



HÖGSKOLAN
I HALMSTAD

Statsvetenskap (61-90), 30 hp

KANDIDATUPPSATS



Kunskap, kontroll och konsensus?

Den statliga utredningens roll i policyprocessen
fram till en ny jämställdhetsmyndighet

Lisa Nilsson

Statsvetenskap 15 hp

Halmstad 2017-09-30

Sammanfattning

Användandet av statliga utredningar är så pass utbrett i svensk politik att det saknas internationell motsvarighet. Kommittéväsendet kan enligt tidigare forskning vara ett verktyg för att generera kunskap, skapa kontroll och/eller ett verktyg för regeringen att skapa konsensus i politiska debatter.

Utifrån teorier om policyprocessen och kommittéväsendets roll utifrån aspekterna kunskap, kontroll och konsensus har denna uppsats som syfte att bidra med ytterligare kunskap om policyutformning i svensk politik med huvudfokus på kommittéväsendets roll. Det fall som studeras är Jämställdhetsutredningen och dess förslag om att inrätta en jämställdhetsmyndighet vilket ämnar vara ett representativt fall för enmansutredningar.

Genom en kvalitativ textanalys av främst offentliga dokument blir resultatet av uppsatsens undersökning att utredningen haft som syfte att producera ny kunskap och har till viss grad kontrollerats av regeringen. Utredningen verkar däremot inte haft som syfte att skapa konsensus i debatten.

Innehållsförteckning

1	Inledning	4
1.1	Problemformulering.....	4
1.2	Syfte och frågeställning	5
1.3	Disposition.....	6
2	Tidigare forskning.....	7
2.1	Tidigare forskning om det statliga kommittéväsendet	7
2.2	Regeringens användande av kommittéer och utredningar.....	8
2.3	Kommittéernas utformning och direktiv	9
3	Teoretiska utgångspunkter.....	11
3.1	Policyprocessen	11
3.2	Johanssons teori.....	12
3.2.1	Kunskap.....	12
3.2.2	Kontroll	13
3.2.3	Konsensus.....	15
4	Metod och material	18
4.1	Avgränsningar	18
4.2	Metod.....	18
4.2.1	Kvalitativ textanalys.....	19
4.3	Material.....	21
5	Resultat och analys.....	22
5.1	Översikt aktuell policyprocess.....	22
5.2	Initieringen.....	24
5.3	Jämställdhetsutredningen och beredningen	26
5.3.1	Jämställdhetsutredningens utformning.....	26
5.3.2	Kunskap.....	27
5.3.3	Kontroll	28
5.3.4	Konsensus.....	30
5.4	Beslutet	31
6	Avslutning	35

6.1	Slutsatser.....	35
6.2	Diskussion	36
7	Referenser	37
7.1	Forskningsmaterial	37
7.2	Litteratur	38
	Bilaga 1 – samtliga motioner till Skr. 2016/17:10.....	i

Figurförteckning

Figur 1.	Policyprocessen modell	11
Figur 2.	Analysschema Kunskap.....	13
Figur 3.	Analysschema Kontroll	15
Figur 4.	Analysschema Konsensus, konflikttyper.....	17
Figur 5.	Modell av policyprocessen med aktuella stadier markerade	19
Figur 6.	Kunskapsaspekten i Jämställdhetsutredningen.....	28
Figur 7.	Kontrollaspekten i Jämställdhetsutredningen	30

Tabellförteckning

Tabell 1.	Policyprocessen: En ny jämställdhetsmyndighet	23
Tabell 2.	Debattartiklar jämställdhetsmyndighet publicerade före oktober 2015	25
Tabell 3.	Deltagare Jämställdhetsutredningen	26
Tabell 4.	Resultat av votering i riksdagen om "Övrig styrning och organisation av jämställdhetspolitiken"	32

1 Inledning

Regeringen Löfven beslutade i december 2016 att det ska inrättas en jämställdhetsmyndighet, ”en ny myndighet för uppföljning, analys, samordning och stöd på jämställdhetspolitikens område” (Dir. 2016:108). Beslutet om en ny jämställdhetsmyndighet röstades därefter också igenom i riksdagen (Riksdagen 1). I regeringens direktiv beskrivs bakgrunden till beslutet. Regeringen Reinfeldt gav under 2014 en utredare uppdraget att bland annat följa upp och bedöma effektivitet och måluppfyllelse i jämställdhetspolitikens genomförande vilket ledde till bildandet av *Jämställdhetsutredningen* (U 2014:06). Utredningen resulterade i ett ”betänkande” med titeln *Mål och myndighet – en effektiv styrning av jämställdhetspolitiken* (SOU 2015:86) som överlämnades till regeringen. Betänkandet beskriver hur ett strategiskt och långsiktigt jämställdhetsarbete hindras av frånvaron av en permanent förvaltningsstruktur på det jämställdhetspolitiska området. Slutsatsen i betänkandet är att det krävs en permanent struktur på nationell nivå för att regeringen ska kunna säkerställa genomförandet av politiska prioriteringar kopplade till jämställdhet.

I ett pressmeddelande från regeringen från december 2016 återfinns följande stycke:

”Regeringens avsikt att inrätta en jämställdhetsmyndighet angavs i budgetpropositionen för 2017, som bygger på en överenskommelse med Vänsterpartiet. Även Vänsterpartiet har varit angeläget om att inrätta en jämställdhetsmyndighet” (Regeringen 2).

Ovan stycke anses öppna upp för frågor om på vilka grunder regeringens beslut om en ny jämställdhetsmyndighet bygger och framförallt vilken roll Jämställdhetsutredningen haft i tillhörande policyprocess.

1.1 Problemformulering

”I inget annat land, möjligen med undantag för Finland, finner man att en så stor del av förarbetet till regeringens förslag sker i former utanför regeringens egentliga organisation” (Johansson 1992, s. 3).

Sverige har en lång tradition av att använda sig av statliga utredningar som underlag till politiska beslut. Detta fenomen i svensk politik går tillbaka historiskt ända till 1600-talet och dess funktion och syfte är i mångt och mycket densamma än idag (Johansson 1992, s. 3f).

Jan Johansson skrev 1992 sin doktorsavhandling om det statliga kommittéväsendet. I sin avhandling genomförde han bland annat fallstudier av utvalda kommittéer inom områdena

försvar, studiemedel och tandvård samt en kvantitativ studie av samtliga kommittéer åren 1955-1989. Johansson tog med hjälp av tidigare forskning fram tre teoretiska aspekter av kommittéväsendet som han kallade *kunskap, kontroll och konsensus* vilka förklaras vidare i kommande teorikapitel. Johansson studerade i sina fallstudier främst flermanskommittéer vilket gjorde att enmanskommittéer, bestående av endast en särskild utredare, fick mindre uppmärksamhet. Han skriver dock att man ändå inte bör förbigå enmanskommittéer då dessa utgör en stor del av alla kommittéer som tillsätts (ibid., s. 53). De statliga utredningarna, framförallt dess syfte och kvalitet, har också granskats och ifrågasatts i flertalet rapporter (Gunnarsson & Lemne 1998; Regeringskansliet 2003; Regeringskansliet 2005). Gunnarsson & Lemne menar att kommittéväsendets roll, främst som konsensusskapande organ, på senare år har förändrats i takt med att andelen enmansutredningar ökat och medverkandet från riksdagspartierna och intresseorganisationer därmed minskat (1998, s. 13). Detta faktum talar för att just enmansutredningar behöver undersökas ytterligare för att ge en bättre bild av kommittéväsendets roll i dagens politik.

Förutom att ligga i topp gällande användandet av statliga utredningar är Sverige också ett av de länder i världen som anses ha kommit längst i sitt arbete för jämställdhet mellan könen. Enligt FN:s *Gender Inequality Index* rankades Sverige utifrån statistik från år 2015 som det fjärde bästa landet i världen när det kom till jämställdhet mellan könen (UNDP 2016, s. 214). Vår nuvarande regering (2017) kallar sig själva för ”världens första feministiska regering” (Regeringen 1) vilket onekligen talar för att jämställdhet är ett högt prioriterat och aktuellt politiskt område.

Enmanskommittén Jämställdhetsutredningen befinner sig alltså inom ett politiskt område – jämställdhet – som har en stark och tydlig plats i svensk politik. Utifrån detta väljs den ut som ett representativt och högaktuellt fall av en enmanskommitté för att kunna analysera och jämföra dess roll i fråga om kunskap, kontroll och konsensus med Johanssons resultat vilket främst rörde flermanskommittéer.

1.2 Syfte och frågeställning

Utifrån problemformuleringen ovan är syftet med denna uppsats att bidra med kunskap om policyutformning i svensk politik med fokus på kommittéväsendets roll. Forskningsfrågan som ämnar besvaras är följande:

- Vilken roll spelade Jämställdhetsutredningen i policyprocessen fram till en ny jämställdhetsmyndighet utifrån aspekterna kunskap, kontroll och konsensus?

Frågeställningen ska besvaras utifrån tidigare forskning och Johanssons teori om kommittéväsendets aspekter kunskap, kontroll och konsensus. För att bäst kunna besvara forskningsfrågan och placera in den i ett större sammanhang kommer även aktörer och argument i processens initiering samt beslutsstadiet att undersökas och presenteras. Detta för att ge en helhetsbild av policyutformningen samt bättre förstå utredningens roll.

1.3 Disposition

Uppsatsens inledande kapitel syftar till att ge läsaren en tydlig bild över problemet som ska undersökas och mer specifikt vilken forskningsfråga som ämnas besvaras. Därefter följer ett kapitel som beskriver relevant tidigare forskning på området. Detta för att läsaren ska få en överblick av vad tidigare forskning kommit fram till och vilket vetenskapligt sammanhang uppsatsen kan placeras in i och ämnar bidra till. I efterföljande teoriavsnitt redovisas uppsatsens teoretiska utgångspunkter, Policyprocessen samt Johanssons teori om kunskap, kontroll och konsensus. Hur uppsatsens undersökning sedan ska genomföras beskrivs i kapitlet om metod och material. Här beskrivs valet av metod och vilka metodologiska överväganden som gjorts samt vilket material, det vill säga vilken empiri, som ska undersökas och analyseras. I kapitel 5 redovisas och analyseras undersökningens resultat. I uppsatsens avslutande kapitel sammanfattas och diskuteras undersökningens resultat och slutsatser redovisas.

2 Tidigare forskning

I detta kapitel redovisas en översikt av den tidigare forskning som bedöms relevant för uppsatsens ämne och forskningsfråga. Forskningsöversikten har inte ambitionen att vara heltäckande utan ska visa den forskning som har starkast koppling till ämnet. Då det statliga kommitté- och utredningsväsendet, som tidigare nämnts, är en typisk svensk företeelse innehåller forskningsöversikten inte någon forskning som rör andra länder.

Utifrån nyare forskning och diskurs har observationen gjort att termen *kommittéväsende* ibland i senare diskurs ersatts av *utredningsväsende* eller att de båda begreppen blandas och används om varannat. Dessa båda begrepp bedöms dock beskriva samma sak. På hemsidan för statens offentliga utredningar används begreppet *kommitté* om den grupp som får i uppdrag att genomföra en *utredning* (Statens offentliga utredningar 1). En utredning är med andra ord resultatet av kommitténs arbete.

2.1 Tidigare forskning om det statliga kommittéväsendet

Kent Zetterberg, professor i historia vid Försvarshögskolan, skriver i Svensk Juristtidning 2011 om det statliga kommittéväsendet och dess roll i den svenska modellen. Han beskriver att det statliga kommittéväsendet ända sedan 1600-talet har utgjort ett viktigt inslag i svensk politik och att det idag ”är en väl etablerad del av regeringens och statsmakternas beredningsarbete, som kan användas flexibelt och med skiftande motiv och motiveringar” (Zetterberg 2011). Zetterbergs artikel bedöms relevant då den ger en tydlig övergripande bild av kommittéväsendets roll i svensk politik, främst historiskt sett men också hur exempelvis hur olika parlamentariska lägen har påverkat användandet av kommittéer.

Jan Johansson skrev 1992 sin doktorsavhandling i statsvetenskap vid Stockholms universitet om just det statliga kommittéväsendet. Förutom att vara en fortsättning på tidigare forskning har Johanssons avhandling som syfte att ”identifiera och beskriva vissa förändringar inom kommittéväsendet under undersökningsperioden 1955-1989” (Johansson 1992, s. 43). Johansson har utifrån tidigare forskning tagit fram tre olika aspekter av kommittéväsendets roll: kunskap, kontroll och konsensus. Det är utifrån dessa tre aspekter han utgår i sin analys. De tre aspekterna kommer även att vara en teoretisk utgångspunkt för denna uppsats varför de presenteras och förklaras närmare i kommande teorikapitel. Syftet med Johanssons avhandling är dessutom att generera hypoteser om de tre aspekterna, både utifrån fallstudier (ibid., s. 44).

Johansson har dels, i generaliserande syfte för att kunna identifiera förändringar, använt sig av en kvantitativ metod i form av genomgång av samtliga kommittéer under perioden 1955-1989, sammanlagt över 2200 kommittéer. För att generera hypoteser har Johansson dessutom genomfört fallstudier och det är dessa fallstudier som är mest intressanta för denna uppsats då de är mer djupgående än den kvantitativa delen och vars resultat ska prövas och jämföras med denna uppsats resultat. Johanssons fall består av utvalda kommittéer inom tre politiska områden: försvar, studiemedel samt tandvård (ibid., s. 45). I fallstudierna har Johansson i huvudsak använt sig av två olika slags källor, det skriftliga material som kommittéer lämnar efter sig samt intervjuer med ”det stora flertalet av de deltagande i kommittéerna och andra som på olika sätt varit involverade i kommittéernas arbete” (ibid., s. 51f). Utifrån sina fallstudier försöker Johansson som sagt finna generella drag och hypoteser. Han finner att det går att identifiera vissa generella drag gällande aspekterna kunskap, kontroll och konsensus (ibid., s. 220). Dessa generella drag och hypoteser presenteras i kommande teorikapitel. Johanssons fallstudier rörde som sagt främst flermanskommittéer vilket öppnar upp för frågan om hans generella hypoteser även stämmer in på enmanskommittéer.

Erik Amnå, professor i statskunskap och verksam vid Örebro Universitet, har skrivit en artikel i Statsvetenskaplig tidskrift om kommittéväsendet med fokus på statsvetarnas roll i det hela. Amnås artikel fokuserar på kommittéväsendets kunskapsgenererande syfte vilket bedöms relevant för denna uppsats då en av Johanssons tre aspekter är just kunskap.

Viviann Gunnarsson och Marja Lemne har skrivit en ESO-rapport (Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi) vars främsta fokus är att redovisa, analysera och ifrågasätta kvaliteten på utredningsbetänkandena. Det som är intressant för denna uppsats i deras rapport handlar om kommittéernas sammansättning samt skillnaderna mellan flermans- och enmanskommittéer.

2.2 Regeringens användande av kommittéer och utredningar

Kommittéväsendet beskrivs av Zetterberg som ett för regeringen viktigt instrument som kan användas för samverkan och kompromisser. Anledningen till att kommittéväsendet har så stort utrymme i svensk politik menar Zetterberg beror på Sveriges förhållandevisa små ministerier/statsdepartement i kombination med stora självständiga myndigheter och ämbetsverk. Detta leder till att kontinuerligt behov av beredningsarbete hos regeringen vid exempelvis reformer, ny lagstiftning och administrativa förändringar (Zetterberg 2011). Också

Amnå menar att kommittéväsandets roll i svensk politik är en följd av ett relativt litet regeringskansli jämfört med internationella motsvarigheter (Amnå 2010).

Den svenska traditionen är enligt Zetterberg sedan länge att arbeta med parlamentariskt sammansatta utredningar för att ta hänsyn till riksdagen. Syftet med detta kan t.ex. vara att nå samförstånd i en fråga redan på beredningsstadiet alternativt klargöra vilka skiljelinjer som finns mellan olika partier. I andra fall har media och samhällsdebatten tvingat regeringen till snabba förslag och beslut i heta frågor vilket skett via snabbutredningar eller att redan påbörjade utredningar snabbt fått övergå i en annan (Zetterberg 2011). Behovet av parlamentariska utredningar har enligt Zetterberg tidvis ökat till följd av perioder av minoritetsregeringar. Syftet med dessa har då, som tidigare nämnt, varit att underlätta för parlamentariska kompromisser.

2.3 Kommittéernas utformning och direktiv

Den tidigare forskningen beskriver olika uppbyggnad av kommittéerna. I början av 1900-talet började man med enmansutredningar vilket sedan blev allt mer vanligt på 1960-talet till följd av stora samhällsförändringar då enmansutredningar gav bättre förutsättningar att arbeta snabbt inom väl avgränsade områden (Zetterberg 2011). En utredning kan idag bestå av en person eller flera, med eller utan representation från riksdagspartierna (Amnå 2010).

En tradition är, som tidigare nämnt, att arbeta med parlamentariskt sammansatta utredningar för att ta hänsyn till riksdagen (Zetterberg 2011). Denna politiska tradition har dock varit nedåtgående på senare år och enmanskommittéer med särskilda utredare har blivit allt vanligare (Gunnarsson & Lemne 1998; Zetterberg 2011). Enligt Gunnarsson & Lemne nära fördubblades antalet kommittéer med enskilda utredare mellan åren 1988 och 1997 medan antalet parlamentariska kommittéer minskade (1998, s. 39). Gunnarsson & Lemne menar att detta påverkar kommittéväsandets roll som förhandlare och kompromisslösare negativt. Detta talar för att enmansutredningar blivit ännu mer relevanta att studera sedan Johanssons avhandling 1992. Gunnarsson & Lemne har också studerat vem som väljs till enskild utredare eller kommittéordförande. Deras studie visar att statstjänsteman, t.ex. generaldirektörer, landshövdingar, avdelningschefer m.fl. under samtliga år var den största gruppen i sammanställningen över särskilda utredare och kommittéordförande.

Amnå (2010) menar att statsvetarnas förutsättningar att ”spela en professionell, oberoende roll i kommittéväsandet förefaller ha reducerats under decennier. Exempelvis är ett mindre antal utredningar än förr forskarledda”. Förekomsten av universitetsforskare i offentliga utredningar

har generellt sett minskat vilket har begränsat möjligheterna för forskare att utveckla ny kunskap inom ramen av offentliga utredningar.

Direktiv är regeringens verktyg att styra form, tid och innehåll i en kommittés utredning. Formen på regeringens direktiv till kommittéerna kan vara antingen öppna eller målinriktade. Relativt öppna direktiv är vanligast i parlamentariska utredningar, det vill säga utredningar där flera riksdagspartier är representerade. Vid regeringsskifte är det vanligt att lägga tilläggsdirektiv till en utredning för att på så sätt skynda på alternativt sakta ner en utredning (Zetterberg 2011). Johansson beskriver hur styrningen av kommittéerna från regeringens sida varierat genom åren, exempelvis ifråga om ordförande och ledamöter i kommittéerna rekryterades internt från förvaltningen eller externt. Ju större intern rekrytering desto hårdare styrning menar Johansson (1992). I nästa kapitel redogörs det mer ingående för hur direktiv och styrning påverkar kommittéväsendet utifrån Johansson teori.

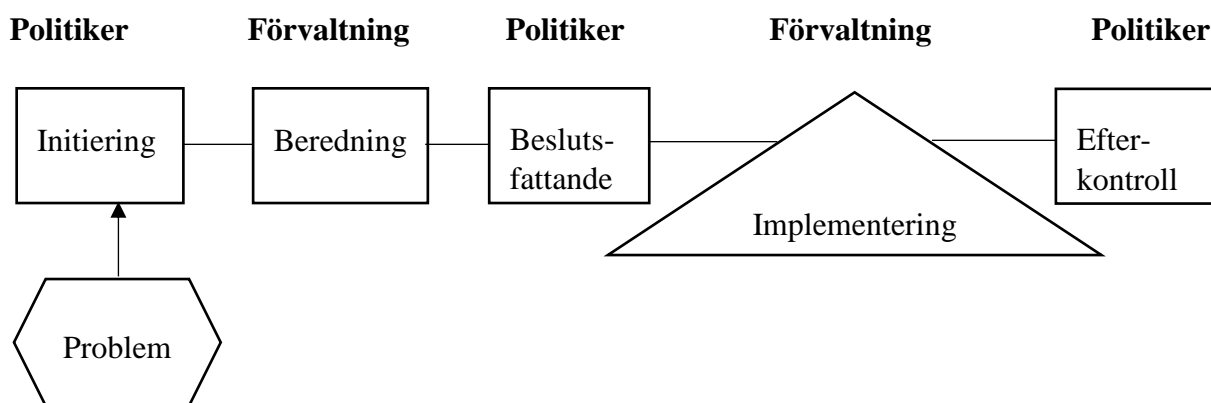
3 Teoretiska utgångspunkter

3.1 Policyprocessen

Förutom Johanssons teori som är direkt kopplad till uppsatsämnet utgår denna studie, med tillhörande forskningsfrågor och övriga delar, även ifrån att politiska beslut växer fram i en mer eller mindre ordnad process. Det vill säga en *policyprocess*. En policyprocess kan definieras som processen kopplad till framväxten av en handlingslinje eller beslut, exempelvis (och i detta fall) hos en regering (Hill 2007, s. 14f).

För att kartlägga och framförallt förstå den ofta komplexa och invecklade policy- och beslutsprocessen har det utvecklats flera modeller. Uppdelning av policyprocessen i separata stadier underlättar också för mer detaljerade analyser av enskilda stadier. Det bör dock nämnas att en systematisk modell av policyprocessen kan bli vilseledande beträffande hur det i verkligheten går till då stadierna i verkligheten inte är isolerade från varandra och det kan finnas olika former av återkoppling dem emellan. Det är dessutom ofta omöjligt att sätta definitiva start- och slutdatum för en policyprocess utifrån en empirisk synvinkel. Det kan vara samma aktörer inblandade i flera av processens stadier och politiska spel kan förekomma (Hill 2007, s. 28f). Bengtsson (2010) beskriver den formella policyprocessens olika stadier med respektive aktörer på följande sätt:

Figur 1. Policyprocessen modell



(Bengtsson 2010, s. 30)

De tre inledande stadierna – initiering, beredning och beslut – kan med ett gemensamt ord kallas policyutformning då det är i dessa stadier som policyn alltså tar form (Hill 2007, s. 151)

Det finns många andra exempel på alternativa modeller som kan vara mer detaljerade än Bengtssons modell (se exempelvis Jenkins i Hill 2007, s. 29). För att förenkla och förtydliga i denna uppsats har Bengtssons modell valts ut då den bedöms vara grundläggande och lättförståelig. Hur policyprocessen, enligt Bengtssons modell, ska användas i uppsatsens resultatredovisning och analys presenteras vidare i nästkommande metodkapitel.

3.2 Johanssons teori

Johansson har i sin doktorsavhandling utifrån tidigare forskning utvecklat tre olika aspekter av kommittéväsendets roll i policyprocessen: kunskap, kontroll och konsensus. I detta avsnitt redovisas Johanssons teori mer ingående än i föregående kapitel. Också hypoteser samt tillhörande analyschema för respektive aspekt redovisas för att sedan kunna användas i uppsatsens analys.

3.2.1 Kunskap

Kommittéernas och utredningarnas roll som kunskapsproducent är som tidigare nämnt en av de aspekter som Johansson undersöker i sin avhandling och kan beskrivas som en mötesplats mellan politik och forskning kopplat till ett visst samhällsproblem. Kommittéerna kan på olika sätt nyttiggöra sig kunskap, dels genom att själva genomföra utredningar och undersökningar och på så sätt själva ”producera” kunskap, d.v.s. *egen kunskapsproduktion*. De kan också använda sig av sedan tidigare producerat undersökningsmaterial och eventuellt komplettera detta vid behov, d.v.s. *extern kunskapsproduktion*. Även experter i form av vetenskapsmän och andra kunniga personer kan användas i utredningsarbetet för att bidra med kunskapsunderlag. Experter kan användas antingen som deltagare i hela utredningsarbetet eller kallas in på speciella möten i olika delar av utredningsarbetet. Också användande av experter klassas som extern kunskapsproduktion (Johansson 1992, s. 21ff).

Kommittéernas användande av kunskap delar Johansson in i två kategorier, auktoritativ respektive partisk användning. *Auktoritativ användning* innebär att kunskapen är accepterad av alla eller praktiskt taget alla relevanta aktörer och att den bedöms som tillförlitlig eller bästa tillgängliga kunskap. *Partisk kunskapsanvändning* innebär istället att kunskapen ifrågasätts i betydande grad av en eller flera viktiga aktörer och där det därför ibland kan lanseras alternativ kunskap. Kunskapsaspekten undersöks av Johansson med hjälp av följande analyschema:

Figur 2. Analysschema Kunskap

		Kunskapsproduktion	
		Egen	Extern
Kunskaps- användning	Auktoritativ	1	2
	Partisk	3	4

(Johansson 1992)

Ruta 1 i schemat beskriver den enligt Johansson traditionella bilden av det statliga kommittéväsandets kunskapsaspekt, egenproducerad kunskap vars riktighet inte ifrågasätts av någon relevant aktör. Ruta 2 innebär att kommittén förlitar sig på redan av andra producerad kunskap vilken bedöms tillförlitlig eller den bästa tillgängliga. Ruta 3 innebär att kunskapen är egenproducerad men att den ifrågasätts av en eller flera aktörer som betraktar den som partisk och eventuellt kommer lansera alternativ kunskap. Slutligen innebär ruta 4 att kunskapen är extern producerad och dessutom ifrågasätts och bedöms av minst en relevant aktör som partisk (ibid., s. 27f).

De hypoteser som Johansson kommer fram till i sina fallstudier gällande kunskapsaspektens utveckling under undersökningsperioden är att extern kunskapsproduktion blivit vanligare än egen kunskapsproduktion. Kunskapsanvändandet har främst varit auktoritativt men det partiska användandet ökade dock under undersökningsperioden (ibid., s. 226). Han menar sammanfattningsvis att det främst är ruta 1 och 2 i analyschemat ovan som bäst visar det som kännetecknar kommittéväsandet i fråga om kunskap utifrån hans fallstudier (ibid., s. 221). Utifrån sin kvantitativa undersökning finner Johansson att ett ökat antal enmanskommittéer generellt leder till att kunskapsanvändandet blir mer auktoritativt (ibid., s. 220f).

3.2.2 Kontroll

Den andra av kommittéväsandets aspekter kallar Johansson för kontroll. Kontrollaspekten syftar till hur regeringen använder kommittéväsandet som en institution för sin ärendeberedning, med andra ord hur regeringen kontrollerar kommitténs arbete för att uppnå sin egen politiska målsättning (Johansson 1992, s. 18).

Regeringens relation till statliga kommittéer kan enligt Johansson liknas vid regeringens relation till de statliga myndigheterna. Precis som myndigheter har stor handlingsfrihet gällande hur de tillämpar och implementerar lagar etc. har kommittéer i sin tur i praktiken handlingsfrihet att självständigt utforma förslag utan regeringens inblandning. Det finns dock i båda fallen flera formella och informella instrument som regeringen kan använda om den vill påverka myndigheters respektive kommittéers arbete. Det som Johansson vill undersöka i sin avhandling var hur regeringen använder de statliga kommittéerna för att uppfylla sina egna intentioner. Regeringens intentioner behöver dock inte vara tydliga direkt när kommittén tillsätts menar Johansson. I vissa fall är kommittéernas direktiv från regeringen mycket tydliga, i andra fall är det svårt för regeringen att veta vad de egentligen vill att kommittén ska komma fram till. Det kan vara just därför en kommitté tillsätts, för att regeringen saknar en tydlig målsättning (ibid., s. 28f).

Kontrollaspekten definieras som ”i vilken mån som regeringen följer och vid behov påverkar arbetet inom kommittén” (ibid., s. 30). Regeringens kontroll av kommittéväsendet har Johansson, med hjälp av tidigare forskning, delat upp i generell respektive selektiv. Med *generell kontroll* menas att kontrollen sker genom en och samma åtgärd för det stora flertalet kommittéer istället för den enskilda kommittén. Vid kontroll av en enskild kommitté med hjälp av en eller flera specifika åtgärder handlar det istället om *selektiv kontroll*. Kontrollen kan också delas upp i formell och informell. Med *formell kontroll* menas att regeringen använder de styrmedel som de officiellt har till befogande för att styra kommittén. Formella styrmedel är direktiv, typ av kommitté, antal ledamöter i kommittén, val av personer, ekonomiska ramar samt tidsgränser. *Informell kontroll* handlar istället om exempelvis kommittéordförandens bakgrund, om denna exempelvis tidigare arbetat inom ett departement eller tidigare varit politiskt aktiv och på så vis skapat sig visst kontaktnät inom regeringskansliet. Också departementstjänstemän som deltar i kommitténs arbete som sakkunniga eller experter kan vara en kanal för informell kontroll (ibid., s. 33f).

Ovan kategorisering av regeringens kontroll över kommittéväsendet leder till följande analyschema:

Figur 3. Analysschema Kontroll

	Formell	Informell
Generell	1	2
Selektiv	3	4

(Johansson 1992)

Ruta 1 innebär att kontrollen är generell och formell, exempelvis genom samma typ av direktiv till samtliga kommittéer. Ruta 2 innebär istället att kontrollen är systematiskt densamma för samtliga kommittéer men att den är av informell natur, d.v.s. generell informell. Selektiv formell kontroll finns i ruta 3 och innebär att en särskild kommitté kontrolleras av regeringen med formella verktyg. Slutligen, i ruta 4, återfinns selektiv informell kontroll som exempelvis kan ske i form av att departementets tjänstemän placeras in i kommittén som en informell ”kontrollant” (ibid., s. 34f).

Utifrån sina fallstudier kommer Johansson fram till att regeringens kontroll över kommittéerna generellt sett har ökat och att den selektiva kontrollen varit viktigare än den generella. Utifrån sin kvantitativa undersökning menar Johansson att den selektiva kontrollen hade ökat i form av ökad uppmärksamhet riktad mot kommittéerna respektive ökad grad av enmanskommittéer och kommittéer med egen majoritet. Ökad selektiv informell kontroll märktes i form av det blivit vanligare att representanter från departementen deltog. Det var sammanfattningsvis den generellt formella, selektivt formella samt selektivt informella kontrollen som ökat mest, det vill säga ruta 1, 3 och 4 i figuren ovan (ibid., s. 221, 228).

3.2.3 *Konsensus*

Den tredje och sista aspekten Johansson presenterar är den gällande kommittéernas roll som en arena för att lösa konflikter och skapa konsensus i en politisk debatt. Eventuella konflikter inom en politisk fråga kan vara mellan flera olika aktörer och hanteras av regeringen på olika sätt, det kan exempelvis handla om konflikter mellan regering och opposition eller mellan regering och intresseorganisationer. Regeringen behöver inte heller alltid vara intresserad av att lösa en konflikt genom kompromissande och hindrar därför representanter från opposition och/eller intresseorganisationer från att delta i kommittéväsendets arbete (Johansson 1992, s. 35f).

Regeringen kan redan vid sammansättandet av kommittén väljer att stänga ute vissa intressenter, exempelvis genom att låta en enmanskommitté göra en utredning i en central politisk fråga och inte ens låta andra riksdagspartier representeras i form av sakkunniga eller experter i utredningen. Detta kan alltså vara ett tecken på att regeringen inte eftersträvar att uppnå konsensus tillsammans med oppositionen i just den frågan. Kommitténs sammansättning generellt, och mer specifikt en enmanskommitté, kan sammanfattningsvis inte bara vara ett verktyg för regeringen att kontrollera kommitténs arbete, utan även säga något om regeringens ambition att uppnå konsensus eller ej (ibid., s. 37ff).

Sociologen Gudmund Hernes har identifierat fyra olika styrsystem som bestämmer hur ett samhälle organiseras och fungerar: marknad, demokrati, intresserepresentation och byråkrati (i Johansson 1992, s. 38). Då konflikter kopplade till marknad handlar om den konflikt som finns mellan producenter och konsumenter bedöms den av Johansson (och även här) som irrelevant för en studie av kommittéväsendet. Kvar har vi därmed demokrati, intresserepresentation och byråkrati (ibid., s. 38f). Inom *det demokratiska styrsystemet* är värderingskonflikter mellan olika politiska partier en viktig byggsten i den parlamentariska arenan och denna typ av konflikt hanteras som tidigare nämnt ofta inom ramen för kommittéväsendet. Det kan handla om konflikt mellan regering och opposition, mellan olika oppositionspartier eller inom en koalitionsregering. Åsikter hos olika organisationer som inte är politiska partier och skillnader däremellan kan också påverka politiska beslut och kommittéväsendet. Det är detta Hernes kallar *intresserepresentation*. Att flera organisationer konkurrerar med varandra anses leda till bättre underbyggda och allsidigare beslutsunderlag men får inte ta över de politiska partiernas roll (ibid., s. 39).

Byråkrati som styrsystem kanske vanligen endast ses som den organisation, det vill säga förvaltningen, som har till uppgift att verkställa politiskt fattade beslut. Johansson menar dock att denna bild är missvisande då myndigheter konkurrerar sinsemellan om resurser och uppmärksamhet, inte minst i de årliga budgetförhandlingarna mellan fackdepartementen och finansdepartementet. Myndighetsföreträdares deltagande i kommittéer kan sammanfattningsvis både ses som en följd av kunskapsökande och en önskan om att lösa värderingskonflikter. En departementstjänsteman som deltar i en kommitté menar Johansson mer ska ses som en representant för sin del av byråkratin med uppgift att samordna snarare än som kunskapsförmedlare (ibid., s. 39ff).

Det finns många sätt i Sveriges politiska system som gör att aktörer tillhörande de olika styrsystemen kopplas samman och därmed kan också konflikter inom ett styrsystem överföras till de övriga. Ett exempel är när myndigheter arbetar inom ett politiskt område där det finns en dominerande intresseorganisation. Det är sammanfattningsvis vanligt att försöka lösa värderingskonflikter inom kommittéväsendet och dessa konflikter kan vara inom både inom och mellan de tre olika styrsystemen demokrati, intresserepresentation och byråkrati. Följande analyschema använder Johansson för att analysera konsensusaspekten utifrån vilka konflikttyper som kan finnas:

Figur 4. Analyschema Konsensus, konflikttyper

	Demokrati	Intresse- representation	Byråkrati
Demokrati	1	2	3
Intresserepresentation	4	5	6
Byråkrati	7	8	9

(Johansson 1992)

Ruta 1, 5 och 9 visar konflikter inom de tre enskilda styrsystemen medan övriga rutor – 2, 3, 4, 6, 7 och 8 – visar konflikter mellan aktörer tillhörande de olika styrsystemen. T.ex. visar ruta 4 en konflikt mellan aktörer från det demokratiska styrsystemet respektive intresserepresentation.

De hypoteser Johansson formulerat utifrån sina fallstudier gällande konsensusaspekten är att konfliktnivån inom kommittéväsendet har ökat under undersökningsperioden vilket märks i ökad andel oeniga betänkanden. Rollen som konsensuskapande inom det demokratiska styrsystemet ökade enligt fallstudierna (ibid., s. 232). Kommittéväsendets roll som konsensuskapande verkar dock enligt hans kvantitativa studie ha minskat under undersökningsperioden vilket bland annat märktes genom högre andel enmanskommittéer. Detta innebar att ”den politiska oppositionen och intresseorganisationerna utestängdes [...] och därmed fick en mindre insyn i och inflytande över delar av regeringens beredningsprocess” (ibid., s. 223).

4 Metod och material

4.1 Avgränsningar

Uppsatsens undersökning är som tidigare nämnt avgränsad till policyprocessens inledande stadier utifrån Bengtssons modell av policyprocessen: initiering, beredning och beslut. Det vill säga de stadier som rör policyutformningen. Då Jämställdhetsutredningen haft ett större uppdrag än endast det kopplat till strukturen och förvaltningen av jämställdhetsarbetet och på vilken nivå detta bör ligga, det vill säga om en jämställdhetsmyndighet är en god idé eller ej, avgränsas uppsatsen till just de delar med direkt koppling till förslaget att införa en jämställdhetsmyndighet.

4.2 Metod

Studier av enskilda policyprocesser görs allt som oftast genom kvalitativa fallstudier och Hill (2007, s. 22) menar att detta bl. a. beror på att när forskare istället använder sig av kvantitativa metoder handlar det ofta om att visa på effekter och slutsatser snarare än själva processerna. Fallstudier är som sagt även en av de metoder som Johansson använde sig av i sin avhandling. Därför har en kvalitativ fallstudie valts som forskningsdesign även för denna undersökning.

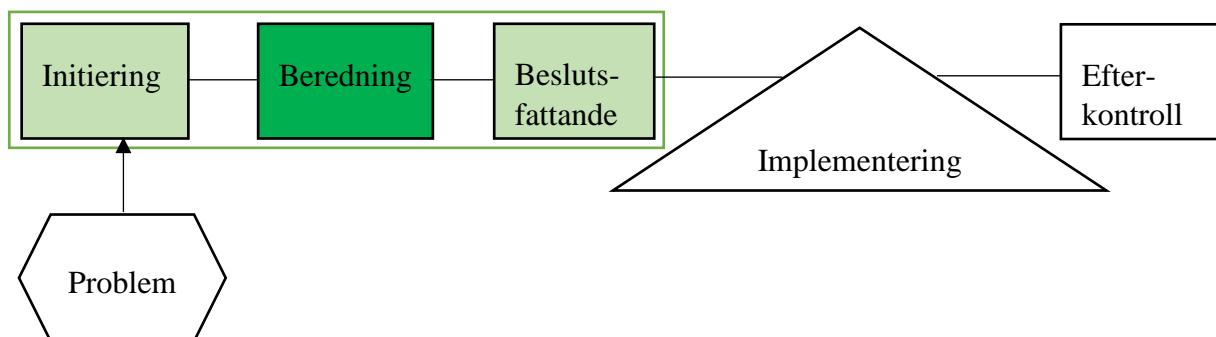
En fallstudie innebär en ingående och detaljerad studie av ett enda fall (Bryman 2008, s. 73). Fallstudieforskningen har diskuterats och ifrågasatts gällande exempelvis hur ett enda fall möjligen kan vara representativt och hur det kan bidra till att generera generella resultat (ibid., s. 76f). Att generera generella resultat och hypoteser behöver inte vara syftet med en fallstudie menar Bryman utan det är det som är specifikt och komplext med just det valda fallet som är intressant att undersöka och analysera (ibid., s. 73). Det finns dock olika typer av fall vars undersökningar kan ha varierande syften, exempelvis att undersöka ett *extremt fall* eller att undersöka ett *representativt fall* (ibid., s. 77).

Att just fallet Jämställdhetsutredningen valts ut motiveras, som tidigare nämnt i inledningskapitlet, med att det är ett helt nytt och aktuellt fall och dessutom inom ett område – jämställdhet – som har en väletablerad plats i svensk politik och som inte tagits upp i liknande tidigare forskning. Det är en enmansutredning vilket Johansson inte lade fokus på i sina fallstudier. Fallet Jämställdhetsutredningen ämnar således fungera som ett *representativt fall* för enmansutredningar, det vill säga det fungerar som ett exempel för en bredare kategori (ibid.,

s. 77). På så sätt kan det representativa fallet jämföras med en annan motsatt kategori, i detta fall de sammansatta kommittéer som Johansson huvudsakligen studerade.

Policyprocessen är som sagt en förenklad modell och ger inte en fullständig bild av hur det faktiskt gått till (Hill 2007, s. 28f). Uppdelningen av policyprocessen i separata stadier underlättar ändå för mer detaljerade analyser av enskilda stadier och därför kommer denna studies resultat att presenteras utifrån policyprocessens inledande stadier initiering, beredning och beslut. Huvudfokus kommer vara på beredningsstadiet eftersom statens offentliga utredningar är en del av just beredningen då de har som syfte ta fram beslutsunderlag (Statens offentliga utredningar 1). Eftersom policyprocessen i denna uppsats ses som ett redskap för förenkling och ordning kommer den modell som presenteras av Bengtsson att användas då den bedöms vara enklare och mer övergripande än andra modeller som finns att tillgå. Det är som sagt de tre inledande stadierna - initiering, beredning och beslut - vilka tillsammans bildar policyutformningen som är intressanta i denna studie, se grönmarkerade fält i figuren. Huvudfokus kommer som sagt att vara på beredningsstadiet (mörkgrönt) men även initieringen och beslutsfattandet tas med för att skapa ett sammanhang samt för att visa på eventuella konflikter utredningen behövt hantera.

Figur 5. Modell av policyprocessen med aktuella stadier markerade



4.2.1 Kvalitativ textanalys

För att på bästa sätt bygga vidare på Johanssons kvalitativa fallstudier vore det optimala att använda samma metod som Johansson använt, det vill säga kvalitativ textanalys i kombination med intervjuer. Med hänsyn till uppsatsens nivå och tidsomfattning bedöms det dock inte rimligt att hinna, om ens kunna, genomföra intervjuer med tillräckligt stort antal berörda personer. Att intervjua någon enstaka eller ett fåtal personer vore eventuellt genomförbart men då finns risken att intervjuerna resultat blir för subjektivt. Därför bedöms metoden kvalitativ

textanalys ändå som bäst lämpad att ge svar på forskningsfrågorna utifrån undersökningens omfattning och förutsättningar.

Mer specifikt är det en kvalitativ textanalys av systematiserande samt klassificerande art som ska göras. Vid systematiserande och klassificerande textanalyser handlar det om att placera in innehållet i texterna under lämpliga sammanfattande rubriker och det blir på så sätt en beskrivande analys (Esaiasson et al. 2012, s. 210f). I detta fall blir rubrikerna för forskningsfrågan de olika varianter av aspekterna kunskap, kontroll och konsensus som presenterades i teorikapitlet. För att textanalysen ska bli mer än bara en sammanfattning av aktuella texter är det nödvändigt att ställa ett antal mer preciserade frågor till texten. Dessa preciserade frågor ska vara sammankopplade med analysredskapen (ibid., s. 215). Då undersökningen som sagt kommer använda de analysredskap som Johansson utvecklat i sin avhandling för att besvara forskningsfrågan om Jämställdhetsutredningens roll i policyprocessen blir således frågorna som ska ställas till texterna gällande kunskapsaspekten följande:

- Använder sig Jämställdhetsutredningen av egenproducerad eller extern producerad kunskap?
- Använder sig utredningen av kunskapen på ett auktoritativt eller partiskt sätt?

För kontrollaspekten ställs följande frågor:

- Vilken formell kontroll har förekommit på selektiv nivå?
- Har det förekommit formell kontroll av kommittéväsendet på generell nivå och i så fall hur?
- Går det att utläsa om det förekommit någon form av informell kontroll och i så fall hur?

Och slutligen ställs följande frågor om konsensusaspekten:

- Har utredningen haft som syfte att skapa konsensus?
- Går det att utläsa om det förekommit några konflikter för utredningen att hantera inom eller mellan styrsystemen Demokrati, Intresserepresentation och Byråkrati och i så fall hur?

Ovan operationalisering utifrån Johansson teori bedöms uppfylla kraven på validitet, d.v.s. att det finns en överensstämmelse mellan teoretiska definitioner och operationella indikatorer samt att systematiska fel undviks (ibid., s. 57). Någon operationalisering av undersökningen av

argument och aktörer i initierings- samt beslutstadierna bedöms inte nödvändigt. För att undvika felaktiga tolkningar av texterna samt att uppsatsförfattarens egna erfarenheter med mera inte ska påverka resultatet kommer direkta textcitat att användas i relativt stor grad.

4.3 Material

Det material som ska analyseras är offentliga dokument utfärdade av regering och riksdag som är tillgängliga via internet på regeringens respektive riksdagens hemsidor. De offentliga dokumenten kommer att kompletteras med debattartiklar för att kunna svara på forskningsfråga 1 gällande initieringen. Precis som Bryman skriver lämnar statliga myndigheter ifrån sig mängder av information (2010, s. 494) och med hjälp av policyprocessens olika faser kan man följa de olika dokument och inlägg i regeringen och riksdagen som har skapats i processen fram till beslut. Dessa officiella dokument tillsammans med debattartiklarna är undersökningens empiri och material.

För att klargöra exakt vilka offentliga dokument som är aktuella för granskning kommer resultatredovisningen inledas med en sammanställning av aktuell policyprocess och tillhörande dokument. Det bör nämnas att de offentliga dokument som presenteras i sammanställningen ofta berör fler frågor inom jämställdhetsområdet än endast frågan om en ny jämställdhetsmyndighet. Granskningen berör som sagt dock endast just jämställdhetsmyndighetens policyprocess. Debattartiklarna som ska granskas har hittats genom att söka på orden ”debatt” + ”jämställdhetsmyndighet” på internet. De debattartiklar som fokuserar på jämställdhetsmyndigheten samt är skrivna av representant från riksdagspartierna har valts ut. Eftersom debattartiklarna ska vara kopplade till initieringen tas endast de artiklar med som är skrivna innan det att Jämställdhetsutredningen lämnade över sitt betänkande till regeringen i oktober 2015.

5 Resultat och analys

I detta kapitel redovisas och analyseras undersökningens resultat strukturerat utifrån policyprocessens olika stadier. Då denna uppsats huvudfokus som sagt är Jämställdhetsutredningens roll i policyprocessen fram till beslut om en ny jämställdhetsmyndighet kommer även det vara i fokus i resultat och analys. Det redovisas med hjälp av de specificerade frågor som redovisades i metodkapitlet för att sedan analyseras utifrån Johanssons aspekter och tillhörande analyscheman samt hans hypoteser. Resultat kopplat till stadierna initiering och beslutsfattande redovisas således relativt kort och övergripande för att få en helhetsbild av policyprocessens inledande stadier, policyutformningen. Inledningsvis redovisas hur den aktuella policyprocessen sett ut på en övergripande nivå för att sedan detaljeras under efterföljande rubriker.

5.1 Översikt aktuell policyprocess

Som beskrivet i tidigare forskning och teori kan det parlamentariska läget påverka hur regeringen använder kommittéer och därmed vilken roll kommittén har gällande aspekterna kunskap, kontroll och konsensus. När det första kommittédirektivet skrevs i april 2014 och Cecilia Schelin Seidegård tillsattes som särskild utredare hade Alliansen, det vill säga Moderaterna, Centerpartiet, Kristdemokraterna och nuvarande Liberalerna, regeringsmakten i form av en koalitionsregering. Alliansen hade efter valet 2010 sammanlagt 173 av riksdagens 349 mandat, de hade med andra ord inte egen majoritet och var således en minoritetsregering (Valmyndigheten 2010). Efter valet 2014 skedde regeringsskifte och det bildades en ny koalitionsregering, denna gång bestående av Socialdemokraterna och Miljöpartiet. De två partierna fick tillsammans 138 mandat i riksdagen så även det blev en minoritetsregering (Valmyndigheten 2014).

Nedan visas i tabellform på övergripande nivå hur policyprocessen för jämställdhetsmyndigheten har sett ut. Detta för att förtydliga och underlätta för både uppsatsförfattaren och läsaren samt för att klargöra vilka dokument som är aktuella för granskning. Som tidigare nämnt i teoriavsnittet om Policyprocessen är det dock svårt, om inte omöjligt, att sätta ett definitivt startdatum för en policyprocess. Vidare diskussion om processens startdatum redovisas i det resultat och analys som rör initieringen. Startdatum sätts dock i nedan tabell vid första direktivet kopplat till det arbete som sedan resulterade i beslut om att införa en jämställdhetsmyndighet.

Tabell 1. Policyprocessen: En ny jämställdhetsmyndighet

Fas	När	Vad	Dokument
Initiering	April 2014	Regeringen Reinfeldt beslutar på regeringssammanträde om att tillsätta en utredning med syfte att ”följa upp och analysera utvecklingen mot jämställdhet och jämställdhetspolitikens genomförande samt bedöma politiska insatsers effektivitet i förhållande till de jämställdhetspolitiska målen”. Uppdraget ska redovisas senast den 15 augusti 2015.	Dir. 2014:55
Beredning	April 2014	Landshövding Cecilia Schelin Seidegård utses till särskild utredare.	
	Maj 2014 - mars 2015	Experter, sakkunniga och sekreterare i utredningen förordnas.	
	Maj 2015	Regeringen Löfven lämnar ett tilläggsdirektiv till Jämställdhetsutredningen om förlängning av uppdragets tid. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 september 2015	Dir. 2015:52
	Oktober 2015	Jämställdhetsutredningen lämnar över sin utredning till jämställdhetsminister Åsa Regnér och föreslår bildandet av en jämställdhetsmyndighet.	SOU 2015:86
	September 2016	Regeringen Löfven anger i budgetpropositionen för 2017 att de avser inrätta en jämställdhetsmyndighet.	Prop. 2016/17:1
	November 2016	Regeringen Löfven lämnar in sin skrivelse ”Makt, mål och myndighet - feministisk politik för en jämställd framtid” där det bl.a. står att de avser inrätta en jämställdhetsmyndighet.	Skr. 2016/17:10
	December 2016	Följdmotioner till Skr. 2016/17:10 lämnas in från (C), (SD), (KD), (M) och (L).	Motion 2016/17:3551 (C), Motion 2016/17:3553 (SD), Motion 2016/17:3554 (KD), Motion 2016/17:3555 (M), Motion 2016/17:3556 (L)
Beslut	December 2016	Regeringen Löfven beslutar på regeringssammanträde om att ge en särskild utredare i uppgift att förbereda och genomföra bildandet av en ny jämställdhetsmyndighet. Resultatet ska slutredovisas senast 31 dec 2017 och myndigheten ska kunna inleda sin verksamhet 1 jan 2018.	Dir. 2016:108
Beredning	Januari - februari 2017	Arbetsmarknadsutskottet granskar skrivelsen utifrån de områden och frågor som utskottet ansvarar för, samt behandlar motioner inom området jämställdhetspolitik inkl. fristående motioner. Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna samt avslår samtliga motioner.	Betänkande 2016/17:AU5 33 motioner, se bilaga 1
Beslut	Februari 2017	Riksdagsdebatt och omröstning om betänkande 2016/17:AU5. Arbetsmarknadsutskottets förslag bifalles och samtliga motioner avslås.	Riksdagsskrivelse 2016/17:150

5.2 Initieringen

För att kunna klargöra vilka aktörer som deltagit i policyprocessens initiering krävs det som sagt att det går att sätta ett startdatum för processen. Används samma startdatum, eller snarare startdokument, som i ovan beskrivning av jämställdhetsmyndighetens policyprocess blir det också det dokumentet som utgör processens initiering och därmed ska analyseras. I direktivet inleds bakgrundsbeskrivningen till varför man beslutar att tillsätta Jämställdhetsutredningen med en tillbakablick ända till 1970-talet då ”jämställdhetspolitik kom att behandlas inom ramen för den etablerade politiken” (Dir. 2014:55, s. 1).

Det är ju dock frågan om jämställdhetspolitikens struktur och organisation som är av intresse i denna undersökning. Därför bedöms det mer relevant att redogöra för hur jämställdhetspolitiken tidigare varit organiserad. 1980 inrättade Jämställdhetsombudsmannen (JämO) som hade till uppgift ”att utöva tillsyn över lagen (1979:1118) om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet” (Dir. 2014:55, s. 2). JämO:s tillsyn utökades senare till fler samhällsområden. 2009 inordnades JämO:s verksamhet i den då nybildade myndigheten Diskrimineringsombudsmannen (DO) (Dir. 2014:55, s. 2f). Första gången en särskild myndighet för jämställdhetsarbetet nämns i direktivet är i följande stycke:

”På uppdrag av jämställdhetspolitiska utredningen (N 2004:7) lämnade Statskontoret 2004 underlag för hur den framtida styrningen och organisationen för jämställdhetspolitikens borde utformas. Statskontoret, som fann starka skäl att förbättra styrningen på flera områden, ansåg inte att någon myndighet för jämställdhetspolitiken borde bildas” (Dir. 2014:55, s. 7).

Direktivet beskriver sedan hur regeringen (Reinfeldt) sedan 2007 genomfört en satsning om totalt 2,6 miljarder kronor för att utveckla och förstärka jämställdheten. Mot den bakgrunden beskriver regeringen i direktivet att det därför finns anledning att på nytt analysera förutsättningarna för jämställdhetspolitikens genomförande.

Frågan om en jämställdhetsmyndighets vara eller icke vara verkar alltså förts på tal redan 2004 om inte tidigare i och med att det gjordes en utredning med snarlikt namn som uppsatsens centrala utredning, nämligen Jämställdhetspolitiska utredningen. För att inte gräva oss allt för djupt ner i gamla utredningar och optioner, och för att återgå till undersökningens huvudämne, kan det sammanfattningsvis konstateras att frågan om en jämställdhetsmyndighet varit på tal långt tidigare än då direktivet skrevs men att regeringen Reinfeldt är den aktör som via

direktivet framför att frågan är värd att utvärdera på nytt med hjälp av Jämställdhetsutredningen. Någon annan aktörs åsikt i frågan om en jämställdhetsmyndighet framförs inte i direktivet.

För att ge ytterligare klarhet över vilka aktörer som varit drivande i frågan samt vilka argument de använt analyseras som sagt även debattartiklar för att bringa klarhet över initieringsfasen. Följande debattartiklar handlar om jämställdhetsmyndigheten och publicerades före oktober 2015 då Jämställdhetsutredningen lämnade över sitt betänkande till regeringen:

Tabell 2. Debattartiklar jämställdhetsmyndighet publicerade före oktober 2015

Datum	Avsändare	Tidning	Titel
2014-02-02	Rossana Dinamarca (V), Claes Borgström (V)	Aftonbladet	”Sverige behöver en ny feministisk myndighet”
2015-05-12	Clara Berglund, ordförande Sveriges Kvinnolobby	Dagens Nyheter	”Ny myndighet måste få ansvar för jämställdheten”

Båda debattartiklarna argumenterar tydligt för att inrätta en jämställdhetsmyndighet. Rosanna Dinamarca och Claes Borgström från Vänsterpartiet skriver att ”det svenska samhället upplever en jämställdhetspolitisk backlash” och att Alliansregeringens politik har missgynnat många kvinnor ekonomiskt. De menar att det behövs en jämställdhetsmyndighet som är närvarande inom alla samhällssektorer. Ett intressant stycke i deras artikel med direkt koppling till jämställdhetsmyndighetens initiering är följande:

”I höstas väckte jämställdhetsministern Maria Arnholm frågan igen, men hon sitter i en regering som förutom att öka klyftorna mellan män och kvinnor också har uppfattningen att arbetsgivarna frivilligt bedriver ett effektivt jämställdhetsarbete. Verkligheten är dessvärre en annan” (Dinamarca & Borgström 2014).

Det var alltså jämställdhetsministern Maria Arnholm (L) som lyfte frågan i regeringen Reinfeldt redan hösten 2013, det vill säga innan Jämställdhetsutredningen tillsattes. Utifrån detta finns det anledning att tro att Arnholm, och därmed nuvarande Liberalerna, var huvudaktör i frågan om att på nytt utreda organisationen av jämställdhetsarbetet och tillsättandet av Jämställdhetsutredningen 2014.

Clara Berglund, ordförande för Sveriges Kvinnolobby, skriver i sin debattartikel att borttagandet av Jämställdhetsombudsmannen var ett misslyckande som lett till ”att det förändringsinriktade, strukturella jämställdhetsarbetet har fått stå tillbaka” och att myndigheter,

landsting och kommuner inte får tillräckligt med stöd i sitt jämställdhetsarbete. Det stycke i debattartikeln som bedöms ha starkast koppling till initieringens aktörer är följande:

”Frågan om en jämställdhetsmyndighet har diskuterats sedan 1990-talet och flera utredningar har kommit till slutsatsen att inrättandet av en myndighet är vad som behövs för att effektivisera jämställdhetspolitiken i hela landet. I den utredning som låg till grund för de jämställdhetspolitiska målen (SOU 2005:66) föreslogs att en myndighet skulle inrättas [...]. Men tyvärr valde varken den dåvarande socialdemokratiska eller den efterföljande alliansledda regeringen att lyssna till utredningens förslag” (Berglund 2015)

Precis som i Dinamarcas och Borgströms artikel kritiseras alltså Alliansregeringen men nu även den socialdemokratiska regeringen som dessförinnan hade makten. Båda debattartiklarna menar att avskaffandet av Jämställdhetsombudsmannen som ett misslyckande och att det behövs en ny övergripande nationell organisation för jämställdhetsarbetet i form av en jämställdhetsmyndighet.

5.3 Jämställdhetsutredningen och beredningen

5.3.1 Jämställdhetsutredningens utformning

En utrednings utformning, det vill säga vilka som deltar i kommittén/utredningen samt vilka roller dessa personer har, har som sagt betydelse för alla de tre aspekter som Johansson identifierat. Cecilia Schelin Seidegård var särskild utredare i Jämställdhetsmyndigheten. Det var alltså inte en parlamentarisk kommitté utan Schelin Seidegård var istället ensam utredare i en enmanskommitté. Hon hade dock hjälp av flera experter, sakkunniga och sekreterare, se följande tabell:

Tabell 3. Deltagare Jämställdhetsutredningen

Namn	Yrke	Roll i utredningen
Cecilia Schelin Seidegård	Landshövding Gotlands län	Särskild utredare
Kerstin Alnebratt	Föreståndare Nationella sekretariatet för genusforskning, Göteborgs universitet	Expert
Anne-Charlott Callerstig	Forskare Örebro universitet	Expert
Mattias Falk	Jurist Diskrimineringsombudsmannen	Expert
Per Lärkeryd	VD Norra Skogsägarna	Expert
Erik Ringertz	VD Netlight	Expert

Marie Trollvik	Programchef Europeiska Socialfonden	Expert
Anders Widholm	Utredare Statskontoret	Expert
Per Wirtén	Författare	Expert
Christina Hammarstedt (entledigades 19 feb 2015)	Kansliråd	Sakkunnig
Marie Ek (förordnades 19 feb 2015)	Ämnessakkunnig, Kulturdepartementet	Sakkunnig
Annika Mansnérus	Ämnesråd, Socialdepartementet	Sakkunnig
Lena Westin	Ämnesråd, Finansdepartementet	Sakkunnig
Petra Mårseius	Ämnesråd	Sekreterare
Linda Österberg	Kansliråd	Sekreterare
Lenita Freidenvall	Fil. Dr	Sekreterare
Claes Elmgren	Departementssekreteraren	Sekreterare
Maria Ehnage	Pol. Master	Praktikant/Sekreterare

(SOU 2015:86 och Statens offentliga utredningar 2)

5.3.2 Kunskap

Jämställdhetsutredningen beskriver i sitt betänkande hur de genomfört sitt arbete: ”För att belysa utvecklingen mot jämställdhet har utredningen gett ett antal forskare i uppdrag att beskriva och analysera utvecklingen inom olika [sic]” (SOU 2015:86, s. 59). Forskarna är främst professorer från bl.a. Stockholms samt Lunds universitet. Dessa forskare deltog alltså inte som varken experter eller sakkunniga i utredningen utan var externa parter. Det fanns som tidigare redovisat även experter i utredningen från den akademiska världen vilket enligt Johansson och Amnå kan visa på att det fanns ett kunskapsproducerande syfte. Utredningen var dock inte forskarledd vilket Amnå som sagt menar inskränker på möjligheterna för utredningen att bidra med oberoende statsvetenskaplig forskning.

Utredningen använde sig också av data från SCB:s indikatorer för jämställdhetspolitiken och genomförde även egna intervjuer och enkätundersökningar. Intervjuerna gjordes med företrädare för ett urval organisationer och myndigheter och genomfördes för att ”få underlag om vilka resultat som jämställdhetspolitiska insatser har lett till” (ibid., s. 60). Intervjuer genomfördes också med forskare och utredare som tidigare ingått i regeringens särskilda jämställdhetsutredning (ibid., s. 60). Utredningen samtalade även med företrädare för Regeringskansliet. Tre enkätundersökningar genomfördes av utredningen, en med sakkunniga inom jämställdhet vid länsstyrelserna och den andra avsåg ett urval av kommuner. Den tredje

enkätundersökningen genomfördes med de myndigheter som ”under åren 2011-2014 hade fått uppdrag inom ramen för regeringens särskilda jämställdhetsåtgärder” (ibid., s. 61). Exakt vilka myndigheter, organisationer och personer som intervjuats eller samtalats med samt vilka som deltagit i enkätundersökningarna presenteras i bilagor till betänkandet. Jämställdhetsutredningen har således använt sig både av extern och egenproducerad kunskap som underlag till utredningen vilket stämmer överens med resultatet i Johanssons fallstudier av främst flermanskommittéer. Det följer dock inte den trend som Johansson såg gällande att extern kunskapsproduktion skulle ta över den egna kunskapsproduktionen.

Om Jämställdhetsutredningen använt sig av kunskapen på ett auktoritativt eller partiskt sätt visade sig svårt att utröna utifrån materialet. Det faktum att utredningen bestod av en särskild utredare, det vill säga en enmanskommitté, talar enligt Johansson för att kunskapen används på ett auktoritativt sätt men detta går inte att varken bekräfta eller dementera utifrån materialet. Om vi förutsätter att Johanssons generella slutsats utifrån sin kvantitativa studie om att enmansutredningar leder till auktoritativt kunskapsanvändande stämmer skulle Jämställdhetsutredningens kunskapsaspekt således placeras in i ruta 1 och 2 i analyschemat.

Figur 6. Kunskapsaspekten i Jämställdhetsutredningen

		Kunskapsproduktion	
		Egen	Extern
Kunskaps- användning	Auktoritativ	1	2
	Partisk	3	4

5.3.3 Kontroll

De direktiv en kommitté har att rätta sig efter kan som tidigare nämnt i teorikapitlet vara av olika slag. De kan vara formella eller informella samt generella eller selektiva. Formella styrmedel är som tidigare beskrivet enligt Johansson direktiv, typ av kommitté, antal ledamöter i kommittén, val av personer, ekonomiska ramar samt tidsgränser. De formella kommittédirektiven just Jämställdhetsutredningen fick att förhålla sig till var två till antalet, Dir. 2014:55 där syfte och mål med utredningen presenterades samt tilläggsdirektivet Dir. 2015:52 där utredningens tidsram förlängdes med cirka en månad.

I det första kommittédirektivet, Dir. 2014:55, ges följande uppdrag till utredaren:

1. ”Utredaren ska mot bakgrund av samhällsutvecklingen de senaste tio åren och med utgångspunkt i de jämställdhetspolitiska målen följa upp och analysera hur jämställdheten mellan kvinnor och män har utvecklats såväl nationellt som regionalt. En särskild analys ska avse utvecklingen för utrikesfödda kvinnor och män” (Dir. 2014:55, s. 7).
2. ”Utredaren ska med utgångspunkt i sin analys av utvecklingen mot jämställdheten bedöma effektiviteten i jämställdhetspolitikens genomförande. Om utredaren, mot bakgrund av sin analys, bedömer att dels stödet till aktörerna som ansvarar för politikens genomförande, dels uppföljning och utvärdering av politikens genomförande kan effektiviseras med organisatoriska eller andra strukturella förändringar får utredaren lämna förslag till en sådan struktur. Om förslaget innebär kostnadsökningar, för staten ska utredaren lämna förslag till finansiering” (ibid., s. 7f).
3. ”Utredaren ska mot bakgrund av sin analys se över de jämställdhetspolitiska målen och indikatorerna”. (ibid., s. 9)

Gällande jämställdhetsarbetets organisation och en eventuell jämställdhetsmyndighet är det således det andra direktivet som är relevant. Det tillkom som sagt ett tilläggsdirektiv i maj 2015, det vill säga efter regeringsskiftet. Ett tilläggsdirektiv efter ett regeringsskifte menade Zetterberg kan tyda på att den nya regeringen antingen vill skynda på eller sakta ner en utrednings arbete. Då tilläggsdirektivet i detta fall handlade om en förlängning på endast en månad bedöms det inte tyda på att den nya regeringen ytterligare ville kontrollera utredningens arbete.

Att Jämställdhetsutredningen var en enmanskommitté kan enligt tidigare forskning tala för en ökad kontroll från regeringen då andra partier inte fick möjlighet att delta som i en parlamentarisk kommitté. Det var dock inte en enskild riksdagsledamot eller annan person med uttalad partianknytning som var särskild utredare utan en landshövding vilket enligt Gunnarsson & Lemnes rapport är relativt vanligt förekommande. Någon formell kontroll över kommittéväsendet på generell nivå har inte heller gått att utläsa vilket kanske är föga förvånande vid en studie av ett enskilt fall med tillhörande material.

Om Schelin Seidegård har någon partipolitisk bakgrund eller har något visst kontaktnät inom regeringskansliet, och det på så sätt kan vara tal om en informell kontroll, går inte att svara på utifrån materialet. Johansson menade som sagt att informell kontroll också kan ta sig uttryck i form av att representanter från departementen deltar i en utredning som sakkunniga eller experter. Flera av Jämställdhetsutredningens sakkunniga var representanter från olika departement vilket således kan tyda på en informell kontroll. Sammanfattningsvis har det gått att finna både formell och informell kontroll på selektiv nivå inom jämställdhetsutredningen.

Detta stämmer delvis överens med Johanssons hypoteser och generella drag utifrån hans fallstudier. Generell kontroll har som sagt inte gått att utläsa och om det beror på att det inte förekommit eller om det inte gått att finna på grund av materialval lämnas osagt.

Figur 7. Kontrollaspekten i Jämställdhetsutredningen

	Formell	Informell
Generell	1	2
Selektiv	3	4

5.3.4 Konsensus

Det faktum att Jämställdhetsutredningen var en enmanskommitté visar enligt Johansson och övrig tidigare forskning på att den inte hade som syfte att lösa konflikter mellan regering och opposition då oppositionen inte fick vara en del av utredningsarbetet. Enligt Zetterbergs tidigare forskning var parlamentariska konsensusskapande utredningar mer vanligt förekommande vid minoritetsregeringar även om han också påstår att det är en nedåtgående trend. Jämställdhetsutredningen tillsattes som sagt då Allianspartierna ledde en minoritetsregering så den kan därmed ses som en del av den nedåtgående trend Zetterberg identifierat.

Gällande intresserepresentationen i Jämställdhetsutredningen är det nödvändigt att nämna att utredningen använde sig av en stor mängd intresseorganisationer som referensgrupp (Statens offentliga utredningar 3), bland andra Sveriges Kvinnolobby vars ordförande skrev tidigare redovisade debattartikel. Denna referensgrupp kan tala för att intresseorganisationer ändå haft visst inflytande på utredningens arbete även om de inte deltog som ledamöter i kommittén eller som experter och sakkunniga. Utredningens experter bestod bland annat av ledare från Norra Skogsägarna och Netlight vilka inte har någon självklar koppling till jämställdhetsområdet. Att de deltog som experter bedöms därför som anmärkningsvärt. Departementstjänstemän som deltar i en kommitté kan enligt Johansson som sagt ses som representanter för sin del av byråkratin. I Jämställdhetsutredningen deltog tjänstemän från Kultur-, Social- och Finansdepartementen som sakkunniga.

Några konflikter inom eller mellan styrsystemen demokrati, intresserepresentation och byråkrati har inte kunnat identifierats i materialet. Resultatet kan därmed varken säga emot eller

bekräfta Johanssons hypotes utifrån fallstudierna om att konfliktnivån inom kommittéväsendet verkar ha stigit i och med ökat antal oeniga betänkanden. Det kan däremot tyda på att Johanssons hypotes om att kommittéväsendets roll som konsensusskapande har minskat i och med att Jämställdhetsutredningen var en enmanskommitté utan parlamentarisk representation. Då detta är en studie av ett enda fall är det dock svårt att komma med några definitiva slutsatser gällande detta.

5.4 Beslutet

De förslag som framställdes i regeringens skrivelse ”Makt, mål och myndighet - feministisk politik för en jämställd framtid” (Skr. 2016/17:10), där ett av förslagen handlade om att inrätta en jämställdhetsmyndighet utifrån Jämställdhetsutredningens resultat, röstades som sagt igenom i riksdagen i februari 2017 efter beredning i arbetsmarknadsutskottet. Det var fyra voteringar kopplade till skrivelsens förslag där en av voteringar med titeln ”Övrig styrning och organisation av jämställdhetspolitiken” var kopplat till förslaget om en jämställdhetsmyndighet.

Tabell 4. Resultat av votering i riksdagen om "Övrig styrning och organisation av jämställdhetspolitiken"

Parti	Ja	Nej	Avstående	Frånvarande
(S)	95	0	1	17
(M)	0	0	71	13
(SD)	0	37	0	10
(MP)	21	0	0	4
(C)	0	0	16	6
(V)	19	0	0	2
(L)	17	0	0	2
(KD)	0	0	14	2
Ledamöter utan parti	0	1	0	1
Totalt	152	38	102	57

(Riksdagen 1)

Som visas i tabellen ovan var Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Vänsterpartiet och Liberalerna de partier som var klart för förslaget. Sverigedemokraterna var det enda parti som röstade nej medan ledamöterna från Moderaterna, Centerpartiet och Kristdemokraterna avstod sina röster. Även en socialdemokratisk ledamot avstod sin röst och en ledamot utan partitillhörighet röstade nej. Resterande ledamöter var frånvarande. Dock hade regeringen redan innan frågan behandlades i riksdagen som sagt tagit beslut om att inrätta en Jämställdhetsmyndighet genom att ge en ny utredare i uppdrag att förbereda och genomföra bildandet av en ny jämställdhetsmyndighet. De inväntade med andra ord inte riksdagens beslut. Regeringen kan därför sägas vara den starkaste aktören i beslutet om att införa en jämställdhetsmyndighet och utifrån den senare voteringen i riksdagen hade de även fullständigt stöd från Vänsterpartiet och Liberalerna.

För att ta reda på vilka argument som ligger till grund för hur riksdagspartierna röstade i omröstningen har samtliga tillhörande motioner analyserats. Även om motioner även kan ses som en del av beredningen bedöms det ändå vara det bästa underlaget till varför partierna röstade som de gjorde i omröstningen gällande jämställdhetsmyndigheten. För fullständig lista över motioner, se Bilaga 1. Motionerna berör fler ämnen än endast förslaget om att införa en

ny jämställdhetsmyndighet så endast de som direkt kan kopplas till debatten om en jämställdhetsmyndighet redovisas och analyseras. Argumenten som står i motionerna för eller emot en ny jämställdhetsmyndighet redovisas efter parti i samma ordning som riksdagspartiernas röster i tabell 4, förutom regeringspartierna Socialdemokraterna och Miljöpartiet där argumenten redovisas gemensamt. För regeringspartierna tas även argument från skrivelse Skr. 2016/17:10 *Makt, mål och myndighet - feministisk politik för en jämställd framtid* med i resultatredovisningen.

Regeringen (S+MP) höll med i utredningens förslag om att inrätta en jämställdhetsmyndighet, dock tyckte de att ytterligare ett par ansvarsområden som tidigare legat på andra organisationer skulle ingå i den nya myndigheten. Regeringens argument för en jämställdhetsmyndighet sammanfattas i följande stycke:

”Jämställdhetspolitikens nuvarande utformning vittnar om ett expansivt politikområde med höga politiska ambitioner. Samtidigt saknas en av de mest centrala förutsättningarna i form av en sammanhållen förvaltningsstruktur. Den jämställdhetspolitiska organisationen är fragmentarisk med bristande förutsättningar för uppföljning, progression och långsiktig förändring” (Skr. 2016/17:10).

Liknande argument återfinns i de motioner som ledamöter från (S) inkommit med. (MP) har inte lämnat några egna motioner i frågan. Moderaterna avstod som sagt sina röster i omröstningen och menar att en ny myndighet inte är rätt väg att gå för att öka jämställdheten:

”Moderaterna är kritiska till införandet av en ny myndighet. Vi menar att alla myndigheter ska agera på ett objektivt och opartiskt sätt. Ett aktivt jämställdhetsarbete måste bedrivas inom alla relevanta myndigheter för att få genomslag. Att inrätta en särskild myndighet för jämställdhetsfrågor kan få motsatt effekt genom att arbetet på andra myndigheter och aktörer sidordnas och nedprioriteras” (Motion 2016/17:3555).

Sverigedemokraterna var som sagt det enda parti som röstade emot att införa en ny jämställdhetsmyndighet och kan därmed ses som dess största motståndare inom riksdagen. De är inte bara emot en ny myndighet utan även många av de andra förslag regeringen presenterar inom jämställdhetsområdet. Deras argument är följande:

”Regeringen har inte tydligt förmått visa på några klara fördelar med en ny myndighet. Ej heller har man i tillräckligt hög grad tagit hänsyn till risker och nackdelar som finns med förslaget [...]. Sverigedemokraterna kan inte stå bakom stora delar av regeringens skrivelse [...]. Skälen till detta är att Sverigedemokraterna har en helt annan grundsyn och uppfattning när det gäller jämställdhet, men inte minst vad som är viktigast inom jämställdhet mellan könen” (Motion 2016/17:3553).

Centerpartiet avstod sina röster i frågan och hänvisar i sina motioner till att Statskontorets bedömning att en ny myndighet inte är rätt väg att gå. De uttrycker sig positiva att effektivisera genom att samla uppdragen för stöd, metodutveckling och erfarenhetsutbyte med mera under en myndighet men att detta istället ska göras under en befintlig myndighet istället för en ny (Motion 2016/17:3551). Vänsterpartiet har som vi redan sett länge uttryckt sig positiva till en ny jämställdhetsmyndighet och röstade även ja till förslaget i riksdagen. Några nya argument presenteras inte i granskade optioner men utifrån de argument som presenterades i samband med initieringen samt det faktum att samtliga närvarande vänsterpartistiska ledamöter röstade ja i frågan verkar de helt instämma i regeringens förslag.

Liberalerna var som sagt det enda Alliansparti som röstade ja till en ny myndighet. I en av de relaterade motionerna skriver de följande:

”På Liberalernas initiativ gav alliansregeringen till jämställdhetsutredningen (bet. SOU 2015:86) att följa upp och analysera hur jämställdheten mellan kvinnor och män har utvecklats under de senaste tio åren och bedöma måluppfyllelse och effektivitet i jämställdhetspolitiken och dess genomförande. [...] Vi har själva pekat på de fördelar för jämställdhetsarbetet som skulle kunna uppnås om det på samma sätt som för andra centrala politikområden finns en myndighet som fungerar som regeringens expertorgan med särskilt ansvar för att följa och analysera utvecklingen och samordna det statliga arbetet” (Motion 2016/17:3556).

Detta stämmer väl överens med det som framkom i granskningen av initieringsstadiet, att det var Liberalerna och före detta jämställdhetsministern Maria Arnholm som var drivande inom Alliansregeringen i fråga om att tillsätta Jämställdhetsutredningen. De är alltså positiva till en ny Jämställdhetsmyndighet med ovan motivering. Kristdemokraterna däremot avstod sina röster vid omröstningen i riksdagen och deras huvudargument till att man inte bör inrätta en ny myndighet verkar vara av ekonomisk art samt att regeringens underlag för tunt:

”Flertalet kritiska remissinstanser anser att underlaget och motiveringarna för inrättandet av en jämställdhetsmyndighet är tunt och saknar ett sammanhållande resonemang om varför en myndighet skulle tillföra en tillräcklig nytta för att motivera tillkomsten av en ny myndighet. [...] Varje ny myndighet som bildas i Sverige innebär ett nytt offentligt åtagande som skattekollektivet får bära. Under den tid Kristdemokraterna utgjorde en del av regeringsunderlaget verkade vi för att reducera antalet myndigheter i Sverige” (Motion 2016/17:3554).

6 Avslutning

6.1 Slutsatser

Undersökningens slutsatser är således att Jämställdhetsutredningen inte haft en konsensusskapande roll utan istället till viss del kontrollerats av regeringen och främst genererat ny kunskap. Uppsatsens resultat instämmer till viss del med de generella slutsatser och hypoteser som Johansson kom fram till gällande aspekterna kunskap och kontroll och kunde dessutom styrka delar av det Zetterberg skrivit om framförallt utredningars utformning.

Liberalerna och Vänsterpartiet varit de starkaste aktörerna gällande att initiera debatten om en ny jämställdhetsmyndighet. Även minst en intresseorganisation har debatterat för det. Det bedöms intressant att det var en Alliansregering som gav direktiv om att återigen utreda frågan om jämställdhetspolitikens organisation, och därmed frågan om en eventuell jämställdhetsmyndighet, och tillsatte Jämställdhetsutredningen. Därefter skedde det ett regeringsskifte och Socialdemokraterna bildade regering tillsammans med Miljöpartiet.

Utredningen använde sig av flera forskare och genomförde egna undersökningar vilka genererade ny kunskap till utredningen. De använde sig också av externt producerad kunskap. Kontrollen av utredningen kan bedömas som relativt stark då det var en enmanskommitté utan representation från övriga riksdagspartier. Några konflikter inom utredningen kunde inte urskiljas och den bedöms inte ha haft konsensuskapande som syfte då det var en enmanskommitté utan representation från oppositionen.

När utredningen sedan var klar höll den nya regeringen med om dess förslag. De påbörjade förberedelserna med att starta upp den nya myndigheten redan innan förslaget hade tagits upp för omröstning i riksdagen. I omröstningen var Liberalerna det enda alliansparti som röstade ja i frågan medan samtliga närvarande ledamöter från Moderaterna, Centerpartiet och Kristdemokraterna avstod sina röster med olika argument. Den liberale dåvarande jämställdhetsministern Maria Arnholm verkar utifrån resultatet ha varit den drivande kraften inom Alliansregeringen som tillsatte Jämställdhetsutredningen. Sverigedemokraterna var det enda parti som röstade nej i frågan.

Även Vänsterpartiet bedöms ha varit en viktig aktör i processen då de tidigt debatterade för en ny jämställdhetsmyndighet och sen även röstade ja till det i riksdagen. Liberalernas och Vänsterpartiets starka roll i policyprocessen kan utifrån tidigare forskning tolkas på olika sätt.

Ett är Alliansen var oenig i frågan om att införa en ny Jämställdhetsmyndighet och att de därför tillsatte utredningen för att den skulle kunna komma med ett nytt förslag. Som Johansson skriver är det inte alltid självklart för en regering vad de vill att en utredning ska komma fram till. Ett andra alternativ är att Alliansen från början ville att utredningen skulle komma med förslaget om en ny jämställdhetsmyndighet och använde sig av en enmanskommitté därför att de redan visste att de skulle få stöd i riksdagen från Vänsterpartiet och därför inte behövde skapa parlamentarisk konsensus i frågan. Ett tredje alternativ är att det endast var Liberalerna som önskade att utredningen skulle komma med förslaget om en ny myndighet och att de då räknade med stöd från Vänsterpartiet i en eventuell omröstning i riksdagen men också att de räknade med stöd från även Socialdemokraterna och Miljöpartiet.

6.2 Diskussion

För att kunna göra några generaliseringar kring policyutformning, kommittéväsandets roll och eventuella skillnader mellan flermansutredningar och enmansutredningar skulle det vara nödvändigt att undersöka fler kommittéer/utredningar, det räcker helt enkelt inte att undersöka ett enda fall oavsett om det är representativt eller inte.

I efterhand kan det konstateras att undersökningens metod och material inte riktigt varit tillräcklig för att fullvärdigt ge svar på forskningsfrågan om utrednings roll och eventuella skillnader mellan olika slags utredningar. Det är främst frågorna om kunskapsanvändandet, den generella kontrollen samt eventuella konflikter som inte har kunnat besvarats. Dessa frågor skulle förmodligen kunnat besvaras bättre om textanalysen, likt i Johanssons avhandling, kompletterats med intervjuer med ett stort antal för Jämställdhetsutredningen relevanta personer. Detta bedömdes inte som genomförbart med hänsyn till uppsatsens omfattning. Det blir därför ett förslag till vidare forskning på området. Det vore också önskvärt att undersöka fler enmansutredningar för att på så sätt kunna visa på generella skillnader mellan flermans- och enmansutredningar.

7 Referenser

7.1 Forskningsmaterial

Berglund, Clara, 2015. ”Ny myndighet måste få ansvar för jämställdheten”. *Dagens nyheter*. Debattartikel. 2015-05-12. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.dn.se/debatt/ny-myndighet-maste-fa-ansvar-for-jamstalldheten/>. Hämtdatum 2017-05-30.

Dinamarca, Rossana & Claes Borgström, 2014. ”Sverige behöver en ny feministisk myndighet”. *Aftonbladet*. Debattartikel. 2014-02-02. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.aftonbladet.se/debatt/article18283494.ab>. Hämtdatum 2017-05-30.

Dir. 2014:55. *Uppföljning av utvecklingen mot jämställdhet samt jämställdhetspolitikens genomförande och effektivitet*. Utbildningsdepartementets kommittédirektiv.

Dir. 2015:52. *Tilläggsdirektiv till Jämställdhetsutredningen (U 2014:06)*. Socialdepartementets kommittédirektiv.

Dir. 2016:108. *Inrättande av en jämställdhetsmyndighet*. Socialdepartementets kommittédirektiv.

Motion 2016/17:3551 med anledning av skr. 2016/17:10 *Makt, mål och myndighet - feministisk politik för en jämställd framtid*. Annika Qarlsson (C).

Motion 2016/17:3553 med anledning av skr. 2016/17:10 *Makt, mål och myndighet - feministisk politik för en jämställd framtid*. Sven-Olof Sällström & Magnus Persson (båda SD).

Motion 2016/17:3554 med anledning av skr. 2016/17:10 *Makt, mål och myndighet - feministisk politik för en jämställd framtid*. Désirée Pethrus m.fl. (KD).

Motion 2016/17:3555 med anledning av skr. 2016/17:10 *Makt, mål och myndighet - feministisk politik för en jämställd framtid*. Elisabeth Svantesson m.fl. (M).

Motion 2016/17:3556 med anledning av skr. 2016/17:10 *Makt, mål och myndighet - feministisk politik för en jämställd framtid*. Maria Arnholm m.fl. (L).

Prop. 2016/17:1. *Regeringens proposition 2016/17:1, Budgetpropositionen för 2017*. Regeringens budgetproposition för 2017.

Regeringen 1 = Regeringens hemsida, Regeringens politik. *Feministisk regering*. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/feministisk-regering/>. Hämtdatum 2017-04-22.

Regeringen 2 = Regeringens hemsida, pressmeddelande. *Jämställdhetsmyndigheten placeras i Göteborg*. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2016/12/jamstalldhetsmyndigheten-placeras-i-goteborg/>. Hämtdatum 2017-03-14.

Riksdagen 1 = Riksdagens hemsida, Dokument & lagar. *Makt, mål och myndighet - feministisk politik för en jämställd framtid m.m.* [Elektronisk] Tillgänglig: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/makt-mal-och-myndighet---feministisk-politik-for_H401AU5. Hämtdatum 2017-04-27.

Skr. 2016/17:10. *Makt, mål och myndighet - feministisk politik för en jämställd framtid.* Regeringens skrivelse.

SOU 2005:66. *Makt att forma samhället och sitt eget liv - jämställdhetspolitiken mot nya mål.* Slutbetänkande av Jämställdhetspolitiska utredningen.

SOU 2015:86. *Mål och myndighet – en effektiv styrning av jämställdhetspolitiken.* Jämställdhetsutredningens betänkande.

Statens offentliga utredningar 1 = Hemsida för Statens offentliga utredningar, Frågor och svar om kommittéer. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.sou.gov.se/fragor-och-svar-om-kommitteer/>. Hämtdatum 2017-04-19.

Statens offentliga utredningar 2 = Hemsida för Statens offentliga utredningar, U 2014:06 Jämställdhetsutredningen, Sakkunniga och experter. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.sou.gov.se/jamstalldhetsutredningen/sakkunniga-och-experten/>. Hämtdatum 2017-05-19.

Statens offentliga utredningar 3 = Hemsida för Statens offentliga utredningar, U 2014:06 Jämställdhetsutredningen, Referensgrupp. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.sou.gov.se/jamstalldhetsutredningen/referensgrupp/>. Hämtdatum 2017-06-02.

UNDP 2016. *Global 2016 Human Development Report – English.* United Nations Development Programme [Elektronisk] Tillgänglig: http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf. Hämtdatum 2017-04-07.

Valmyndigheten, 2010. Valmyndighetens hemsida, Val 2010: Val till riksdagen – Valda. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.val.se/val/val2010/slutresultat/R/rike/valda.html>. Hämtdatum 2017-05-02.

Valmyndigheten, 2014. Valmyndighetens hemsida, Val 2014: Val till riksdagen – Valda. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.val.se/val/val2014/slutresultat/R/rike/valda.html>. Hämtdatum 2017-05-04.

7.2 Litteratur

Amná, Erik, 2010. ”Speaking Truth to Power?": Statsvetarna och kommittéväsendet” *Statsvetenskaplig Tidskrift*, vol.112, nr 5, s. 552-567.

Bengtsson, Hans, 2010. *Offentlig förvaltning: Att arbeta i demokratins tjänst.* Malmö: Gleerups Utbildning AB.

Bergström, Göran & Kristina Boréus, 2005/2000. *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig textanalys.* Lund: Studentlitteratur AB.

- Bryman, Alan, 2008. *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö: Liber.
- Esaisson, Peter, Mikael Gilljam, Henrik Oscarsson & Lena Wägnerud, 2012. *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedt Juridik AB.
- Gunnarsson, Viviann & Marja Lemne, 1998. *Kommittéerna och bofinken: kan en kommitté se ut hur som helst?* Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- Gustavsson, Jakob & Maria Hedlund, 2010. *Konsten att skriva och tala*. [Elektronisk]
Tillgänglig: <http://bookboon.com/se/konsten-att-skriva-och-tala-ebook>. Hämtdatum 2017-03-10.
- Hill, Michael, 2007. *Policyprocessen*. Malmö: Liber
- Johansson, Jan, 1992. *Det statliga kommittéväsendet - Kunskap, kontroll, konsensus*. Diss. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Regeringskansliet 2003. *Kvalitet i utredningsväsendet – utveckling och tillämpning av en modell för att bedöma kvaliteten på kommittéarbetet*. Regeringskansliets rapport.
- Regeringskansliet 2005. *Utveckling av kommittéväsendet*. Regeringskansliets förslag.
- Zetterberg, Kent, 2011. ”Det statliga kommittéväsendet: En del av den svenska modellen”. *Svensk Juristtidning*, vol. 8, s. 753-763.

Bilaga 1 – samtliga motioner till Skr. 2016/17:10

Samtliga motioner, både fristående motioner och följdmotioner, som behandlades i beredningen av regeringen skrivelse Skr. 2016/17:10 *Makt, mål och myndighet - feministisk politik för en jämställd framtid*:

Dokument	Titel	Avsändare	Inlämnad datum
Motion 2016/17:3553	med anledning av skr. 2016/17:10 Makt, mål och myndighet - feministisk politik för en jämställd framtid	Sven-Olof Sällström och Magnus Persson (båda SD)	2016-12-07
Motion 2016/17:3551	med anledning av skr. 2016/17:10 Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid	Annika Qarllsson (C)	2016-12-07
Motion 2016/17:3037	Liberal feminism	Annika Qarllsson m.fl. (C)	2016-10-05
Motion 2016/17:3554	med anledning av skr. 2016/17:10 Makt, mål och myndighet - feministisk politik för en jämställd framtid	Désirée Pethrus m.fl. (KD)	2016-12-07
Motion 2016/17:3556	med anledning av skr. 2016/17:10 Makt, mål och myndighet - feministisk politik för en jämställd framtid	Maria Arnholm m.fl. (L)	2016-12-07
Motion 2016/17:3057	Jämställd ekonomi	Ola Johansson och Rickard Nordin (båda C)	2016-10-05
Motion 2016/17:3555	med anledning av skr. 2016/17:10 Makt, mål och myndighet - feministisk politik för en jämställd framtid	Elisabeth Svantesson m.fl. (M)	2016-12-07
Motion 2016/17:2703	Jämställdhetsmyndigheten	Monica Green m.fl. (S)	2016-10-05
Motion 2016/17:2348	Motverka hedersrelaterat våld	Betty Malmberg (M)	2016-10-05
Motion 2016/17:3346	Jämställdhet	Désirée Pethrus m.fl. (KD)	2016-10-05
Motion 2016/17:385	Engagemang mot mäns våld	Monica Green (S)	2016-09-30
Motion 2016/17:1482	Insatser mot hedersförtryck	Erik Ottoson (M)	2016-10-04
Motion 2016/17:2012	Hedersrelaterat våld och förtryck	Robert Hannah (L)	2016-10-05

Motion 2016/17:3288	Åtgärder för att stärka demokratiska värderingar och mänskliga rättigheter samt motverka hedersrelaterat våld och förtryck	Andreas Norlén m.fl. (M)	2016-10-05
Motion 2016/17:922	Mäns våld mot kvinnor	Lars Mejern Larsson (S)	2016-10-03
Motion 2016/17:865	Trygghet i hela landet	Annie Lööf m.fl. (C)	2016-10-03
Motion 2016/17:3078	Jämställdhet	Elisabeth Svantesson m.fl. (M)	2016-10-05
Motion 2016/17:3162	Separerade gymnastiklektioner och badtider	Robert Halef (KD)	2016-10-05
Motion 2016/17:2094	Skärpta straff för våld i nära relationer	Maria Stockhaus (M)	2016-10-05
Motion 2016/17:1769	Åtgärdsprogram för kvinnors trygghet i vardagen	Richard Jomshof m.fl. (SD)	2016-10-04
Motion 2016/17:2272	Förebyggande arbete mot förtryck, diskriminering och våld i hederns namn	Thomas Finnborg och Sotiris Delis (båda M)	2016-10-05
Motion 2016/17:3348	Utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering	Désirée Pethrus m.fl. (KD)	2016-10-05
Motion 2016/17:1079	Insatser för hbt-personers rättigheter och möjligheter	Jan Björklund m.fl. (L)	2016-10-03
Motion 2016/17:3146	Reformer för en bättre hbtq-politik	Olof Lavesson m.fl. (M)	2016-10-05
Motion 2016/17:2101	Åtgärder för jämställdhet för alla	Maria Stockhaus m.fl. (M)	2016-10-05
Motion 2016/17:631	Fördelningspolitik	Berit Högman m.fl. (S)	2016-09-30
Motion 2016/17:2761	Globala utvecklingsmål	Monica Green (S)	2016-10-05
Motion 2016/17:1260	En politik för Sveriges verkliga jämställdhetsutmaningar	Tina Ghasemi (M)	2016-10-04
Motion 2016/17:2119	Kvinnor kan	Betty Malmberg (M)	2016-10-05
Motion 2016/17:157	Medlingsinstitutets uppdrag	Ali Esbati m.fl. (V)	2016-09-28
Motion 2016/17:1737	En aktiv industripolitik	Jonas Sjöstedt m.fl. (V)	2016-10-04
Motion 2016/17:792	Frivillig inkomstdelning	Olle Felten och Sven-Olof Sällström (båda SD)	2016-10-03
Motion 2016/17:1622	Implementering av FN:s kvinnokonvention	Monica Green (S)	2016-10-04

Lisa Nilsson



Besöksadress: Kristian IV:s väg 3
Postadress: Box 823, 301 18 Halmstad
Telefon: 035-16 71 00
E-mail: registrator@hh.se
www.hh.se