

Biståndsplattformen

Analys av en nationell policyprocess

Karin Wallin

Abstract

This thesis analyzes the policy process of the Swedish aid policy framework that was launched in March 2012 and decided by the Government in March 2014. Initially, the Swedish Minister for Development Cooperation said the process would take half a year. Instead it took two years and a change of Ministers.

The thesis aims to understand which factors were constraining the policy process during the first year, and which factors later acted as impetus and made it possible to finish the process.

John Kingdon's theoretical framework of Multiple Streams and Policy Windows are used to structure the analysis. The elements in Kingdon's theory are used as analyzing categories and the theory proved to be useful and enhanced the understanding of the policy process.

The result shows that after the first Minister had raised the issue on the agenda, she lost control of it. The lack of an accepted proposal within the policy community, as well as lack of consensus in the political stream, acted as severe constraints on the process.

The change of ministers became a policy window and the new minister acted as a policy entrepreneur, using a tight deadline and a broad consultation round as factors to make the finalization of the policy process possible.

Nyckelord: biståndsplattform, policyprocess, Kingdon, policyfönster, biståndspolicy

Antal ord: 10 011

Innehållsförteckning

1	Inledning	3
1.1	Syfte och problemformulering	3
1.2	Disposition	4
2	Metod och material	5
2.1	Metod	5
2.2	Material	5
2.2.1	Intervjuer	6
3	Teori	8
3.1	Diskussion kring val av teori.....	8
3.2	Kingdons teoretiska ramverk	9
3.2.1	Kingdons teori som analysinstrument	10
3.3	Tidigare forskning	10
4	Bakgrund	12
4.1	Vad har hänt?	12
4.1.1	Vad har debatten handlat om?	13
5	Analys av policyprocessen	14
5.1	Makt över agenda eller alternativ?	14
5.2	Strömmarna	15
5.2.1	Problem-strömmen	15
5.2.2	Policy-strömmen	16
5.2.3	Politik-strömmen	17
5.3	Aktörer	18
5.3.1	Policyentreprenörer och sammanlänkning av strömmarna	19
5.3.2	Policyfönster.....	20
5.3.3	Media.....	21
5.3.4	Intressegrupper	21
6	Biståndsplattformens status och konsekvenser	23
6.1	Intern städövning eller ny politik?	23
6.1.1	Plattformens status	23
6.1.2	Sammanfattning av policyer.....	24
6.1.3	Nya mål och ny politik?	24
6.1.4	Omvänd ordning av processen	25
6.2	Konsekvenser för svenskt bistånd	25

7	Resultat och diskussion	26
7.1	Resultat.....	26
7.1.1	Slutsatser	27
7.2	Diskussion om teorins användbarhet.....	27
7.3	Förslag till fortsatt forskning.....	28
8	Referenser.....	29

1 Inledning

I början av 2012 presenterade dåvarande biståndsminister Gunilla Carlsson (M) att en ny biståndsplattform skulle tas fram och sa att den skulle vara klar ett halvår senare. Istället tog det två år och ett ministerbyte innan plattformen beslutades av regeringen i mars 2014. Regeringen hade då efter interna strider samt påtryckningar från civilsamhället och oppositionen tvingat ändra sig och genomföra en remissrunda, samt gått med på riksdagsbehandling. I juni 2014 debatterade riksdagen plattformen och lade den till handlingarna.

Förändringarna av styrningen av biståndet har gjorts i en märklig ordning. Först presenterades att regeringen skulle ta fram en biståndspolitisk plattform som skulle ersätta alla policyer och vara ett övergripande styrdokument, sedan introducerades nya resultatstrategier, efter det kom nya mål för biståndet och sist av allt kom själva plattformen.

Den här uppsatsen studerar policyprocessen som ledde fram till den biståndspolitiska plattformen. Det är ett fall av en nationell policyprocess, som blev betydligt mer utdragen och komplicerad än regeringen först förväntat sig. Enligt ansvarig handläggare på Utrikesdepartementet är det en av de mest komplicerade policyprocesser de hanterat.

I analysen används John Kingdons teorier om parallella strömmar, policyfönster och policyentreprenörer (Kingdon, 2011) för att analysera och förstå biståndsplattformens policyprocess.

1.1 Syfte och problemformulering

Uppsatsens syfte är att kartlägga och förstå policyprocessen som ledde fram till den nya biståndsplattformen. De frågor som använts för att strukturera arbetet är: Vad har hänt? Hur gick det till? Vad kan det få för konsekvenser? Dessa frågor utgör stommen för uppdelningen av studien i kapitel fyra till sex.

Problemet som uppsatsen ägnar sig åt är: Varför lyckades Gunilla Carlsson inte ta fram biståndsplattformen inom det halvår som hon först utlovat – varför tog det istället två år och byte av minister?

Efter att ha valt att använda Kingdons teoretiska ramverk som menar att alla aktörer och delprocesser kan agera som antingen främjande eller hindrande faktorer, har följande specifika frågeställning valts: Vilka faktorer var det som hindrade Gunilla Carlsson från att genomföra processen inom ett halvår som hon hade planerat? Vilka faktorer var det som främjade att arbetet tog ny fart och plattformen tillslut kunde göras klart?

Avslutningsvis diskuteras även huruvida plattformen är ny politik eller inte.

1.2 Disposition

I nästa kapitel presenteras och diskuteras metod och material. Därefter följer teorikapitlet som redogör för uppsatsens teoretiska ramverk, John Kingdons Multiple Streams, samt en diskussion kring valet av teori och en kort utblick mot tidigare forskning.

Analysen är uppdelad i tre delar. I kapitel fyra får läsaren en kronologisk beskrivning av vad som har hänt. Därefter följer en längre och mer ingående analys där Kingdons teoretiska ramverk används för att strukturera, analysera och förstå policyprocessen i kapitel fem. I sjätte kapitlet diskuteras om plattformen ska ses som en sammanfattning av policyer eller ny politik och vilka konsekvenser plattformen kan få för svenskt internationellt bistånd framöver.

Avslutningsvis sammanfattas resultat och slutsatser i kapitel sju, och ett resonemang förs om den valda teorins användbarhet. En kort framåtblick ger förslag till vidare forskning inom området.

2 Metod och material

2.1 Metod

Detta är en teorikonsumerande studie, med ett enskilt fall i centrum (Esaiasson et al, 2003, s 40): policyprocessen som ledde fram till biståndsplattformen som regeringen beslutade om i mars 2014. Med hjälp av John Kingdons teoretiska modell försöker jag förstå och beskriva vad det var som hände och hur det kom sig att processen tog två år istället för ett halvår som först var sagt.

Den epistemologiska utgångspunkten för denna studie är realism, det vill säga att världen existerar oberoende av vår vetskap om den, men att alla sociala fenomen, och relationer dem emellan, inte är direkt observerbara, samt att det vi observerar är format av hur världen är socialt konstruerad. (March & Furlong, 2002, s 30).

Arbetet med den här studien har rört sig dialektiskt fram och tillbaka mellan empiri och teori. Parallellt med granskningen av det empiriska materialet om vad som hänt har jag läst och funderat kring olika teoretiska tillämpningar. Flera teorier verkade inledningsvis kunna vara aktuella, men det stod efter ett tag klart att Kingdon erbjöd flera intressanta infallsvinklar på problemet som hjälpte till att både förstå och förklara processen, och därmed föll mitt teoretiska val på hans verk. En mer utförlig beskrivning av det teoretiska arbetet ges i nästa kapitel.

Jag gör inget anspråk på att ha skapat en fullständig och helt rättvisande återgivning av policyprocessen för biståndsplattformen, men med hjälp av de många olika källor som använts anser jag att det varit möjligt att skapa en tillräckligt bra beskrivning av processen för att kunna genomföra studien på ett tillfredsställande sätt. Att använda Kingdons teoretiska begrepp som analysinstrument har varit ett angreppssätt som fungerat väl.

2.2 Material

Insamlingen av empiri har handlat om inläsning av offentliga dokument, nyhets- och debattartiklar, samt intervjuer med berörda tjänstepersoner på Utrikesdepartementet och företrädare för civilsamhällesorganisationer som varit aktiva i debatten om plattformen. Urval och andra materialöverväganden redovisas i avsnittet nedan.

Genom att använda mig av många olika källor som beskriver samma process har jag försökt skapa en så rättvisande bild som möjligt av händelseförloppet. Olika aktörer har ibland haft skilda åsikter både om vad som hänt, hur det ska

tolkas och vad det fått för betydelse för processen. Dessa skilda synsätt har delvis försvårat arbetet, men samtidigt bidragit till att belysa komplexiteten i en nationell policyprocess som denna, där ett flertal departement varit involverade och det inte är givet var gränsen mellan ny och befintlig politik går.

I den här studien har jag använt mig av offentliga dokument såsom regeringens skrivelser, propositioner, motioner, riksdagsprotokoll, regeringens och riksdagens hemsidor, utskottsbetänkanden, rapporter, utredningar, skriftliga frågor och svar till ministrar, remissunderlag och remissyttranden. För att fånga upp debatten kring ämnet har jag även följt flödet i nyheter och debattartiklar samt på olika organisationers hemsidor.

Då jag valt att avgränsa den här uppsatsen till att handla specifikt om policyprocessen som ledde fram till den nya biståndsplattformen har det gått att skaffa sig en relativt bra överblick över tillgängligt material från både offentliga källor och nyhetsmedia. Däremot har det funnits vissa längre perioder i policyprocessen som karakteriserats av avsaknad av publicerat material.

Jag har sökt artiklar dels genom sökmotorer och dels genom sökningar på relevanta mediers egna hemsidor. Under intervjuerna har jag ställt frågan om informanterna anser att det är något mer material jag borde ta del av och har därigenom fått flera värdefulla tips på nya sökord som lett mig till fler artiklar. Det är förstås omöjligt att påstå att det går att läsa allt som skrivits om ett ämne. Mitt tydligt avgränsade forskningsområde har dock varit till stor hjälp och jag menar att det gått att finna åtminstone merparten av det som publicerats i svenska medier om processen kring biståndsplattformen.

De mest aktiva medierna i bevakningen av ärendet har varit Sveriges Radio Ekot, Omvärlden samt tidningen Dagen. Webbtidningen Riksdag och Departement skrev också en del om ärendet, men har lagts ner under arbetet med denna uppsats och inga av deras artiklar är längre sökbara. Jag har därför valt att inte använda mig av dessa som referensmaterial.

En del av dialogen mellan politiska partier och mellan ansvarigt statsråd och civilsamhället har förts via debattartiklar, främst i Svenska Dagbladet och Dagens Nyheter, men även i Omvärlden.

2.2.1 Intervjuer

I arbetet med den här uppsatsen har jag sökt finna centralt placerade källor som kunnat ge förstahandsuppgifter om policyprocessen (Esaïasson et al, 2003, s 286). Redan i inledningsskedet av arbetet med den här studien talade jag därför med samordnaren för den politiska ledningen på Utrikesdepartementet för att försöka boka intervju med ansvarigt statsråd Hillevi Engström eller statssekreterare Tanja Rasmusson. Tyvärr fick jag svaret att deras kalendrar redan var fullbokade inför det kommande valet, och hänvisades istället till ansvarig chef och handläggare på Utrikesdepartementet (Bolin, 2014-04-23, telefonsamtal). För att få med den politiska ledningens perspektiv har jag således fått nöja mig med protokoll från riksdagsdebatter, pressmedelanden och debattartiklar.

För att få en bättre förståelse för själva policyprocessen, och en inblick bakom kulisserna har jag intervjuat ansvarig chef och ansvariga handläggare på Utrikesdepartementet samt företrädare för civilsamhällesorganisationer som på olika sätt bevakat och deltagit i processen.

Två intervjuer har kunnat genomföras personligen och resterande har genomförts på telefon. Intervjuer och telefonintervjuer med tjänstepersoner på Utrikesdepartementet, samt företrädarna för Forum Syd och Diakonia har spelats in och transkriberats direkt efteråt. För att ytterligare säkerställa korrekthet och kvalitet i intervju svaren har samtliga intervjuade tjänstepersoner från Utrikesdepartementet läst igenom, korrigerat och godkänt transkriberingarna av sina respektive intervjuer.

I intervjuarbetet har jag använt mig av en semistrukturerad intervjuform med en blandning av öppna frågor och mer detaljerade frågor och följdfrågor. De inledande intervjuerna syftade till att försöka kartlägga policyprocessen och få en förståelse för händelseförloppet. Därefter flyttades fokus till att komplettera bilden genom att få in andra organisationers perspektiv och intervjuer genomfördes med framstående företrädare för civilsamhällesorganisationerna Forum Syd som samlar och företräder 158 organisationer som arbetar med bistånd och utveckling, samt Diakonia som varit en av de mest synliga aktörerna i den mediala debatten om biståndsplattformen. För att bättre förstå själva beredningsprocessen har jag även intervjuat med den andra ansvariga handläggaren på Utrikesdepartementet samt ansvarig chef för ärendet. De handläggare som konkret arbetat med framtagandet av biståndsplattformen har uppfyllt kriterier om både samtidighet och förstahandsinformation.

På vissa punkter har informationen från Utrikesdepartementet skiljt sig från uppfattningen hos företrädarna från civilsamhällesorganisationerna, och avvägningar med avseende på beroende och tendens har behövt göras. En av handläggarna på Utrikesdepartementet nämnde att de hade fått talepunkter att hålla sig till, och att de därför inte fick delge mer information än så. Företrädarna för de civilsamhällesorganisationer jag intervjuat har inte haft några sådana restriktioner, utan har mer öppet kunnat berätta hur de sett på processen. I de fall där samtliga informanter överensstämmer i sin syn på vad som hänt, trots sina olika bakgrunder, har jag bedömt uppgifterna som tillförlitliga (Esaiasson et al, 2003, s 310-312).

3 Teori

I den här uppsatsen används John Kingdons teoretiska ramverk (Kingdon 2011) för att skapa struktur, analysera och försöka förstå den studerade policyprocessen. Det var inget självklart val, institutionalism och inkrementalism verkade först ligga närmare till hands. Under arbetet med den här studien har jag rört mig dialektiskt fram och tillbaka mellan empiri och teori. Parallellt med min kartläggning och granskning av det empiriska materialet har jag läst och funderat kring teoretiska tillämpningar. Det stod tillslut klart att Kingdon erbjöd flera intressanta infallsvinklar på problemet som hjälpte till att förstå och förklara processen.

3.1 Diskussion kring val av teori

Vid en första anblick av den studerade policyprocessen verkade inkrementalism vara ett bra ramverk för att beskriva framväxten av biståndsplattformen, eftersom regeringen själv beskriver processen som en intern städövning och nedkokning av befintliga policyer. Inkrementalism kännetecknas av att förändring sker i små steg, och precis som inom den historiska institutionalismen, så styrs riktningen av tidigare fattade beslut (Smith & Larimer 2013:50). Lindblom menar att policymakare inser sina individuella och institutionella begränsningar, och ser att det mest effektiva sättet att förbättra en policy är genom små steg. Policymakare kan inte börja från noll varje gång ett problem dyker upp, utan de relaterar nya problem till tidigare problem och tidigare lösningar (ibid:50). Vanlig kritik mot både historisk institutionalism och inkrementalism är att de främst är användbara för beskrivning av den ofta stegvisa utvecklingen av policys, men ingen av dem kan förklara plötsliga förändringar eller användas för att förutsäga hur utvecklingen kommer att se ut framöver (Hudson & Lowe 2009, 187ff, Smith & Larimer 2013, 52f).

I arbetet med det empiriska materialet uppstod tidigt flera frågetecken kring varför processen under långa perioder gått i stå, för att sedan vid vissa tillfällen ta fart. Kingdons parallella strömmar och policyfönster visade sig i detta fall erbjuda en betydligt mer användbar modell än inkrementalism och institutionalism. Kingdon gör dock en intressant och användbar iakttagelse: inkrementalism kan ofta användas för att förklara framväxten av olika alternativ och förslag i policyströmmen – men däremot är det svårt att med hjälp av inkrementalism förklara när, varför och hur en fråga kommer upp på agendan (Kingdon, 2011, s 82).

I en intervju uttryckte en av de ansvariga handläggarna på Utrikesdepartementet att ”arbetet med biståndsplattformen inte varit en rät linjär process” (Kronlid, 2014-05-13, intervju), och det sammanfattar väl den bild jag fått under arbetet med det empiriska materialet. Klassiska linjära och rationella modeller har inte visat sig användbara som förklaringsmodeller i det här fallet.

En vanlig kritik mot inkrementalism, som även framförts mot Kingdon, är teorins begränsade möjlighet att förutse framtida händelseförlopp. Kingdon själv skriver att hans idéer ska ses som probabilistiska och inte deterministiska, det vill säga att modellen enbart anger om sannolikheten ökar eller minskar för att något ska hända, teorin kan aldrig förutspå vad som kommer att ske (Kingdon 2011, s 208).

En annan kritik som framkommit mot Kingdons teori är att den till alltför stor del baseras på slumpmässiga händelser (se till exempel Kingdon 2011, s 206, samt Mucchiaroni, 1992, i Kingdon 2011, s 222). Kingdon svarar på den kritiken genom att poängtera att det finns en grad av mönster inom framför allt tre områden som bidrar till att begränsa slumpmässigheten; processer inom respektive ström, processer som strukturerar ihopparandet av strömmarna och därtill generella begränsningar i systemet, som till exempel budgetbegränsningar, politiskt klimat samt proceduriella begränsningar som juridiska ramverk (Kingdon 2011, s 207). Kingdon menar att en anledning till att vi kan ha svårt att se mönster i komplexa sammanhang är ovana, och att strukturer kan se ut på andra sätt än vi är vana vid. Han menar att flytande snarare än mekaniska metaforer kan hjälpa oss att tänka på nya sätt kring mönster och strukturer inom politiska processer. (ibid, s 223)

De främsta fördelarna med att använda Kingdon anser jag är hans syn på policyprocesser som flytande, snarare än stegvisa, samt att modellen skissar upp strömmar som rör sig parallellt, vilket i det valda fallet utgör ett mer passande ramverk än mer linjära och rationella modeller.

3.2 Kingdons teoretiska ramverk

John Kingdon gav 1984 ut boken *Agendas, Alternatives and Public Policies*, där han presenterade sin forskning om hur hälso- och transportpolicyer utvecklats i USA under 1970-talet, samt beskrev den teoretiska modell han byggt upp för att strukturera, förstå och förklara dessa policyprocesser. Boken gavs ut i nya utgåvor 2003 och 2011, då med nya kapitel som diskuterar den kritik som förts fram samt med uppdaterade exempel på hur modellen kan tillämpas på aktuella policyprocesser (Kingdon 2011).

Kingdons teoretiska modell är en vidareutveckling av Cohen, March och Olsens ”Garbage Can Model of Organizational Choice” från 1972 (Cohen et.al, 1972). Kingdons modell särskiljer sig bland annat genom att han på ett konceptuellt plan skiljer mellan aktörer och delprocesser för att bättre kunna förstå och förklara policyprocesser. Varje aktör och varje del av processen kan

verka som en främjande eller begränsande faktor (Kingdon 2011, s 87) vilket också visar sig vara ett användbart angreppssätt i analysen av det studerade fallet.

Ett annat angreppssätt som Kingdon använder är att dela in policyprocesser i tre olika strömmar: problem-, policy- och politikströmmen. Dessa strömmar är till stor del oberoende av varandra och styrs av olika dynamik och regler, även om de ibland under policyprocessens gång löst länkas samman (ibid, s 87). Vid vissa tillfällen kan alla tre strömmarna sammanstråla och då uppstår tillfällen för större policyförändringar, något som Kingdon benämner som ett policyfönster (ibid, s 88). Dessa policyfönster kan öppnas av ett återkommande event som till exempel val och regeringsskifte, utbyte av nyckelpersoner eller oförutsedda händelser som till exempel en terroristattack (ibid, s 165). Det finns också möjlighet för individer, så kallade policyentreprenörer, att aktivt arbeta för att sammanlänka de olika strömmarna och därmed hjälpa till att skapa ett policyfönster. Vanligare är dock att policyentreprenörerna tar tillfället i akt och använder ett redan öppet fönster för att försöka få igenom sina förslag till policyändringar (ibid, s 180f).

Kingdon skiljer mellan processen att få upp en fråga på regeringens agenda och processen att vaska fram och senare välja mellan olika alternativ och att få upp en fråga till beslut (ibid, s 196).

3.2.1 Kingdons teori som analysinstrument

I den här uppsatsen har jag valt att använda mig av Kingdons teoretiska modell för att strukturera, analysera och förstå den studerade policyprocessen. I analyskapitlet kommer jag mer ingående att beskriva hur olika aktörers roller och delar av processen kan förstås med hjälp av de olika element som ingår i Kingdons modell. Modellen bygger på att processen skärs på olika håll för att skapa förståelse för ett komplext system som vid första anblick kan se mer eller mindre slumpartat ut.

De skärningssätt jag valt att använda i analysen är uppdelningen mellan att sätta agendan och att specificera och senare välja alternativ, uppdelningen mellan aktörer och processer, uppdelningen mellan dem som befinner sig på insidan eller utsidan av processen och sist men inte minst uppdelningen av själva processen i parallella flöden eller strömmar med fokus på problem, policy och politik. Även Kingdons så kallade policyfönster och policyentreprenörer utforskas i analysen, liksom Kingdons syn på medias och intressegruppers roller. Uppdelningen mellan att få upp en fråga på regeringens agenda och beslutsagendan visar sig också bidra till förståelsen av fallet.

3.3 Tidigare forskning

Kingdon baserar sin teoretiska modell på sin egen forskning om policyutveckling inom transport- och hälsoområdet i USA på 1970-talet. I en senare utgåva av sin bok diskuterar han även hälsoreformer under Clinton- och Obama-

administrationerna och visar varför frågan kom upp på regeringens agenda och även klättrade på beslutsagendan under Obama. Både problem- och politikströmmen var mer fördelaktig och det fanns även en större samsyn inom policyströmmen. Sammanlänkningen av de tre strömmarna skapade det fönster som gav Obama möjlighet att lyckas där Clinton och tidigare presidenter gått bet. (Kingdon, 2011, s 231-247)

Inom svensk statsvetenskaplig forskning har bland andra Jakob Gustavsson vid Lunds Universitet använt sig av Kingdons modell i sin doktorsavhandling, ”The politics of foreign policy change”, där han förklarar den svenska regeringens beslut att 1990 ansöka om EG-medlemskap efter mer än tre decenniers motstånd (Gustavsson 1998). Gustavsson hänvisar till tre specifika förhållanden som när de sammanföll skapade ett policyfönster. Fundamentala strukturella förhållanden hade hastigt förändrats efter Berlinmurens fall och Sovjetunionens upplösning och det pågick en djup ekonomisk kris. Dessa omständigheter räckte inte för att på egen hand åstadkomma en större förändring, men i kombination med ett strategiskt politiskt ledarskap av statsministern och finansministern som såg ett policyfönster, så lyckades de omformulera EG-medlemskapet från en politisk till en ekonomisk fråga och få igenom frågan i riksdagen.

Både Kingdon och Gustavsson visar att modellen är praktiskt tillämpbar på empiriska processer, och även denna studie visar att modellen bidrar till att bringa ordning i beskrivning och förklaring av en snårig politisk verklighet.

Tomas Kjellqvist har i sin doktorsavhandling ”Biståndspolitikens motsägelser om kunskap och tekniköverföring: Från konkret praktik till abstrakt policy” gjort en utmärkt historisk översyn av användningen av policyer som styrinstrument i svenskt bistånd (Kjellqvist 2013, s 137ff).

4 Bakgrund

I det här kapitlet beskrivs först kortfattat och kronologiskt vad som hänt under processen med att ta fram biståndsplattformen. Därefter sammanfattas vad debatten runt plattformen främst har handlat om.

4.1 Vad har hänt?

I slutet av 2011 presenterade Statskontoret en utvärdering av styrningen av svenskt bistånd som de gjort på uppdrag av regeringen. Statskontoret rekommenderade att det skulle tas fram en övergripande strategi för hela biståndspolitikerna. Några år tidigare hade även OECDs biståndskommitté kritiserat styrningen av det svenska biståndet i en granskning (OECD/Dac 2009). Gunilla Carlsson, dåvarande biståndsminister (M), skrev i mars 2012 en debattartikel där hon presenterade att det skulle tas fram en ny biståndsplattform som skulle vara färdig i oktober samma år, och klargjorde samtidigt att det inte var fråga om en proposition utan enbart ett internt arbete (Carlsson, 2012-03-20).

Under våren 2012 höll statssekreterare Hanna Hellquist ett möte om plattformen med biståndsorganisationer, och utlovade då dessa en ”transparent process och reell påverkan”. (Hellquist, 2012-05-29) Samtidigt började ett flertal organisationer och oppositionspartier kräva att få se en tidsplan samt att det skulle göras en remissrunda och att plattformen skulle tas upp i riksdagen, vilket Gunilla Carlsson sa nej till (CSO brev 2012-05-21, Skriftlig fråga 2011/12:601, Svar 2011/12:601). Ungefär samtidigt gick Carlsson ut i media med att hon ville reformera biståndet men fick offentligt mothugg av både centerpartiet och kristdemokraterna. (Sveriges Radio, 2012-05-27; Sveriges Radio, 2012-05-29). Härfter verkar arbetet med plattformen ha avstannat och det finns mycket lite dokumenterat mellan juni 2012 och april 2013.

Våren 2013 pågick en gemensamberedning av plattformen på Regeringskansliet. Regeringspartierna var inte överens sinsemellan och företrädare för Centerpartiet och Kristdemokraterna kritiserade både processen och innehållet i plattformen (Sveriges radio 2013-04-18). Ungefär samtidigt kritiserades Gunilla Carlssons ledarskap hårt i en konsultrapport som pekade på en allvarlig förtroendekris mellan den politiska ledningen och tjänstemännen på Utrikesdepartementet (Sveriges Radio, 2013-04-14).

Fram till och med sommaren 2013 hade Carlsson vägrat gå med på att göra en remissrunda och att lägga fram plattformen för riksdagen. Under Almedalsveckan 2013 gjorde hon dock en helomvändning och meddelade att efter beredningen skulle ”breda samtal” med andra myndigheter och civilsamhällesorganisationer

genomföras samt att plattformen skulle presenteras för riksdagen, vilket övriga regeringspartier i media kallade för en ”seger” (Sveriges Radio, 2013-07-04, Omvärlden 2013-08-21).

I juli 2013 fattade regeringen beslut om nya riktlinjer för resultatstrategier för Sveriges internationella bistånd. Det har kritiserats att detta togs fram innan plattformen var färdig, eftersom plattformen skulle vara det övergripande styrdokumentet (se t.ex. prot. 2013/14:121, 5§, anf. 34, Ceballos (Mp)).

I september 2013 presenterade OECDs biståndskommitté en ny granskning och påpekade att “Sweden should urgently consult on, finalise and implement its planned aid policy framework” (OECD/Dac 2013, s 17). Inom en vecka efter detta kom plötsligt beskedet att Gunilla Carlsson avgick från posten som biståndsminister och lämnade sitt uppdrag i riksdagen. Motiveringen var något vag: att sju år som biståndsminister räckte, att hon och statsministern var överens om beslutet och att hon själv valt att gå vidare. Dock presenterades inget nytt uppdrag för Modraternas vice partiordförande vid avgången. (Fokus, 2013-09-20).

Hillevi Engström, tidigare arbetsmarknadsminister, tillträdde som ny biståndsminister. Hon meddelade sin avsikt att göra klart plattformen inom innevarande Riksmöte, satte deadline i mars 2014, och arbetet tog ny fart.

I budgetpropositionen inför 2014 föreslog regeringen ett nytt mål för utgiftsområde sju, det internationella biståndet. Efter beredning i utrikesutskottet ändrades förslaget något och antogs sedan av riksdagen i december 2013.

En bred remissrunda om plattformen genomfördes under tre veckor i början av 2014. Den korta tiden kritiserades hårt av många remissinstanser och oppositionen, och försvarades av regeringen och Utrikesdepartementet med att det bara gällde förtydliganden och inte handlade om att påverka innehållet.

Den 13 mars 2014 fattade regeringen beslut om skrivelsen och överlämnade den till riksdagen. Samtliga oppositionspartier skrev motioner i ärendet. Efter att ha behandlats i utrikesutskottet (bet. 2013/14:UU20) debatterades frågan i riksdagen den 9 juni. Vid beslutsmötet i riksdagen den 10 juni 2014 avslög kammaren samtliga motioner och beslöt att lägga skrivelsen till handlingarna (prot. 2013/14:122, 13§).

4.1.1 Vad har debatten handlat om?

Debatten kring biståndsplattformen har dels handlat om huruvida plattformen innehåller ny politik eller inte, dels civilsamhällets och riksdagens möjlighet till insyn och påverkan i processen och innehållet. Plattformens roll och status har debatterats. Rimligheten i ordningen som saker har beslutats har ifrågasatts: att riktlinjerna för resultatstrategierna som är styrande samt ett nytt mål för biståndet beslutades innan plattformen - som skulle vara ett övergripande strategiskt dokument - var klar. Plattformen ersätter 14 tidigare policyer och strategier som tillsammans omfattar cirka 600 sidor (Skr. 2013/14:131, bil. 2). Kritik har framförts mot att den betydligt kortare plattformen på sina cirka 60 sidor inte förmår täcka in alla områden och därmed inte ger tillräcklig vägledning för att fungera som styrande för biståndet (prot. 2013/14:121, 5§, anf 30 Forslund (S)).

5 Analys av policyprocessen

Hur kan vi förstå biståndsplattformens policyprocess med hjälp av Kingdons teoretiska modell? Som beskrivits i teorikapitlet så finns det ett antal element i Kingdons modell som visat sig vara användbara i analysen av det här fallet och med hjälp av dem har jag delat upp och skurit policyprocessen på olika håll, vilket bidragit till att skapa struktur och förståelse för en komplex politisk verklighet.

Kingdon hävdar att det sällan finns någon absolut startpunkt för en idé (Kingdon, 2011, s 73), och det stämmer ganska väl i det här fallet. Det går att söka sig bakåt till tidigare utvärderingar av biståndsstyrningen, som föranlett nya metoder, som föranlett nya utvärderingar osv. Kingdon menar att det intressanta inte är varifrån idéer kommer, utan vad det är som gör att de får fäste och kan gro vid vissa tidpunkter och inte vid andra (ibid, s 77). Varför lyckades Gunilla Carlsson inte ta fram biståndsplattformen inom det halvår som hon först utlovat? Och vad var det som gjorde att arbetet ett och ett halvt år senare tog ny fart och plattformen tillslut kunde göras klart?

5.1 Makt över agenda eller alternativ?

Ett av huvuddragen i Kingdons modell är att skilja mellan makten över att få upp en fråga på agendan, och att därefter ha inflytande över alternativen (Kingdon 2011, s 196). Kingdon skiljer också mellan regeringens agenda, det vill säga den lista med ämnen som står i regeringens fokus vid ett givet tillfälle, och beslutsagendan som är frågor som faktiskt är uppe för beslut (ibid, 198). Kingdon menar att regeringen är central för agendasättandet, men har mindre kontroll över alternativen som sedan övervägs och ännu mindre kontroll över implementeringen. För tjänstemän är förhållandet omvänt. (ibid, 42f, 70). Det var dåvarande biståndsminister Gunilla Carlsson som i mars 2012 presenterade idén om att en biståndsplattform skulle tas fram (Carlsson, 2012-03-20). Det studerade fallet stämmer väl överens med Kingdons slutsatser om att politiskt tillsatta har makt att få upp en fråga på dagordningen (Kingdon 2011,30f).

Kingdon hävdar att så fort en aktör lyckats resa en fråga på agendan, så förlorar aktören kontrollen över den (ibid, 177). Även detta verkar stämma i vårt fall, Gunilla Carlsson verkar ha tappat kontrollen över frågan om plattformen ganska snabbt efter hon fått upp den på agendan. Carlsson meddelade i samband med lanseringen av arbetet med plattformen att den skulle vara klar i oktober 2012 (Carlsson, 2012-03-20). Hon uttryckte sig i termer av att det var en ”intern städövning”, vilket tyder på att Gunilla Carlsson förväntade sig en smidig policyprocess utan hinder. Det ligger nära till hands att anta att ministern såg

framför sig en policyprocess enligt klassisk modell: politiker lanserar en fråga och ger uppdrag till sitt departement – tjänstemännen tar fram underlag – regeringen beslutar – policyn är klar. Om det var en sådan här linjär process Gunilla Carlsson såg framför sig, var det inget orimligt antagande att det skulle gå att genomföra på ett halvår.

Att plattformen är en skrivelse och inte en proposition är något som debatterats hett under processen. Regeringen och Utrikesdepartementet har försvarat valet att göra en skrivelse med att det ”bara” är en sammanfattning av policyer och nedskrivning av befintlig politik (Eduards, 2014-03-26). Valet att göra en skrivelse kan också ses som ett sätt för regeringen att försöka behålla kontrollen och makten över innehållet, då en proposition skulle kräva betydligt mer av förhandlingar och kompromisser. Men, som det visade sig, så gick det ändå inte riktigt lika enkelt som Carlsson hade tänkt sig. Kingdons teori om att man förlorar makten över en fråga när den kommit upp på agendan verkar alltså stämma rätt väl. Förmodligen misstog sig Gunilla Carlsson i detta avseende när hon först meddelade att plattformen skulle vara klar redan efter ett halvår.

5.2 Strömmarna

5.2.1 Problem-strömmen

I Kingdons modell beskrivs en ”problemström”, där en mängd problem flyter runt, samt ett antal faktorer som kan få dem att lyftas upp på regeringens agenda. En sådan faktor är feedback, som når regeringen i form av utvärderingar och rapporter. (Kingdon, 2011, s 90ff). I det studerade fallet med biståndsplattformen verkar det vara feedback-faktorer som hjälpte till att lyfta upp frågan på regeringens agenda: nämligen Statskontorets utvärdering av styrningen av biståndet och OECDs biståndskommittés granskning av svenskt bistånd, som båda pekade på att det fanns styrningsproblem som behövde åtgärdas.

En annan av Kingdons faktorer för att få upp en fråga på regeringens agenda är att skapa en symbol som sammanfattar problemet i ett nötskal och gör det enkelt att kommunicera för att få med sig fler på idén om att det är ett problem som behöver åtgärdas (ibid, s 92, 97). Gunilla Carlsson hade redan före 2012 vid upprepade tillfällen använt uttryck som ”ineffektivt och dåligt bistånd”, ”inga mätbara resultat” och att det behövs ”ordning och reda i biståndet” (Carlsson, 2010-04-17). Bara en månad innan idén om plattformen presenterades så uttryckte statssekreterare Hanna Hellquist att regeringen hade ”väldigt svårt att säga någonting om effekterna av biståndsinsatserna”, vilket citerades flitigt i media. (Se till exempel DN debatt 2012-02-13). En symbol räcker inte för att på egen hand lyfta ett problem till agendan, men kan användas för att fokusera uppmärksamheten och sammanfatta en komplex fråga (Kingdon, 2011, s 97f).

Förutom faktorer som feedback och symboler, behöver det finnas en aktör som anser att det är ett problem som behöver göras något åt. Problemet måste också värderas och kategoriseras för att kunna användas effektivt (Kingdon, 2011,

s 110f, 114). Enligt ansvarig chef på Utrikesdepartementet hade det redan tidigare funnits idéer om att man skulle ta fram ett övergripande styrdokument, men just den konkreta idén om att ta fram en biståndspolitisk plattform var ett resultat av Statskontorets utvärdering (Lundquist, 2014-07-03, intervju). Det går därför att anta att Gunilla Carlsson såg de kritiska rapporterna som ett bra tillfälle att lyfta upp frågan om styrningen av biståndet på regeringens agenda.

5.2.2 Policy-strömmen

Kingdons andra ström är policyströmmen, där han beskriver hur olika policyalternativ vaskas fram genom en process som liknas vid biologins naturliga urval. Olika förslag diskuteras, revideras och utvärderas mot en rad olika överlevnadskriterier som acceptans, kostnad, genomförbarhet etc. Detta försiggår i en så kallad policy-community som består av specialister inom policyområdet i fråga. (Kingdon 116ff, 131). I det studerade fallet handlar det till exempel om tjänstemän och experter på Utrikesdepartementet, Sida och andra berörda myndigheter, polycyspecialister inom civilsamhällesorganisationer och utvecklingsforskare vid olika universitet.

Kingdon hävdar att det inom policy-strömmen är viktigt med en uppmjukningsprocess för att ett förslag ska kunna bli genomförbart (ibid, s 130). Urvalsprocessen inom policy-strömmen tar tid och när ett policyfönster öppnar sig är det för sent att påbörja den här processen. För att lyckas få igenom en policyförändring behöver det finnas ett nästintill färdigt och accepterat förslag från policy-communityn redan när ett fönster öppnas (ibid, s 141).

Det ligger nära till hands att anta att Gunilla Carlsson inte hade gjort sin hemläxa och mjukat upp policy-communityn tillräckligt mycket innan hon lanserade idén om biståndsplattformen. Vid en genomgång av allt material om processen blir det tydligt att det saknades ett på förhand accepterat alternativ både inom regeringen och inom policy-communityn. Varken övriga regeringspartier, civilsamhällesorganisationer eller oppositionspartier hade fått någon information om att det skulle tas fram en ny plattform innan idén lanserades i media av ministern (Omvärlden, 2012-05-23). Denna brist på förankring i policy-communityn och mellan regeringspartierna var med stor sannolikhet hindrande faktorer som bidrog till att processen gick i stå efter maj 2012.

Från och med sommaren 2012 till våren 2013 finns det väldigt lite dokumenterat om vad som hände med policyprocessen för biståndsplattformen, och civilsamhället och oppositionen stod helt utanför processen. De efterfrågade flera gånger en tidsplan för arbetet men fick inget ordentligt svar. Enligt Hans Lundquist, ansvarig chef för arbetet med plattformen på Utrikesdepartementet, så var arbetet ”komplicerat och stannade av”. Han menar att ”Det var högre prioriterat att ta fram riktlinjer för regeringens resultatstrategier och nya strategier för olika tematiska områden och enskilda länder och regioner, så arbetet med plattformen lades på is under en period.” (Lundquist 2014-07-03, intervju).

Enligt Karin Kronlid, ansvarig handläggare på Utrikesdepartementet, pågick en gemensamberedning inom Regeringskansliet under våren 2013. Hon berättar

att det var en komplicerad process, och svårt att få ner 600 sidor policytexter till 60, då alla policyägare värnade om sina texter (Kronlid, 2014-05-13, intervju) Även detta styrker tesen om att Carlsson inte hade gjort förankrings- och uppmjukningsprocesserna tillräckligt väl innan hon lanserade arbetet med att ta fram plattformen.

Remissrundan som genomfördes i början av 2014 kan också ses som en del av arbetet i policy-strömmen, där drygt 120 organisationer, myndigheter och enskilda lämnade in totalt omkring 300 sidor med synpunkter på plattformen. Remisstiden var ovanligt kort, endast tre veckor, vilket kritiserades av många remissinstanser och oppositionen. Biståndsminister Engström förklarade den korta remisstiden med att hon ville följa det beslut som fanns i budgetpropositionen om att det skulle tas fram en biståndspolitisk plattform (prot. 2013/14:121, 5§, anf. 33). För att regeringen skulle hinna med att lägga fram skrivelsen för riksdagen inom innevarande riksmöte var den tvungen att vara klar i mars 2014, vilket satte den bortre tidsgränsen. ”Eftersom det inte handlade om ny politik utan bara en sammanfattning av tidigare policys och befintlig politik, så ansåg vi att 3 veckor gav möjlighet att lämna huvudsakliga synpunkter. Om det däremot hade varit avsikten att ha en större diskussion och funnits utrymme att ta in nya förslag angående innehållet, så hade 3 veckor inte varit rimligt.” säger Karin Kronlid, ansvarig handläggare på Utrikesdepartementet. Enligt Kronlid fanns det både för- och nackdelar med att göra en remissrunda. ”Eftersom det inte handlade om ny politik fanns det väldigt lite utrymme att ta in nya förslag. Men bra för att få hjälp att se var det behövdes förtydliganden.” (Karin Kronlid, 2014-05-13, intervju)

5.2.3 Politik-strömmen

Till skillnad från policy-strömmens fokus på framvaskande av en så bra lösning som möjligt, byggs konsensus inom politikströmmen genom förhandling. Den som inte ger tillräckligt med uppmärksamhet till att bygga koalitioner genom förhandling i politikströmmen kommer enligt Kingdon att få betala för det (Kingdon, 2011, s 159f). Det här verkar stämma väl i det studerade fallet. Striderna mellan regeringspartierna visar att Gunilla Carlsson inte hade förhandlat fram konsensus inom alliansen innan hon gick ut med att en ny biståndsplattform skulle tas fram. Vid upprepade tillfällen uttryckte regeringspartierna i media att de inte var överens om plattformen. När Gunilla Carlsson i maj 2012 gick ut och sa att hon vill se en ny inriktning på biståndspolitiken med fokus på resultat (Sveriges Radio, 2012-05-28) kontrade Centern och Kristdemokraterna dagen efter med att de var kritiska till den nya inriktningen, medan Folkpartiet och Sida välkomnade den (Sveriges Radio, 2012-05-29). Under gemensambereidningen av plattformen våren 2013 kritiserade företrädare för Miljödepartementet, Finansdepartementet och Landsbygdsdepartementet både processen och innehållet i plattformen och arbetet drog ut på tiden (Sveriges radio 2013-04-18). Sommaren 2013 uttalade Carlsson i Sveriges Radio Ekot att ”Striden inom regeringen om biståndsplattformen har pågått sedan förra året. De övriga regeringspartierna har krävt att biståndsplattformen ska läggas fram för riksdagen i höst och så blir det

nu.” (Sveriges Radio, 2013-07-04). Kerstin Lundgren, Centerpartiets talesperson i biståndsfrågor, sa senare att ”Efter segdragna förhandlingar inom Alliansen gav Moderaterna i somras vika för kravet om en parlamentarisk prövning av den så kallade biståndspolitiska plattformen. (...) Beslutet är en seger för Centerpartiet och Kristdemokraterna som länge har arbetat för detta.” (Omvärlden 2013-08-21).

Hur ska vi förstå denna oenighet mellan de regerande allianspartierna? En förklaring kan vara att för att kunna bilda en koalitionsregering krävs ett visst mått av konstruktiv oklarhet, en viss vaghet som kan vara nödvändig för att kunna komma överens om att man ska regera ihop (Kingdon, 2011, s 77f). När en fråga senare ställs på sin spets, och man ska enas om faktisk politik i en specifik fråga så kan det därför köra ihop sig, vilket det verkar ha gjort i det studerade fallet.

5.3 Aktörer

Kingdon menar att alla aktörer och delprocesser kan fungera som antingen främjare eller begränsare (Kingdon 2011, 197). I det studerade fallet med biståndspolicyn kan man tydligt se både främjande och begränsande aktörer.

Politiskt tillsatta spelar ofta en stor roll i att få upp en fråga på agendan enligt Kingdon. Dock har de ett problem: de vet att de kanske inte blir långvariga. Många har ett starkt driv för sina hjärtefrågor och vill gärna sätta sitt avtryck och samtidigt behöver de handla snabbt för att hinna få igenom sina frågor medan de ännu är kvar på sin post. (ibid, s 28ff) Flera källor vittnar om att tillsättningen av Hanna Hellquist som ny statssekreterare våren 2011 innebar en intensifiering av arbetet med att skapa ”ordning och reda” och effektivisera biståndet (Utrikesdepartementet, 2011-04-07, Sohlström 2014-05-08, intervju). Hellquist hävdade senast i slutet av maj 2012 att plattformen skulle vara färdig i oktober samma år, ungefär samtidigt som hon själv skulle gå på föräldraledighet. Det är tydligt att hon ville och trodde att plattformen skulle gå snabbt att ta fram. När Hellquist gick på föräldraledighet stannade arbetet av och det finns mycket litet dokumenterat om processen från hösten 2012 till våren 2013. Plattformen har av Forums Syds generalsekreterare beskrivits som Hellquists ”baby” (Sohlström 2014-05-08, intervju). Hellquist kan alltså inledningsvis ses som en främjande aktör i arbetet med plattformen, och hennes frånfalle senare som hindrande för processen. Ansvarig chef på UD vill dock tona ner betydelsen av Hellquist frånvaro: ”Det är ju ganska naturligt att en person som har dragit igång en process och sedan försvinner och så kommer det in en helt ny person, att det tar lite tid och blir ett glapp.” (Lundquist, 2014-07-03, intervju)

En uppdelning mellan aktörer som är på insidan och utsidan av policyprocessen kan enligt Kingdon bidra till ökad förståelse (Kingdon, 2011, s 45-46). I detta fall syns det tydligt att det spelar stor roll om man är på insidan eller utsidan. De politiskt tillsatta biståndsministrarna och statssekreteraren har visat sig ha stort inflytande över agendan, medan de som befinner sig på utsidan, som civilsamhällesorganisationer och oppositionen, inte haft något inflytande varken över agendan eller över processen. Samtliga motioner från oppositionen

har avslagits och de svar de fått av ministern på sina skriftliga frågor har varit allt annat än upplysande (se till exempel Svar 2011/12:601; Svar 2012/13:349).

5.3.1 Policyentreprenörer och sammanlänkning av strömmarna

I de flesta fallstudier av policyprocesser kan man enligt Kingdon identifiera en eller ett fåtal personer som är centrala för få upp en fråga på agendan och att få en fråga till beslut. Kingdon kallar dessa aktörer för policyentreprenörer och beskriver dem som personer som har möjlighet att göra sig hörda, antingen på grund av sin expertis, eller för att de företräder en inflytelserik intressegrupp, eller på grund av sin auktoritära beslutsfattande position. Vidare behöver framgångsrika policyentreprenörer ha politiska nätverk och god förhandlingsförmåga, en stor portion uthållighet och vilja att investera sina resurser på frågan. (Kingdon, 2011, s 180f)

Även om problem- och politikstömmen kan lyfta en fråga till regeringens agenda, så menar Kingdon att ingen av strömmarna på egen hand förmår lyfta en fråga till beslut. Chansen att en policy ska hamna på beslutfattarnas bord ökar dock dramatiskt om de tre strömmarna förenas. Här spelar policyentreprenörerna en viktig roll för att länka samman strömmarna. En skicklig policyentreprenör ser till att mjuka upp policyströmmen och få bred acceptans för ett förslag så att det är mer eller mindre färdigt då ett policyfönster öppnas och en möjlighet ges att lyfta frågan. Samtidigt behöver en entreprenör lobba för sin fråga och förhandla den inom den politiska strömmen. För att lyckas lyfta sin fråga under ett kort fönster krävs oftast att entreprenören på förhand har börjat länka samman strömmarna. Kingdon menar att ett policyfönster kan öppnas av en händelse som ligger utanför aktörernas kontroll, men när det väl är öppet krävs en individ, en policyentreprenör, för att dra fördel av möjligheten och lyfta en fråga till agenda eller beslut. (ibid, s 178ff)

I det studerade fallet kan vi se att Gunilla Carlsson inledningsvis spelar rollen som policyentreprenör. Det är hon som lyfter frågan till agendan och talar om att det ska tas fram en biståndsplattform. Den makten har hon genom sin politiska position som minister. Dock lyckades hon därefter inte att genomföra arbetet inom det halvår hon först utgav. Empirin visar att det saknades ett brett förankrat och accepterat förslag inom både policy- och politikströmmen, och att Carlsson inte lyckades få fram den konsensus som behövdes. Det verkar vara en rimlig förklaring att det var denna brist på förankring och accepterat förslag som gjorde att Carlsson misslyckades med att få plattformen till beslutsagendan.

Även Hillevi Engström kan ses som en policyentreprenör, också hon i egenskap av sin politiska maktposition. Vid sitt tillträde till ministerposten satte hon raskt igång med plattformen och drev kraftfullt på arbetet för att det skulle bli klart inom Riksmötet. Bland annat lyckades hon skapa en bättre relation till intresseorganisationerna, som hon bjöd in till ett stort möte strax efter sitt tillträde. (Dagen 2013-12-11). Både oppositionen och företrädare för civilsamhället understryker att dialogen med biståndsorganisationerna förbättrades märkbart efter ministerbytet (Sohlström, 2014-05-08, intervju; Prot. 2013/14:121, 5§, anf.

34). Hillevi Engström verkade som en främjande aktör och lyckades, till skillnad från Gunilla Carlsson, att få upp biståndsplattformen till beslut. Hur det kom sig att hon lyckades med det utforskas vidare i avsnittet nedan om policyfönster.

5.3.2 Policyfönster

Ytterligare ett av huvudelementen i Kingdons modell är så kallade policyfönster (Kingdon, 2011, s 167ff). Uttrycket syftar på en kort tidsperiod – ett fönster, då möjligheten att åstadkomma en policyförändring är större än annars. Kingdon skiljer mellan regelbundna fönster, problemfönster och politiska fönster. Den förstnämnda kategorin uppstår vid regelbundet återkommande större händelser som till exempel budgetprocesser (ibid, 188). Regeringen använde budgetpropositionen 2014 för att införa ett nytt övergripande mål för det internationella biståndet. Det nya målet hade inte diskuterats med varken opposition eller civilsamhälle och har fått mycket kritik av båda dessa läger, dels för att fattiga människor beskrivs som objekt istället för subjekt, och dels för att förtryck explicit lyfts fram i målet, vilket är ett nytt fokus. Genom att använda budgetpropositionen för att få ett beslut om det nya målet lyckades regeringen till stor del undvika en bredare diskussion. Utrikesutskottet gjorde mindre ändringar och riksdagen antog propositionen, vilket gjorde att ministern senare kunde hävda att plattformen inte innehåller ny politik, då det nya målet redan hade beslutats av riksdagen.

Ett så kallat problemfönster kan öppnas när ett problem fångar den politiska ledningens intresse, och skapar en möjlighet att fästa en lösning vid problemet (ibid, s 168, 203). I vårt fall skulle kritiken från Statskontoret och OECDs biståndskommitté kunna ses som exempel på problemfönster, där Gunilla Carlsson såg en möjlighet att få till stånd en ny övergripande styrning av biståndet.

Ett politiskt policyfönster kan vara byte av regering eller utbyte av nyckelpersoner inom den politiska ledningen. (ibid, s 168). Bytet av biståndsminister från Gunilla Carlsson till Hillevi Engström kan ses som ett politiskt policyfönster i avseende på att det var en omstridd person i nyckelfunktion som byttes ut. Carlsson hade en omvittnat dålig relation till civilsamhället, konflikter med tjänstemännen på Utrikesdepartementet, och även haft interna strider inom alliansregeringen (Sohlström, 2014-05-08, intervju; Sveriges Radio, 2013-04-18; Sveriges Radio, 2013-04-21). Tillsättningen av en ny och neutral aktör som Hillevi Engström innebar en möjlighet till nystart i arbetet med plattformen. Enligt de ansvariga handläggarna på Utrikesdepartementet så påverkade ministerbytet policyprocessen i positiv riktning: ”Med en ny ledning kunde en omstart göras med ny energi, och vissa lösningar kunde lösas upp.” (Kronlid, 2014-05-13, intervju). ”Den nya politiska ledningen hade ett jättestort intresse av att slutföra det här arbetet, man ska inte underskatta de politiska kontakterna som kan underlätta tjänstemannaberedningen.” (Khorram-Manech, 2014-04-28, intervju). Även de intervjuade representanterna från civilsamhället styrker bilden av att ministerbytet var viktig för policyprocessen: ”Det var

Engström som såg till att det blev en remissrunda. Hon hade stort fokus och jobbade stenhårt för att plattformen skulle bli klar inom riksåret.” (Sohlström, 2014-05-08, intervju)

Kingdon menar att många aktörer initialt ofta har rigida positioner. När en fråga inte upplevs som tillräckligt het, är det vanligt att aktörerna behåller en strikt position och inte är särskilt intresserade av kompromisser. Men, när det uppfattas som att ett policyfönster är på väg att öppnas och ett beslut är på väg att fattas blir det för dyrt att hålla fast vid sin strikta position och det är dags att börja kompromissa om man vill vara med och påverka. (Kingdon, 2011, s 161f) Detta verkar stämma väl överens med vad som hände när Hillevi Engström tillträdde och meddelade att plattformen skulle göras klar inom innevarande Riksmöte. Ansvarig handläggare på Utrikesdepartementet bekräftar bilden: ”Det hade redan varit en långdragen process, och någon gång måste en process ta slut. Jag tror det var bra med en tight deadline för att kunna lösa ut svåra frågor och komma fram till en slutprodukt.” (Kronlid, 2014-05-13, intervju).

Ett policyfönster är bara öppet en kort period, och Kingdon poängterar att aktörer måste vara väl förberedda och smida snabbt när fönstret väl öppnas. Om det inte finns något godtagbart alternativ kan fönstret stängas innan partnerna kunnat enas om en lösning. Därför är det enligt Kingdon helt avgörande att policyentreprenörer har arbetat med en uppmjukningsprocess i god tid innan, så att när fönstret öppnas är man redo med en brett accepterad lösning (Kingdon, 2011, s 170, 178.)

5.3.3 Media

Media har, enligt vad jag kunnat se, i det här fallet inte haft något inflytande över agendan – vilket stämmer väl med Kingdons teori. I enlighet med Kingdons modell har dock media använts som en kommunikationskanal inom policy-communityn (ibid, 58f). Det var genom en debattartikel i Svenska Dagbladet som Gunilla Carlsson berättade för övriga regeringspartier, opposition och civilsamhällesorganisationer att en biståndsplattform skulle tas fram.

Gunilla Carlsson skrev under sin tid som biståndsminister ett antal debattartiklar som fokuserade på ”ordning och reda” och ”resultat & uppföljning” i biståndet. Hon använde även begrepp som att hon ville gå från ”passiv utbetalningspolitik till aktiv utvecklingspolitik” (Carlsson 2010-04-17; Carlsson 2013-06-18). Kingdon skriver att media kan användas för att skapa acceptans för en ny linje (Kingdon 2011, s 67). Carlssons utspel i media kan ses som försök att få väljarna på sin sida och skapa acceptans för den reformering av biståndet som hon sa att hon ville genomföra.

5.3.4 Intressegrupper

I sin forskning har Kingdon kommit fram till att intressegrupper kan spela en viktig roll i policyprocesser, men då främst som begränsare genom att blockera

förslag, det är ovanligt att de själva har makt att lyfta upp sina hjärtefrågor (Kingdon 2011, s 44, 49). Kingdons slutsatser stämmer rätt så väl med bilden av civilsamhällesorganisationerna som varit de främsta intressegrupperna i det här fallet. Annika Sohlström, generalsekreterare för Forum Syd tror att både den politiska ledningen och Utrikesdepartementet hade underskattat civilsamhällets vilja att vara med och påverka, och att det är en av anledningarna till att arbetet med plattformen fördröjdes (Sohlström, 2014-05-08, intervju).

I maj 2012 bjöds civilsamhällesorganisationer in till ett möte med statssekreterare Hellquist, som utlovade att plattformen skulle tas fram genom en transparent process och öppen dialog, samt att civilsamhället skulle få reell påverkansmöjlighet (Hellquist 2012-05-29). Organisationerna fick därefter två veckor på sig att inkomma med synpunkter. Dock fanns det inget dokument att ta ställning till, utan bara allmänna rubriker, vilket enligt Magnus Walan, senior policyrådgivare på Diakonia, gjorde det svårt att ge input (Dagen, 2012-05-31). Samtidigt började civilsamhällesorganisationerna resa krav om att det skulle göras en remissrunda för att de skulle få en chans att påverka innehållet i den nya plattformen (Sohlström, 2014-05-08, intervju).

Carlsson och Hellquist upprepade vid flera tillfällen att det inte var fråga om nya mål eller ny politik, utan enbart en intern städövning. Enligt generalsekreteraren på Forum Syd var förtroendet mellan ministern och civilsamhället mycket lågt åt båda håll, vilket ökade misstänksamheten om att det var en ny inriktning på gång (Sohlström, 2014-05-08, intervju).

Kingdon menar att intressegrupper är beroende av synliga aktiviteter, och vi kan se att berörda organisationer har använt sig av debattartiklar, blogginlägg, nyhetsmedia, utfrågningar i Almedalen med mera. Kingdon skriver också att intressegrupper kan behöva få någon med mer inflytande och andra kanaler att föra deras talan (Kingdon 2011, s 67ff, 164), och i vårt fall kan vi se att både Miljöpartiet och Vänsterpartiet lyfter flera av civilsamhällets synpunkter i sina motioner, samt ställer skriftliga frågor till Gunilla Carlsson om hur och när civilsamhället ska få svar på sina frågor och deras möjligheter att få att påverka (Skriftlig fråga 2011/12:601; Skriftlig fråga 2012/13:349).

6 Biståndsplattformens status och konsekvenser

En het fråga i debatten har varit om biståndsplattformen ska ses som sammanfattning av policyer eller ny politik. Jag har inte gjort någon ingående innehållsanalys, men väljer att lyfta frågan eftersom den delvis berör policyprocessen. I detta kapitel görs ett försök att belysa argumenten från båda sidor, då det inte finns några givna svar. Avslutningsvis görs en framåtblickande reflektion om konsekvenser av plattformen.

6.1 Intern städövning eller ny politik?

Regeringen har beskrivit arbetet med plattformen som en intern städövning, sammanfattning av policyer och nedskrivning av befintlig politik. Oppositionen och civilsamhällesorganisationer beskriver däremot plattformen som ny biståndspolitik med nya mål som borde tagits upp i riksdagen som en proposition. Nedan går jag igenom de olika stötestenarna i debatten.

6.1.1 Plattformens status

Plattformens status har ifrågasatts i många remissvar och fortsatt vara oklar in i det sista (prot. 2013/14:121, 5§, anf. 34, 36, Ceballos (Mp)). Engström menar att plattformen befinner sig på policynivå och att det därför är regeringens ensak att besluta om innehållet, och helt logiskt att plattformen presenterats som en skrivelse. Att man gjorde en remissrunda och lät riksdagen se den var enbart ett generöst drag (prot. 2013/14:121, 5§, anf. 29).

Enligt regeringen och Utrikesdepartementet är plattformen inte styrande per se, utan ligger som en övergripande policy och anger den inriktning regeringen vill att det svenska biståndet ska ha framöver. Det är sedan riktlinjer, strategier och regleringsbrev som är själva styrdokumenterna (Lundquist, 2014-07-03, intervju; prot. 2013/14:121, 5§, anf. 29; Engström (M)).

Flera remissinstanser har ställt sig undrande till plattformens förhållande till PGU, Sveriges politik för global utveckling. Enligt Karin Kronlid på Utrikesdepartementet finns det ett tydligt förhållande, genom att riksdagen har beslutat om PGU, som sedan tolkats av regeringen i policyer, och att dessa policyer nu har sammanfattats i plattformen. (Kronlid, 2014-05-13, intervju).

6.1.2 Sammanfattning av policyer

Enligt den styrningsmodell som gällde fram tills plattformen trädde i kraft, var det Sida som skulle ta fram underlagen vid uppdateringar av policyer som rör biståndsfrågor. I den policyprocess som här har tillämpats har Sida enbart deltagit som remissinstans. Enligt ansvarig chef på Utrikesdepartementet så gjordes bedömningen att det inte var fråga om uppdatering av policyerna, utan processen handlade bara om att extrahera text, och Sida deltog därför inte i arbetet.

En av handläggarna som arbetat aktivt med att ta fram biståndsplattformen säger däremot att ”Man ska minnas att flera av policyerna skulle ha gått ut 2014, och det fanns därför anledning att uppdatera lägesbilden utifrån vad svensk biståndspolitik har fokuserat på. Plattformen sätter existerande politik på pränt, på ett sätt som det inte var i policyerna.” (Khorram-Manech, 2014-04-28, intervju).

Generalsekreteraren för Forum Syd noterar att näringsliv och företagande fått en proportionerligt större plats i plattformen än i jämförelse med de tidigare policyerna. ”Det man kan se när man kokar ner 600 sidor till 60 sidor är ju vilka proportioner olika frågor får, vad som betonas och som får ta plats på det begränsade utrymmet.” (Sohlström 2014-05-08, intervju).

6.1.3 Nya mål och ny politik?

De vanligaste argumenten för att plattformen innehåller ny politik är att den innehåller nya mål, delmål och målgrupper. Motargumenten är att det övergripande målet antogs av riksdagen i budgetpropositionen, att delmålen är nedkokade från tidigare policyer och att målgruppsprioriteringen redan fanns även om den inte var lika tydligt nedskrivna (Khorram-Manech, 2014-04-28, intervju).

Plattformen anger också att Sverige inte längre ska arbeta med fattiga människor i medelinkomstländer, vilket flera anser vara ett drastiskt beslut som har ifrågasatts utan att få något direkt svar från regeringen. (Linneuniversitetet 2014-02-12, Mot. 2013/14:U17 s 5 (S). Prot. 2013/14:121, 5§, anf. 44, Linde (V)).

Regeringen hävdar att plattformen är en nedskrivning av befintlig politik, vilket de inte definierar som ny politik eftersom den redan finns och utövas. Motståndarna menar istället att det är ny politik när det som skrivs ner skiljer sig från tidigare policyer. Enligt Diakonia är det ”klart att det är ny politik om vi har nya biståndsmål. Det är nya formuleringar och de är uppenbart kontroversiella eftersom oppositionen har sagt att de ska riva upp plattformen om de kommer till makten.” (Walan, 2014-05-13, intervju).

Gunilla Carlsson upprepade våren 2012 att hon ville reformera biståndet, samtidigt som hon sa att plattformen bara var en intern städövning. Det, i kombination med redan lågt förtroende från civilsamhället bidrog till misstankar om att det var en ny inriktning på biståndet som ministern ville åstadkomma.

Den största skillnaden i det nya övergripande biståndsmålet är tillägget om förtryck. ”Om man har en bred definition av fattigdom så ingår även förtryck. Därför ligger det nära tillhands att se det nya tillägget om förtryck som en inriktning mot att öka biståndet till öst.” (Sohlström 2014-05-08, intervju).

6.1.4 Omvänd ordning av processen

Oppositionen har ifrågasatt ordningen på förändringarna av styrningen av biståndet. Först presenterades att regeringen skulle ta fram en biståndspolitisk plattform som skulle vara ett övergripande styrdokument, sedan introducerades nya resultatstrategier, efter det kom nya mål för biståndet och sist av allt kom själva plattformen (mot. 2013/14:U18, s2 (Mp)). Även Centerpartiet menar att det var olyckligt att strategierna togs fram före plattformen (Omvärlden 2013-08-21).

Ansvarig chef på Utrikesdepartementet förklarar: ”Man kan säga att det hade varit bättre om plattformen kommit först och sedan strategierna, men det är lite önsketänkande som inte alltid går att leva upp till i verkligheten. Det fanns behov av att ta fram nya strategier snabbt eftersom flera av dem löpt ut.” (Lundquist, 2014-07-03, intervju).

Om det nya övergripande biståndsmålet, delmålen, riktlinjer för resultatstrategier och biståndsplattformen lagts fram på samma gång hade det varit svårare att hävda att det inte var ny politik. Nu valde regeringen istället att först fatta beslut om riktlinjerna för resultatstrategierna och sedan la man fram det nya övergripande målet för internationellt bistånd i budgetpropositionen. Det gjorde det möjligt att hänvisa till dessa redan antagna dokument och hävda att plattformen inte innehöll något nytt.

6.2 Konsekvenser för svenskt bistånd

Statskontoret gör den sammantagna bedömningen att plattformen tillsammans med de nya resultatstrategierna har skapat betydligt bättre förutsättningar att resultatstyra biståndet (Statskontoret 2014-02-10, s 3). Ansvarig handläggare på Utrikesdepartementet menar att eftersom plattformen är en sammanfattning av förd politik så kommer den inte att påverka varken form eller innehåll i biståndet framöver (Kronlid, 2014-05-13, intervju).

Flera oppositionspartier har sagt att de kommer att riva upp plattformen om de får makten efter valet 2014, med motiveringen att arbetsprocessen inte varit tillräckligt inkluderande, regeringen inte använt sig av tillgänglig forskning, samt att plattformen är ett för tunt dokument för att kunna styra biståndet. (prot. 2013/14:121,5§ Anf. 1, Forslund (S); Anf 2,12,14, Ceballos (Mp); Anf. 4, Linde (V)).

En ny dialogprocess har inletts mellan regeringen och civilsamhällesorganisationer (Regeringskansliet 1). Ann Svensén, generalsekreterare för Individuell Människohjälp, berättar att ”Hillevi Engström verkade ha fått ett tydligt uppdrag att råda bot på problemet med (brist på) samverkan med civilsamhället under Gunilla Carlssons tid.” Svensén menar att den nya dialogprocessen kan ses som att regeringen lärt sig något av kritiken mot arbetet med plattformen. (Svensén, 2014-05-19, intervju).

7 Resultat och diskussion

7.1 Resultat

Den första forskningsfrågan löd: *Vilka faktorer var det som hindrade Gunilla Carlsson från att genomföra processen inom ett halvår hon först hade planerat?*

Analysen visade att Gunilla Carlsson inledningsvis spelade rollen som policyentreprenör. Genom sin politiska maktposition som minister kunde hon lyfta frågan om en ny övergripande styrning av biståndet till regeringens agenda. Den kritiska rapporten från Statskontoret fick tjäna som ett problemfönster. Carlsson använde sig även av symboler, upprepade gånger använde hon uttryck som ”ordning och reda i biståndet”. Dock verkar hon inte ha medtagit i beräkningen att man enligt Kingdon förlorar kontrollen över en fråga så fort den kommit upp på agendan, vilket här visade sig bli en starkt begränsande faktor.

Det saknades ett förankrat förslag inom policyströmmen, och Carlsson hade dessutom en förtroendekris med tjänstemännen på både utrikesdepartementet och Sida. Striderna mellan partierna i regeringen visar att Carlsson inte heller hade lyckats förhandla fram den konsensus som behövdes inom politikströmmen. Ett policyfönster är bara öppet en kort period, och om det inte finns något godtagbart alternativ stängs fönstret innan partnerna hunnit enas om en lösning. Analysen visade att bristen på förankring i både politik- och policyströmmen verkade som hindrande faktorer.

En central aktör i plattformens första skede var statssekreterare Hanna Hellquist, och hennes frånfälle hösten 2013 gjorde att arbetet stannade av, och blev alltså en hindrande faktor.

Ytterligare en begränsande faktor var att regeringen hade underskattat civilsamhällets vilja att vara med och påverka. Starka intressegrupper har i media och på andra sätt framställt krav om att det skulle göras en remissrunda, vilket skapade oenighet mellan regeringspartierna. Intressegruppernas inflytande kan därför sägas ha verkat hindrande på processen.

Den andra frågan löd: *Vilka faktorer var det som främjade att plattformen till slut kunde göras klart?*

Bytet av biståndsminister från Gunilla Carlsson till Hillevi Engström skapade ett politiskt policyfönster, där tillsättningen av en ny, neutral aktör innebar en möjlighet till nystart i arbetet med plattformen. Engström satte plattformen högst på sin agenda och meddelade att den skulle göras klar inom innevarande Riksmöte. I enlighet med Kingdons teori insåg aktörerna att det var dags att börja kompromissa eftersom frågan var på väg mot beslut. Analysen visade att den tigha deadlinen som Engström satte upp hjälpte till att lösa ut svåra frågor mellan

regeringspartierna i politikströmmen och bidrog därmed till att plattformen kunde färdigställas till slut.

Slutligen genomfördes även en bred remissrunda, som trots att den fick mycket kritik för den korta tiden ändå var ett sätt att inkludera experterna i policyströmmen. Remissrundan kan ses som en främjande faktor eftersom den bidrog till att skapa acceptans för plattformen.

Regeringen använde budgetpropositionen 2014 för att införa ett nytt övergripande mål för det internationella biståndet. Det gjorde att Engström senare vid riksdagsdebatten om plattformen kunde säga till kritikerna i oppositionen att det nya målet redan var beslutat av riksdagen, och därmed inget nytt i plattformen.

7.1.1 Slutsatser

Vad kan man dra för slutsatser och generella lärdomar av den här studien? Först och främst att man som politiker inte bör förvänta sig att kunna driva igenom en fråga snabbt och lätt utan att först ha gjort sin hemläxa ordentligt. Insikten om att det är skillnad på att kunna få upp en fråga på regeringens agenda och att sedan ha inflytande över alternativen och att till slut få upp frågan för beslut är central. Så även behovet av att förankra och skaffa acceptans för sitt förslag i policyströmmen och att lyckas förhandla till sig en överenskommelse inom politikströmmen.

Ska plattformen främst ses som en sammanfattning av policyer eller ny politik? Analysen i kapitel sex visade att det beror på hur man väljer att definiera ny politik, och att det går att argumentera för båda sidor.

7.2 Diskussion om teorins användbarhet

Kingdons modell lämpade sig mycket väl för att förstå detta fall av en relativt komplicerad nationell policyprocess i Sverige. Framför allt visade sig uppdelningen i Kingdons olika analysmoment vara värdefull i arbetet med att strukturera, analysera och förstå denna utdragna och icke-linjära policyprocess. Uppdelningen av processen i tre relativt oberoende strömmar, skillnaden mellan agenda och alternativ, samt att använda policyfönster och policyentreprenörer som analysmoment har bidragit till förståelsen av varför det tog så lång tid och hur det kom sig att Engström lyckades genomföra det Carlsson misslyckats med.

Metoden att arbeta dialektiskt med teori och empiri fungerade bra, det var en fördel att hela tiden ha det teoretiska perspektivet i bakhuvudet vid framtagning och genomgång av empirin.

Kingdons modell var inte lika användbar i analysen av huruvida plattformen ska ses som en sammanfattning av policyer eller ny politik. Det blev tydligt att frågor om innehållet i policyn inte är Kingdons starka sida. Å andra sidan var det ju själva policyprocessen som stod i fokus både i denna studie och i Kingdons modell.

7.3 Förslag till fortsatt forskning

Det hade naturligtvis varit intressant att fortsätta följa biståndsplattformen, inte minst att se vad som händer efter valet hösten 2014. Ett område som inte har täckts in av den här studien är förhållandet mellan plattformen, resultatstrategier, landstrategier, myndighetsinstruktioner och regleringsbrev, det vill säga hur de olika nivåerna av styrning kommer att fungera i praktiken vid implementering.

Det hade även varit intressant att fördjupa sig i fler fallstudier av nationella policyprocesser med Kingdons modell som analysredskap, för att se om det, som jag tror, är en användbar modell inom fler områden. Med ett teoriutvärderande upplägg hade det då varit spännande att se om det går att bidra till att utveckla och förfinas den teoretiska verktygslådan ännu mer.

8 Referenser

- Bet. 2013/14:UU2. Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd. Med anledning av prop. 2013/14:1. Utrikesutskottets betänkande.
- Bet. 2013/14:UU20. Biståndspolitisk plattform. Med anledning av skr. 2013/14:131. Utrikesutskottets betänkande.
- Bistandsdebatten, 2014-06-09. ”Regeringens nya biståndspolitik brister i analys och visioner”. Debattartikel från Afrikagrupperna, FN-förbundet, LO-TCO Biståndsnämnd, Palmecenter, Forum Syd och Individuell Människohjälp IM. (Elektronisk) Tillgänglig: <http://www.bistandsdebatten.se/exkldebattartiklar/regeringens-nya-bistandspolitik-brister-i-analys-och-visioner/>. Hämtdatum 2014-07-20.
- Bolin, Karin, 2014-04-23. Samordnare till statssekreterare Tanja Rasmusson. Telefonsamtal.
- Carlsson, Gunilla, 2010-04-17. ”Jag kommer att fortsätta reformera Sveriges bistånd”. *Dagens Nyheter*. Debattartikel. (Elektronisk) Tillgänglig: <http://www.dn.se/debatt/jag-kommer-att-fortsatta-reformera-sveriges-bistand/>. Hämtdatum 2014-05-28.
- Carlsson, Gunilla, 2012-03-20. ”Biståndet ska ha tydliga mål”. *Svenska Dagbladet*. Debattartikel. (Elektronisk) Tillgänglig: http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/bistandet-ska-ha-tydliga-mal_6938461.svd. Hämtdatum 2014-05-28.
- Carlsson, Gunilla, 2013-06-18. ”Biståndet ska gå till dem som behöver det mest”. *Dagens Nyheter*. Debattartikel. (Elektronisk) Tillgänglig: <http://www.dn.se/debatt/bistandet-ska-ga-till-dem-som-behover-det-mest/>. Hämtdatum 2014-05-28.
- Cohen, Michel, March James, Olsen, Johan. ”A Garbage Can Model of Organizational Choice”. *Administrative Science Quarterly* 17. Mars 1972, s 1-25.
- CSO brev 2012-05-15 = Brev från tolv civilsamhällesorganisationer till bistandsminister Gunilla Karlsson inför mötet 29 maj 2012. (Elektronisk) Tillgänglig: <http://www.diakonia.se/globalassets/documents/diakonia/policy-and-advocacy/letters-to-decision-makers/120515-gunilla-carlsson-bistandspolitisk-plattform.pdf>. Hämtdatum 2014-05-12.
- CSO brev 2012-05-21 = Brev från nio svenska civilsamhällesorganisationer till statssekreterare Hanna Hellquist inför mötet 29 maj 2012. (Elektronisk) Tillgänglig: <http://www.diakonia.se/Info/Nyheter-och-mediaservice/Nyhetsarkiv/Arkiv-Bistandsdebatt/Ny-svensk-bistandsplattform/>. Hämtdatum 2014-05-12.

- Dagen, 2012-05-31. "Storstädning i det svenska biståndet". Nyhetsartikel. (Elektronisk) Tillgänglig: <http://www.dagen.se/nyheter/storstadning-i-det-svenska-bistandet/> Hämtdatum 2014-05-06.
- Dagen, 2013-12-11. "Försenade biståndsmål presenteras inom kort". Nyhetsartikel. (Elektronisk) Tillgänglig: <http://www.dagen.se/nyheter/forsenade-bistandsmal/>. Hämtdatum 2014-07-03.
- Diakonia, 2014-01-28. Diakonias webbplats. Blogginlägg. "Nya plattformen för bistånd – stora förändringar behöver bättre förankring". (Elektronisk) Tillgänglig: <http://diakoniablogg.se/2014/01/nya-plattformen-bistand/>. Hämtdatum 2014-04-25.
- Eduards, Helen, 2014-03-26. Chef för enheten för styrning av utvecklingssamarbetet på Utrikesdepartementet. Utrikesdepartementets webbplats. Blogginlägg. "Biståndspolitiska plattformen är nu klar". (Elektronisk) Tillgänglig: <http://blogg.ud.se/blog/2014/03/26/bistandspolitiska-plattformen-ar-nu-klar/>. Hämtdatum 2014-07-08.
- Engström, Hillevi, 2014-03-20. "Oseriöst att riva upp plattformen". *Omvärlden*. Debattartikel. (Elektronisk) Tillgänglig: <http://www.omvarlden.se/Opinion/Debatt/Oseriost-att-riva-upp-plattformen/> Hämtdatum 2014-04-09.
- Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik, Wängnerud, Lena, 2003. "Metodpraktikan". Stockholm: Nordstedts Juridik AB.
- Faktabloggen* " Plattformen före och efter remissrundan". (Elektronisk) Tillgänglig: <http://faktabloggen.se/?p=2507>. Hämtdatum 2014-04-25.
- Fokus*, 2013-09-20. "Uppskattad och lämnad". Nyhetsartikel. (Elektronisk) Tillgänglig: <http://www.fokus.se/2013/09/uppskattad-och-lamnad/>
- Gustavsson, Jakob, 1998. *The politics of foreign policy change. Explaining the Swedish reorientation on EC membership*. Lunds Universitet.
- Hellquist, 2012-05-29. Statssekreterare Hanna Hellquists presentation vid mötet med civilsamhället om den biståndspolitiska plattformen. (Elektronisk) Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/19/42/57/73de8852.pdf>. Hämtdatum 2014-05-25.
- Hudson, John – Lowe, Stuart, 2009. *Understanding the Policy Process*. (2 ed.) Bristol: The Policy Press.
- Kjellqvist, Tomas, 2013. *Biståndspolitikens motsägelser om kunskap och tekniköverföring: Från konkret praktik till abstrakt policy*. Blekinge Tekniska Högskola.
- Khorram-Manech, Nicki, 2014-04-28. Departementssekreterare, enheten för styrning av utvecklingssamarbetet, Utrikesdepartementet. Delansvarig handläggare för biståndsplattformen från oktober 2013. Intervju 2014-04-28.
- Kingdon, John, 2011. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. (3 ed.) New York: Harper Collins Publishers.
- Kronlid, Karin, 2014-05-13. Kansliråd, Gruppen för policy och analys, Enheten för styrning av utvecklingssamarbetet, Utrikesdepartementet. Ansvarig handläggare för biståndsplattformen från februari 2013. Telefonintervju 2014-05-13.

Linnéuniversitetet, 2014-02-12. Remissvar till skr. 2013:13.

Lundquist, Hans, 2014-07-03. Biträdande enhetschef, enheten för styrning av utvecklingsarbete, Utrikesdepartementet. Ansvarig chef för arbetet med biståndsplattformen. Telefonintervju 2014-07-03.

Motion 2013/14:U17 med anledning av skr. 2013/14:131 Biståndspolitisk plattform. Urban Ahlin m.fl. (S).

Motion 2013/14:U18 med anledning av skr. 2013/14:131 Biståndspolitisk plattform. Bodil Ceballos m.fl. (Mp).

OECD/Dac, 2009. "Sweden Peer Review 2009" (Elektronisk) Tillgänglig: <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/43278517.pdf>. Hämtdatum 2014-04-20.

OECD/Dac 2013. "Sweden Peer Review 2013" (Elektronisk) Tillgänglig: <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/sweden.htm>. Hämtdatum 2014-06-15.

Omvärlden, 2012-05-23. "Ny biståndsplattform först i höst". Nyhetsartikel. (Elektronisk) Tillgänglig: <http://www.omvarlden.se/Branschnytt/Ny-bistandsplattform-forst-i-host/>. Hämtdatum 2014-06-02.

Omvärlden, 2013-11-20. "Riksdagen får besluta om biståndspolitiken". Nyhetsartikel. (Elektronisk) Tillgänglig: <http://www.omvarlden.se/Branschnytt/Riksdagen-far-besluta-om-bistandspolitiken/>. Hämtdatum 2014-04-09.

Omvärlden, 2013-11-20. "Oppositionen kritisk mot nytt biståndsmål". Nyhetsartikel. (Elektronisk) Tillgänglig: <http://www.omvarlden.se/Branchnytt/oppositionen-kritisk-mot-nytt-bistandsmal/>. Hämtdatum 2014-04-09.

Omvärlden, 2013-12-04. "Civilsamhället får påverka biståndsmål". Nyhetsartikel. (Elektronisk) Tillgänglig: <http://www.omvarlden.se/Branchnytt/Civilsamhallet-far-paverka-bistandsmal/>. Hämtdatum 2014-04-09.

Prop. 2013/14:1. Budgetproposition, utgiftsområde 7, internationellt bistånd.

Prot. 2013/14:121. Riksdagens protokoll 9 juni 2014.

Prot. 2013/14:122. Riksdagens protokoll 10 juni 2014.

Regeringskansliet 1 = Regeringskansliets webbplats, Överenskommelse med civila samhället på biståndsområdet. (Elektronisk) Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/sb/d/18558>. Hämtdatum 2014-05-29.

Regeringskansliet 2012-06-01, "Möte med civilsamhället om den biståndspolitiska plattformen". (Elektronisk) Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/sb/d/15727/a/194257>. Hämtdatum 2014-05-13.

Regeringskansliet 2014-03-24. "Överenskommelse med civila samhället inom biståndsområdet" (Elektronisk) Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/sb/d/18334/a/235534>. Hämtdatum 2014-07-20.

Röda Korset, 2014-04-08. "Regeringen saknar ambitioner att vara en ledande och drivande aktör inom det humanitära biståndet." Blogginlägg. (Elektronisk) Tillgänglig: <http://blog.redcross.se/2014/04/08/regeringen-saknar-ambitioner-att-vara-en-ledande-och-drivande-aktor-inom-det-humanitara-bistandet/>. Hämtdatum 2014-07-20.

Sida, 2014-02-12. Remissvar till skr. 2013:13.

- Skr. 2013/14:131. Biståndspolitisk plattform. Regeringens skrivelse 13 mars 2014.
- Skr. 2013/14:131, bil. 2 = Biståndspolitisk plattform, bilaga 2: ”Av regeringen tidigare beslutade dokument som upphävs genom beslut om den biståndspolitiska plattformen”.
- Skriftlig fråga 2011/12:601. Ny biståndspolitisk plattform. Skriftlig fråga från Valter Mutts (Mp) till statsrådet Gunilla Karlsson (M). 2012-05-25.
- Skriftlig fråga 2012/13:349. Det fortsatta arbetet med den biståndspolitiska plattformen. Skriftlig fråga från Hans Linde (V) till statsrådet Gunilla Karlsson (M). 2013-02-27.
- Smith, Kevin B. – Larimer, Christopher W. 2013. *The Public Policy Theory Primer*. Boulder: Westview Press.
- Sohlström, Annika, 2014-05-08. Generalsekreterare Forum Syd. Telefonintervju 2014-05-08.
- Statskontoret 2011:25. Styrning av svensk biståndspolitik – en utvärdering. Statskontorets rapport till regeringen.
- Statskontoret 2011:25, bil 2 = Statskontorets rapport till regeringen, bilaga 2: Regeringsbeslut 2011-03-17. UF/2011/16055/UD/USTYR.
- Statskontoret, 2014-02-10. Remissvar till skr. 2013:13.
- Svar 2011/12:601 = Gunilla Karlssons (M) svar på skriftlig fråga från Valter Mutts (Mp): Ny biståndspolitisk plattform. 2012-06-05
- Svar 2012/13:349 = Gunilla Karlssons (M) svar på skriftlig fråga från Hans Linde (V): Det fortsatta arbetet med den biståndspolitiska plattformen. 2013-03-12.
- Svensén Ann, 2014-05-19. Generalsekreterare Individuell Människohjälp. Intervju 2014-05-19.
- Sveriges Radio*, 2012-05-27. ”Tuffare tag när helt ny biståndspolitik lanseras”. Nyhetsartikel. (Elektronisk) Tillgänglig: <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=5124963>. Hämtdatum 2014-05-13.
- Sveriges Radio*, 2012-05-29. ”Politiker kritiska till resultatnriktat bistånd”. Nyhetsartikel. (Elektronisk) Tillgänglig: <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=5127055>. Hämtdatum 2014-05-13.
- Sveriges Radio*, 2013-04-14. ”Carlssons departement mot kollaps”. Nyhetsartikel. (Elektronisk) Tillgänglig: <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=5504329>. Hämtdatum 2014-05-13.
- Sveriges Radio*, 2013-04-18. ”Carlssons biståndsförslag splittrar regeringen”. Nyhetsartikel. (Elektronisk) Tillgänglig: <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=5508461>. Hämtdatum 2014-05-13.
- Sveriges Radio*, 2013-04-21. ”Gunilla Carlsson får fortsatt kritik”. Nyhetsartikel. (Elektronisk) Tillgänglig: <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=5511399>. Hämtdatum 2014-05-13.

- Sveriges Radio*, 2013-07-04. "Biståndsministern backar om biståndsförslag".
Nyhetsartikel. (Elektronisk) Tillgänglig:
<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=5582694>.
Hämtdatum 2014-05-13.
- Utrikesdepartementet, 2012-05-15 = Utrikesdepartementets pressmeddelande:
"Statssekreterare Hanna Hellquist bjuder in till CSO-möte om den
biståndspolitiska plattformen". (Elektronisk) Tillgänglig:
<http://www.regeringen.se/sb/d/119/a/193124>. Hämtdatum 2014-05-20.
- Utrikesdepartementet, 2014-02-07 = Utrikesdepartementets blogginlägg "Öppet
att tycka till om biståndspolitiken". (Elektronisk) Tillgänglig:
<http://blogg.ud.se/utvecklingspolitik/2014/02/07/oppet-att-tycka-till-om-bistandspolitiken/>. Hämtdatum 2014-04-25.
- Walan, Magnus, 2014-05-13. Senior policyrådgivare, Diakonia. Telefonintervju
2014-05-13.