är där så fort jag behöver stöd.

Annie Olsson

Göteborg, januari 2025

Innehållsförteckning

Inledning	1
Tidigare forskning	3
Vad är utredningsväsendet?	3
Utredningsväsendets roll	4
Förändring sedan 80-talet	6
Kommittédirektiv	8
Teori	11
Kunskapsanvändning	12
Kunskapsanvändning och utredningsväsendet	14
Re-centralisering	17
En syntes	19
Analysverktyg	21
Metod	24
Design	24
Material	25
Inhämtning av data	26
Behandling av data	28
Avgränsning och begränsning	30
Resultat	31
Angiven tid	35
Direktivens längd	38
Tilläggsdirektiv	40
Instruktion om samråd	42
Specifika instruktioner	44
Jämförelse av indikatorer	47
Diskussion och slutsats	50
Referenslista	56
Appendix	59

Inledning

Det statliga utredningsväsendet har länge varit en hörnsten i den svenska, statliga policyprocessen. Utredningsväsendet har bidragit till att definiera den svenska policyprocessen som deliberativ och rationalistisk, då lösningar på problem tas fram av experter och sakkunniga genom att inhämta så mycket kunskap som möjligt på ämnet. Processen har också definierats som öppen och baserad på konsensus, då utredningar kan förankra policy hos flera berörda samhällsaktörer och politiska läger (Petersson, 2016). Synen på utredningsväsendet som en användbar och legitim institution för policyskapande kvarstår än idag (Zetterberg, 2011; Lundberg, 2015).

Under 60- och 70-talen hade kommittéer ofta en bred representation från flera partier, olika intresseorganisationer, akademin och den offentliga förvaltningen. Kommittéerna fick också förhållandevis lång tid på sig att utreda problemen, och ofta ingen formell tidsbegränsning alls. Det innebar att kommittéerna användes för att planera policy på ett mer förutsättningslöst sätt. Denna period för svensk politik har definierat synen på utredningsväsendet, men trots att inga formella ändringar genomförts har utredningars funktion och influens förändrats väsentligt i praktiken (Petersson, 2016).

Den stora förändringen hittas i kommittéernas sammansättning. Andelen politiker i kommittéerna har minskat drastiskt bara sedan 90-talet, men även andelen forskare och representanter för intresseorganisationer (Dahlström, Lundberg & Pronin, 2021). Breda kommittéer har till hög grad ersatts av särskilda utredare, vilka bildar enmansutredningar som stöds av experter och opolitiska tjänstepersoner (Petersson, 2016).

Enligt Lundberg (2015) har detta gjort att statliga utredningars influens över policyprocessen eroderats. Regeringen har tagit en större kontroll över utredningsväsendet genom att använda särskilda utredare i högre utsträckning, vilket utesluter bland annat intresseorganisationer från kommittéerna (Lundberg, 2015). Kommittéerna har enligt Petersson (2016) förlorat sin särställning som kunskapsbas för beslutsfattande.

Dahlström et al (2021) menar att detta är ett sätt för regeringen att politisera utredningsväsendet. Regeringar försöker i allt högre utsträckning kontrollera representationen i kommittéerna, och därigenom styra utredningarnas resultat. Det innebär att traditionen av

bred konsensus eroderas till förmån för ökad, centraliserad styrning från regeringen (Dahlström et al., 2021).

En viktig aspekt av utredningsväsendet som inte utforskats såsom representationen är kommittédirektiven. Kommittédirektiven utgör själva utredningsuppdraget som kommittéer arbetar efter, och dessa bestäms i sin helhet av regeringen. I direktiven bestäms vad som ska utredas och hur lång tid kommittén får på sig att genomföra utredningen (Petersson, 2016). Jämsides kommitténs sammansättning är detta alltså avgörande för hur regeringen styr kommittéernas slutliga produkt och rekommendationer.

Både forskare och andra personer som haft insyn i utredningsväsendet har under senare år vittnat om att kommittédirektiven blivit snävare (Lundberg, 2015; Marcusson, 2020; Petersson, 2016; Pettersson, 2020). I Lundbergs (2015) artikel om intresseorganisationers roll i utredningsväsendet menar exempelvis några representanter för intresseorganisationer att de i allt högre utsträckning saknar möjlighet att influera policy genom statliga utredningar, på grund av att kommittédirektiven blivit mer och mer detaljerade (Lundberg, 2015).

Petersson (2016) lyfter dessutom att tiden för att genomföra utredningar permanent kortats ned sedan 80-talet. Innan kommittéreformen 1982 var fyra år den genomsnittliga längden för en utredning, och idag ligger den på ett, knappt två år (Petersson, 2016). Nuvarande regering, regeringen Kristersson, har infört begreppet ”snabbutredningar”, alltså utredningar som avses pågå betydligt kortare än ett år.

Kommittédirektivens detaljrikedom och det nedbantade tidsutrymmet kan ses vara en form av *re-centralisering*, en förstärkning av regeringsmakten. Genom att i högre grad precisera vad kommittén ska utreda, och dessutom ge kommittén kort tid att genomföra arbetet, kan regeringen i förväg bestämma formen för rekommendationerna. I detta fall befinner sig kommittéväsendet långt bort från en deliberativ, rationalistisk, öppen och konsensusbaserad policyprocess.

Trots att många forskare hävdar att en förändring skett har det inte genomförts någon studie som faktiskt undersöker om kommittédirektiven blivit mer detaljerade eller snäva, alltså om kommittédirektiven styr kommittéerna hårdare. Många forskare har hävdat detta men

antingen citerat Lundberg (2015), vars studie inte handlar om fenomenet, eller inte refererat till forskning alls.

Denna studie ämnar att bidra empiriskt och teoretiskt till forskningen om den svenska, statliga policyprocessen genom att studera förändringen av utredningsväsendet. Studien lyfter in teorin om re-centralisering och teorier om kunskapsanvändning för att undersöka hur regeringens styrning av utredningsväsendet förändrats. Då tidigare forskning fokuserat på kommittéernas sammansättning finns det en forskningslucka gällande kommittédirektiven. Därför kommer studien undersöka ifall regeringens styrning av kommittéerna via kommittédirektiv faktiskt ökat.

Frågeställningarna blir således:

1. *Hur har regeringens styrning av kommittéer via kommittédirektiv förändrats?*
2. *Har styrningen via kommittédirektiv ökat?*
3. *Finns det särskilda tidsmässiga brytpunkter då styrningen förändrats?*

Tidigare forskning

Vad är utredningsväsendet?

Det svenska utredningsväsendet är ett begrepp som används för att beskriva hur regeringar tillsätter kommittéer för att utreda och bereda politiska ärenden. Dessa kommittéer fungerar tekniskt sett som egna myndigheter då regeringen styr kommittéerna, men de genomför arbetet självständigt. Kommittéer tillsätts allra oftast på ett tillfälligt mandat och arbetar då under en begränsad tidsperiod på ungefär ett halvt till två år. Vissa kommittéer inrättas dock som ständiga kommittéer (Zetterberg, 2011).

Kommittéerna styrs genom kommittédirektiv som författas vid Regeringskansliet. Regeringen kan också styra kommittéerna under arbetets gång via tilläggsdirektiv, alltså ytterligare direktiv som tillkommer efter att kommittén inrättats. Regeringen har möjlighet att inrätta eller avveckla en kommitté när som helst, utan bifall från riksdagen (Zetterberg, 2011).

”Kommittéer” används här som ett paraplybegrepp för de många former av grupper som regeringen kan tillsätta inom ramen för utredningsväsendet. Idag är det vanligare att

regeringar tillsätter särskilda utredare vilket innebär att en person tillsätts med ansvar för att genomföra utredningen, oftast med hjälp av experter vilkas roller bestäms av utredaren. I en kommitté är det i stället flera medlemmar som har ansvar för utredningen, och utredningen leds av en ordförande. Även kommittéer kan utföra arbetet med hjälp av experter eller med sakkunniga som dessutom har rätt att deliberera med kommittén. En annan typ av kommitté är den parlamentariska kommittén, som är en kommitté bestående av riksdagsledamöter från alla partier. Utöver detta kan regeringen tillsätta flera andra sorters grupper, såsom delegationer, kommissioner eller råd. Dock finns det endast formella beteckningar för kommittéer: kommittéer och särskilda utredare (Gunnarsson & Lemne, 1998).

Regeringen kan ge många olika typer av uppdrag till kommittéerna. Vanliga uppdrag är att göra en översyn av lagstiftningen inom ett visst område, inhämta så kallade ”best practices” gällande en sakfråga, utreda reformbehovet inom ett särskilt policyområde, inrätta eller avveckla en ny myndighet, eller bereda förslag till anpassning efter ny EU-lagstiftning. Kommittéernas slutprodukter publiceras i form av ett slutbetänkande i serien Statens offentliga utredningar (SOU). Slutbetänkandena, och alla andra förslag som kommittéerna producerar, är rådgivande och inte bindande (Gunnarsson & Lemne, 1998).

Utredningsväsendets roll

När man pratar om det svenska utredningsväsendet i en historisk kontext menas fenomenet att regeringar ger i uppdrag till tillfälliga, externa grupperingar att utreda politiska frågor. Denna institution har anor från 1600-talet, och användes länge främst på grund av att svenska makthavare och övre tjänstemän hade en brist på kunskap om vad som pågick runtom i landet. Länge var institutionen alltså endast ett organ för inhämtning av kunskap inför beslut (Johansson, 1992; Meijer, 1956).

När tvåkammarriksdagen infördes i mitten av 1800-talet uppkom ett behov av ett mer politiskt inriktat beredningsorgan. Maktindelningen i kombination med ett ökat reformbehov gjorde att politikerna behövde ett forum för politiskt konsensuskapande. Genom att tillsätta externa kommittéer med fokus på en sakfråga i taget där politiker, tjänstemän, intresseorganisationer och experter kunde deliberera underlättades beslutsprocessen (Johansson, 1992; Meijer, 1956).

Under 1900-talet intensifierades tillsättningen av nya kommittéer. Representationen av politiker ökade, och vid 60- och 70-talen användes kommittéerna i större utsträckning som forum för policyplanering, inte endast beredning av frågor. Under 70-talet hade mer än hälften av kommittéerna parlamentarisk representation, och ungefär 40 procent av lagstiftningen baserades på kommittéers slutbetänkanden (Petersson, 2016).

Utredningsväsendet som verktyg för konsensususkapande är mycket betydelsefullt för svensk politisk tradition. Meijer (1956) menar att den svenska traditionen av politisk kompromiss beror till stor del på hur utredningsväsendets styrning och praxis. Kommittéerna tillsätts och styrs helt av regeringen, och regleringen av kommittépolitiken är varken grundlagsstadgad eller särskilt omfattande (Petersson, 2016). Ändå har synen på kommittépolitiken traditionellt sett varit att kommittéerna bör vara så separerade från regering och departement som möjligt efter att de tillsätts - att arbetet helt enkelt ska få göras ifred (Johansson, 1992). Det har setts som en tvådelad styrka hos det svenska politiska systemet. För det första, att politiker är särskilt villiga att lyssna till experter under beredningsprocessen, och för det andra, att politiken bygger på aktiv kompromiss.

En annan sorts styrka hos utredningsväsendet är dess seglivade existens. Som tidigare nämnt är användningen av kommittéer inte en institution förankrad i grundlagen, men ändå har kommittéväsendet använts i flera hundra år. Kommittépolitiken styrs av kommittéförordningen, vilken är relativt övergripande och främst bestämmer hur förordnanden går till (Kommittéförordning, 1998:1474). Utöver det finns det generella direktiv med riktlinjer hur för kommittéarbete inom särskilda områden bör genomföras. Dessa kan dock, liksom alla andra kommittédirektiv, ändras och tas bort av regeringen utan riksdagens inblandning.

Därmed har regeringen stor frihet att bruka kommittéerna till vad regeringen behöver. Regeringen kan tekniskt sett omforma kommittéernas roll väsentligt med väldigt få formella ändringar. Enligt Petersson (2016) är detta en stor anledning till utredningsväsendets fortsatta överlevnad. Flera regeringar genom hela 1900-talet har försökt att begränsa användningen av kommittéer, i försök att effektivisera förvaltningen och policyprocessen. Mängden kommittéer som tillsätts varje år har dock alltid gått tillbaka till samma höga nivå, och ofta högre (Petersson, 2016). Det är ett flexibelt verktyg för regeringen, med stor potential att inhämta aktuell kunskap som kan underbygga policyförslag.

Förändring sedan 80-talet

På grund av dess flexibilitet har utredningsväsendet också förändrats. Forskningen visar att utredningsväsendets tidigare konsensuskapande roll har trätt åt sidan för en ny roll som ett verktyg för regeringen att stärka sina policypositioner (Petersson, 2016; Dahlström et al., 2021; Lundberg, 2015; Gunnarsson & Lemne, 1998). Detta har framför allt visat sig i förändringen av representationen i kommittéerna.

Flera forskare pekar på en förändring som börjar vid 1980-talet, men Johansson (1992) ser spår redan vid 70-talet. I sin avhandling *Det statliga kommittéväsendet - Kunskap, kontroll, konsensus* (1992) menar Johansson att reformen av regeringsformen 1974 försvagade regeringen. Överrepresentationen för det största partiet försvann och de kortare mandatperioderna ökade tempot för politiken, samtidigt som koalitionsregeringar och ökad mediebevakning satte press på möjligheten att kompromissa mellan regering och riksdag. Johansson menar att förutsättningarna för konsensuskapande därmed började försvåras efter 1974 (Johansson, 1992).

Petersson (2016) samt Gunnarsson och Lemne (1998) lyfter i stället 1982 års kommittéreform som en brytpunkt. Reformen skulle renodla utredningsväsendet genom att minska antalet kommittéer och utredningstiden. Utredningsväsendet skulle enligt riktlinjerna inte användas för att tillsätta permanenta kommittéer, endast kommittéer och särskilda utredare skulle tillsättas, och kommittéer skulle inte tillsättas för rutinmässiga och tekniska utredningar. I stället skulle fler uppdrag ges till etablerade myndigheter eller arbetsgrupper hos departementen. Utredningstiden skulle endast i undantagsfall vara över två år (Gunnarsson & Lemne, 1998).

Efter reformen minskade antalet kommittéer väsentligt, men var tillbaka på samma höga nivå igen i slutet av 90-talet (Petersson, 2016; Gunnarsson & Lemne, 1998). Ambitionen att renodla utredningsväsendet och inte tillsätta permanenta kommittéer gick inte heller vägen, liksom att endast tillsätta utredningar under de formella namnen kommittéer och särskilda utredare. Däremot minskade utredningstiden, och fortsatte att minska under hela 90-talet. Vid 1997 låg den genomsnittliga utredningstiden på 2,5 år (Gunnarsson & Lemne, 1998).

En annan faktor som hade förändrats var representationen bland kommittéerna. Redan under 80-talet började det bli vanligare att ge utredningsuppdrag till särskilda utredare i stället för

kommittéer. Dessutom minskade antalet parlamentariska kommittéer, alltså kommittéer med representation från alla riksdagspartier (Johansson, 1992; Gunnarsson & Lemne, 1998). Gunnarsson och Lemne menar att den ökade förekomsten av enmansutredningar i kombination med kortare utredningstider riskerar att försämra kvaliteten hos utredningarna. Detta på grund av att utredningarna görs med ett snävare perspektiv samt en större tidspress. Gunnarsson och Lemne studerar också just kvaliteten hos slutbetänkanden publicerade 1996 och 1997, och menar bland annat att kvaliteten är undermålig i hälften av de studerade utredningarna (Gunnarsson & Lemne, 1998).

Trenden med fler särskilda utredare och ett minskat antal parlamentariska kommittéer har fortsatt efter millennieskiftet. Dahlström, Lundberg och Pronin (2021) studerar representationen hos kommittéer år 1990–2016 och finner att andelen enmansutredningar ökat från 69 till 84 procent under perioden. Dessutom har andelen parlamentariska utredningar minskat från 20 till tre procent. Till skillnad från tidigare studier ser forskarna också att andelen politisk representation minskat signifikant i kommittéer över lag, liksom representation från akademien. Under perioden ökade andelen byråkrater i kommittéerna. De kortare utredningstiderna verkar dock ha avstannat, då forskarna inte finner en signifikant minskning av utredningarnas längd (Dahlström et al., 2021).

Forskarna studerar också hur antalet reservationer förändrats, då det kan vara en indikator på bredden av perspektiv i en kommitté. Studien finner att antalet reservationer mot förslag i slutbetänkanden minskat signifikant under perioden. Det har alltså blivit mindre vanligt att deltagare lyfter en annan åsikt än resten av kommittén i slutfasen för kommittéarbetet. Dahlström et al. menar att detta kan innebära att regeringar idag använder utredningsväsendet för att stärka sina egna policypositioner snarare än för att skapa bred konsensus (Dahlström et al., 2021).

Att den konsensusskapande kvaliteten hos utredningsväsendet eroderats stöts också av Lundbergs (2015) fynd. I en intervjustudie med representanter från intresseorganisationer som deltagit i kommittéer vittnar intervjustyckena om att det blivit svårare att influera policyförslag via kommittéarbete. Studien finner bland annat att intresseorganisationer oftare blir exkluderade från utredningar, då enmansutredningar blivit vanligare, att de korta utredningstiderna försvårar arbetet, och att regeringar i vissa fall går vidare med policyförslag som inte utretts färdigt. Lundberg menar att regeringen har stärkt sin roll gentemot

intresseorganisationer, och att fokuset på konsensusskapande och kompromiss försvagats (Lundberg, 2015).

Utredningsväsendets karaktär har alltså förändrats sedan 80-talet, och särskilt tydlig är förändringen sedan 90-talet. En tidigare tradition av konsensuskapande och bred kompromiss har trätt åt sidan till förmån för fler enmansutredningar och en dominans av byråkrater i kommittéerna (Dahlström et al, 2021; Lundberg 2015; Gunnarsson & Lemne, 1998). Regeringens styrning av kommittéarbetet har därmed ökat genom att förändra hur kommittéer sätts samman (Johansson, 1992).

Kommittédirektiv

En annan form av styrning som Johansson (1992) lyfter är kommittédirektiven. Genom direktiven styr regeringen kommittéernas uppgifter, hur lång utredningstiden ska vara och ibland vilka frågeställningar kommittén ska utgå ifrån samt vilka aktörer kommittén bör samråda med. Enligt Johansson ses kontakt mellan Regeringskansliet och kommittéerna under utredningens gång som något negativt bland tjänstemän och politiker, och bör alltså undvikas. Via tilläggsdirektiv har regeringen dock möjlighet att formellt styra arbetet efter att utredningen aviserats (Johansson, 1992; Gunnarsson & Lemne; 1998). Utöver det finns det generella direktiv som omfattar flera utredningar, exempelvis direktivet om att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124). Regeringen har alltså flera möjligheter att styra via direktiv.

Forskningen på kommittédirektiv är mycket begränsad i relation till forskningen på andra delar av utredningsväsendet. Den mest omfattande studien av kommittédirektiv har gjorts av Gunnarsson och Lemne i rapporten *Kommittéerna och bofinken - kan en kommitté se ut hur som helst?* (1998). I rapporten studeras samtliga direktiv som utfärdats år 1997. Resultaten behandlas till stor del mot bakgrund av kommittéreformen 1982 och undersöker om intentionerna med reformen fått genomslag. Utöver utredningstid, som behandlats ovan, undersöker forskarna vilka sorters frågor och uppgifter som var vanligast, ifall kommittén skulle ta hänsyn till några generella direktiv och hur många tilläggsdirektiv som utfärdades (Gunnarsson & Lemne, 1998).

Studien finner att den vanligaste uppgiften för kommittéerna år 1997 var att göra en översyn, och att andra vanliga uppgifter är att utreda, föreslå och analysera. Studien delar också in

utredningarna i kategorierna sakfrågor, lagändringar, organisationsfrågor, politiska frågor och EU-frågor, för att undersöka vilken typ av frågor som var vanligast i direktiven. Sakfrågor förekom i majoriteten av direktiven, följt av organisationsfrågor och lagändringar. Forskarna menar att många direktiv avsåg frågor som skulle begränsas inom ramen för utredningsväsendet enligt kommittéreformen 1982, exempelvis organisatoriska frågor, avgränsade sakfrågor och genomförande. Dessutom menar forskarna att de flesta utredningarna som genomförts av en särskild utredare skulle kunna genomförts inom en annan instans (Gunnarsson & Lemne, 1998).

År 1997 uppgick antalet tilläggsdirektiv till 21 st. Forskarna finner att alla tilläggsdirektiv under året utom ett innehöll minst en ny uppgift för kommittén. Regeringen har alltså i nästan alla fall använt tilläggsdirektiven för ytterligare styrning av kommittéerna. Studien visar också att de utredningar som fått tilläggsdirektiv är av mer omfattande karaktär och har längre genomsnittlig utredningstid än de utredningar som inte fått tilläggsdirektiv (Gunnarsson & Lemne, 1998).

Då resultaten i Gunnarsson och Lemnes rapport till stor del presenteras mot bakgrund av kommittéreformen 1982 är det flera dimensioner av regeringens styrning som inte behandlas i rapporten. I stället undersöker forskarna ifall utredningsväsendet används på "rätt sätt" utifrån de riktlinjer som reformen gav upphov till. Trots att detta är den mest omfattande studien på kommittédirektiv undersöker den därmed inte direktiven som ett verktyg för att styra kommittéerna.

Det gör däremot Johansson, som studerar kommittédirektiven mellan åren 1956 och 1989 utifrån tre aspekter. Den första är ifall en uttalad tidsbegränsning förekommer, som innan kommittéreformen 1982 var betydligt mer ovanligt. Den andra aspekten är ifall regeringen pekar ut särskilda aktörer som kommittén bör samråda med under utredningsarbetet. Den tredje aspekten som studeras är, liksom hos Gunnarsson och Lemnes rapport, antal tilläggsdirektiv (Johansson, 1992).

Johansson finner att andelen kommittédirektiv som innehåller en uttalad tidsbegränsning ökar kraftigt mellan åren 1982 och 1988, men även 1988 innehåller inte alla direktiv någon tidsbegränsning (Johansson, 1992). Som vi sett i Gunnarsson och Lemnes rapport blir tidsbegränsningar i kommittédirektiv norm under 90-talet (Gunnarsson & Lemne, 1998).

Även utpekande av särskilda aktörer för samråd ökar kraftigt, men då över hela den studerade perioden. Andelen tilläggsdirektiv verkar inte ha någon särskild tendens, och rör sig oregelbundet mellan sju som minst år 1970 och 19 som mest år 1956 (Johansson, 1992). Det kan jämföras med år 1997 då tilläggsdirektiven uppgick till 21 st (Gunnarsson & Lemne, 1998). Mot bakgrund av resultaten för indikatorerna tidsbegränsning och utpekande av aktörer för samråd drar Johansson slutsatsen att den regeringens kontroll ökat även avseende kommittédirektiv (Johansson, 1992).

Däremot menar Johansson att kommittédirektivens betydelse minskat i förhållande gentemot andra verktyg. På 1950-talet var direktiven fortfarande det mest betydelsefulla verktyget, men Johansson lyfter att sammansättningen av kommittéer utvecklats mot en dominerande kontrollmetod under den studerade perioden. Det gäller inte endast tillsättande av fler enmansutredningar utan också att andelen departementstjänstemän i kommittéer ökat under perioden. Trots att styrningen ökat under perioden beror det alltså inte främst på utveckling av styrning i kommittédirektiven, utan genom förändringar i representation (Johansson, 1992).

Efter millennieskiftet har flera forskare lyft att det skett en förändring i hur kommittédirektiven författas. Förändringen antyder enligt forskarna att regeringen kontrollerar kommittéerna hårdare. I Lundbergs (2015) studie om intresseorganisationers möjlighet att influera kommittéarbetet vittnar några intervjusubjekt om detta. Utöver att enmansutredningar utestänger intresseorganisationers möjlighet att deliberera på samma villkor och att korta utredningstider försvårar arbetet vittnar vissa representanter också om att kommittédirektiven blivit mer detaljerade. Premisserna för utredningarna har blivit mer definierade. En representant menar att vad som ska ha uppnåtts av en kommitté är förbestämt, och problemen som ska utredas är betydligt snävare. Detta minskar utrymmet för utforskande av alternativa problem och lösningar (Lundberg, 2015).

Liknande påståenden uppkom under ett särskilt symposium om lagberedningsprocessen som anordnades av Svensk Juristtidning och Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet år 2019. I texterna som symposiet gav upphov till menar flera forskare, exempelvis Pettersson (2020), Sundström (2020) och Marcusson (2020), att det är väl känt att kommittédirektiven blivit mer detaljerade och styrande. Marcusson skriver bland annat:

”En presentation som jag beskrivit [vid symposiet] ger också intryck av att betänkandet är ett beställningsjobb med skarpa direktiv om vad som ska åstadkommas och att det mottagande statsrådet redan är väl medveten om vad som föreslås i det omfattande betänkandet.”. -Marcusson, 2020, s. 44.

Pettersson, Sundström och Marcusson beskriver alla den ökade styrningen i kommittédirektiven som något som försämrar kvaliteten i utredningsarbetet (Pettersson, 2020; Sundström, 2020; Marcusson, 2020). Någon som till viss del motsätter sig detta är Heckscher (2020), som menar att olika sorters utredningar kräver olika sorters direktiv och att korta utredningstider är betydligt bättre än att utredningarna blir ”evighetsmaskiner”. Heckscher menar att den kris som flera i symposiet menar att utredningsväsendet befinner sig i snarare är tecken på förbättringspotential (Heckscher, 2020).

Även om det delvis finns delade meningar om betydelsen av att direktiven blivit mer kontrollerande verkar många forskare åtminstone påstå att de blivit just det. Däremot verkar det endast vara Lundberg som faktiskt presenterat forskningsresultat som stödjer detta påstående, då alla artiklar som nämner utvecklingen kan härledas tillbaka till Lundberg. I Lundbergs artikel utgörs resultaten dock av några vittnesmål från representanter för intresseorganisationer. Studiens diskussion och slutsats centreras inte kring vittnesmålen om kommittédirektivens snävhet (Lundberg, 2015).

Det är alltså inte någon forskare som studerat kommittédirektiv sedan Gunnarsson och Lemnes rapport 1998, och ingen har studerat kommittédirektiv som ett verktyg för att styra kommittéerna sedan Johansson år 1992. Sedan dessa studier har utredningsväsendet präglats av en än starkare styrning i form av representationsaspekten, vilket redogjorts för under föregående rubrik (Dahlström et al, 2021). Det finns alltså skäl att studera ifall dessa forskares påståenden om en utveckling mot mer kontrollerade kommittédirektiv faktiskt skett och när utvecklingen i så fall hände. Dessutom har ingen forskare sedan Johanssons avhandling placerat forskningen om kommittédirektiv mot en teoretisk bakgrund. Därför finns det även en lucka gällande hur en eventuell ökad styrning kan förstås.

Teori

För att kunna förstå varför och hur regeringen eventuellt styr kommittéer genom kommittédirektiven i en högre grad behövs en teoretisk ram och ett analysverktyg. Denna studie använder två teoretiska fält för att förklara fenomenet, som slutligen kommer att slås

samman. Först presenteras teorier om *kunskapsanvändning* för att beskriva varför utredningsväsendet alls används, och varför regeringen vill styra kommittéerna. Sedan presenteras teorier om *re-centralisering* och politisk instabilitet, som används för att förklara en ökad styrning av utredningsväsendet. Slutligen sätts ett analysverktyg samman i syfte att operationalisera *kontroll* av kommittéer via kommittédirektiv.

Kunskapsanvändning

Kunskapsanvändning, eller *knowledge utilization*, är ett begrepp som beskriver sättet som kunskap betraktas och används på. Begreppet används inom policyforskning för att undersöka hur kunskap genereras för och behandlas inom politiska strukturer (Boswell, 2008; Weiss, 1979). Alltså är begreppet högst relevant för studier om utredningsväsendet, vilket är en kunskapsgenererande institution som används av policyskapare.

I den moderna staten används ord som "evidensbaserad" för att stärka politiska argument och policyförslag. Således är kunskap en viktig politisk vara som förväntas av väljare och hjälper politiker i beslutsprocessen. Det finns dock en mängd olika sätt att generera och hantera kunskap och vetenskap på, och hur detta görs påverkar också vilken typ av politik som skapas (Boswell, 2008).

Weiss (1979) teori om kunskapsanvändning utgör grundstenen inom forskningsfältet. Hon presenterar sex olika modeller för kunskapsanvändning som policyskapare utövar. Den modellen Weiss anser är vanligast är *upplysningsmodellen*, vilket innebär att policyskapare "råkar stöta på" kunskap i vardagen som de blir inspirerade av och använder, men kanske inte ens förstår att de blivit "upplysta". Weiss menar att alla sex sorters kunskapsanvändning är lämpliga former, så länge kunskapen inte är manipulerad eller missstolkad av policyskaparen. Det gäller även den *politiska modellen*, där kunskap används selektivt och ibland ur kontext för att stödja en på förhand konstruerad policyposition (Weiss, 1979).

Många forskare inom fältet har kritiserat Weiss teori, och byggt vidare på den. Flera menar att upplysningsmodellen inte är representativ eller relevant för hur policyskapare använder kunskap, och desto fler menar att kunskapsanvändning kan vara olämpliga (Boswell, 2009; Rowe & McAllister, 2006; Rhodes, 1975). Rowe och McAllister (2006) menar exempelvis att Royal Commissions, Storbritanniens version av statliga utredningar, kan användas av flera olämpliga skäl. Forskarna pekar på att utredningar kan användas för att fördröja hanteringen

av en politiskt känslig fråga i syfte att oppositionen eller andra aktörer ska glömma bort den. De menar också att utredningar kan användas för att stödja förbestämd policy, vilket de till skillnad från Weiss menar är olämpligt.

Boswell (2008) utvecklar teorin om kunskapsanvändning genom att införa begreppet legitimitet i teorin. Enligt Boswell finns det två aspekter som påverkar vilken typ av kunskapsanvändning en organisation använder sig av. För det första menar forskaren att graden av stabilitet i organisationens omgivning påverkar användningen. Ifall organisationen befinner sig i ett instabilt klimat är den antingen osäker på sin överlevnad eller osäker på hur fördelningen av resurser mellan organisationen och dess rivaler ser ut. Då har organisationen ett större behov av att legitimera sig genom kunskap. För det andra varierar typen av användning mellan organisationer. Exempelvis är *action organisations*, såsom intresseorganisationer och företag, är mer benägna att använda kunskap av instrumentella skäl. Politiska organisationer är i stället mer benägna att använda kunskap för att generera legitimitet. (Boswell, 2008).

Därför menar Boswell att det finns tre typer av kunskapsanvändning: *instrumentell*, *legitimerande* och *substanterande*. Instrumentell användning innebär att organisationen strävar efter kunskap som hjälper till att uppnå resultatmål. Organisationen involverar sig aktivt i kunskapsproduktionen för att den ska fokusera på de områden som behöver justeras. Dock bryr sig organisationen inte om ifall kunskapsanvändningen görs offentlig eller inte, då den inte används för legitimering (Boswell, 2008).

Legitimerande användning innebär att kunskapsproduktionen påverkas av den politiska organisationens uppfattning om lämpliga strukturer, snarare än krav på att förbättra kvaliteten på produktionen. Organisationen involverar sig mindre i ämnesval och att ta emot kunskapen, men bryr sig mer om att göra kunskapsanvändningen explicit för andra aktörer (Boswell, 2008).

Substanterande, eller underbyggande, kunskapsanvändning innebär att organisationen skapar en struktur som möjliggör att nyttja kunskap i syfte att motivera särskilda policypositioner. Organisationen involverar sig i ämnesval och att använda resultat som underbygger deras policypreferenser, men inte i detaljerade aspekter av resultat eller metod. Kunskapen offentliggörs selektivt i enlighet med organisationens politiska preferenser. Såväl den

legitimerande som den substanserande kunskapsanvändningen är uttryck för hur kunskap används för att generera legitimitet. Båda är också typer av symbolisk kunskapsanvändning. Skillnaden mellan de två är att den substanserande användningen uppstår när en politisk organisation befinner sig i ett mer instabilt läge (Boswell, 2008).

Alltså är kunskapsanvändning ett viktigt verktyg för policyskapare som kan användas på mer eller mindre olämpliga sätt. Kunskapsanvändning kan vara ett främst *instrumentellt* och informerande verktyg för policyskapare, men också ett främst *legitimerande* verktyg. Att producera och referera till kunskap är ett sätt för policyskapare att symboliskt visa att den politiska organisationen har lämpliga strukturer, och därmed bli mer legitim gentemot andra aktörer. När policyskapare befinner sig i ett mer instabilt klimat kan denna kunskapsanvändning i stället övergå till *substanserande*, alltså att kunskapen produceras för att stödja förbestämda policypositioner. Substanserande kunskapsanvändning är en form av legitimerande kunskapsanvändning, och ses som både symbolisk och mer olämplig (Boswell, 2008; Rowe & McAllister, 2006).

Kunskapsanvändning och utredningsväsendet

Flera forskare har utvecklat teorin om kunskapsanvändning mot bakgrund av utredningsväsendet. Exempelvis har teorin utvecklats av Boswell själv som studerat utredningskommittéer i Storbritannien, av Johansson som studerat svenska kommittéer, och av Hesstvedt och Christensen i Norge (Hunter & Boswell, 2011; Johansson, 1992; Hesstvedt & Christensen, 2021). Något de alla har gemensamt är att de på liknande sätt beskriver hur policyskapare kan *kontrollera* kunskapsproduktionen hos utredningskommittéer.

Hittills i texten har begreppet ”styrning” använts för att beskriva hur regeringen reglerar kommittéerna. Johansson (1992), vars forskning om det svenska utredningsväsendet redogjorts för, använder däremot begreppet kontroll genomgående i sin avhandling. Enligt Johansson är just begreppet kontroll, och inte styrning, det mest passande i kontexten av utredningsväsendet. Forskaren menar att styrningsbegreppet kräver att det finns en målsättning som gör att genomförandet därefter kan utvärderas. Utredningar genomgår inte utvärderingar, och en brist på mål tenderar enligt Johansson att vara själva anledningen till att en utredningskommitté tillsätts. Därför vill Johansson inte använda begreppet styrning i fallet

utredningsväsendet, utan menar att regeringen kontrollerar kommittéernas arbete (Johansson, 1992).

Hunter och Boswell (2011) använder också begreppet kontroll när de operationaliserar

Boswells (2008) teori om kunskapsanvändning via fem övergripande indikatorer.

Indikatorerna har en något högre abstraktionsnivå och syftar till att bestämma om kommittéer används instrumentellt, legitimerande eller substancerande. De fem indikatorerna är kommitténs sammansättning, dess resurser och tidsram, dess oberoende, hur kunskapen sprids och hur regeringen faktiskt använder kunskapen som producerats.

De tre första indikatorerna ses som ett uttryck för hur regeringen har möjlighet att kontrollera kunskapsproduktionen. Gällande indikatorn om kommitténs oberoende beskrivs exempelvis flera olika grader av kontroll som regeringen kan utöva. Vid instrumentell användning ges kommittén något detaljerade instruktioner i syfte att se till att kommittén arbetar med den relevanta frågan, men regeringen låter kommitténs arbete fortgå på ett självständigt vis. Vid legitimerande användning ges kommittén breda och mer generella instruktioner, och graden av kontroll är mycket låg. Vid substancerande användning är kontrollen däremot större, både hos initiala instruktioner och under arbetets gång. Instruktionerna är mer detaljerade och regeringen tar mer intensiv kontakt med kommittén efter att den påbörjat utredningen (Hunter & Boswell, 2011).

Hesstvedt och Christensen (2021) bygger ytterligare vidare på Boswells (2008) teori i deras studie om det norska utredningsväsendet. Hesstvedt och Christensen motiverar användningen av kontrollbegreppet på ett lite annat sätt än Johansson (1992) gör, genom att lyfta fram begreppet ur principal-agent-teorin (PAT). PAT innebär i korta drag att principalen är överordnad agenten och delegerar uppgifter till denne, men att det finns en så kallad informationsasymmetri dem emellan. Det betyder att agenten har mer information som den dessutom kan dölja från principalen, och ett eget handlingsutrymme som agenten kan utnyttja informationsövertaget i. Därför behöver principalen använda kontrollmekanismer för att motivera agenten till att agera i linje med principalens preferenser. Kontrollmekanismerna delas in i *ex ante*-kontroll, som används innan delegering, och *ex post*-kontroll, som används efter delegering (Hesstvedt & Christensen, 2021).

Enligt Heestvedt och Christensen är ex ante-kontroll en säkrare strategi för policyskaparen (principalen), då den kan användas för att strukturera uppdraget kring policyskaparens preferenser från början. Detta är både mer diskret och mer effektivt. Ex post-kontroller kan i stället ses som att policyskaparen inkräktar på kunskapsproduktionen i syfte att politisera den.

Forskarna använder PAT-begreppen för att undersöka kontrollen av det norska utredningsväsendet. De operationaliserar begreppen på ett liknande sätt som Hunter och Boswell (2011) gör. Ex ante-kontroll operationaliseras bland annat som sammansättning av kommittéer och skapande av snäva instruktioner. Ex post-kontroll operationaliseras i stället som tilläggsdirektiv (Hesstvedt & Christensen, 2021).

De forskare som studerat utredningsväsendet via teorin om kunskapsanvändning finner alla en hög, eller ökande grad av kontroll. Hesstvedt och Christensen studerar exempelvis ex ante-kontrollen sammansättning av kommittéer och finner, liksom Dahlström et al (2021) gjort i Sverige, att denna sorts kontroll är vanligt förekommande inom det norska utredningsväsendet (Hesstvedt & Christensen, 2021). Johansson (1992) menar också att denna typ av kontroll blir vanligare i Sverige.

Rowe och McAllister (2006) lyfter dock att det finns en utmaning för policyskapare när de använder utredningsväsendet, en relativt självständig form av kunskapsproducent, för att inhämta kunskap. Då utredningar är skilda från policyskaparna rent organisatoriskt, och då de rent normativt förväntas vara fria från politisk påtryckning, finns det en stor risk att överhuvudtaget använda kommittéer. Delegeringen innebär alltid en kontrollförlust då utredningarna har potential att resultera i att andra policypositioner än policyskaparens egna lyfts fram (Rowe & McAllister, 2006).

Anledningen till att utredningsväsendet används trots detta är just att kunskap är ett betydande verktyg för legitimitet. Kunskapsproduktion genom utredningsväsendet ses i sig som en legitim kunskapsanvändning, just på grund av att kommittéerna är fristående från policyskaparna och upplevs producera mer oberoende och kvalitativ kunskap än de kan. Teorin och empirin om kunskapsanvändning i utredningsväsendet berättar att en hög grad av politisk kontroll av kunskapsproduktionen hos kommittéer är vanligt förekommande. Det ses till och med som nödvändigt för policyskapare i osäkra miljöer, trots att den stora kontrollen kan vara olämplig.

Här uppstår frågor om det svenska utredningsväsendet och dess utveckling. Ifall dessa tendenser även gäller för det svenska utredningsväsendet måste vi fråga oss *hur* och *när* det blev så viktigt för policyskapare att kontrollera utredningsväsendet i så hög utsträckning.

Re-centralisering

För att kunna besvara frågor som *om*, *när* och *hur* svenska policyskapare blev benägna att kontrollera utredningsväsendet i högre grad presenteras en teori som kan förklara hur svensk politik förändrats sedan 1980-talet. Först beskrivs begreppet *re-centralisering* och sedan kommer begreppet att förklaras närmare via det svenska exemplet. Slutligen kopplas begreppet samman med förändringar hos utredningsväsendet.

I forskningsantologin *Steering from the centre - Strengthening Political Control in Western Democracies* (Dahlström et al., 2011) beskriver forskare från flera länder en trend av re-centralisering som börjar under 00-talet. Trenden gäller framför allt västerländska stater som sedan 70-talet genomgått tre processer: New Public Management-reformer (NPM), en ökad internationalisering och europeisering, samt en ökad politisk instabilitet.

Dessa tre samtidiga processer har gjort att regeringsmakten försvagats på olika sätt. För det första har NPM lett till en decentralisering av regeringsmakten samt koordineringssvårigheter hos de centrala politiska nivåerna. För det andra har internationalisering och europeisering inneburit en förflyttning av beslutsmakt från regeringen till överstatliga nivåer. För det tredje har en ökad polarisering inneburit mindre stabila förutsättningar att regera. Allt detta har försvårat regeringars möjlighet att styra och koordinera. Därför menar Dahlström, Peters & Pierre att stater reagerat på dessa processer med re-centralisering (Dahlström, et al., 2011).

Re-centralisering handlar om att regeringar försöker att stärka regeringsmakten och öka sin styrförmåga. Detta kan ske via flera olika strategier. En strategi kan vara att politisera de centrala politiska institutionerna, som i många länder varit relativt avpolitiserade. En annan strategi handlar om att bygga upp institutioner och procedurer i och nära den centrala politiska nivån för att öka styrkapaciteten. Det kan exempelvis göras genom att stärka koordinationen inom de centrala politiska nivåerna, såsom Regeringskansliet i Sverige (Dahlström et al, 2011).

Dahlström och Pierre menar att den främsta anledningen till att Sverige genomgår en process av re-centralisering är det instabila politiska landskapet. NPM-reformer och internationalisering har, likt situationen för andra västerländska länder, också försvårat svenska regeringars kapacitet att koordinera. Däremot har det skett ett stort skifte i det politiska landskapet som enligt forskarna är den absolut främsta anledningen till att regeringar idag behöver hitta nya strategier för att öka sin styrförmåga och makt (Dahlström & Pierre, 2011).

Skiftet illustreras väl av Premfors (2022), som beskriver en förändring av partipolitiken som börjar på 80- och 90-talen. Perioden från slutet av 80-talet till idag har präglats i ökande grad av koalitionsregeringar, minoritetsregeringar, fler policydimensioner, skiftande politiska allianser och polarisering. Den föregående socialdemokratiska dominansen utmanades, och förföll med Alliansens valvinst år 2006. Sverigedemokraternas inträde i riksdagen och snabba tillväxt under 10-talet cementerade att det politiska landskapet förändrats totalt. Detta sammanfattas av Premfors som att det politiska landskapet i Sverige blivit mer instabilt. Blockpolitiken är inte längre lika förutsägbar, partier tvingas bilda nya allianser för att slippa regera på oppositionens budget, spektrumet av policypositioner är mycket brett vilket försvårar kompromiss och regeringsbildningar tar längre och längre tid (Premfors, 2022).

Enligt Dahlström och Pierre är skiftet från en socialdemokratisk dominans till ett oförutsägbart och polariserat politiskt landskap är enligt dem den absolut främsta anledningen till att regeringar idag behöver hitta nya strategier för att öka sin styrförmåga och makt. En sådan strategi för re-centralisering som forskarna hittar i Sverige är att andelen politiskt anställda i Regeringskansliet mer än dubblerats sedan 80-talet. Dahlström & Pierre (2011) beskriver utvecklingen som att ett tjockare lager mellan politiker och opolitiska tjänstemän bildats. På så vis har den centrala politiska nivån politiserats avsevärt sedan 80-talet. Detta har det både ett koordineringssyfte och ett syfte att föra in mer ideologi i Regeringskansliet.

En liknande rörelse finns hos utredningsväsendet. Som tidigare beskrivits har sammansättningen av kommittéer förändrats mycket sedan 80-talet, genom att fler enmansutredningar tillsatts och representationen av såväl intresseorganisationer, forskare och politiker från olika läger minskat. Andelen reservationer gentemot utredningarnas slutbetänkanden har också minskat. Dahlström, Lundberg och Pronin (2021) beskriver att regeringen tillsätter särskilda utredare eller kommittémedlemmar som inte kommer att utmana

regeringens politik i syfte att se till att utredningarnas slutbetänkanden mer sannolikt går i linje med regeringens policypositioner (Dahlström et al, 2021). Detta kan beskrivas som strategi med syfte att både koordinera politik och föra in mer ideologi vid institutioner på den centrala politiska nivån, och därför också kallas för strategi för re-centralisering.

Forskningsantologin *Steering from the centre - Strengthening Political Control in Western Democracies* publicerades år 2011, och därefter har det politiska landskapet i Sverige fortsatt att destabiliseras. Framför allt har Sverigedemokraternas framgång under 10- och 20-talen lett till snabbt skiftande politiska allianser, ett bredare spektrum av policydimensioner i riksdagen och långsamma regeringsbildningar (Premfors, 2022). En fortsatt destabilisering kan ha lett till att re-centraliseringen i Sverige fortsatt, och gjort det på nya sätt.

Forskning finns redan på att regeringen stärkt sin makt gentemot utredningsväsendet via sammansättningen av kommittéer, och forskarna menar att detta även skulle kunna gälla kommittédirektiven (Dahlström et al, 2021). Ett skifte från mer öppna och breda kommittédirektiv till snäva och kontrollerande sådana, samt en mer intensiv användning av tilläggsdirektiv, skulle innebära att regeringen ändrat sin procedur för hur utredningsväsendet styrs. Därmed kan strategier för re-centralisering också ta sig i uttryck bland kommittédirektiven (Dahlström et al, 2011).

En syntes

I syfte att förklara hur, när och varför regeringens kontroll via kommittédirektiv kan ha ökat har två teoretiska ramar presenterats: kunskapsanvändning och re-centralisering. Nu kommer en syntes av dessa teorier göras, vilken leder fram till en beskrivning av hur studiens analysmetod konstrueras.

Teorin om re-centralisering förklarar hur regeringar i västvärlden som genomgått NPM-reformer under 80- och 90-talen försöker stärka sin styrningskapacitet och makt gentemot förvaltningen. Regeringsmakten och styrningskapaciteten försvagades främst via tre faktorer: decentralisering och ökade koordinationsproblem via NPM-reformer, förflyttning av beslutsmakt via internationalisering och ökad politisk instabilitet via en ökad polarisering (Dahlström et al, 2011).

I Sverige är ökad politisk instabilitet den främsta faktorn till att regeringar vill stärka sin makt och styrförmåga. Det politiska landskapet började förändras i slutet av 80-talet, och sedan dess har koalitionsregeringar, skiftande politiska allianser och fler policydimensioner i riksdagen inneburit en destabilisering av den föregående mer förutsägbara blockpolitiken. Det har sin tur lett till större problem att koordinera politik bland de centrala politiska nivåerna, och ett ökat behov av kontroll gentemot förvaltningen - alltså ett behov att re-centralisera makten. För att motverka effekterna av den politiska instabiliteten har svenska regeringar bland annat förändrat tillsättning vid de centrala politiska nivåerna (Dahlström & Pierre, 2011; Premfors, 2022).

Nu till frågan om varför regeringen skulle vilja stärka sin styrförmåga genom att öka kontrollen av just utredningsväsendet. Enligt teorier om kunskapsanvändning kan kunskap användas av policyskapare i syfte att skapa legitimitet, inte bara av instrumentella skäl. Politiska organisationer är mer benägna att använda kunskap i *legitimerande* syfte, då de behöver såväl intern som extern legitimitet för att få fortsätta existera (Rowe & McAllister, 2006, Boswell, 2008). Således behöver regeringen, en politisk organisation, kunna underbygga sina policypositioner med kunskap för att ses som legitima. Denna kunskap kommer i många länder bland annat från utredningsväsendet (Hunter & Boswell, 2011; Heestvedt & Christensen, 2021).

När politiska organisationer befinner sig i ett instabilt klimat, alltså att organisationens överlevnad inte är säker, är de än mer benägna att använda kunskap i syfte att skapa legitimitet. Den sortens kunskapsanvändning som kan uppstå i detta instabila läge är *substanterande*, vilket innebär att organisationen nyttjar kunskap i syfte att motivera förutbestämda policypositioner (Boswell, 2008). En regering i ett instabilt klimat är alltså mer benägen att använda utredningsväsendet för att hitta kunskap som kan stödja just deras policyförslag.

För att kunna göra detta måste regeringen kontrollera utredningsväsendet i högre grad så att kunskapsproducenterna faktiskt agerar enligt i regeringens önsknings. Utifrån principal-agent-teorin är ex ante-kontroll den säkrare strategin för regeringen att kontrollera kunskapsproduktionen. Detta innebär exempelvis tillsättning av kommittémedlemmar eller kontrollerande och snäva kommittédirektiv. Ex ante-kontroll strukturerar uppdraget kring regeringens preferenser från början, vilket gör kontrollen både mer effektiv och diskret. Ex

post-kontroller, såsom tilläggsdirektiv, kan i stället ses som att policyskaparen inkräktar på kunskapsproduktionen i syfte att politisera den (Hesstvedt & Christensen, 2021).

Som teorin om re-centralisering beskriver har framför allt förändring av det politiska landskapet försvagat den svenska regeringens styrförmåga (Dahlström & Pierre, 2011). Det är ett tydligt exempel på det instabila klimat som gör politiska organisationer benägna att använda kunskap på ett substanserande vis, alltså att kontrollera kunskapsproduktionen för att stärka förutbestämda policyförslag. Detta innebär alltså att regeringar i ett alltmer instabilt politiskt landskap kan försöka att re-centralisera makt och styrförmåga genom att kontrollera utredningsväsendet i en ökande grad. Eftersom ex ante-kontroll är mer fördelaktigt för policyskapare att använda som kontrollmekanism gentemot kunskapsproducenter kan just kontroll via kommittédirektiv ha ökat.

Regeringars användning av strategier för re-centralisering börjar intensifieras ca 1991 och intensifieras sedan igen ca 2005. Intensifieringen är i linje med den destabilisering av det politiska landskapet som forskningen beskriver (Dahlström & Pierre, 2011; Premfors, 2022). Det kan innebära att även en ökad kontroll av utredningsväsendet skett under samma tidsperiod. Detta har delvis redan visats av Dahlström et al (2021) i deras artikel om sammansättningen av kommittéer, i vilken bland annat enmansutredningar ökat och reservationer mot slutbetänkanden minskat under samma period (Dahlström et al, 2021). Det finns alltså skäl att förvänta sig att även kontrollen via kommittédirektiv ökat sedan 1991.

Syntesen av teorin kan sammanfattas i tre meningar. I ett instabilt politiskt landskap har regeringen ett större behov av att legitimera sina policypositioner via substanserande kunskapsanvändning. Eftersom den politiska instabiliteten ökat och regeringens styrförmåga minskat sedan början av 90-talet kontrollerar regeringen utredningsväsendet i högre grad idag än för 30 år sen. Detta görs helst genom ex ante-kontroll, såsom kommittédirektiv.

Analysverktyg

För att kunna studera om regeringen kontrollerar utredningsväsendet i högre grad idag behöver begreppet *kontroll* operationaliseras, alltså göras mätbart. Kontroll är det ord som använts i tidigare forskning om utredningsväsendet, bland annat för att beskriva hur policyskapare använder kunskap på ett substanserande vis, alltså genom att kontrollera kunskapsproduktionen (Boswell, 2008).

Eftersom kommittéerna alltid instrueras av regeringen har de alltid någon form av kontroll över kommittéerna (Boswell, 2008). Därför behöver studiens beroende variabel bli *grad av kontroll*. Den tidigare forskningen på kontroll av kommittédirektiv är mycket begränsad, eftersom forskningen snarare fokuserat på sammansättningen av kommittéer. Johansson (1992) är den enda forskaren som operationaliserar begreppet någorlunda i relation till kommittédirektiven i en svensk kontext. Därför kommer denna studie att låna indikatorer från olika forskningsartiklar för att kunna operationalisera begreppet.

Den första indikatorn som hämtas från tidigare forskning är *angiven utredningstid*. Enligt Hunter & Boswell (2011) är tid för inhämtning av kunskap en avgörande faktor för kunskapsproduktionens resultat. Utredningstid kan begränsas av policyskapare i syfte att kontrollera både kommitténs mandat och resultaten. Även Dahlström et al. (2021) studerar angiven utredningstid mot bakgrund av att en kortare utredningstid kan innebära en hårdare kontroll av kommittéernas arbete. Därmed är det relevant att undersöka ifall den angivna utredningstiden minskat, vilket är en indikator på en ökad kontroll.

För att studera kommittédirektivens detaljrikedom, som av flera påstås ha ökat, kommer indikatorn *direktivens längd* användas. Gunnarsson och Lemne (1998) använder indikatorn för att studera hur omfattande direktiven är. Detaljrikedom är ett tecken på större kontroll, då längre direktiv kan vara mer specifika gällande vad som ska utredas och hur. En omfattande instruktion är ett tecken på en substanserande kunskapsanvändning, och därför används indikatorn i denna studie (Hunter & Boswell, 2010).

Den tredje indikatorn som hämtas ur tidigare forskning är *antal tilläggsdirektiv*. Dahlström et al. (2021) har använt denna indikator för att mäta så kallad *active management*, alltså hur aktivt regeringen kontrollerar kommittéernas arbete (Dahlström et al., 2021). Tilläggsdirektiv är en central kontrollmekanism då regeringen via dessa kan styra kommittéernas arbete även efter att arbetet påbörjats (Hunter & Boswell, 2011; Heestvedt & Christensen, 2021). Ibland kan detta göras för att nya idéer om utredningen helt enkelt uppkommit efter hand, men ibland görs det för att styra en kommitté som regeringen anser inte arbetar utefter dess direktiv (Johansson, 1992). I tidigare forskning har alla tilläggsdirektiv räknats. I denna studie exkluderas dock tilläggsdirektiv som enbart förlänger utredningens tidsram. En förlängning av utredningstiden är inte kontrollerande på samma sätt som ett tillägg eller borttagande av en

specifik instruktion, då förlängningar endast syftar till att ge utredningen mer tid medan en instruktionsändring innebär en aktiv kontroll.

För att kunna belysa ytterligare en funktion för kontroll används indikatorn *instruktion om samråd*. Indikatorn syftar inte på alla, generella instruktioner om att kommittéer ska samråda med berörda aktörer, utan att regeringen pekar ut specifika aktörer för samråd. Johansson (1992) menar att indikatorn kan illustrera regeringens kontroll av utredningsväsendet, då utpekande av specifika aktörer som kommittén ska samarbeta med är ett sätt att kontrollera vilka särskilda perspektiv som ska beaktas i utredningsarbetet. Johansson lyfter att instruktioner om kontakt med särskilda aktörer inte ska räknas med, då det är för generellt (Johansson, 1992).

Eftersom den tidigare forskningen på politisk styrning hos kommittédirektiv är så pass begränsad behövs fler indikatorer för att kontrollbegreppet ska operationaliseras. Forskare har lyft att snävhet och detaljrikedom ökat hos kommittédirektiven, och därför måste analysverktyget ytterligare slipas för att kunna mäta denna aspekt (Lundberg, 2015; Petersson, 2016; Marcusson 2020; Pettersson, 2020). *Direktivens längd* är en något trubbig form av indikator för att mäta hur regeringens kontroll i kommittédirektiven, då ett längre också helt enkelt kan innebära ett längre bakgrundsavsnitt och inte fler instruktioner.

Därför har en ytterligare indikator utvecklats för denna studie: *antal specifika instruktioner*. Den har, likt tidigare forskning, utvecklats utifrån en förförståelse av kommittédirektivens struktur. I tidigare forskning har kommittédirektivens återkommande struktur och begrepp nyttjats till att koda texten (Gunnarsson & Lemne, 1998; Johansson, 1992). Indikatorn *antal specifika instruktioner* mäter antalet gånger frasen ”utredaren/kommittén bör/ska” används i texten. Denna fras finns med i nästan alla kommittédirektiv, men antalet gånger den används indikerar en mer eller mindre detaljerad instruktion. Indikatorn blir ett komplement till *direktivens längd*, då den kan nyansera omfattningen av direktiven genom att studera hur instruktionstäta direktiven är. Fler specifika instruktioner innebär en större grad av kontroll.

Indikatorerna som används för att studera graden av kontroll hos kommittédirektiven är alltså:

1. *Angiven tid*
2. *Direktivens längd*
3. *Antal tilläggsdirektiv*
4. *Instruktion om samråd*
5. *Antal specifika instruktioner*

Sammanfattningsvis har analysverktyget utvecklats i syfte att fånga teori och indikatorer från tidigare forskning om kontroll av kunskapsproduktionen inom utredningsväsendet. Indikator 1 handlar framför allt om de resurser en kommitté ges, indikator 3 handlar om hur aktivt regeringen kontrollerar kommittén under dess arbete, och övriga indikatorer väntas mäta kontroll genom specificitet och omfattning bland instruktioner. I det fall indikatorerna visar en ökning kan regeringens kontroll av kommittéerna ha ökat utifrån ett behov av att legitimera förutbestämda policypositioner.

Metod

Design

I syfte att undersöka hur regeringens kontroll av utredningsväsendet utvecklats behövs en metod som passar en undersökning över en längre tidsperiod. Metoden behöver kunna använda det analysverktyg som utvecklats utifrån tidigare forskning och med hänsyn till teorin. Eftersom tidigare forskning på kommittédirektiv varit dokumentstudier som använt kvantitativ innehållsanalys, och analysverktyget utvecklats med hjälp av tidigare forskning, verkar denna metod vara lämplig.

I en kvantitativ innehållsanalys räknas manifesta textaspekter, alltså aspekter som uttrycks explicit i texten. Kvantitativ innehållsanalys är en metod som lämpar sig väl för att göra analyser över längre tidsperioder. Så länge det aktuella materialet kan hittas är det lätt att ta sig igenom på ett sätt som inte är påträngande, och den låter forskaren gå igenom en större mängd data (Funk & Karlsson, 2021). Detta är viktigt för denna studie, som avser att undersöka förändringar av kontroll över tid och avtäckta eventuella brytpunkter. Metoden låter också forskaren arbeta nära datan och möjliggör direkt analys av kommunikation via text, vilket är angeläget för att analysera regeringens kontroll via kommittédirektiv (Weber, 1990).

Regeringens kommunikation är den centrala aspekten, varför direkt analys av texten behöver kunna göras.

Studien är främst kvantitativ, men innehåller även kvalitativa inslag. Vissa av analysverktygets indikatorer kräver dock kvalitativa, analytiska bedömningar vid själva inhämtningen av data. Exempelvis behöver indikator 4, *specifika instruktioner*, mätas genom att bedöma ifall orden ”bör” och ”ska” faktiskt används i syfte att instruera. Alltså är studien en riktad, kvantitativ innehållsanalys med kvalitativa inslag.

Material

I syfte att undersöka hur regeringens kontroll av utredningsväsendet utvecklats behöver studien göras över en relevant tidsperiod. Detta för att kunna säkra studiens validitet (Weber, 1990). Den senaste studien om regeringens kontroll av utredningsväsendet gjordes av Dahlström et al., (2021) och sträckte sig mellan åren 1990 och 2016. Däremot handlade den studien främst om representation i utredningskommittéer, och inte om kommittédirektiv. Den senaste studien som behandlade politisk kontroll och kommittédirektiv är i stället Johanssons (1992), som gäller åren 1955–1989.

För att kunna täcka den tidsperiod som inte tidigare analyserats med avseende till kommittédirektiv avser denna studie perioden 1991–2023. Att studien görs över en så pass stor tidsperiod syftar till att fånga den period som är avgörande för hur politisk instabilitet utvecklats i Sverige (Premfors, 2022). Dessutom kan en undersökning över en längre tidsperiod tydligare avtäckta eventuella förändringar över tid och brytpunkter där förändring accelererar eller avstannar.

Studien behöver kunna genomföras inom en lämplig tidsram, och därför kommer endast direktiv från ett visst antal år att analyseras. Det finns flera sätt att välja ut tidsintervaller på, exempelvis är femårsintervaller vanliga i forskningen. Det är viktigt att tidsintervallen är jämna och att de inte är för långa, då det kan generera större ”hål” i datan som rubbar resultaten (Funck & Karlsson, 2021).

Eftersom denna studie fokuserar på regeringars instruktioner verkar det lämpligt att välja intervall som kan inkludera varje regering som styrt under tidsperioden. Då regeringar tillträtt med ojämna mellanrum kan en jämnhet och jämförbarhet i stället uppnås genom att

strukturera intervallen kring mandatperioder snarare än absoluta tidsintervaller. För att bestämma vilken period av mandatperioden som ska analyseras tar studien hänsyn till policycykeln. Policycykeln är ett teoretiskt verktyg för att kunna studera policyprocessens olika faser. Dess första fas är *agenda setting*, alltså problemformulering, vilket är vad regeringen gör innan de väljer att tillsätta en utredning (Goldfinch, 2007). Då regeringar ofta vill kunna hinna till implementeringsfasen innan mandatperioden är över är det därför tänkbart att många utredningar kommer att tillsättas tidigt i mandatperioden.

Därför ska studien fokusera på direktiv som utfärdats från att en ny regering tillträtt efter ett val och ett år framåt. För att säkerställa att regeringen faktiskt börjat arbeta används datumen för regeringsförklaringen som hållpunkt. Därmed kommer totalt nio år av direktiv att studeras (1991–1992, 1994–1995, 1998–1999, 2002–2003, 2006–2007, 2010–2011, 2014–2015, 2019–2020, och 2022–2023).

Inhämtning av data

När innehållsanalyser genomförs är det viktigt att forskaren beskriver hur data hämtas in och behandlas. Detta syftar till att stärka studiens reliabilitet, då studien måste kunna upprepas av andra forskare. Det blir ännu viktigare när indikatorer har en kvalitativ karaktär, där en större grad av tolkning ingår i inhämtningen av data (Weber, 1990). Vid en riktad innehållsanalys där analysverktyget och koderna skapats på förhand behöver regler för vad som ingår och inte ingår i indikatorn sättas upp (Funck & Karlsson, 2021). Därför beskrivs nedan hur inhämtningen och behandlingen av data går till i studien.

De indikatorer som är rent kvantitativa är indikator ett, två och fem. Såväl *angiven tid*, *antal tilläggsdirektiv* och *direktivens längd* är numerära indikatorer som kan mätas och räknas, och behöver alltså inte tolkas. *Angiven tid* mäts från det datum som direktivet utfärdades till utredningens angivna slutdatum. Detta görs delvis för att studien ska centreras kring regeringens instruktion, och delvis för att det kan vara svårare att få reda på det exakta datumet när kommittén inledde sitt arbete. Utredningstiden mäts i hela månader. Det närmsta antalet räknas och avrundas nedåt när resultatet inte uppgår i hela månader. Det görs med anledning av att kommittén börjar arbetet först efter att direktivet utfärdas.

Antal tilläggsdirektiv mäts genom att räkna antal tilläggsdirektiv som utfärdas under ett år. Tilläggsdirektiv som enbart syftar till att förlänga utredningstiden exkluderas, liksom de

tilläggsdirektiv som enbart förlänger tiden för att presentera delbetänkanden. Detta syftar till att endast mäta hur många ytterligare instruktioner som kommittén ges. En förlängning kan ses som en instruktion, men bedöms inte vara en indikator för kontroll på samma vis som en specifik instruktion bedöms vara.

Direktivens längd mäts genom att räkna antal ord som kommittédirektivet innehåller. I syfte att rikta indikatorn så att den kan mäta regeringens kontroll undantas eventuella bilagor som inte innehåller ytterligare instruktioner.

De kvalitativa inslagen i studien finns hos indikator tre och fyra. För att mäta *instruktion om samråd* och *antal specifika instruktioner* behöver de manifesta textaspekterna analyseras i sin kontext, då både samråd och specificitet i instruktioner är mer abstrakta aspekter av kontroll.

När *instruktion om samråd* studeras görs en sökning på ordet ”samråd”, ”samverkan” och ”samarbete” och ”dialog”. Dessa begrepp antyder en instruktion om att kommittén ska diskutera med andra aktörer och särskilt lägga vikt vid deras perspektiv och rekommendationer i utredningsarbetet. Begreppen kan jämföras med ”ha kontakt med” och ”inhämta synpunkter från”, som antyder en mer fri ställning gentemot aktören. Efter ordsökningen avgörs ifall det är kommittén som instrueras att samråda. I vissa fall kan samråd benämnas i samband med ett uppdrag till en myndighet eller till en annan aktör som också berörs av direktivet, och detta är alltså inte instruktioner till själva kommittén. Sedan avgörs ifall regeringen skriver ut särskilda aktörer som samråd ska ske med, eller om det är en allmän rekommendation om samråd. Ifall instruktionen inte innehåller namn på specifika aktörer är det inte ett utpekande av särskilda aktörer som ska samrådas med.

För att mäta *antal specifika instruktioner* görs en sökning på orden ”bör” och ”skall”/”ska”. Detta är vanliga begrepp som ofta föranleder en instruktion i kommittédirektiv. Därefter bedöms ifall dessa skrivs i förhållande till utredaren eller kommittén. Det räcker inte bara att räkna hur många gånger en fras som ”utredaren bör” används, utan forskaren måste också se till att frasen hör till en specifik instruktion för att den ska räknas som styrande. Exempelvis kan direktiven ibland innehålla fraser i stil med ”kommittén bör vara fri att lämna förslag om övriga närliggande frågor”. Dessa fraser är inte kontrollerande i sig, och exkluderas därför från mätningen. När instruktioner presenteras i listform räknas var instruktion med, även om var mening inte innehåller ”bör” eller ”skall”/”ska”. Detta eftersom det är specifika

instruktioner som föranleds av ett ”bör” eller ”skall”/”ska”, men buntas ihop i en lista för att texten ska bli mer effektiv.

För att kunna sätta studiens resultat i ytterligare kontext kommer direktiven även att delas in i kategorier utifrån vilket departement direktiven kommer från samt vilken typ av kommitté som tillsatts. Dessutom kommer direktiven att samt utifrån direktivens huvudsakliga frågeställningar. De senare kategorierna är hämtade från Gunnarsson och Lemnes rapport *”Kommittéerna och bofinken - kan en kommitté se ut hur som helst?”* (1998). Kategorierna utgörs av följande fyra grupper: organisationsfrågor, lagändringar (även nya lagar), sakfrågor och EU-frågor. Indelningen görs för att kunna belysa resultaten mot bakgrund av utredningarnas syfte och kunna jämföra eventuella skillnader mellan styrning av olika typer av utredningar. Kategorin ”politiska frågor” har exkluderats då denna avser särskilt politiskt laddade frågor, vilket är svårt att avgöra då studien genomförs över en så pass lång tidsperiod.

Alltså är den information som inhämtas från direktiven för det första om det är ett instruerande direktiv till en specifik kommitté, och inte enbart ett förlängande tilläggsdirektiv. För det andra inhämtas information om vilket departement direktivet kommer från, vilken typ av kommitté som ska genomföra utredningen samt vilken typ av fråga direktivet behandlar enligt ovanstående kategorier. Sist inhämtas information utifrån de fem indikatorer som beskrivits.

Behandling av data

Efter att mätningarna genomförts analyseras de i SPSS. Alla indikatorer utom antal tilläggsdirektiv och instruktioner om samråd analyseras genom att titta på genomsnittet av alla värden under ett år. Detta för att få en bild av de generella värdena för var år så att de blir jämförbara. Både medelvärde och median tas hänsyn till, eftersom värdena kan tänkas fluktuera mycket inom åren. Ifall det är stor skillnad mellan medelvärde och median kommer medianen att ges större tyngd i analysen, då extremer åt olika håll kan tänkas påverka medelvärdet på ett icke-representativt vis.

När antal tilläggsdirektiv och instruktioner om samråd analyseras görs detta genom att kontrollera för det totala antalet instruerande direktiv. Antalet kommittédirektiv varierar något från år till år, och därför blir enkla antal något missvisande. Därför är andelen av tilläggsdirektiv eller instruktioner om samråd det viktiga. Andelen tilläggsdirektiv analyseras

mot bakgrund av alla instruerande direktiv, alltså inklusive de instruerande tilläggsdirektiven men exklusive de tilläggsdirektiv som endast förlänger utredningstiden. Andelen instruktioner om samråd analyseras mot bakgrund av antalet kommittédirektiv, då instruktionerna om samråd finns i kommittédirektiven. Ifall det finns instruktioner om samråd i tilläggsdirektiv loggas de separat och analyseras inte tillsammans med de övriga resultaten.

Vid en ökad grad av kontroll hos kommittédirektiven kan ett antal resultat förväntas. Eftersom mätningarna görs med ett antal års mellanrum behöver förändringar gå i en tydlig riktning. Tillfälliga variationer kan finnas mellan åren och därför kan inte enbart resultat från det första året jämföras med det sista året, utan det måste finnas någon slags kontinuitet i förändringen för att kunna säga att kontrollen har ökat eller minskat. Ifall ett resultat förändras avsevärt från ett år till ett annat och inte efterföljs av liknande resultat nästa år som undersöks behöver detta ses som en tillfällig avstickare.

Dessutom behöver det finnas en tydlig ökning eller minskning avseende resultatens faktiska värde. Ifall resultaten mellan åren varierar alltför nära varandra kan det möjligtvis enbart bero på tillfälliga variationer, men om resultat över tidsperioden exempelvis dubblas eller halveras kan en förändring konstateras (Johansson, 1992).

Utöver detta väntas resultaten att påverkas av destabiliserande politiska händelser, mot bakgrund av teorin om substanserande kunskapsinhämtning och re-centralisering. Generellt sett väntas graden av kontroll öka efter millennieskiftet, då Dahlström et al (2011) ser att re-centraliseringsvågen har sin begynnelse. Eftersom byte av regering ses som en mildare form av destabilisering kan även tendenser av ökad kontroll förväntas vid maktskiftet (Boswell, 2008). Mer centralt är de destabiliserande politiska händelser som bland annat Premfors (2022) beskriver, exempelvis när nya partier kommer in i riksdagen och när nya politiska allianser bildas, särskilt nya koalitionsregeringar.

Gällande analysverktygets specifika indikatorer väntas alla öka med åren, förutom indikatorn angiven tid. Den väntas i stället minska i värde med tiden, då en kortare utredningstid kan innebära att regeringen kontrollerar kommittéerna i högre grad (Boswell, 2008). I alla andra fall innebär en ökning i värde också en ökad kontroll.

Sammanfattningsvis kommer alltså åtta datapunkter att inhämtas för var kommittédirektiv. Fem datapunkter utgörs av indikatorerna i studiens analysverktyg, varav tre är fullständigt kvantitativa och två har kvalitativa inslag. För att sätta resultaten i kontext kommer även departement, typ av kommitté och typ av fråga att loggas. Därefter kommer resultaten att behandlas i SPSS och presenteras i deskriptiva och jämförande grafer. Vid en ökad kontroll hos kommittédirektiven förväntas en positiv förändring hos alla indikatorer, förutom för indikatorn angiven tid där en negativ förändring förväntas.

Avgränsning och begränsning

Det finns ett antal avgränsningar med studien som också innebär att inhämtning och uttolkning av resultat begränsas på vissa sätt. Den första avgränsningen är att studien enbart studerar nio år av direktiv mellan åren 1991–2023. Avgränsningen innebär att studien inte täcker hela tidsperioden, och att datan därför inte fullständigt kan representera perioden. Detta minskar studiens validitet, och resultaten måste uttolkas mot denna begränsning. För att ha möjlighet att använda indikatorerna med mer kvalitativa inslag är avgränsningen dock nödvändig. Innehållsanalys är en mycket tidskrävande metod, och materialet är stort. I tidigare forskning, exempelvis Meijer (1956), Johansson (1992) samt Gunnarsson och Lemne (1998), har särskilda år därför valts ut för att kunna studera förändringar inom utredningsväsendet. Det är nödvändigt även för denna studie.

En annan avgränsning är att studien endast använder fem indikatorer, och att dessa främst är kvantitativa. Det innebär en begränsning då det kan finnas fler aspekter av kontroll hos kommittédirektiven som inte är möjliga att fånga via en mer kvantitativ metod. Flera forskare som studerat utredningsväsendet har kompletterat kvantitativa studier med intervjustudier i syfte att ge mer kontext till kvantitativa resultat samt fånga fler aspekter hos fenomen som kontroll och styrning (Meijer, 1956; Johansson, 1992; Hesstvedt & Christensen, 2021). Det är särskilt användbart eftersom kontroll och styrning är något abstrakta begrepp, och kan uttolkas på olika sätt av olika förmedlare och mottagare.

Anledningen till att denna studie inte använder kompletterande intervjustudier är för att studiens frågeställningar framför allt syftar till att undersöka en eventuell förändring hos kommittédirektiven. För att kunna fånga en förändring i tid på ett meningsfullt vis utifrån teorin om re-centralisering behöver en större tidsperiod studeras. Eftersom re-

centraliseringsvågen enligt teorin börjar runt millennieskiftet, och den senaste studien som undersöker kontroll via kommittédirektiv publicerades år 1992, är det nödvändigt att inkludera hela denna period. Därför är innehållsanalys en lämplig metod, då denna är passande för att studera längre tidsperioder (Funck & Karlsson, 2021).

Dessutom används innehållsanalys i syfte att ha en närhet till själva texten. Texten i kommittédirektiven utgör kontrollverktyget, och därför prioriteras en studie av själva texten högre än att endast studera kommittémedlemmars eller politikernas uttolkningar av direktiven. Ifall en kortare och mer närliggande tidsperiod studerades hade intervjuer möjligtvis varit en mer lämplig metod, men eftersom text är en typ av data som inte påverkas av tid på samma sätt som människors uppfattningar har studien därför utformats med texten i fokus. Däremot hade en kompletterande, mer kvalitativ ansats genom intervjuer stärkt studiens validitet avsevärt (Weber, 1990).

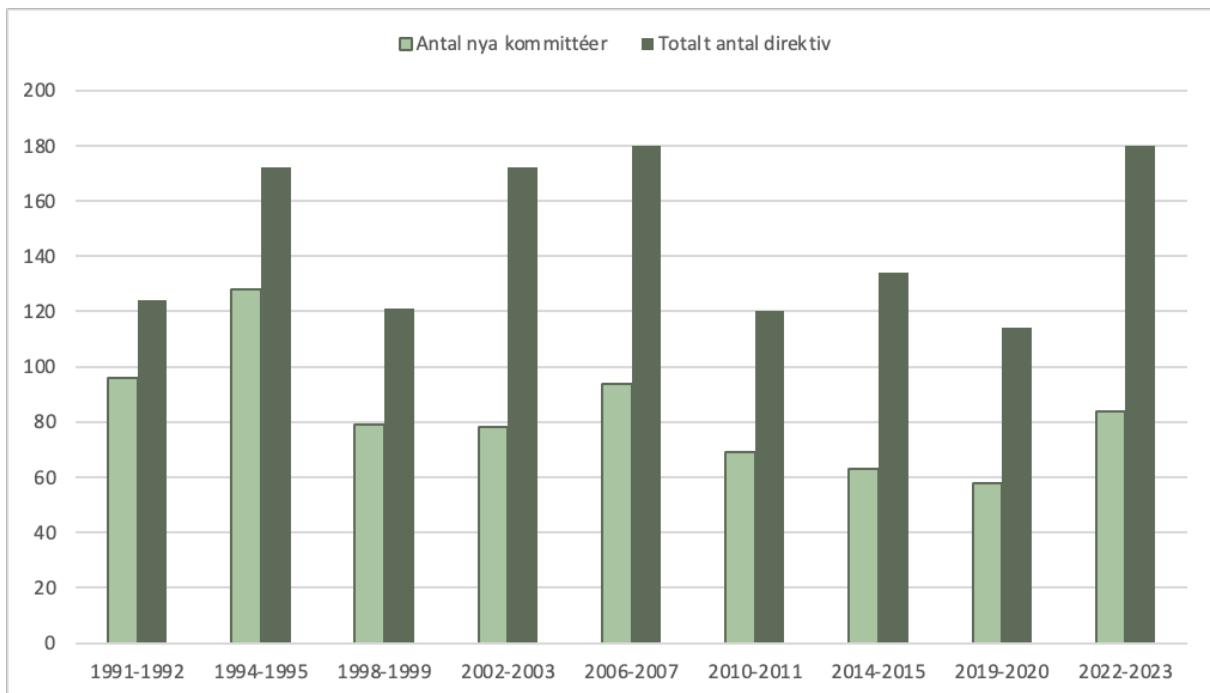
Möjligheten att uttolka en förändring av kontroll hos kommittédirektiven är alltså begränsad på flera sätt. Genom att inte se till alla år under tidsperioden samt använda en metod som främst behandlar kvantitativa data finns det många aspekter av en eventuell förändring som inte kan fångas. Det finns dock också flera möjligheter hos en innehållsanalys som sträcker sig över en längre tidsperiod. För att kunna svara på forskningsfrågorna behöver både en lång, relevant tidsperiod och en studie av direktiven i sig prioriteras. Trots begränsningar förväntas studien kunna fånga förändringar över tid gällande regeringens kontroll av kunskapsproduktionen via kommittédirektiv.

Resultat

Nedan presenteras studiens empiriska resultat utifrån var indikator. Utöver att resultaten jämförs mellan åren analyseras de också mot bakgrund av vilken typ av fråga som utredningen berör, vilken organisationsform utredningen har samt vilket departement som kommittédirektivet kommer ifrån. Därefter analyseras indikatorerna mot varandra. Resultaten presenteras i visuella diagram, se appendix för tabeller och detaljerade diagram.

Resultaten kommer att tolkas framför allt utifrån teorin om re-centralisering och forskningen om en ökad instabilitet i det politiska klimatet. I den senare diskussionsdelen kommer en djupare analys av resultaten att föras, men även här kommer eventuella brytpunkter att

försöka identifieras och indikatorerna kommer att sättas i kontext av hur regeringens kontroll av kommittéerna kan ha förändrats.



Figur 1: Antal nya kommittéer samt det totala antalet kommittédirektiv per studerat år.

Först kan en mer övergripande analys av direktiven under åren göras. Antalet nya utredningar som tillsätts varierar mycket och oregelbundet mellan åren. Det högsta antalet hittas år 1994–1995 då hela 127 nya kommittéer tillsätts. Det lägsta antalet nya kommittéer har år 2019–2020 med 58 kommittéer. Alltså finns det ett brett spektrum som resultaten måste analyseras gentemot, varför indikatorernas resultat presenteras i genomsnitt samt andelar och inte i absoluta antal.

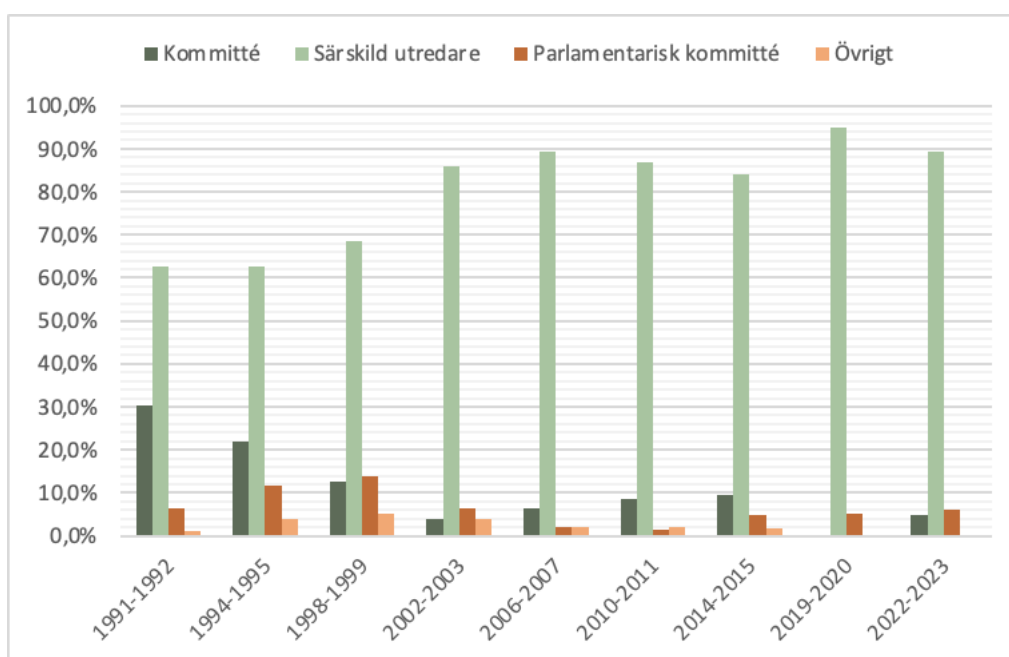
När alla kommittédirektiv inkluderas, därmed också alla tilläggsdirektiv, kan resultaten åtminstone grupperas något. Det finns en grupp av år där det totala antalet direktiv uppgår till ca 125 st, och en annan grupp där direktiven uppgår till 175 st. Inte heller här finns någon tidsmässig trend, och resultaten kan inte heller tolkas utefter perioder av maktskiften eller andra destabiliserande händelser i det politiska landskapet.

Det fluktuerande antalet visar att regeringar har olika behov av att tillsätta utredningar vid olika tidpunkter. Exempelvis skulle det betydligt större antalet nya kommittéer år 94–95 kunna bero på Sveriges inträde i EU år 1995. En sådan politisk händelse innebär ett ökat

behov av utredningar i syfte att anpassa lagstiftning och utreda de många nya sakfrågor som landet möts av på EU:s agenda (Pettersson, 2021).

De departement som tillsätter flest utredningar är nästan alltid Finansdepartementet och Justitiedepartementet. Endast år 02–03 har ett annat departement, Utbildningsdepartementet, fler utredningar. Sedan 06–07 är det Justitiedepartementet som alltid tillsätter flest, och de två sista studerade åren uppgår andelen kommittédirektiv utfärdade av Justitiedepartementet till ca 32 procent. Samma år uppgår andelen direktiv från Finansdepartementet till 19 respektive 16 procent. Se tabell A1.2 i appendix för information om alla direktiv per departement och år.

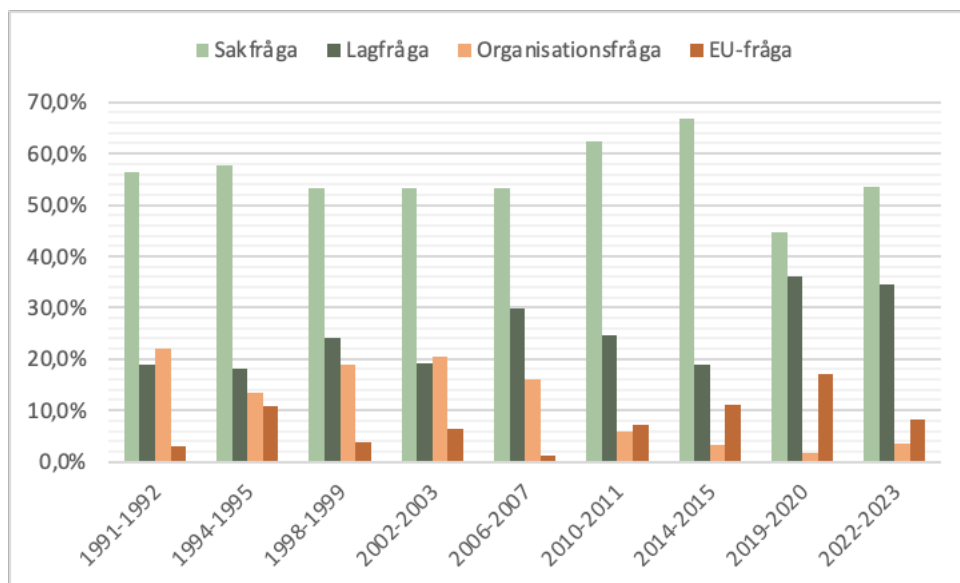
Utöver detta fluktuerar andelarna hos övriga departement oregelbundet. Det cementerar ytterligare faktumet att olika regeringar har olika utredningsbehov. Dock verkar betydelsen av Justitiedepartementet ha ökat väsentligt under den studerade perioden, från en tiondel till en dryg tredjedel av de utfärdade direktiven.



Figur 2: Typ av kommitté i procent per studerat år.

Gällande typen av kommitté som tillsätts sker det en tydlig brytpunkt efter millennieskiftet. Särskilda utredare är absolut vanligast under hela den studerade perioder, men under 90-talet är kommittétypen något mer spridd. Andelen särskilda utredare ligger runt ca 65 procent fram till år 02–03 då andelen stiger markant till 84 procent och sedan håller sig runt denna nivå.

Detta är i linje med tidigare forskning som visat att andelen enmanskommittéer fortsatt öka under tidsperioden, och som beskrivits som en form av ökad kontroll av utredningsväsendet.



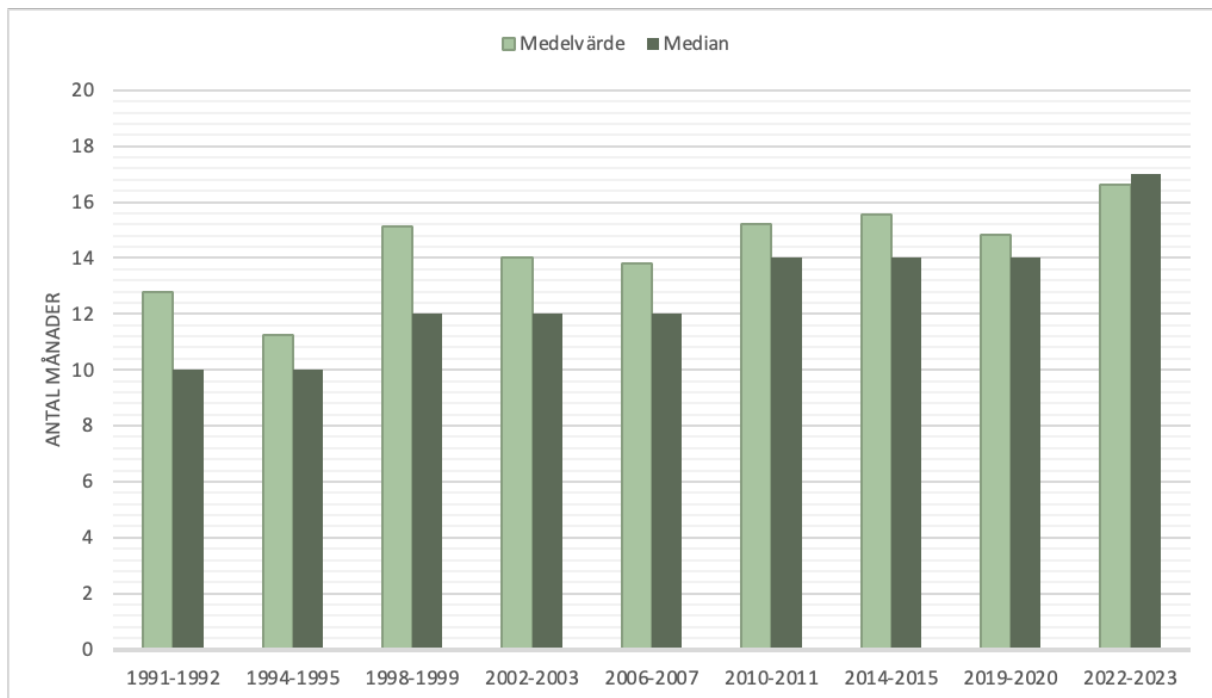
Figur 3: Typ av fråga i procent per studerat år.

Sakfrågor har dominerat under alla år, vilket inte är så konstigt eftersom kategorin är mycket bred. Däremot har andelen lagtekniska frågor ökat sett till hela tidsperioden, och andelen har nästan dubblats. Ökningen är dock inte helt jämn, även om de högsta andelarna hittas de två sista studerade åren. Andelen organisationsfrågor är relativt betydande till och med år 06–07, men försvinner nästan helt vid 10–11. Det är en mycket tydlig brytpunkt, och skulle möjligtvis kunna innebära att ambitionen att renodla utredningsväsendet fått fäste först då.

Alltså syns det tydligt i de övergripande resultaten att regeringar behöver tillsätta utredningar av olika anledningar. Trender gällande antal, departement och sakfrågor är något vaga, och det mest talande resultatet är just att särskilda utredningar får en tydligt stärkt dominans efter millennieskiftet.

Nu ska i stället de fem indikatorerna för studien redovisas en efter en. Därefter kommer några resultat att jämföras och sammanfattas.

Angiven tid



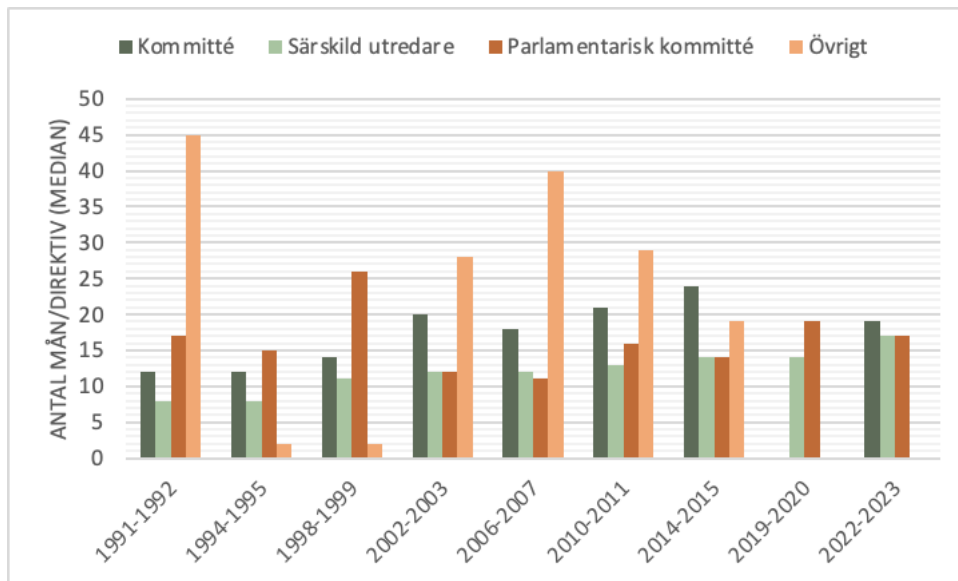
Figur 4: Angiven tid i antal månader per studerat år.

Den genomsnittliga angivna utredningstiden har ökat med ca 6 månader under den studerade perioden. Det är en betydlig ökning, och sett till medianen är ökningen jämn. Sett till medelvärdet fluktuerar utvecklingen mycket, men ökningen över lag är fortfarande tydlig. Enligt medianen verkar antalet öka i tre brytpunkter: år 98–99, år 10–11 och år mer markant år 22–23.

Resultatet går tvärt emot de förväntade resultat som presenterats i teoriavsnittet. Enligt teorin om kunskapsanvändning innebär en ökad kontroll att policyskapare vill begränsa tidsramen för kunskapsproduktionen (Weiss, 1979; Boswell, 2008). I detta fall verkar det i stället vara så att regeringen lättar på kontrollen över tid genom att ge kommittéerna längre utredningstider.

En något komplicerande faktor är dock att 10 kommittédirektiv år 91–92 inte innehåller någon angiven tidsram. I vissa fall beror det på att kommittéerna tillsatts som ständiga kommittéer, men i vissa fall har utredningstiden helt enkelt inte angetts. Från år 1994 och framåt anges tiden alltid när kommittén inte avses vara en ständig kommitté, förutom en gång

i dir. 2003:80. Alltså har ständiga kommittéer radikalt minskat i betydelse redan år 1994, och kommittéer tillsätts sedan dess i princip alltid med en angiven tidsram.



Figur 5: Angiven tid i antal månader per direktiv och studerat år, avseende typ av kommitté.

Gällande typ av kommitté ökar och minskar utredningstiden oregelbundet för alla kommittétyper utom för särskilda utredare. För särskilda utredare finns en tydlig trend, då den angivna tiden fördubblas under tidsperioden. Tiden verkar dessutom öka i liknande sjok som det övergripande resultatet i figur 4. Eftersom andelen särskilda utredare som tillsätts också ökat under tidsperioden spelar detta stor roll för resultaten. Alltså kan regeringens kontroll av särskilda utredare via angiven tid ha minskat samtidigt som särskilda utredare ökat i betydelse.

Resultaten skiljer sig från Dahlström, Lundberg och Pronins (2021) studie där forskarna ser en viss negativ trend, som däremot inte är signifikant. Denna studie visar i stället en positiv trend sett till hela tidsperioden. Fyra viktiga skillnader mellan denna studie och studien som Dahlström et al genomfört är att den senare endast avser år 1990–2016, endast avser de utredningar som lett till policyförslag, avser alla sådana utredningar under tidsperioden, och avser den faktiska tiden som kommittén arbetat. Denna studie inkluderar i stället alla studier under nio år och avser utredningstiden som regeringen aviserat under dessa år. Därmed är det mycket svårt att jämföra resultaten.



Figur 6: Variation av angiven tid i kommittédirektiven i antal månader per studerat år.

En trend som kan avläsas gällande utredningstiden är att den blir mer och mer jämn. Fram till 00-talet rör sig de enskilda utredningstiderna mellan allt från en månad som minst till 55 månader som mest. Kvartilavståndet, alltså avståndet mellan den övre och undre kvartilen, representerar under denna period en variation på runt 20 månader. Under 90-talet är det både vanligare att utredningstider är under 12 månader och att kommittédirektiv inte innehåller en tidsbegränsning. Vid 00-talet börjar de angivna tiderna att bli mer jämna, och sedan 14–15 visar kvartilavståndet en variation på ungefär 5 månader. Som diagrammet ovan visar blir även extremvärdena både något färre och mindre extrema. Alltså blir utredningstiderna gradvis mer lika varandra under hela perioden, med en viss brytpunkt efter millennieskiftet.

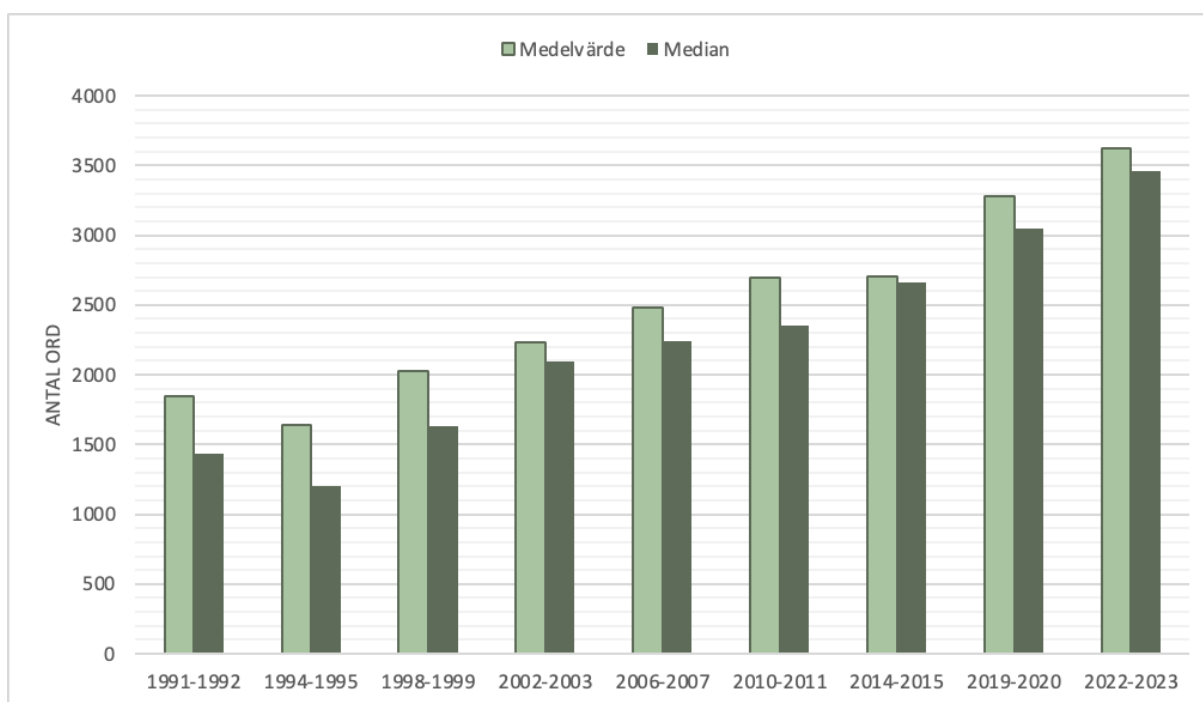
En faktor som skulle kunna spela in i den både mer jämna och genomsnittligt längre utredningstiden är att organisationsfrågor blivit mindre vanliga. Under 90-talet tillsätts många kommittéer vars enda uppgift är att avveckla eller inrätta en kommitté, eller avlösa varandra i sådana processer. Sådana utredningar har betydligt kortare tidsram än alla andra. Dessa blir betydligt ovanligare med tiden, först efter millennieskiftet men särskilt efter år 06–07. Genom att sådana kortare utredningar minskar i betydelse blir den angivna tiden också jämnare, då andra sorters frågor har en jämnare variation i tid.

En annan faktor som skulle kunna spela in är att andelen särskilda utredare blir totalt dominerande efter millennieskiftet. Parlamentariska kommittéer har i regel längre

utredningstider, och kan ibland ha ovanligt långa sådana. Det gäller även flermanskommittéer. Eftersom dessa blir betydligt färre med åren, och andelen flermanskommittéer minskar till en försvinnande liten andel, innebär det att även ovanligt långa utredningstider blir färre.

Resultaten visar alltså att utredningstiderna blir betydligt längre under den studerade perioden, vilket inte förväntats enligt teorin och delvis går emot tidigare forskning. Kontrollen hos kommittédirektiven verkar alltså ha minskat i detta avseende. Detta kompliceras dock något av att fler ständiga kommittéer tillsätts tidigt i den studerade perioden. En trend som kan utläsas är att tidsramen blivit jämnare med åren. Detta skulle kunna bero på att organisationsfrågor minskat i betydelse samt att andelen särskilda utredare ökat väsentligt.

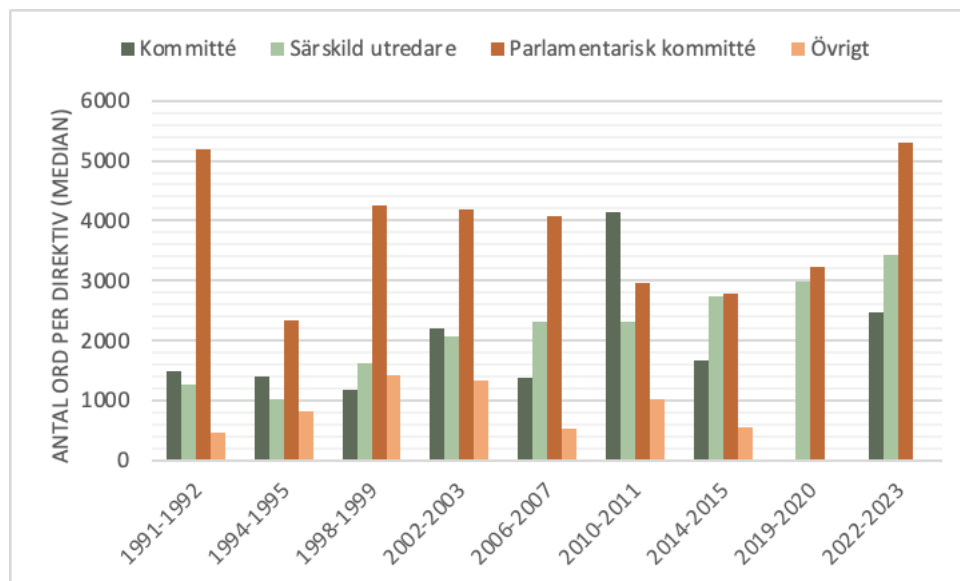
Direktivens längd



Figur 7: Kommittédirektivens genomsnittliga längd i antal ord per studerat år.

Direktivens längd i antal ord har ökat betydligt sedan år 91–92. Under 90-talet ligger den genomsnittliga längden på mindre än 2000 ord och vid 10-talets slut är längden över 3000 ord. Förutom år 94–95 ökar längden kontinuerligt, och brytpunkter kan till viss del utrönas vid år 02–03 och 19–20. Sett till både medelvärde och median har antalet mer än fördubblats under tidsperioden. Variationen av antal ord har till skillnad från indikatorn angiven tid inte

förändrats nämnvärt, förutom att mängden extremvärden minskar över tid (se appendix, diagram A3.2).



Figur 8: Antal ord per kommittédirektiv och år (median) avseende typ av kommitté.

Gällande utvecklingen sett till typ av kommitté kan en tydlig trend av att direktiv till särskilda utredare blivit längre och längre under tidsperioden. Vid slutet av tidsperioden har direktivens längd tredubblats i jämförelse med början av perioden. Till skillnad från indikatorn angiven tid verkar alltså regeringens kontroll av särskilda utredare ökat i detta avseende samtidigt som särskilda utredare ökat i betydelse.

Det finns vissa aspekter utöver ökad kontroll som skulle kunna förklara att direktivens längd ökat på detta sätt. Den första är att andelen mer tekniska organisationsfrågor minskat med tiden. Utöver att sådana frågor har en kortare tidsram har de också betydligt färre ord, vilket är särskilt tydligt under 90-talet. Under 10 och 20-talen har organisationsfrågorna ett ordantal som liknar övriga sakfrågor mer. Den andra aspekten är att andelen lagfrågor har fördubblats under tidsperioden. Kommittédirektiv som gäller lagfrågor har förutom år 02–03 alltid det högsta antalet ord, vilket kan förklaras av att direktiven ofta kräver mer teknisk information.

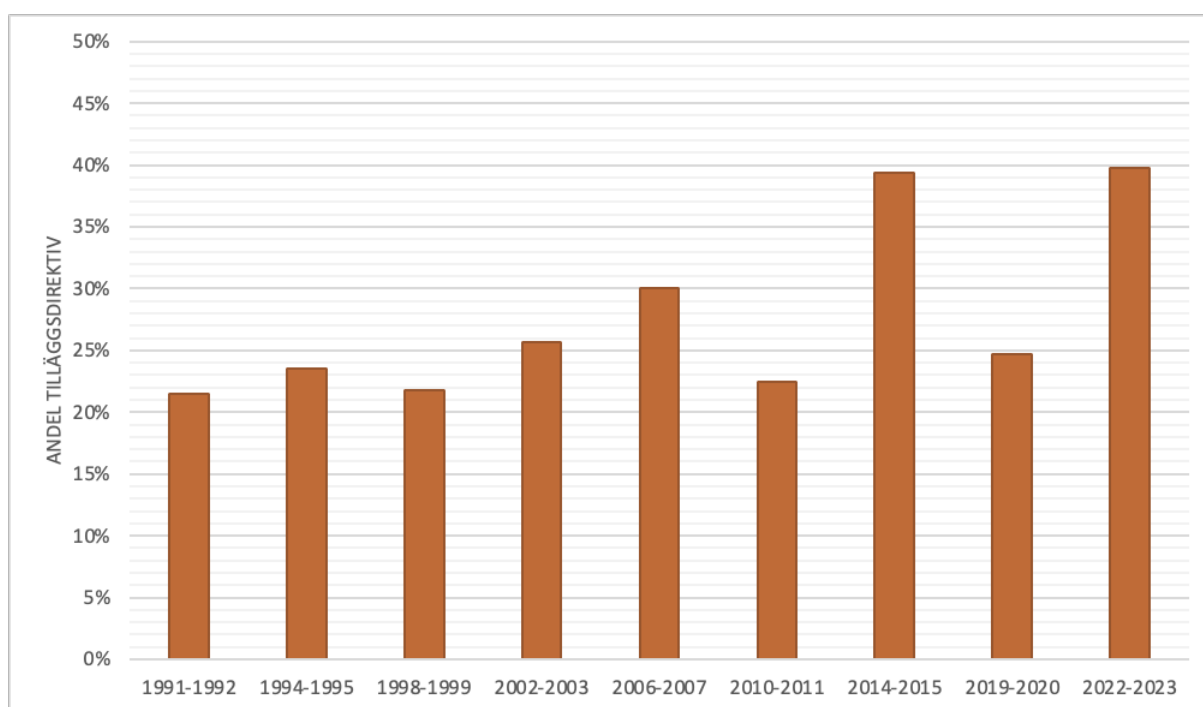
Däremot har varken lagfrågor ökat eller organisationsfrågor minskat på ett vis som kan förklara den jämna, kontinuerliga ökningen av antal ord. Andelen lagfrågor är exempelvis betydligt lägre år 14–15, och andelen organisationsfrågor minskar inte väsentligt förrän år 10–

11. Dessutom ökar antalet ord hos direktiv inom alla typer av frågor under tidsperioden. Även antalet ord för direktiv till särskilda utredare har ökat avsevärt.

Direktivens längd i antal ord ökat väsentligt och kontinuerligt, förutom år 94–95 som kan ses som en tillfällig variation. Trots att andelen kortare direktiv gällande organisationsfrågor minskat i betydelse och andelen längre direktiv gällande lagfrågor ökat kan dessa inte helt förklara ökningen. Därmed kan en ökad kontroll från regeringen avseende direktivens längd inte bortses från.

Tilläggsdirektiv

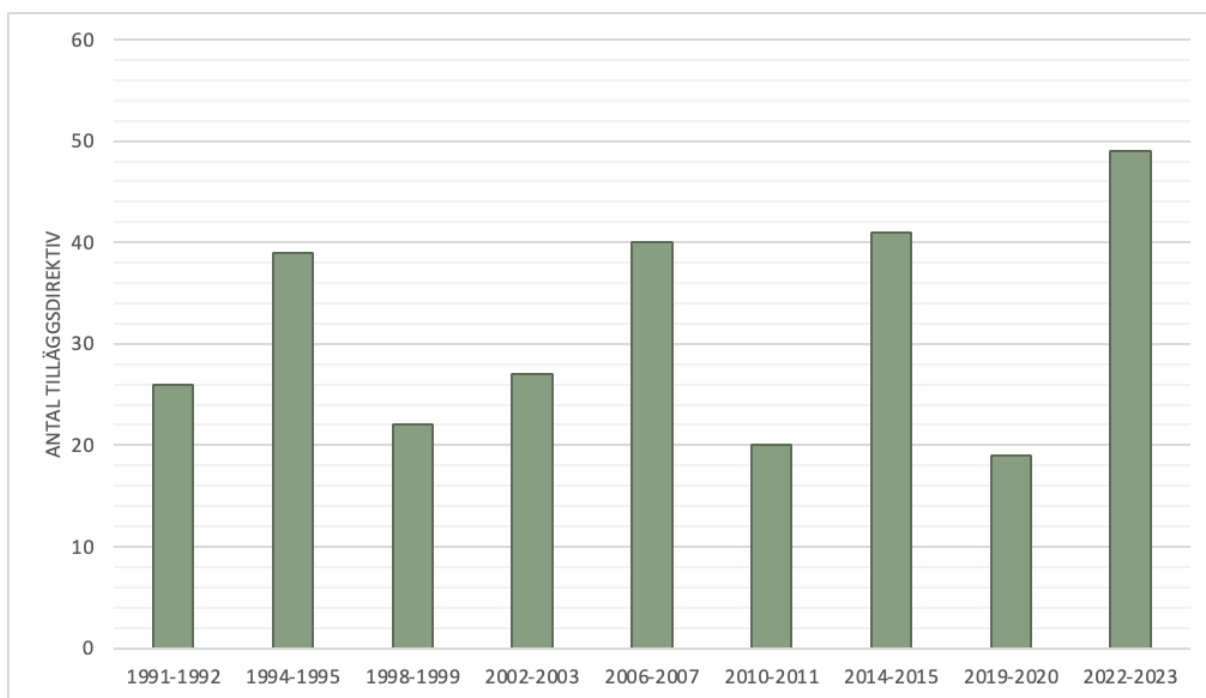
Eftersom det totala antalet kommittédirektiv skiljer sig mellan åren presenteras antalet tilläggsdirektiv som utfärdats i relation till det totala antalet direktiv under varje år. De tilläggsdirektiv som endast förlänger utredningstiden exkluderas.



Figur 9: Andel tilläggsdirektiv per studerat år.

Mängden tilläggsdirektiv har oftast varit stabil under perioden, med undantag för tre år som sticker ut. Det är framför allt år 14–15 och 22–23, men även år 06–07. Sett till hela tidsperioden har andelen tilläggsdirektiv alltså fördubblats, men den har fluktuerat mycket och därför kan ingen tydlig övergripande kontinuerlig trend konstateras.

Det som förenar de tre utstickande åren är att maktskiften skett i anslutning till åren. Vid maktskiften kan regeringen ha ett större behov att justera pågående utredningars uppdrag, i syfte att lägga utredningarnas uppdrag i linje med den tillträdande regeringens policypositioner. Under tidsperioden blir det avsevärt vanligare att regeringen utfärdar tilläggsdirektiv vid maktskiften. Efter år 1991 och 1994 års respektive maktskiften ligger andelen tilläggsdirektiv under 25 procent, och år 2022 uppgår andelen till drygt 45 procent.



Figur 10: Antal tilläggsdirektiv per studerat år, exklusive tilläggsdirektiv som endast förlänger utredningen.

Trenden blir än tydligare när man ser till antalet tilläggsdirektiv, som under alla år för maktskiften utom år 1991 uppgår till ca 40 st. År 22–23 uppgår antalet till hela 49 st. Detta kan jämföras med övriga år där antalet i stället ligger runt 25 st. Alltså kan det finnas någon form av positiv trend gällande antal tilläggsdirektiv kopplat till maktskiften. Sett till figur 9 kan det finnas en brytpunkt år 14–15 då tilläggsdirektiv vid år för maktskiften blir väsentligt fler.

Något som inte syns i figurerna ovan är att det totala antalet tilläggsdirektiv egentligen ökar markant till en mycket hög nivå år 02–03, och fortsätter hålla en jämförelsevis hög nivå under resterande år. Det beror på att studien inkluderar tilläggsdirektiv med specifika instruktioner,

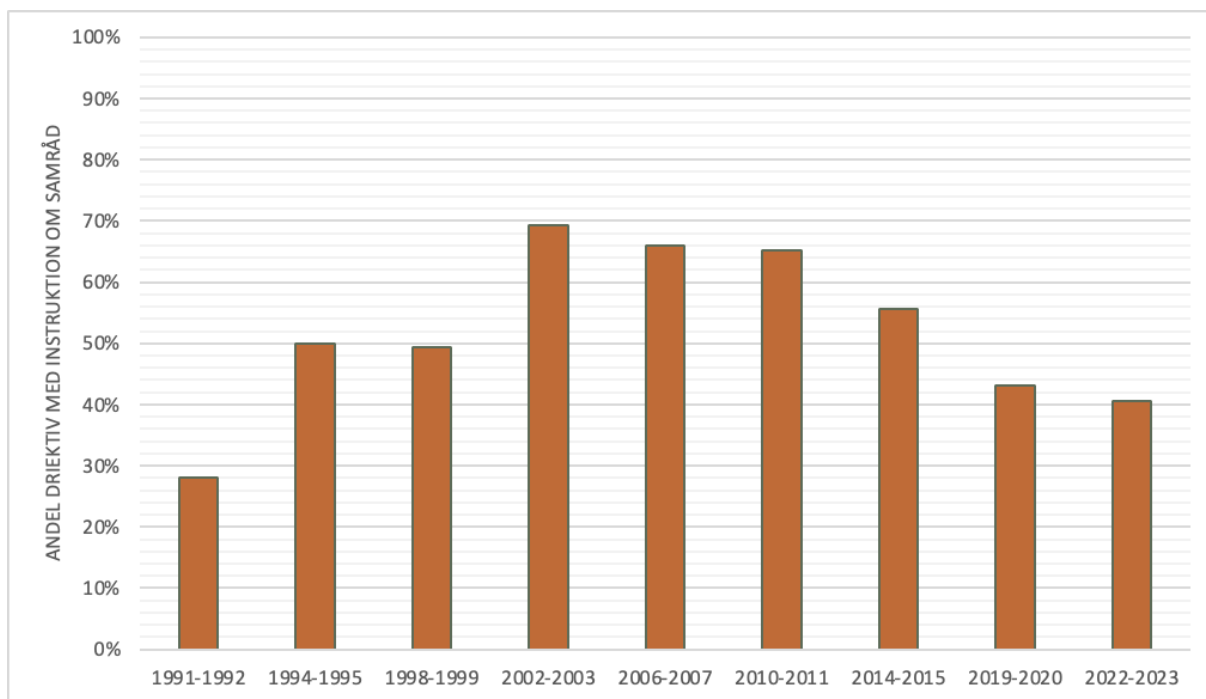
men inte direktiv som endast förlänger utredningstiden. År 02–03 uppgår antalet tilläggsdirektiv som endast förlänger tiden för utredningen till hela 67 st.

Efter millennieskiftet verkar alltså användningsområdet för tilläggsdirektiv skifta abrupt, och det blir vanligare att använda verktyget tilläggsdirektiv för att bara förlänga utredningar. Det är dock svårt att härleda detta till någon slags ökning av regeringens kontroll, eftersom dessa tilläggsdirektiv inte innehåller några ytterligare instruktioner till kommittéerna. En eventuell anledning till att användningen skiftar kan vara att regeringen har en ambition att minska utredningstiden efter millennieskiftet, men att utredningsväsendet inte riktigt är förmögna att nå upp till den ambitionen. Därför måste utredningar hela tiden förlängas ex post. Det skulle kunna vara ett resultat av att Gunnarsson och Lemnes rapport om kommittéväsendet släpptes år 1998, vilken kritiserade utredningsväsendets oförmåga att uppfylla 1982 års kommittéreform (Gunnarsson & Lemne, 1998).

Sammanfattningsvis kan konstateras att användningsområdet för tilläggsdirektiv ändrades efter millennieskiftet, och sedan dess är det mycket vanligt att använda verktyget för att endast förlänga utredningstiderna. Det har dock ingen påverkan på regeringens kontroll av kommittéerna. Något som däremot har en påverkan på kontrollen är trenden gällande mängden tilläggsdirektiv kopplat till maktskiftet. När regeringar byter färg ökar antalet tilläggsdirektiv, och mängden de ökar verkar intensifieras något med tiden. Nya regeringar är alltså mer benägna att kontrollera kommittéer ex post, och nya regeringar verkar bli mer och mer benägna att göra detta.

Instruktion om samråd

Indikatorn gällande instruktion om samråd presenteras mot bakgrund av det totala antalet direktiv för varje år. Därmed är det intressanta resultatet inte antalet utan andelen direktiv som innehåller specifika utpekanden av aktörer som samråd ska ske med.



Figur 11: Andel kommittédirektiv med instruktion om samråd per studerat år.

Andelen ökar först mycket år 94–95, och sedan igen år 02–03. Efter 10–11 sjunker andelen gradvis ned till samma nivåer som innan 02–03. Den främsta anledningen till att ökningen är så stor 02–03 kan vara att regeringen börjar referera kommittéerna till Näringslivets Nämnd för Regelgranskning (NNR) i en stor andel direktiv. Regeringen Reinfeldt I fortsätter att referera kommittéerna till NNR i hög grad, men regeringen Reinfeldt II släpper denna praxis. NNR är en politiskt obunden förening som har som mål att verka för en mer effektiv och mindre kostsam förvaltning samt regelverk.

Detta förklarar dock inte varför andelen fortsätter ligga i samma nivå år 10–11 och först därefter börjar sjunka ned till 90-talets nivåer. Under majoriteten av den studerade perioden ligger andelen stabilt på ca 50 procent, och verkar alltså inte följa en särskild tidsbaserad trend. Två av de utstickande åren kan till stor del förklaras av en praxis att referera till NNR, men år 10–11 instrueras kommittéerna i en ovanligt hög grad att samråda med specifika aktörer utan någon tydlig övergripande praxis. Detta resultat kan inte förklaras mot bakgrund av departement, typ av kommitté eller fråga.

Det finns inte heller en tydlig förklaring till varför år 91–92 sticker ut åt andra hållet.

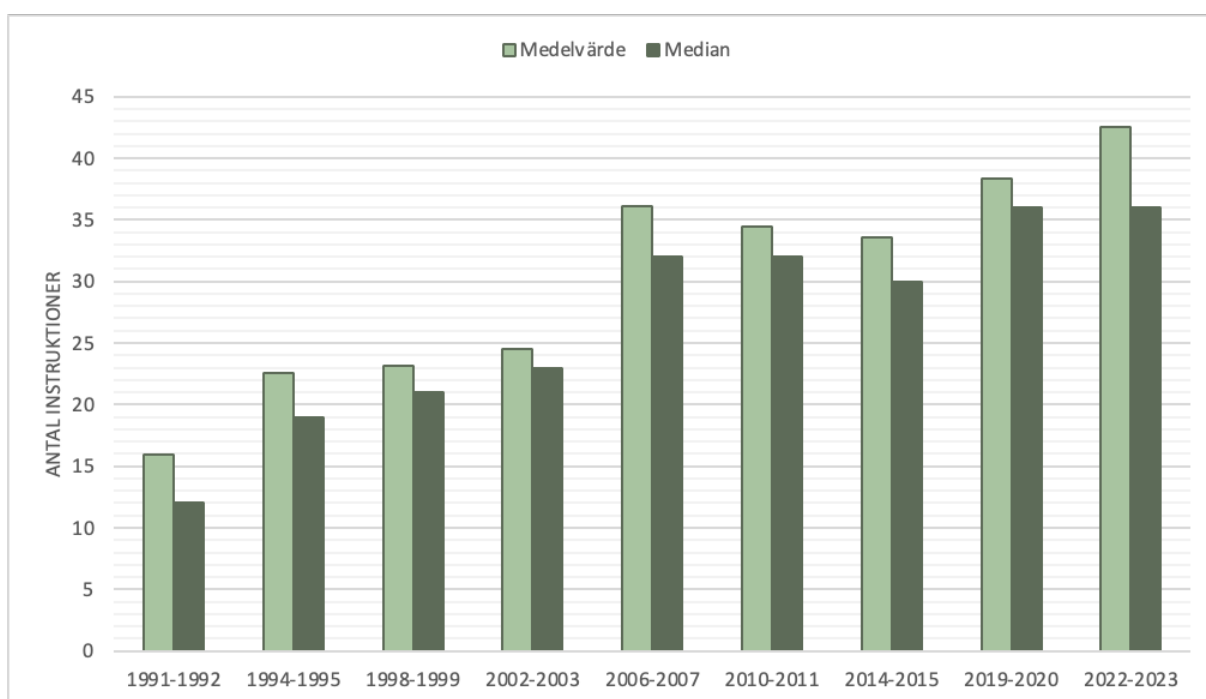
Möjligtvis kan det vara så att en tidigare praxis gällande instruktioner om samråd bröts år 94–

95, men detta är inte i linje med Johanssons (1992) studie, där andelen uppgår till hela 70 procent i slutet av 80-talet. Det finns en blindfläck på tre år mellan Johanssons och denna studie, och praxis kan visserligen ha förändrats under dessa tre år. Oavsett sticker resultatet för 91–92 ut markant.

Dock kan det i jämförelse med Johanssons studie konstateras att kontrollverket instruktion om samråd haft mindre betydelse under hela tidsperioden än den hade på 80-talet. Förutom de tre studerade åren mellan 2002 och 2011 kan resultaten jämföras med Johanssons resultat från början av 70-talet, då andelen också uppgick till omkring 45 procent.

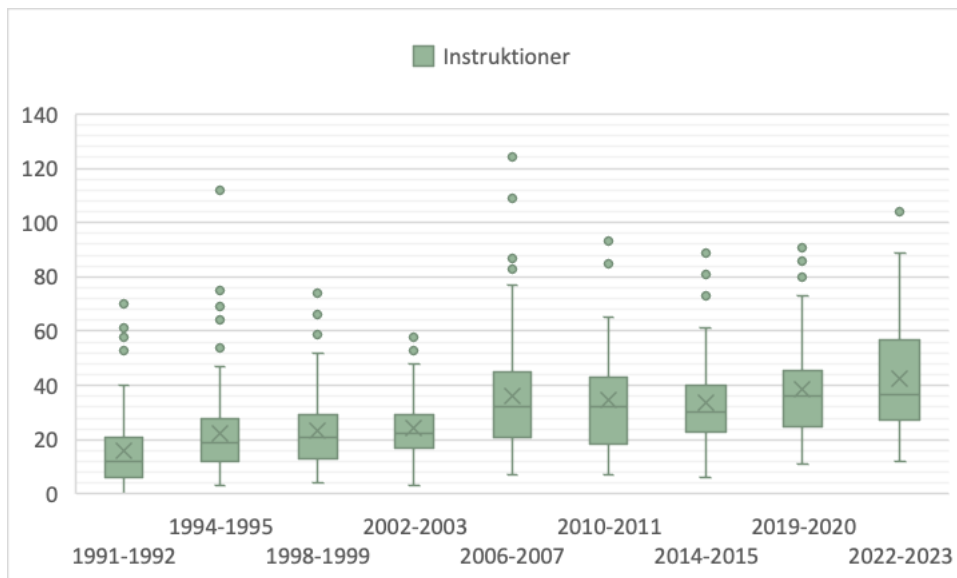
Sammanfattningsvis kan det konstateras att ungefär hälften av direktiven innehåller en instruktion om samråd under majoriteten av tidsperioden, förutom fyra utstickande år. År 02–03 och 06–07 har en mer tydlig förklaring, men 91–92 och 10–11 sticker ut rejält. Dessa kan inte förklaras mot bakgrund av de kontextgivande kategorier som används. Andelen har inte ökat kontinuerligt under tidsperioden, och regeringar idag använder detta kontrollerande verktyg i samma grad som verkar ha befasts år 94–95.

Specifika instruktioner



Figur 12: Antal specifika instruktioner i genomsnitt per direktiv och studerat år.

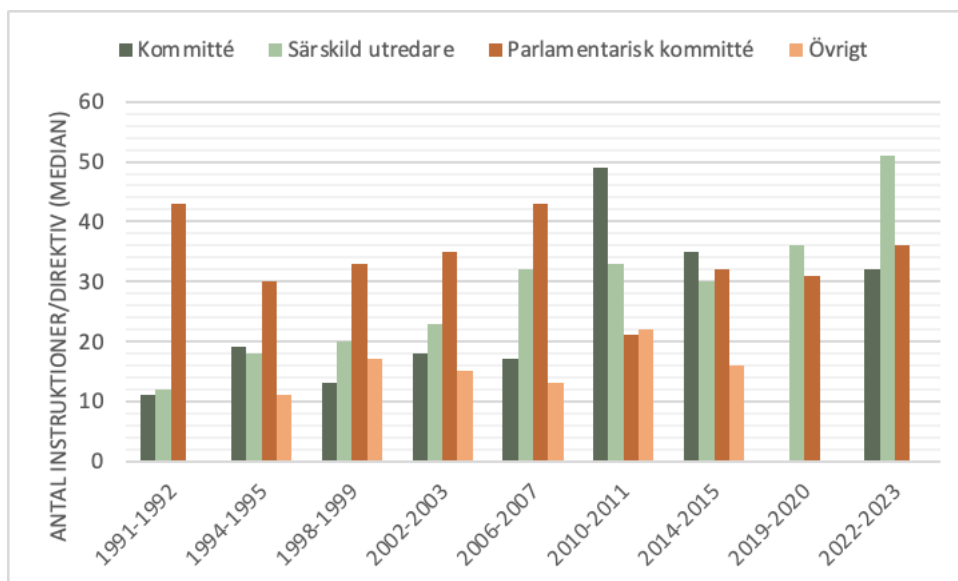
Antalet specifika instruktioner för var kommittédirektiv presenteras ovan i genomsnitt per direktiv för var år. Över lag kan en tydlig positiv trend kan utläsas för majoriteten av tidsperioden. Sedan år 91–92 har antalet specifika instruktioner tredubblats, både sett till medelvärde och median. År 06–07 ökar antalet instruktioner mycket, med i genomsnitt 12 instruktioner per direktiv, och verkar vara en brytpunkt. Därefter verkar antalet sjunka något, men inte tillbaka till föregående nivåer. År 19–20 ökar antalet igen och år 22–23 kan det högsta antalet under tidsperioden utläsas.



Figur 13: Variationen av antal instruktioner per direktiv och studerat år.

Mängden instruktioner varierar stort inom åren, och det går att utläsa en viss trend av att variationen ökar. Sett till hela tidsperioden tredubblas kvartilavståndet. Detta resultat går rakt emot resultaten för den angivna tiden, vars variation i stället minskar avsevärt under tidsperioden. Det är dock svårt att kunna förklara varför variationen ökat på detta vis. Inga tydliga mönster för variation kan utläsas kopplade till departement, typ av kommitté eller sakfråga.

Något som förändras tydligt under tidsperioden är hur instruktioner skrivs ut i texten. Bör och skall/ska fortsätter tydligt vara de mest använda begreppen för att instruera under hela tidsperioden, men vid 14–15 övergår regeringen nästan helt till att skriva ut en stor del av instruktionerna i listor. År 22–23 är instruktionerna i listform snarast en regel, och föregås oftast av en eller flera längre bakgrundstexter om ämnet som inte är riktade.

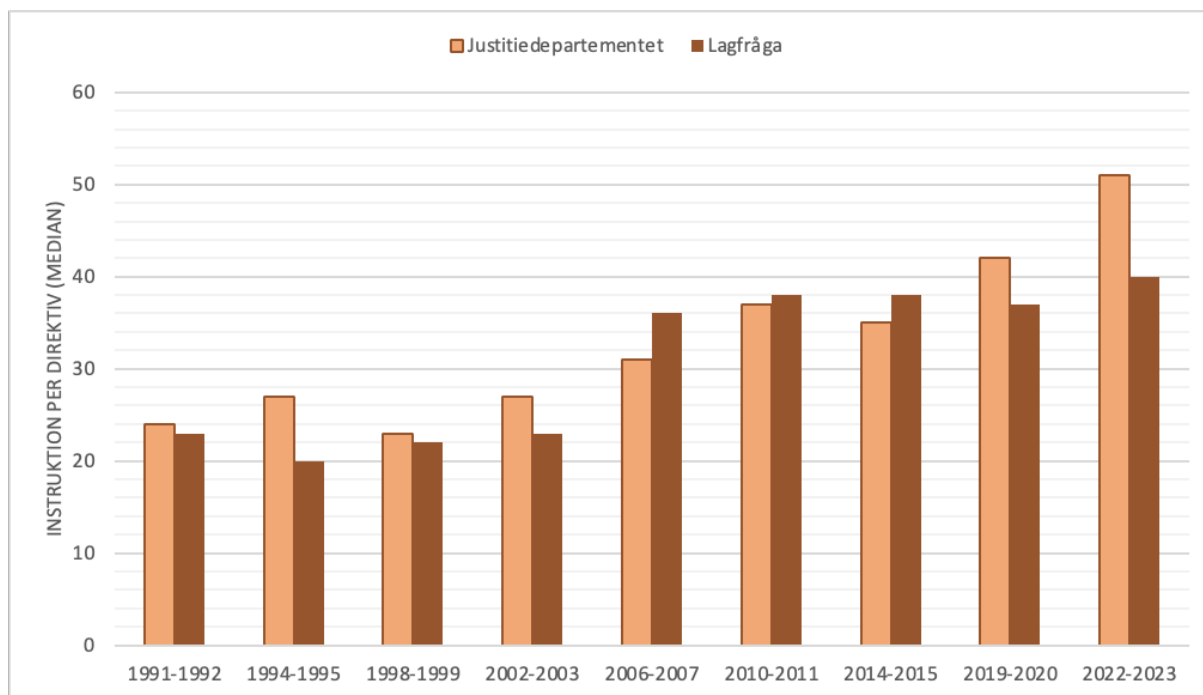


Figur 14: Antal instruktioner per direktiv (median) per studerat år avseende typ av kommitté.

Det finns däremot andra tydliga trender kopplade till dessa kontextgivande kategorier. För det första femdubblas antalet instruktioner till särskilda utredare sett till hela tidsperioden. Ifall år 22–23, som har ett ovanligt högt resultat, exkluderas har antalet i median ändå tredubblats och alltså ökat väsentligt. Som tidigare konstaterats spelar detta stor roll för resultaten då andelen särskilda utredare som tillsätts ökat under tidsperioden. Regeringens kontroll av särskilda utredare via specifika instruktioner verkar alltså ha ökat samtidigt som särskilda utredare blivit den absolut mest dominerande typen av kommitté.

Gällande departement ligger Justitiedepartementet bland toppen av flest instruktioner under alla år. Dessutom har lagfrågor näst flest instruktioner i genomsnitt under fem av åren och flest instruktioner under fyra av åren, vilket är rimligt då Justitiedepartementet tenderar att utfärda flest direktiv som berör lagfrågor. Kommittédirektiv som framför allt berör lagstiftning behöver mer teknisk information, och förmodligen även i form av mer tekniska instruktioner.

Dessa resultat är betydande då Justitiedepartementet tenderar att generera flest direktiv efter millennieskiftet, och lagfrågor uppgår till ungefär en tredjedel av direktiven vid slutet av tidsperioden. Det innebär att dessa kategorier påverkar det genomsnittliga antalet specifika instruktioner mer än andra. Alltså skulle ökningen av antalet instruktioner möjligtvis kunna förklaras av att både lagfrågor och direktiv från Justitiedepartementet ökat.



Figur 15: Antal instruktioner per direktiv och studerat år (median) avseende direktiv utfärdade av Justitiedepartementet respektive direktiv som gäller lagtekniska frågor.

Däremot har antalet instruktioner fortfarande fördubblats under tidsperioden mot bakgrund av departement, och nästan fördubblats avseende typ av fråga. Det är alltså inte bara en större andel lagfrågor eller direktiv utfärdade av Justitiedepartementet som kan ha påverkat den totala ökningen av antalet instruktioner. Ökningen är fortfarande stor inom dessa kategorier.

Det finns alltså ett antal trender som kan utläsas utifrån indikatorn om specifika instruktioner. Antalet har tredubblats sett över hela perioden, och verkar ha ökat i sjök. Den främsta brytpunkten är 06–07, men år 19–20 sker ytterligare en tydlig ökning. Variationen inom åren har ökat väsentligt, men det finns ingen tydlig förklaring för detta varken hos kategorierna eller hos teorin. Antalet är genomgående bland de högsta gällande lagfrågor och direktiv utfärdade av Justitiedepartementet under hela perioden. Ökningen av direktiv inom dessa kategorier kan dock inte förklara resultatet då antalet instruktioner i genomsnitt ökar även inom kategorierna. Därmed kan en ökad kontroll via specifika instruktioner konstateras.

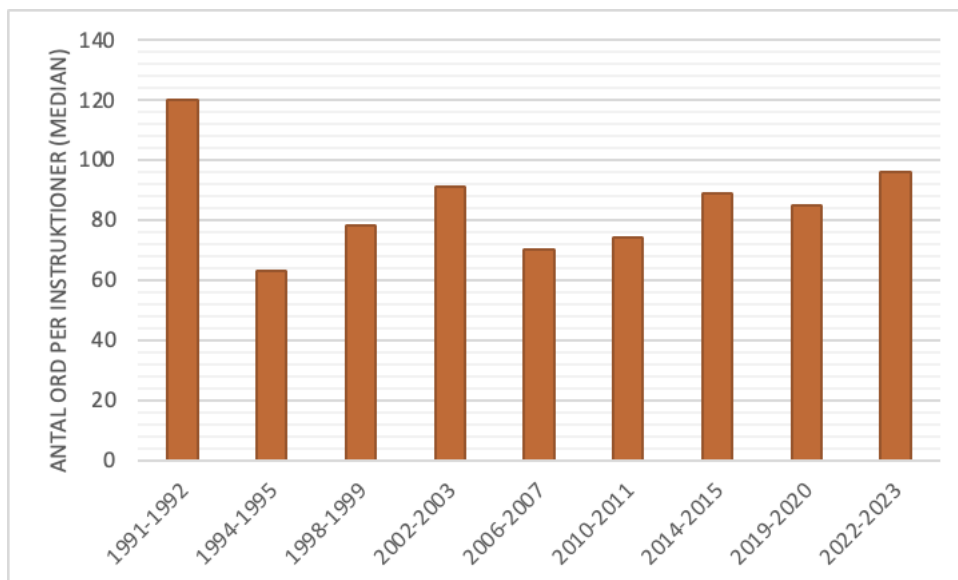
Jämförelse av indikatorer

För att kunna tolka resultaten i sin helhet behöver resultaten hos indikatorerna jämföras med varandra. För det första är resultaten hos indikatorn *instruktion om samråd* mycket

annorlunda jämfört med andra indikatorer. Resultaten för denna indikator utvecklas på ett sätt som skiljer sig tydligt från de andra, då andelen direktiv med instruktion om samråd först ökar och sedan minskar ner till samma nivåer.

Resultaten för indikatorn om *tilläggsdirektiv* skiljer sig också från de andra indikatorerna, eftersom utvecklingen är mycket ojämn. Ingen annan indikator visar resultat som kan kopplas till maktskiften. Dock ökar antalet tilläggsdirektiv sett till hela tidsperioden, vilket också stämmer för indikatorerna om angiven tid, direktivens längd och antal instruktioner.

Det finns därmed tre tydligt jämförbara indikatorer. Både *angiven tid*, *direktivens längd* och *specifika instruktioner* har resultat som ökar kontinuerligt under hela perioden, särskilt ifall man tittar på medianen för var år.

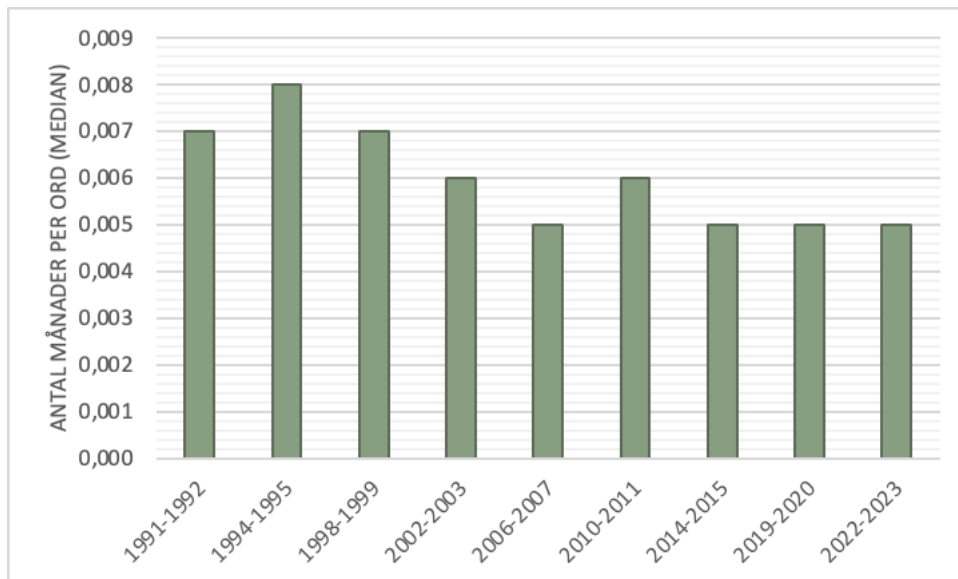


Figur 16: Antal ord per instruktioner (median) och studerat år.

Gällande relationen mellan direktivens längd och specifika instruktioner verkar antal ord per instruktion ha minskat något sett till hela tidsperioden. Det skulle kunna innebära att ökningen av antal ord varit mindre än ökningen av antal specifika instruktioner. Relationen varierar dock väldigt oregelbundet över perioden. Alltså finns det ingen tydlig relation mellan antal ord och antal instruktioner.

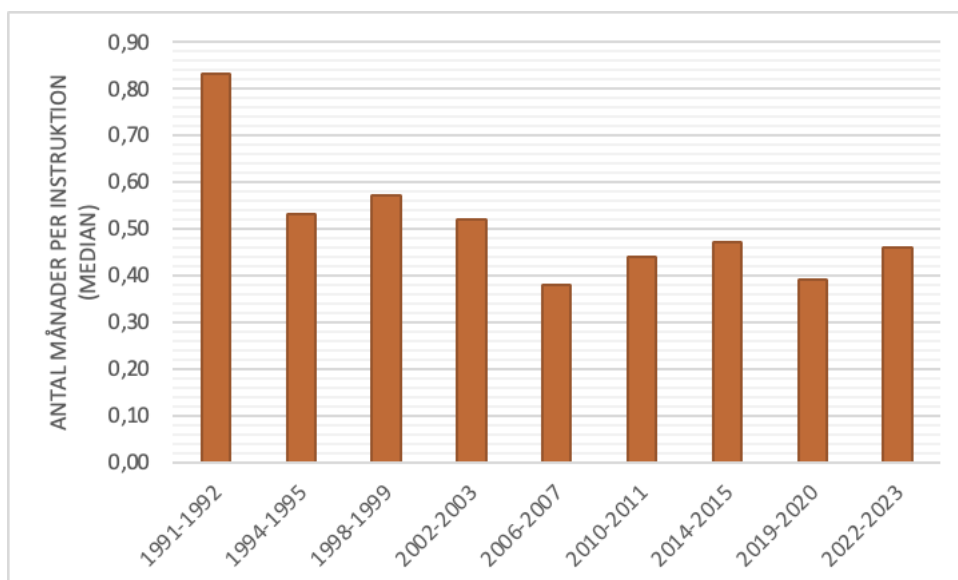
Något som är mer intressant att titta på är hur resultaten för angiven tid ökat i relation till de andra indikatorerna. Detta eftersom ökningen gällande angiven tid innebär att regeringens

kontroll minskat, men ökningen gällande direktivens längd samt specifika instruktioner innebär att regeringens kontroll ökat.



Figur 17: Antal månader per antal ord (median) och studerat år.

När angiven tid och direktivens längd jämförs verkar antal månader per ord ha minskat något. Ökningen i antal månader per direktiv har alltså varit mindre än ökningen i antal ord per direktiv. Kontrollen verkar därmed ha ökat (avseende direktivens längd) mer än den minskat (avseende angiven tid).



Figur 18: Antal månader per antal specifika instruktioner (median) och studerat år.

Ökningen gällande antal månader är också mindre än ökningen gällande specifika instruktioner. Här varierar relationen mellan indikatorerna betydligt mer, och år 91–92 är ett tydligt avvikande år. Trots det har månader per instruktion minskat något sedan 90-talet. Sett till de övergripande resultaten kan det konstateras att den angivna tiden fördubblats under tidsperioden, medan antalet specifika instruktioner tredubblats. Alltså verkar kontrollen ha ökat (avseende specifika instruktioner) mer än den minskat (avseende angiven tid).

Sett till de övergripande resultaten finns det inte något år som representerar en tydlig gemensam brytpunkt för indikatorerna. Angiven tid har tre jämnt fördelade brytpunkter över tidsperioden. Indikatorerna som pekar på en ökning av kontrollen har brytpunkter vid 02–03, 06–07 respektive 14–15. Indikatorn för samråd har brytpunkter vid 02–03 och 14–15. Alltså kan ingen klar gemensam tidpunkt för förändring av regeringens kontroll konstateras.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att den angivna tiden inte har ökat i riktigt samma takt som direktivens längd och antalet specifika instruktioner. Därmed verkar regeringens kontroll ha ökat mer än den minskat. Det finns ingen tydlig gemensam brytpunkt för förändring, men de flesta brytpunkter hittas efter millennieskiftet.

Diskussion och slutsats

Denna studie har avsett att undersöka om regeringens styrning av utredningskommittéer via kommittédirektiv förändrats. Närmare bestämt har studien utgått från följande frågeställningar:

1. *Hur har regeringens styrning av kommittéer via kommittédirektiv förändrats?*
2. *Har styrningen via kommittédirektiv ökat?*
3. *Finns det särskilda tidsmässiga brytpunkter då styrningen förändrats?*

Begreppet ”styrning” har vid utformning av analysverktyg och metod bytts ut mot begreppet *kontroll*. Detta eftersom studien använt teorier om kunskapsanvändning vilka betonar kontroll som ett mer passande teoretiskt begrepp än styrning i kontexten utredningsväsendet (Johansson, 1992; Hunter & Boswell, 2011). Begreppen är närliggande, men för att behålla teorin i centrum kommer begreppet kontroll att användas även vid vidare diskussion och slutsatser.

Studien har visat blandade resultat. Utifrån teorierna om kunskapsanvändning och re-centralisering förväntades regeringens kontroll via kommittédirektiven ha ökat sedan år 1991. Detta eftersom regeringen har ett större behov av att legitimera sina policypositioner via substanserande kunskapsanvändning i ett instabilt politiskt landskap (Boswell, 2008; Dahlström, Peters & Pierre, 2011). Resultatet för indikatorn *angiven tid* går tvärt emot förväntningarna och visar på en minskad kontroll, medan indikatorn *instruktion om samråd* inte har några tydliga resultat. Indikatorerna *direktivens längd* och *specifika instruktioner* har dock gett tydliga utslag som tyder på en ökad kontroll hos direktiven, och indikatorn *antal tilläggsdirektiv* har gett ett något mer otydligt resultat i samma riktning.

Avseende den första frågeställningen kan det därmed konstateras att regeringens kontroll av kommittéerna via kommittédirektiv förändrats på flera sätt. Johansson (1992) visar i sin avhandling att instruktion om samråd är en betydande indikator på 80-talet, men regeringens användning av detta kontrollverktyg är mindre omfattande under perioden 1991–2023. Användningen av tilläggsdirektiv verkar vara större vid år för maktskiften, och utfärdandet av tilläggsdirektiv vid maktskiften verkar också ha intensifierats under perioden. Dessutom utfärdar regeringen längre kommittédirektiv med fler specifika instruktioner och längre utredningstid. Ex ante-kontroll verkar alltså vara mer betydande, medan ex post-kontroll snarare används vid maktskiften.

Något som bör lyftas fram är att angiven tid, direktivens längd och specifika instruktioner har ett logiskt samband. Mer tid, fler ord och fler instruktioner tyder på att utredningsuppdragen generellt blivit mer omfattande. Detta kan höra samman med att andelen lagfrågor och direktiv utfärdade av Justitiedepartementet blivit högre under tidsperioden. Lagtekniska detaljer med mer omfattande bakgrund kräver tid, utrymme och fler specifika instruktioner.

Dock verkar antalet specifika instruktioner fortfarande ha fördubblats inom kategorierna lagfrågor och direktiv från Justitiedepartementet. Dessutom har den angivna tiden inte ökat i riktigt samma takt som direktivens längd och antal specifika instruktioner. Avseende studiens andra frågeställning kan det därmed konstateras att regeringens kontroll via kommittédirektiv ökat på vissa sätt och minskat på vissa sätt, men att kontrollen har ökat mer än den minskat.

Avseende den tredje frågeställningen finns det ingen tydlig gemensam brytpunkt för förändringen av kontroll. Däremot har de indikatorer som visar en ökad kontroll olika brytpunkter efter millennieskiftet. Detta går i linje med teorin om re-centralisering, som menar att de stater som genomgår re-centralisering börjar göra detta efter millennieskiftet. Alltså skulle utvecklingen av ökad kontroll kunna ha skett stegvis, med olika typer av kontroll som börjar användas mer frekvent vid olika tidpunkter.

Sedan millennieskiftet ges uppdragen nästan uteslutande till särskilda utredare, vilket Dahlström, Lundberg och Pronin (2021) tidigare funnit. Detta i kombination med indikatorernas resultat innebär att regeringens användning av utredningsväsendet inte längre innefattar en blandning av frågor och typer av kommittéer med en variation hos uppdragens omfattning. Användningen har i stället skiftat till ambitiösa enmansutredningar med en betydligt större mängd uppgifter och tekniska detaljer.

Detta skifte kan innebära att regeringar idag använder utredningskommittéer på ett *substanterande* vis, alltså att de använder utredningar för att legitimera förutbestämda policypositioner (Boswell, 2008). På 90-talet var representationen i kommittéerna bredare, och som denna studie visat var direktiven mindre omfattande både gällande längd och antal instruktioner. Utredningarnas syfte var i större utsträckning att deliberera över policyförslag och skapa bred konsensus mellan olika partier, intresseorganisationer och andra samhällsgrupper (Dahlström et al., 2021). Efter millennieskiftet har regeringen stärkt kontrollen över kommittéerna via en smalare representation och mer omfattande direktiv. Den ökade kontrollen kan syfta till att säkerställa att arbetet genomförs enligt regeringens egna preferenser.

Att denna utveckling kommer efter millennieskiftet kan innebära att regeringen använder kontrollen över utredningsväsendet som en strategi för re-centralisering (Dahlström et al., 2011). Regeringen stärker sin makt gentemot kommittéerna i syfte att återta kontrollen över policyprocessen i en tid av ökad politisk instabilitet. Utredningarna används främst för att legitimera regeringens egna policypositioner gentemot andra, konkurrerande positioner.

Det innebär i så fall att utredningsväsendet idag främst används symboliskt. Utredningarna har inte ett instrumentellt värde vare sig i syfte att skapa konsensus så att långsiktiga reformer kan genomföras, eller ett instrumentellt värde i att skapa förutsättningslös kunskap om ett

policyområde. De policyförslag som utarbetas baserat på utredningar är då långt ifrån evidensbaserade, utan har bestämts redan innan kommittén tillsatts. Anledningen till att utredningarna ändå tillsätts är att de behövs för att legitimera svaga regeringars preferenser. Om den politiska instabiliteten i Sverige fortsätter att utvecklas kommer denna användning av utredningsväsendet att kvarstå, och eventuellt intensifieras. I värsta fall är utredningsväsendets användning då helt onödig, och regeringen har möjlighet att producera ”kunskap” som inte stämmer i ett legitimerande syfte.

Varken denna studie eller den studie som Dahlström et al (2021) genomfört kan dock säkerställa att en ökad kontroll syftar till att legitimera regeringens egna policypositioner. Detta bör därför studeras vidare. Denna studie finner dessutom blandade resultat. Kontrollen har ökat, men det är endast tydligt hos två indikatorer. Resultaten innebär framför allt att utredningarna blivit mer omfattande.

Det finns flera aspekter av denna studie som hade behövt utvecklas, men den kanske mest betydande indikatorn för att studera kontroll via kommittédirektiv är specifika instruktioner. Detta eftersom den på ett mer konkret sätt mäter hur specifika regeringen är i sin instruktion. Andra aspekter av kontroll har varit svårare att fånga, såsom indikatorn om samråd. Även om flera ord som indikerar samråd inkluderas i indikatorn kan språket gällande denna typ av kontroll ha utvecklats över tid. Direktivens längd är en trubbig indikator, eftersom fler ord helt enkelt skulle kunna innebära att uppgiften kräver mer komplex bakgrundsinformation. Det hade behövts någon mer indikator som kunde fånga detaljrikedom och snävhet hos instruktionen.

Dessutom finns det självklara svårigheter med att datapunkterna är utspridda. Det kan finnas andra trender och brytpunkter under tidsperioden som studien inte har möjlighet att fånga. Det kan exemplifieras av att resultatet för indikatorn angiven tid skiljer sig stort från de resultat som Dahlström et al (2021) presenterat. Den studien inkluderade alla år mellan 1990 och 2016. Däremot inkluderade studien inte alla utredningar under åren, så där finns en grundläggande skillnad.

Regeringens kontroll av det svenska utredningsväsendet är något som bör studeras vidare, eftersom den verkar ha förändrats i flera avseenden. Framtida studier bör framför allt vara kvalitativa. En kvalitativ genomlysning har inte gjorts sedan 1992, och för att både säkerställa

att en ökad kontroll skett och förklara vad detta skifte kan bero på behövs forskning som undersöker uppfattningar, processer och som närmare kan analysera hur kontroll manifesteras i kommittédirektiven.

Boswells (2008) teori om kunskapsanvändning kan fungera som en bra bas för framtida studier, särskilt om den kombineras med operationaliseringen av den (Hunter & Boswell, 2011). Teorin har möjlighet att fånga många aspekter av utredningsväsendet. Exempelvis har varken spridning av resultat eller regeringens upphämtning av resultat studerats någon gång i en svensk kontext, vilket kan vara intressant.

Validiteten i påståendet om att politisk destabilisering leder till ökad kontroll, alltså re-centralisering, skulle också må bra av att studeras närmare i dagens kontext. Den politiska instabiliteten kan på flera sätt påstås ha ökat i Sverige sedan teorin framställdes år 2011. Teorin om re-centralisering kan appliceras på många områden inom den statliga styrningen, och därför kan validiteten undersökas mot bakgrund av flera aspekter. Exempelvis kan det vara intressant att undersöka re-centralisering kopplat till förvaltningsmyndigheterna.

Denna studie har bidragit till en ökad kunskap om hur regeringens kontroll av det svenska utredningsväsendet förändrats. Ingen tidigare studie har fokuserat på att studera kommittédirektiven, som är ett viktigt verktyg för att styra och kontrollera kommittéerna. Det har tidigare påståtts att kommittédirektiven blivit mer kontrollerande, och denna studie utformades därför för att testa detta påstående.

Studien har visat blandade resultat, men att kontrollen ökat mer än den minskat. I kombination med tidigare forskning kan det konstateras att utredningsväsendet förändrats i flera avseenden sedan 90-talet, och att regeringen på flera sätt verkar ha stärkt sin makt gentemot kommittéerna. Studien har även utvecklat forskningsområdet genom att kombinera teorier om kunskapsanvändning som legitimerande verktyg och re-centralisering. Kombinationen har genererat ett analysverktyg för att studera kontroll som bör fortsätta utvecklas i framtida studier. Teorierna i kombination kan med fördel fortsätta användas för att undersöka hur regeringen kontrollerar kunskapsproduktionen, och hur denna kontroll kan tänkas påverkas av en ökad politisk instabilitet.

Studien kan på vissa sätt bekräfta den tidigare forskning som menat att utredningsväsendets tidigare roll som funktion för deliberativ, rationalistisk och konsensuskapande kunskapsproduktion eroderats (Lundberg, 2015; Dahlström et al, 2021). Synen på den svenska politiska traditionen kan därför behöva omvärderas, eftersom utredningsväsendets föregående roll har definierat den svenska policyprocessen (Petersson, 2016). Om rollen bytts ut mot att fungera som en institution för legitimering av regeringens förutbestämda preferenser kan policyprocessen inte längre påstås skilja sig gentemot många andra stater.

Referenslista

- Boswell, C. (2008). The political functions of expert knowledge: knowledge and legitimation in European Union immigration policy. *Journal of European Public Policy*, 15(4), 471–488. <https://doi.org/10.1080/13501760801996634>
- Boswell, C. (2009). Knowledge, Legitimation and the Politics of Risk: The Functions of Research in Public Debates on Migration. *Political Studies*, 57(1), 165–186. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2008.00729>
- Dahlström, C., Lundberg, E., & Pronin, K. (2021). No More Political Compromise? Swedish Commissions of Inquiry 1990–2016. *Scandinavian Political Studies*, 44(4), 416–440. <https://doi-org.ezproxy.ub.gu.se/10.1111/1467-9477.12205>
- Dahlström, C., Peters, B. G., Pierre, J. (2011). Steering Strategies in Western Democracies. I C. Dahlström, B. G. Peters & J. Pierre (Red.), *Steering from the Centre – Strengthening Political Control in Western Democracies* (s. 263-275). Toronto: University of Toronto Press.
- Dahlström, C & Pierre, J. (2011). Steering the Swedish State: Politicization as a Coordination Strategy. I C. Dahlström, B. G. Peters & J. Pierre (Red.), *Steering from the Centre – Strengthening Political Control in Western Democracies* (s. 193-211). Toronto: University of Toronto Press.
- Direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (1994:124). Statsrådsberedningen. <https://lagen.nu/dir/1994:124>
- Funck, E. K. & Karlsson, T. S. (2021). *Handbok för systematiska litteratur- och dokumentstudier inom samhällsvetenskapen* (Första upplagan). Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Goldfinch, S. (2007). Labor-Management Relations and Partnerships: Were They Reinvented? I B. G. Peters & J. Pierre (Red.), *Handbook of Public Administration* (1:a uppl.). SAGE Publications Ltd.
- Gunnarsson, V., Lemne, M., & Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. (1998). *Kommittéerna och bofinken : kan en kommitté se ut hur som helst?* Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- Heckscher, S. (2020). Några tankar om kommittédirektiv och utredningsarbete. *Svensk Juristtidning*, 1, 30-33. Hämtad 2025-01-09 från: <https://svjt.se/svjt/2020/30>
- Hesstvedt, S. & Christensen, J. (2021). Political and administrative control of expert groups— A mixed-methods study. *Governance (Oxford)*, 36(2), 337–357. <https://doi-org.ezproxy.ub.gu.se/10.1111/gove.12599>

- Hunter, A., & Boswell, C. (2015). Comparing the Political Functions of Independent Commissions: the Case of UK Migrant Integration Policy. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 17(1), 10–25. <https://doi.org/10.1080/13876988.2014.896117>
- Johansson, J. (1992). *Det statliga kommittéväsendet : kunskap, kontroll, konsensus*. Stockholm: Univ.
- Kommittéförordning (1998:1474). Statsrådsberedningen. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kommitteforordning-19981474_sfs-1998-1474/
- Lundberg, E. (2015). Injured but Not Yet Dead: A Bottom-Up Perspective on the Swedish Governmental Commissions. *International Journal of Public Administration*, 38(5), 346–354. <https://doi.org/10.1080/01900692.2014.938818>
- Meijer, H. (1956). *Kommittépolitik och kommittéarbete : det statliga kommittéväsendets utvecklingslinjer 1905-1954 samt nuvarande funktion och arbetsformer*. Lund: Gleerup.
- Marcusson, L. (2020). Utredare i staten. *Svensk Juristtidning*, 1, 44–50. Hämtad 2025-01-09 från: <https://svjt.se/svjt/2020/44>
- Petersson, O. (2016). 'Rational Politics: Commissions of Inquiry and the Referral System in Sweden. I J. Pierre (Red.), *The Oxford Handbook of Swedish Politics* (s. 650-662). Oxford: Oxford University Press.
- Petersson, O. (2021). *Den offentliga makten*. Lund: Studentlitteratur AB.
- Pettersson, T. (2020). "Lagberedning — från ax till limpa": Ett temahäfte efter ett symposium. *Svensk Juristtidning*, 1, 1–4. Hämtad 2025-01-09 från: <https://svjt.se/svjt/2020/1>
- Premfors, R. (2022). Att styra riket i en ny tid. I A. Ivarsson Westerberg & B. Jacobsson. (Red.), *Förvaltningen i samhället* (s. 227-237). Lund: Studentlitteratur AB.
- Rhodes, G. (1975). *Committees of Inquiry*. London: Allen and Unwin.
- Rowe, M., & McAllister, L. (2006). The Roles of Commissions of Inquiry in the Policy Process. *Public Policy and Administration*, 21(4), 99–115. <https://doi.org/10.1177/095207670602100408>
- Sundström, G. (2020). "Speaking Truth to Power" – Ett hotat ideal? *Svensk Juristtidning*, 1, 51–65. Hämtad 2025-01-09 från: <https://svjt.se/svjt/2020/51>
- Weber, R. P. (1990). *Basic content analysis* (2:a uppl.). Newbury Park: Sage.
- Weiss, C. H. (1979). The Many Meanings of Research Utilization. *Public Administration Review*, 39(5), 426–431. <https://doi.org/10.2307/3109916>

Zetterberg, K. (2011). Det statliga kommittéväsendet: En del av den svenska modellen. *Svensk juristtidning*, 8(8), 753–763. Hämtades 2025-01-09 från: <https://svjt.se/svjt/2011/753>

Appendix

A1.1: Stapeldiagram av antalet nya kommittéer/år samt det totala antalet utfärdade direktiv/år.



A1.2: Korstabell av direktiv per departement och år. Förkortningar förklaras nedan.

Arb = Arbetsmarknadsdepartementet

C = Civildepartementet

Fi = Finansdepartementet

I&J = Integrations- och jämställdhetsdepartementet

ID = Inrikesdepartementet

Infra = Infrastrukturdepartementet

Jo = Jordbruksdepartementet

Ju = Justitiedepartementet

K&N = Klimat- och näringslivsdepartementet

Komm = Kommunikationsdepartementet

Ku = Kulturdepartementet

L&I = Landsbygd- och infrastrukturdepartementet

La = Landsbyggsdepartementet

M = Miljödepartementet

M&E = Miljö- och energidepartementet

M&N = Miljö- och naturresursdepartementet

N = Näringsdepartementet

S = Socialdepartementet

SB = Statsrådsberedningen

U = Utbildningsdepartementet

U&K = Utbildnings- och kulturdepartementet

UD = Utrikesdepartementet

Departement * År Crosstabulation

Count		Departement * År Crosstabulation									Total
		1991-1992	1994-1995	1998-1999	2002-2003	2006-2007	2010-2011	2014-2015	2019-2020	2022-2023	
Departement	År										
Arb	Arb	4	17	0	0	2	8	2	4	6	43
C	C	6	9	0	0	0	0	0	0	0	15
Fi	Fi	23	17	13	12	12	11	13	11	14	126
Fö	Fö	1	6	2	5	5	3	3	1	5	31
I&J	I&J	0	0	0	0	3	0	0	0	0	3
ID	ID	0	0	2	0	0	0	0	0	0	2
Infra	Infra	0	0	0	0	0	0	0	4	1	5
Jo	Jo	4	7	2	5	3	0	0	0	0	21
Ju	Ju	9	11	14	11	17	12	14	19	27	134
K&N	K&N	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3
Komm	Komm	6	8	1	0	0	0	0	0	0	15
Ku	Ku	6	5	10	4	6	5	2	2	1	41
L&I	L&I	0	0	0	0	0	0	0	0	7	7
La	La	0	0	0	0	0	2	0	0	0	2
M	M	0	0	2	2	6	5	0	5	0	20
M&E	M&E	0	0	0	0	0	0	4	0	0	4
M&N	M&N	3	6	0	0	0	0	0	0	0	9
N	N	9	9	12	11	13	6	6	1	0	67
S	S	13	11	14	9	12	9	7	6	13	94
SB	SB	1	4	0	0	0	0	0	0	0	5
U	U	8	13	4	14	10	7	8	4	5	73
U&K	U&K	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
UD	UD	3	5	3	5	4	1	4	1	2	28
Total		96	128	79	78	94	69	63	58	84	749

A1.3: Korstabell av direktiv per kommitté och år. Förkortningar förklaras nedan.

K = Kommitté, alltså flermansutredning.

Övrigt = Övriga kommittétyper som inte kunnat sorteras under de vanligaste kommittétyperna.

PK = Parlamentarisk kommitté, alltså en flermansutredning med representation från riksdagspartierna.

SU = Särskild utredare, alltså enmansutredning.

År * Kommitté Crosstabulation

Count

År		Kommitté				Total
		K	Övrigt	PK	SU	
1991-1992		29	1	6	60	96
1994-1995		28	5	15	80	128
1998-1999		10	4	11	54	79
2002-2003		3	3	5	67	78
2006-2007		6	2	2	84	94
2010-2011		6	2	1	60	69
2014-2015		6	1	3	53	63
2019-2020		0	0	3	55	58
2022-2023		4	0	5	75	84
Total		92	18	51	588	749

A1.4: Korstabell av antal direktiv per fråga och år. Förkortningar förklaras nedan.

EU = EU-fråga

Lag = Lagteknisk fråga

Org = Organisationsfråga

Sak = Sakfråga

År * Fråga Crosstabulation

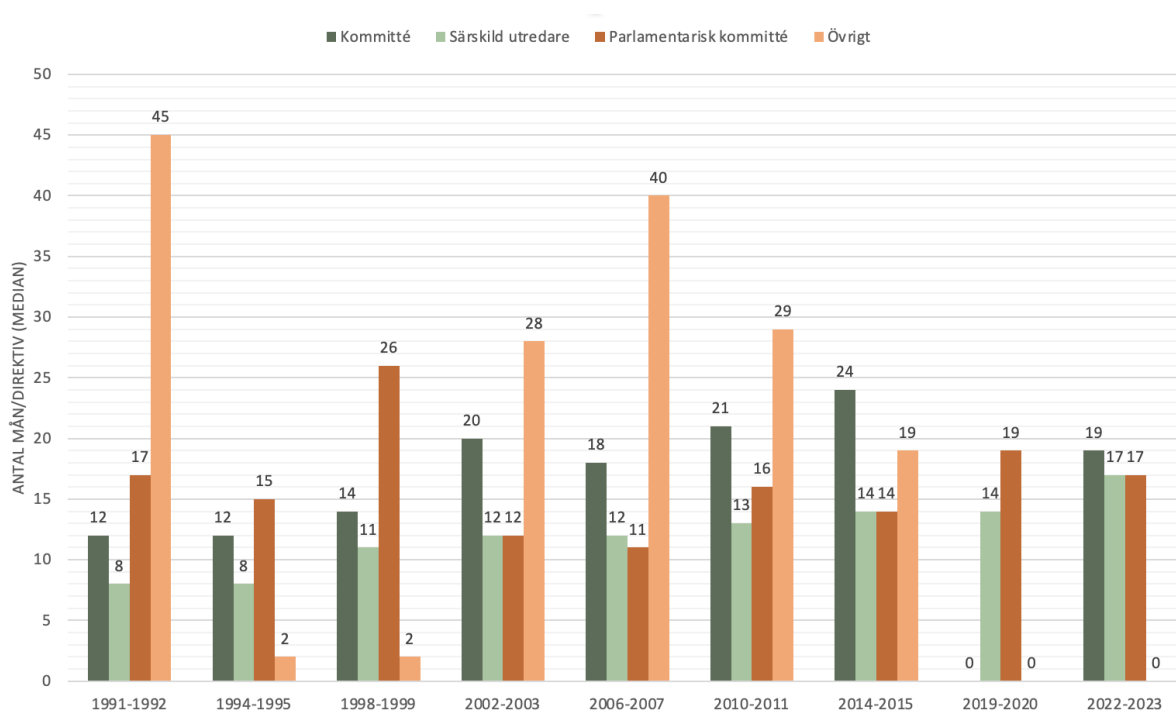
Count

År		Fråga				Total
		EU	Lag	Org	Sak	
1991-1992		3	18	21	54	96
1994-1995		14	23	17	74	128
1998-1999		3	19	15	42	79
2002-2003		5	15	16	42	78
2006-2007		1	28	15	50	94
2010-2011		5	17	4	43	69
2014-2015		7	12	2	42	63
2019-2020		10	21	1	26	58
2022-2023		7	29	3	45	84
Total		55	182	94	418	749

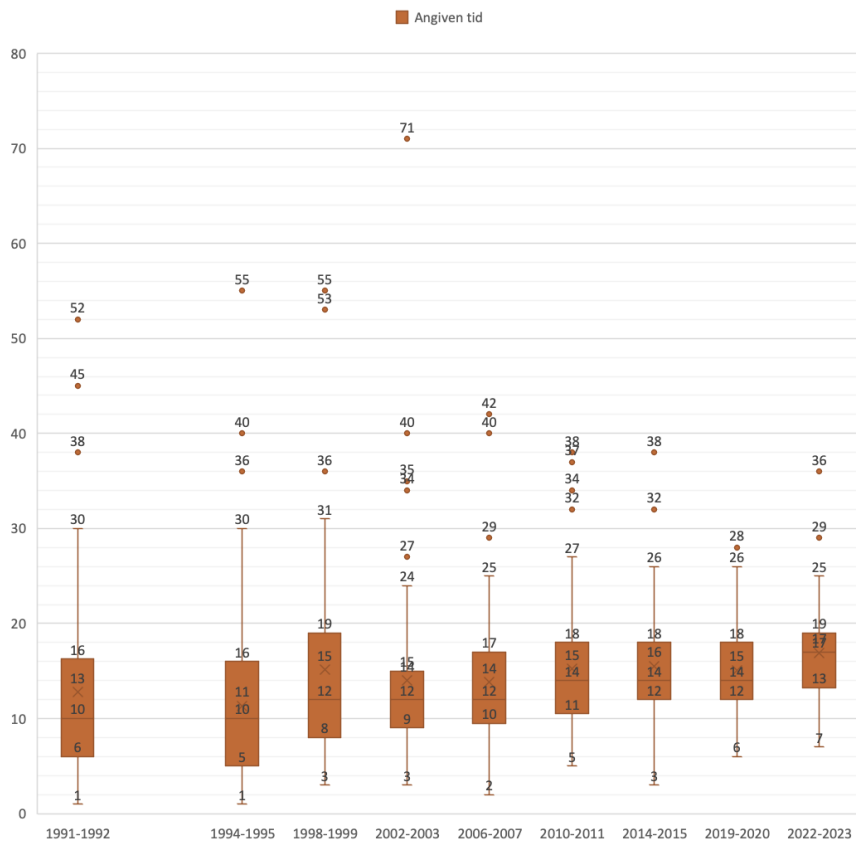
A2.1: Tabell av genomsnittlig angiven tid i antal månader per direktiv och år.

Report			
Tid			
År	Mean	Median	N
1991-1992	12.76	10.00	86
1994-1995	11.26	10.00	127
1998-1999	15.14	12.00	79
2002-2003	14.00	12.00	76
2006-2007	13.81	12.00	93
2010-2011	15.20	14.00	69
2014-2015	15.54	14.00	61
2019-2020	15.10	14.00	58
2022-2023	16.61	17.00	84
Total	14.11	13.00	733

A2.2: Stapeldiagram av genomsnittlig angiven tid i antal månader per direktiv, år och typ av kommitté.



A2.3: Lådagram av angiven tid i antal månader per direktiv och år.

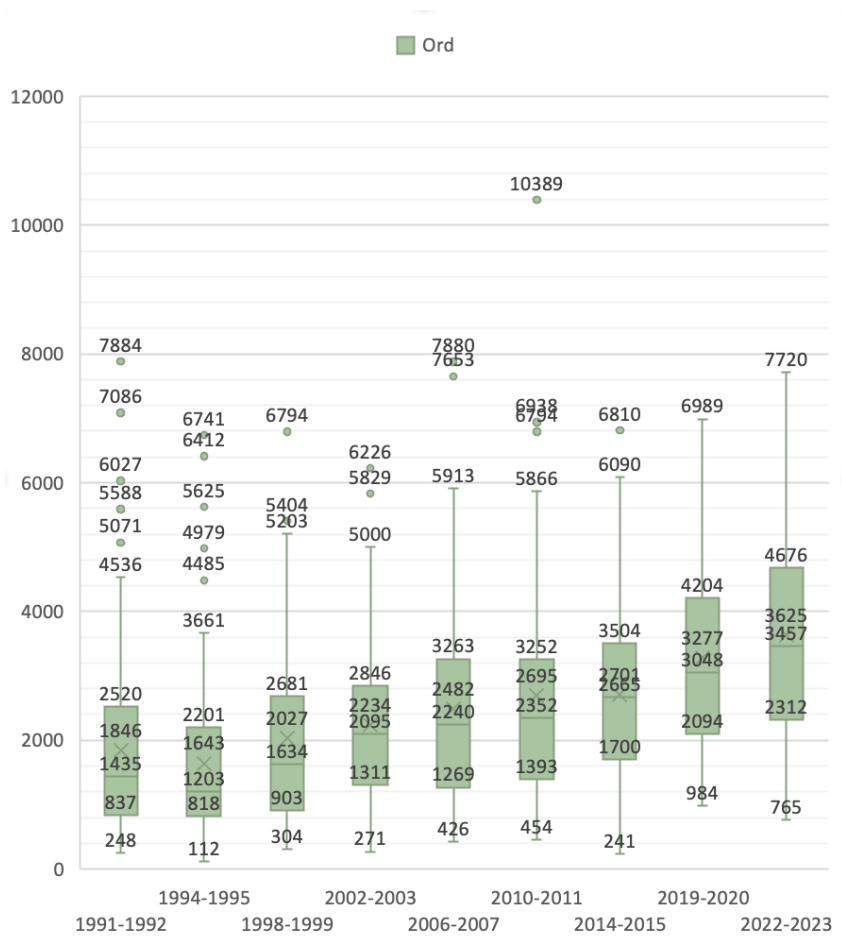


A3.1: Tabell av det genomsnittliga antalet ord per direktiv och år.

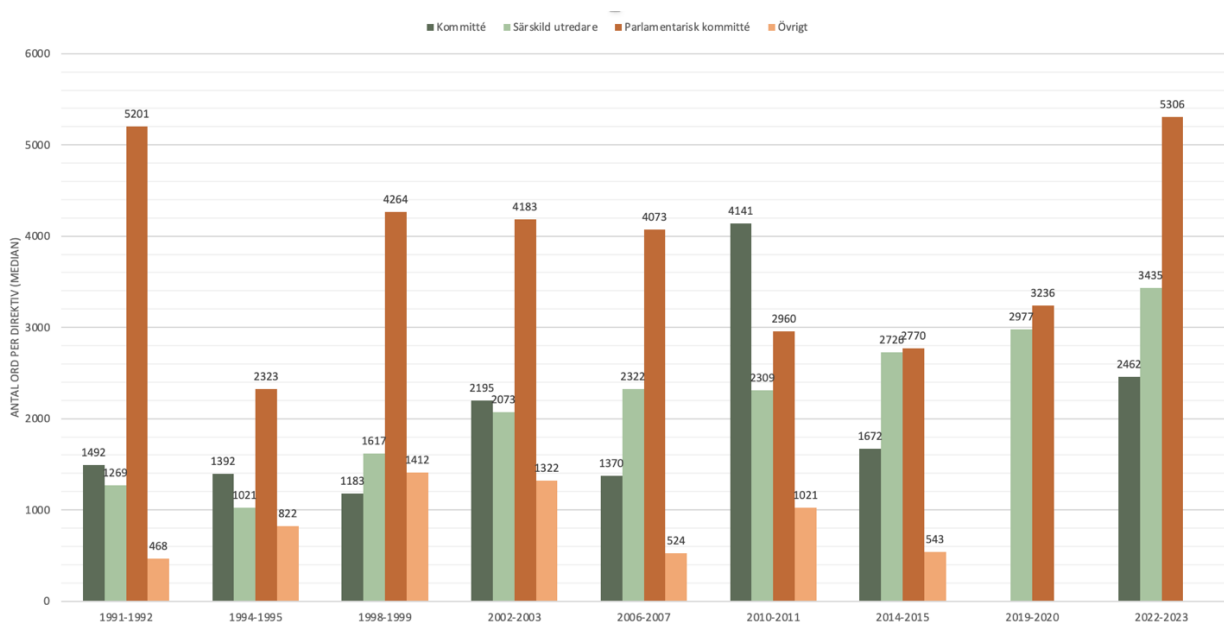
Report

Ord			
År	Mean	Median	N
1991-1992	1845.82	1434.50	96
1994-1995	1642.88	1202.50	128
1998-1999	2027.19	1634.00	79
2002-2003	2233.60	2095.00	78
2006-2007	2482.38	2239.50	94
2010-2011	2695.13	2352.00	69
2014-2015	2700.97	2665.00	63
2019-2020	3277.10	3048.00	58
2022-2023	3625.01	3457.00	84
Total	2411.08	2113.00	749

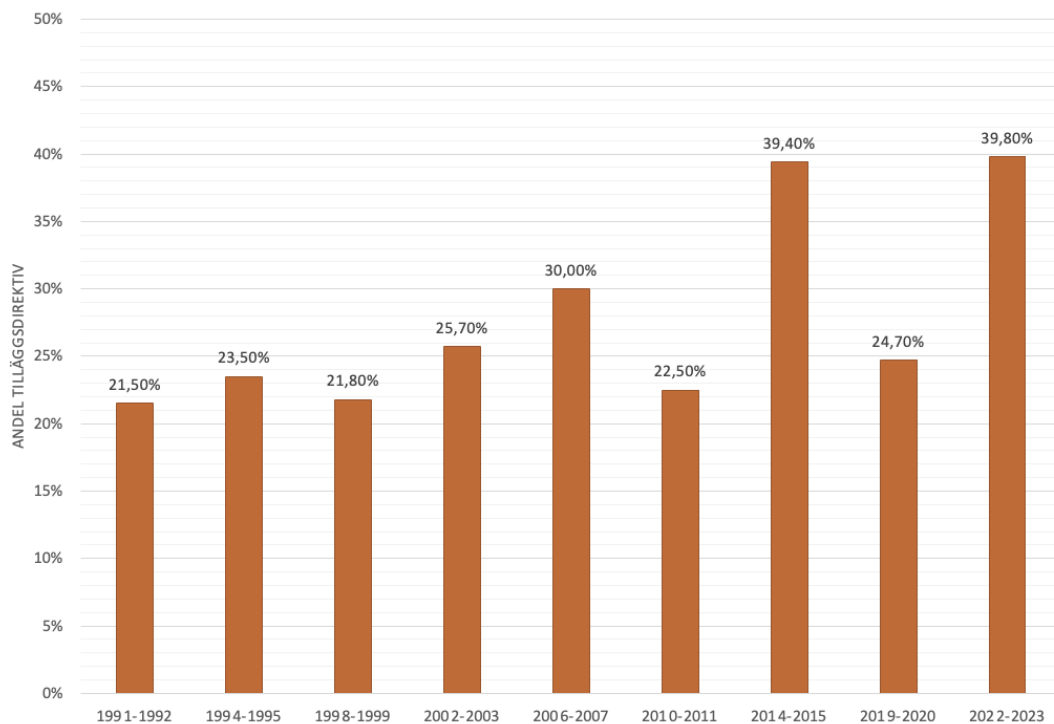
A3.2: Lådagram av antal ord per direktiv och år.



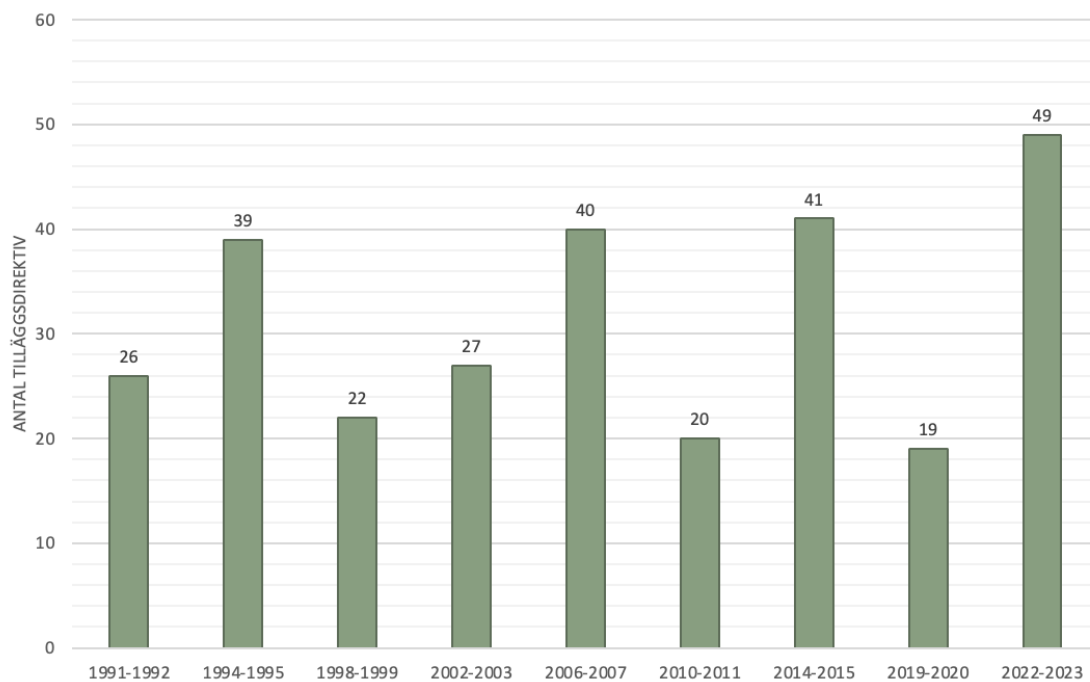
A3.3: Stapeldiagram av det genomsnittliga antalet ord per direktiv, år och typ av kommitté.



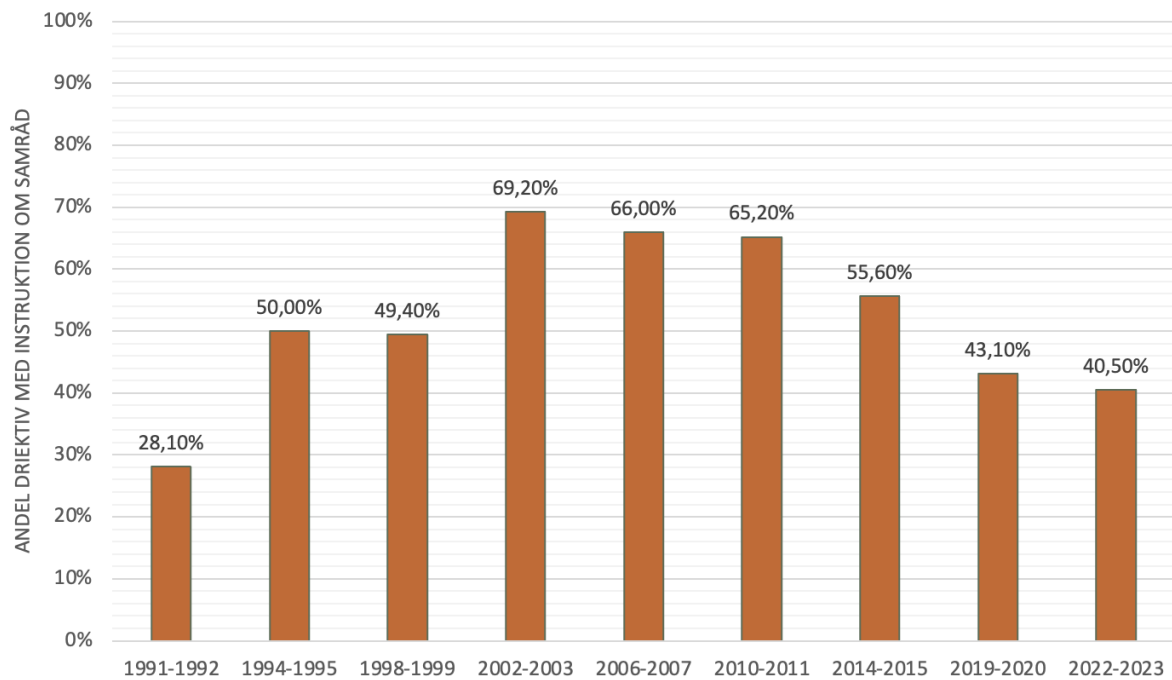
A4.1: Stapeldiagram av andelen tilläggsdirektiv av den totala mängden direktiv per år, exklusive de direktiv som endast innebär en förlängning av utredningstiden.



A4.2: Stapeldiagram av antalet tilläggsdirektiv per år, exklusive de direktiv som endast innebär en förlängning av utredningstiden.



A5: Stapeldiagram av andel direktiv som innehåller instruktion om samråd av den totala mängden direktiv per år, exklusive tilläggsdirektiv.

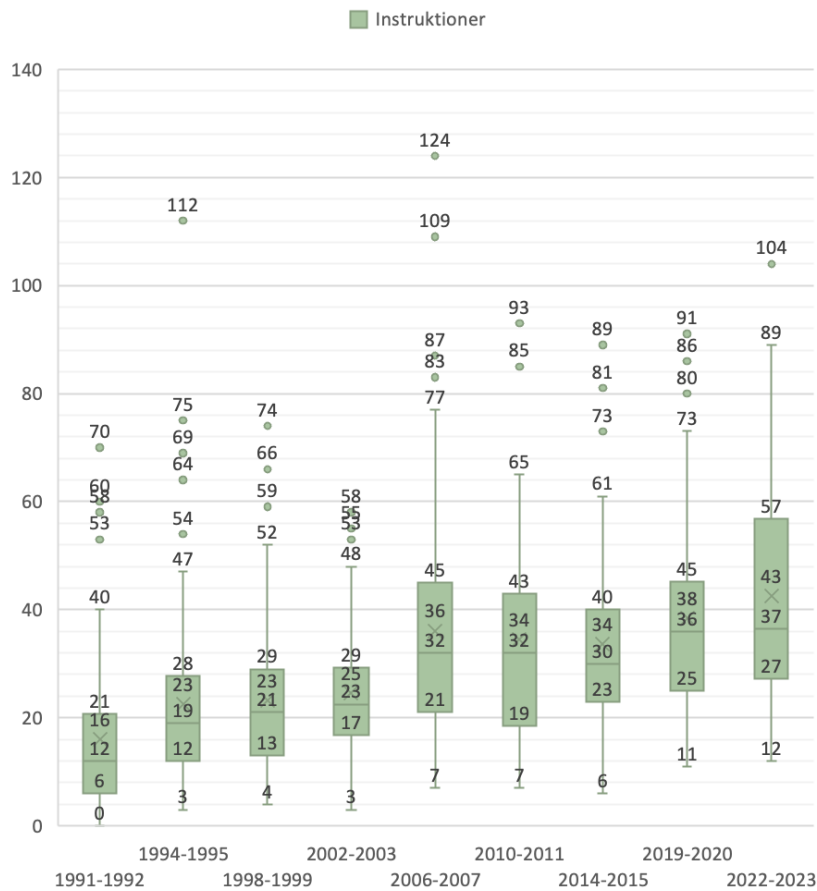


A6.1: Tabell av det genomsnittliga antalet instruktioner per direktiv och år.

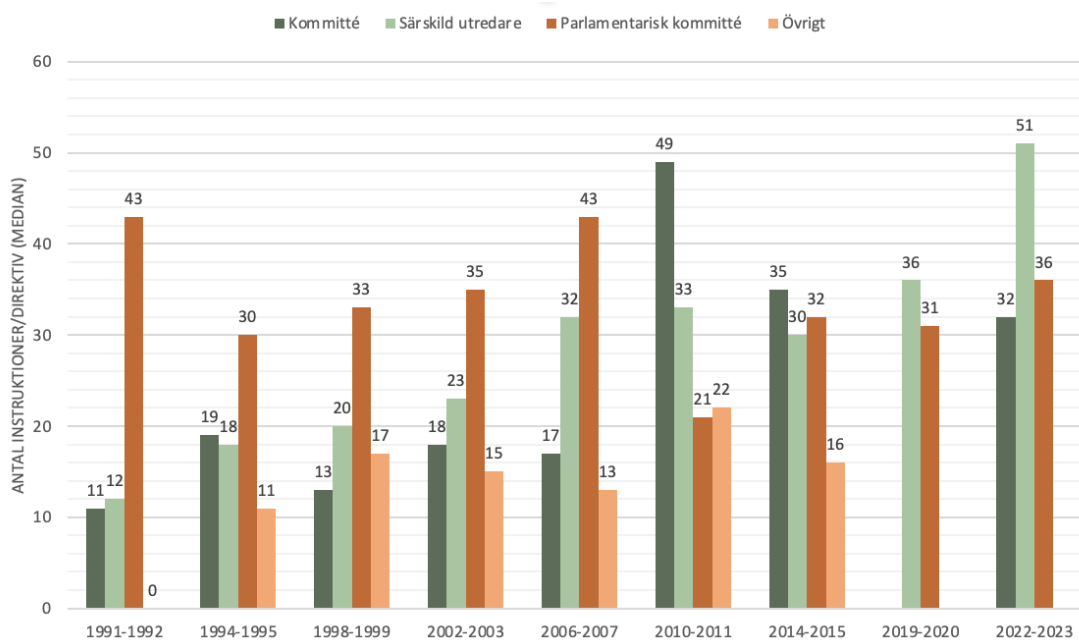
Report

Instruktioner			
År	Mean	Median	N
1991-1992	15.95	12.00	96
1994-1995	22.56	19.00	128
1998-1999	23.18	21.00	79
2002-2003	24.55	22.50	78
2006-2007	36.11	32.00	94
2010-2011	34.48	32.00	69
2014-2015	33.57	30.00	63
2019-2020	38.34	36.00	58
2022-2023	42.56	36.50	84
Total	29.17	25.00	749

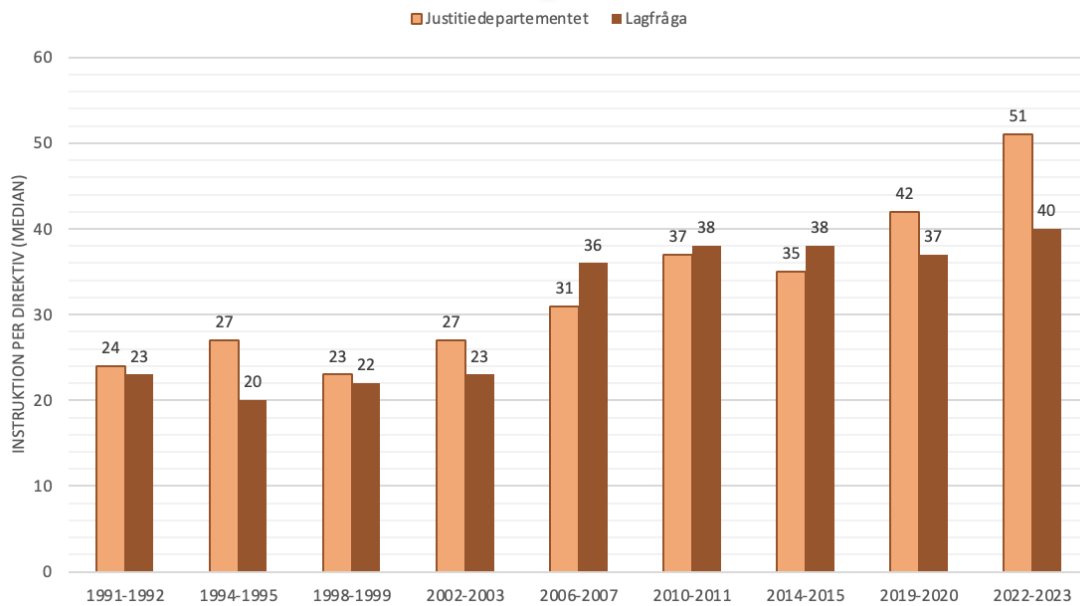
A6.2: Lådagram av antalet instruktioner per direktiv och år.



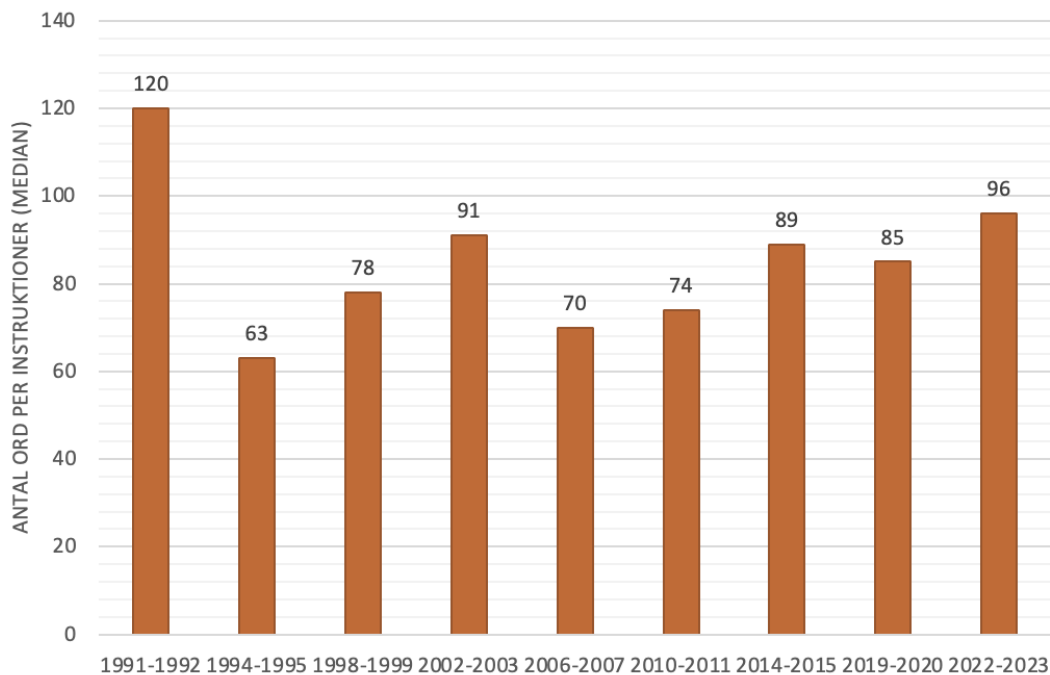
A6.3: Stapeldiagram av det genomsnittliga antalet instruktioner per direktiv, år och typ av kommitté.



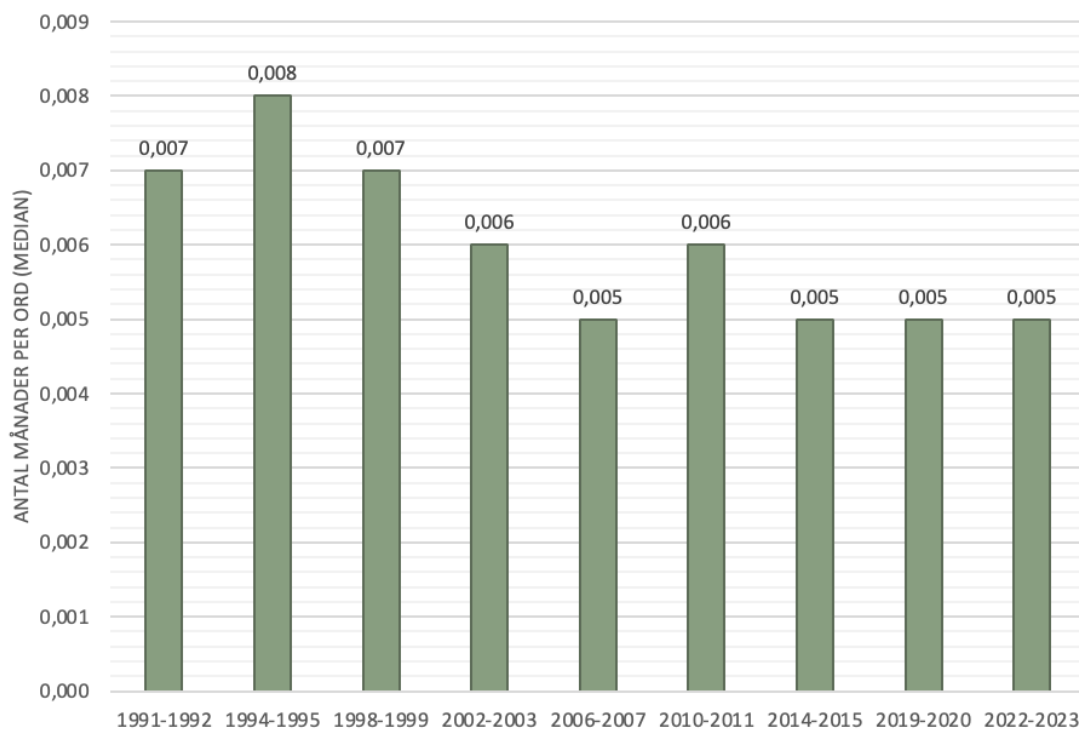
A6.4: Stapeldiagram av det genomsnittliga antalet instruktioner per direktiv som utfärdats av Justitiedepartementet (ljusare staplar) respektive angår en lagteknisk fråga (mörkare staplar).



A7.1: Stapeldiagram av medianen för antal ord per direktiv och år genom medianen för antal instruktioner per direktiv och år (*median av antal ord/median av antal instruktioner*).



A7.2: Stapeldiagram av medianen för angiven tid i antal månader per år genom medianen för antal ord per år (*median av angiven tid/median av antal ord*).



A7.3: Stapeldiagram av medianen för angiven tid i antal månader per direktiv och år genom medianen för antal instruktioner per direktiv och år (*median av angiven tid/median av antal instruktioner*).

