

# Från konfliktpräglad konsensus till konsensuspräglad konflikt

Om politikens roll i det svenska kommittéväsendet

# Abstract

Drawing on post-political research theory the thesis explores the changes in the role of politics within the framework of the system of governmental commissions in Sweden. A number of typical features of the post-political state is identified and used as a tool in the analysis. The thesis' definition of politics is wide and covers both politics as idea and politics as practice. The material used is public reports and scientific research.

The findings of the thesis show that the function of politics in the Swedish governmental commissions has shifted from a means to achieve consensus through the creation of policy despite the antagonistic nature of the political to a means to exclude political alternative. The political function of the system of governmental commissions in Sweden has become that of an exclusion of rivalling political ideas by a de-politization of the system and by introducing a false consensus apriori of policy-making. As a consequence, the level of conflict over the power of the system has increased and the system has shifted from an arena of conflict characterised by consensus, to an arena of consensus characterised by conflict.

*Nyckelord:* kommittéväsendet, postpolitik, konsensus, konflikt, Mouffe

*Antal ord:* 9306

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Om uppsatsen</b> .....	<b>1</b>
1.1	Uppsatsens disposition .....	1
1.2	Kort om kommittéväsendet .....	2
<b>2</b>	<b>Politik som ontisk företeelse och som ontologisk premiss</b> .....	<b>4</b>
2.1	Om det postpolitiska.....	5
2.1.1	Politik som anpassning .....	6
2.1.2	Politik som uteslutandet av politiska alternativ .....	7
2.1.3	Politik som expertadministrerandets konst .....	8
2.1.4	Politik som styrmedel: institutionell avpolitisering .....	8
<b>3</b>	<b>Metod</b> .....	<b>10</b>
3.1	Material .....	10
3.2	Analysverktyg och operationalisering.....	11
<b>4</b>	<b>Politikens roll i det svenska kommittéväsendet</b> .....	<b>13</b>
4.1	Kommittéväsendet fram till 1970-talet.....	13
4.2	Förändrade förhållanden för kommittéväsendet.....	15
4.2.1	Kommittésammansättningen .....	16
4.2.2	Typ av frågor .....	17
4.2.3	Styrningen .....	18
4.2.4	Konflikt och konsensus .....	20
4.2.5	Kunskap.....	21
4.2.6	Utredningstiden (och remisstiden) .....	22
4.3	Sammanfattning .....	24
<b>5</b>	<b>Slutsats</b> .....	<b>25</b>
<b>6</b>	<b>Referenser</b> .....	<b>27</b>

# 1 Om uppsatsen

Den här uppsatsen behandlar det svenska kommittéväsendet och den utveckling som det har genomgått under de senaste decennierna. Kommittéväsendets officiella roll är att vara ett beredningsorgan för det politiska beslutsfattandet. Dess uppgift är att ”ta fram fakta, analysera dem och lägga fram förslag” (Ds 2000: 1, s. 9). Kommittéväsendet har emellertid haft andra funktioner vid sidan av den officiella såsom att lösa politiska konflikter och hitta kompromisser liksom att vara en arena där ny kunskap producerats, en arena för mötet mellan vetenskap och politik (Amnå, 2010: 554; Zetterberg, 2011: 761; Heckscher, 2011:844). Kring 1900-talets mitt var dessa funktioner, särskilt den konsensusskapande, institutionaliserade delar av kommittéväsendets organisation (Meijer, 1956: 346; Anton, 1969: 91; Rapport 1996: 25). Viljan att nå konsensus speglades ofta i sammansättningen av kommittéernas medlemmar, vilka i varierande utsträckning var representanter från riksdag, förvaltning, intresseorganisationer och experter av olika slag. Samtidigt var kommittéväsendet ett verktyg för regeringen att realisera politiska mål och därmed en del av en högst politiserad beslutsprocess (Premfors, 1983: 628). Kommittéväsendet har alltså haft flera politiska funktioner.

Uppsatsen fokuserar på kommittéväsendets utveckling de senaste decennierna och om politikens roll i kommittéväsendet har förändrats under denna tid. Enligt den vetenskapsteoretiska förståelse som väglett arbetet med denna uppsats ses politikens närvaro som ständig och ofrånkomlig men att den kan ta sig olika uttrycksformer. Syftet med uppsatsen är att undersöka om och på vilket sätt den politiska funktionen och dess uttrycksformer i kommittéväsendet har förändrats de senaste decennierna. Med detta synsätt har politikens roll inte ökat eller minskat men den kan sägas verka mer eller mindre närvarande. Med detta synsätt är alltså även avpolitisering i grunden en politisk företeelse som kan förstås som politik med andra medel.

Syftet med uppsatsen är att kasta nytt ljus över de förändringar som skett i kommittéväsendet genom att genomlysa dem med ett postpolitiskt teoretiskt ramverk. Frågan som väglett analysen har varit: *På vilket sätt har politikens roll inom kommittéväsendet förändrats?*

## 1.1 Uppsatsens disposition

I nästa avsnitt presenteras kommittéväsendets officiella funktion samt hur det går till när en kommitté tillsätts, vilka roller som finns inom en kommitté och olika typer av kommittéformer. I kapitlet som följer redogör jag för uppsatsens teoretiska utgångspunkter. Kapitlet inleds med den definition av politik som

tillämpas i uppsatsen. Efter definitionen av politik behandlas teorier kring postpolitik samt institutionell avpolitiserings hämtad från organisationsforskning. Mot bakgrund av dessa lyfts ett antal utmärkande drag för det postpolitiska tillståndet fram. Dessa används sedan i kombination med definitionen av politik för att skapa uppsatsens analysverktyg.

I kapitel tre presenteras det material som använts och analysverktyget som kapitel två mynnar ut i. Jag ger också exempel på hur analysverktyget har operationaliserats. Därefter följer analyskapitlet som inleds med ett avsnitt där politikens roll i kommittéväsendet och de institutionella förutsättningar som rådde fram till 1970-talet beskrivs. Analysen tar avstamp ur detta och fokuserar sedan på de förändringar som kommittéväsendet genomgått sedan 1980-talet. I kapitel fem diskuteras resultaten från analysen och frågeställningen besvaras.

## 1.2 Kort om kommittéväsendet

En kommitté kan beskrivas som en tillfällig och självständig myndighet, ett beredningsorgan tillsatt av regeringen med uppgiften att förbereda beslutsunderlag för det politiska beslutsfattandet (Rapport 1996: 9–10). Kommittéväsendets historia sträcker sig tillbaka till 1600-talet men det var först mot slutet av 1800-talet när riksdagens roll i politiken ökade strax innan parlamentarismens genombrott i Sverige som kommittéväsendet fick sin moderna utformning (Ds. 1998:57, s. 19–20). Det svenska kommittéväsendet är tämligen omfattande och har historiskt sett fungerat som en kompensation för ett relativt litet regeringskansli (SOU 2016: 5, s. 338).

Regeringen beslutar om en kommittés sammansättning, dess utredningsdirektiv för det specifika uppdraget liksom hur lång tid kommittén har att genomföra utredningen samt ekonomiska och administrativa resurser (Ds. 1998: 57 s. 90). Kommitténs arbete styrs också genom generella utredningsdirektiv vilka gäller alla tillsatta kommittéer enligt Kommittéförordningen (1998:1474) och genom instruktioner i Kommittéhandboken (Ds. 2000:1). Först tillsätts kommitténs ledning. En ordförande tillsätts om kommittén ska ha flera medlemmar. Om kommittén består av en enda medlem tillsätts en så kallad ”särskild utredare”. Förutom ledningen har en kommitté medlemmar, sakkunniga och experter. De sakkunnigas och experternas roll är att vara rådgivande. Kommittéerna har även ett sekretariat till sitt förfogande bestående av en eller flera sekreterare som ibland även har assistenter till sitt förfogande. De olika rollerna inom en kommitté kan beskrivas som den beslutsfattande rollen (ordföranden och medlemmarna, eller den särskilda utredaren), den rådgivande rollen (de sakkunniga och experterna) och den verkställande rollen (sekretariatet och ibland utomstående konsulter) (Rapport, 1999: 11–12). Kommittésekreteraren är oftast den enda som arbetar med utredningen på heltid (Rapport, 1996/97:6, s. 105). Sakkunniga har en formellt starkare ställning i kommittén än experter och har bland annat rätt att medverka i kommitténs sammanträden och i dess överläggningar samt rätt att

tillfoga reservationer och särskilda yttranden till kommittéernas rapporter. Experter har bara rätt till dessa saker om kommittén bestämmer detta (Rapport, 1996/97:6, s. 12). Studier har dock visat att gränserna mellan sakkunniga och experter i praktiken ofta är suddiga (Rapport 1996/97:6, s. 11). De olika rollerna kan besittas av olika yrkeskategorier. Det rör sig ofta om tjänstemän från myndigheter och departement samt politiker men även forskare och representanter från intresseorganisationer kan inta de olika platserna.

Kommittéer kan alltså bestå av en särskild utredare, så kallade enmanskommittéer, eller av en ordförande med flera ledamöter, vilka i sin tur kan ha olika karaktär. Kommittéer där ledamotsplatserna är proportionellt fördelade efter riksdagsmandat eller där alla partier är representerade kallas i uppsatsen för parlamentariska kommittéer, medan kommittéer där representation bara finns från ett eller två partier kallas för politiska och kommittéer med medlemmar från intresseorganisationer kallas för intresserepresentativa.

Kommittéernas arbete presenteras i betänkanden och samlas i SOU-serierna (Statens offentliga utredningar) Kommittéväsandets betänkanden leder ofta men inte alltid till propositioner som framställs för riksdagen att rösta om.

## 2 Politik som ontisk företeelse och som ontologisk premiss

Den teoretiska grund som har använts för att förstå politikens roll i kommittéväsendet bygger på två forskningstraditioner. Delvis har synsätt hämtats från den poststrukturalistiska förståelsen av politik och delvis har teoretiska verktyg från den forskningsfåran inom organisationsforskningen som studerar institutionell avpolitisering använts. Syftet med att kombinera dessa båda grenar inom statsvetenskapen är att få en helhetlig definition av politik med vilken politikens roll inom kommittéväsendet kan studeras med både politikens substansnivå och politikens processnivå i beaktning. Det vill säga både den nivå där de politiska företeelserna/processerna som utgör det politiska systemet, processnivån, står att finna och den nivå som fungerar som mål och förutsättning för dessa processer, substansnivån (Lundqvist 2001: 115).

Den teoretiska förståelsen av politik som bestående av en substansnivå och en processnivå kan fördjupas med Chantal Mouffes åtskillnad mellan *det politiska* som äger rum på det ontologiska planet och *politiken* som utspelar sig på en ontisk nivå. Det politiska är den dimension av antagonism som är konstitutiv för mänskliga samhällen medan politiken är de praktiker och institutioner genom vilka en ordning skapas och mänsklig samlevnad organiseras i den konfliktfyllda kontext som det politiska erbjuder (Mouffe, 2008: 17–18). Med andra ord så är politiken vår politiska organisation, våra uttalade regler och förfaringsätt, och det politiska är politikens ofrånkomliga, konfliktfyllda natur. Politiken är kontingent, det vill säga den är föränderlig och kontextberoende, men det politiskas konfliktfyllda natur är konstant. Men även om det politiskas natur alltid kommer att vara präglad av konflikt, av motstridiga åsikter och intressen, så kan den hegemoniska bilden av det politiska, den allmänt rådande bilden av vad politik *är*, eller av *politik som idé*, förändras och tillfälligt dölja den inneboende konfliktdimension som finns i det politiska (Laclau & Mouffe 2008 [1985]: 198).

I analysen av politikens roll inom kommittéväsendet kommer jag att röra mig mellan politikens substans- såväl som processnivå och undersöka eventuella förändringar i båda dessa. Politikens substansnivå ser jag som den hegemoniska bilden av politik som idé medan processnivån betecknar politik som praktik. För att undvika begreppsförvirring kommer jag att lämna begreppen ontologiskt och ontiskt därhän i analysen för att sedan återkoppla till dessa begrepp i slutdiskussionen.

## 2.1 Om det postpolitiska

Den postpolitiska teoribildningen rör sig kring politikens ändrade förutsättningar och eftersom uppsatsen behandlar huruvida politikens roll i kommittéväsendet har förändrats lämpar sig ett postpolitiskt perspektiv väl för uppsatsens ansats. Postpolitik är dessutom ett mycket aktuellt ämne som diskuteras mycket inom forskningen. Den postpolitiska teoribildningen bygger på en kritik av föreställningen om ideologiernas död (Teshuney & Dahlstedt 2008). Enligt denna föreställning ser man höger-vänsterpolitiken och de motsättningar som traditionellt funnits däremellan som överspelade. Enligt denna idé har kommunismen och socialismen, efter Sovjets upplösning och östblockets fall, visat sig ineffektiva och oanvändbara och kvar står den liberala demokratin med kapitalistiska förtecken som ensamt politiskt alternativ<sup>1</sup>. Enligt detta sätt att tänka har ideologier med totalitära drag såsom socialismen/kommunismen och fascismen fallit till föga medan liberalismen framträtt som segrare (Mouffe 2005: 14). Denna tanke fick stort genomslag i och med en artikel av Francis Fukuyama 1989 i vilken han proklamerar ”historiens slut”, alltså slutet för de kämpande ideologierna. Även Ulrich Beck och Anthony Giddens förde resonemang i samma anda och presenterade under 80- och 90-talen nya politiska strategier passande för den globaliserade, postmoderna, eller posttraditionella tiden (Se Beck 1998; Giddens 1994; 1998). Individualismen som ses som central och som något i grunden positivt då individen, som inte längre är bunden av kollektiva identiteter (vilka anses vara förlegade och tillhörande den gamla omoderna tiden och överspelade radikala ideologier), ses som fri att förverkliga sig själv (Giddens 1998: 37; Mouffe 2008: 9). Enligt Mouffe läggs det i denna postmoderna teoribildning tonvikt på konsensus genom dialog. Enligt detta synsätt ger dialogen möjlighet att skapa global fred, välbefinnande och sprida de mänskliga rättigheterna (Mouffe, 2008: 9). Mouffe menar att detta synsätt grundar sig i liberalismens oförmåga att förstå grunden i det politiska eftersom dess tonvikt på rationalism och individualism gör den oförmögen att se de kollektiva identiteternas natur, vilka präglar det politiskas formande av ett ”vi” som står i kontrast till ett ”de”. Och det är det antagonistiska förhållandet mellan ”vi” och ”de” som utgör det politiskas essens, vilken bygger på motsättningar mellan intressen (Mouffe, 2008: 20).

Dagens poststrukturalister menar att den kontemporära föreställningen om en politik bortom höger och vänster bygger på förhastade slutsatser baserade på en

---

<sup>1</sup> Tanken om att ideologierna är döda är emellertid ingen ny idé utan har framförts i omgångar under 1900-talet av bland andra Herbert Tingsten (1955) på 50-talet och av Daniel Bell (1960) och Gunnar Myrdal (1961) på 60-talet. Till exempel höll Gunnar Myrdal 1960 en föreläsningsserie på Yale universitet i USA där han övertygat framförde tesen, som då verkade trovärdig, att de stora kämpande ideologierna hade dött ut och att man hade trätt in i en tid då planhushållningens överlägsenhet hade visat sig. Även om motstånd fanns kvar på vissa håll, så som i USA, menade Myrdal att det bara var en tidsfråga innan även de förenta staterna insåg var framtiden låg.



kontingent och ständigt hotad hegemonisk ordning (Mouffe 2013: 3). Istället för att se vår postpolitiska tid som en tid efter politiken och ideologierna, bör den ses som en tid av skenbar opolitiskhet baserat på en hegemonisk ordning som tillfälligt maskerar det politiskas antagonistiska natur (Laclau & Mouffe 2008 [1985]: 198).

Vid läsning av den postpolitiska teoribildningen har jag funnit ett antal drag som anses vara kännetecknande för det postpolitiska tillståndet. Dessa drag har jag valt att kalla postpolitikens dimensioner och sorterat in under rubrikerna ”Politik som anpassning”, ”Politik som uteslutandet av politiska alternativ”, ”Politik som expertadministrerandets konst” och ”Politik som styrmedel”. Dessa dimensioner har sedan tolkats som liggande antingen på politikens substans- eller på dess processnivå. Tillsammans med politikens nivåer kommer dimensionerna utgöra uppsatsens analysverktyg med hjälp av vilket ett postpolitiskt raster läggs över institutionella förändringar i kommittéväsendet. En genomgång av analysverktyget samt dess operationalisering ges i det kommande metodkapitlet. I avsnittet här nedan ges en mer teoretisk förståelse för dimensionerna som är kännetecknande för postpolitiken.

### 2.1.1 Politik som anpassning

Mouffe har utvecklat sin teori kring det postpolitiska tillståndet i polemik mot Beck och Giddens som ser de klassiska politiska skiljelinjerna som överspelade i det postmoderna/posttraditionella samhället. Istället uppfattar de politisk och social förändring som en självgående process orsakad av bieffekterna av samhällets gång från en ”enkel modernitet” mot en ”reflexiv modernitet”. Enligt detta sätt att tänka är samhällsutvecklingen naturlig, snarare än resultatet av politisk kamp (Beck 1998: 17; Mouffe, 2008: 42). Politik som förs i det postmoderna samhället blir då en *anpassning* till den nya tidens förutsättningar. Mouffe menar dock att detta sätt att tänka är att bortse från det politiskas antagonistiska natur vilket ”reducerar politiken till en uppsättning förgivet tekniska förfaranden och neutrala procedurer” (Mouffe, 2008: 39). I enlighet med denna uppsats terminologi kan denna skiftning i sättet att tänka kring politik ses som en förändring på politikens substansnivå eftersom det signalerar ett skifte i uppfattning om vad politik är.

Kritikerna, till vilkas uppfattning jag sällar mig, hävdar alltså att det postpolitiska tillståndet är allt annat än opolitiskt. Det postpolitiska, enligt Tesfahuney och Dahlstedt, rör en ständigt närvarande, latent spänning mellan de delar av det sociala livet som uppfattas som politiska, som möjliga att förändra, och de som anses vara apolitiska, naturliga eller självklara. Postpolitik är alltså den process i vilken vissa frågor eller områden som tidigare setts som tillhörande det politiska flyttas och får opolitisk status, ofta med hänvisning till just utveckling, att samhället går från ett lägre till ett högre stadium. Men att maktutövning i olika sammanhang presenteras som, eller utger sig för att vara, apolitisk är emellertid ingen ny insikt i den samhällsvetenskapliga forskningen (Teschahuney & Dahlstedt, 2008: 13-14). Därför kan vi, istället för att se det

postpolitiska som opolitiskt, neutralt eller naturligt tänka på postpolitiken som *politik med andra medel* (Tesfahuney & Dahlstedt 2008: 17).

### 2.1.2 Politik som uteslutandet av politiska alternativ

Att betrakta politisk och social förändring som en naturlig del av samhällelig utveckling för med sig vissa konsekvenser. När utvecklingen som äger rum ses som linjär i den betydelsen att den rör sig framåt blir protester mot samma utveckling ofta betecknade som bakåtsträvande och omoderna, en reaktiv rest från en gammal samhällsordning. Alternativa politiska projekt som konkurrerar med den hegemoniska bilden av vad politik och dess syfte är för något kan ses som radikala – och därför oersonliga och dess krav ej legitima (Mouffe, 2008: 53). Detta hänger ihop med den postmoderna liberala synen på politiska alternativ långt från mitten på höger/vänsterskalan som ideologier med totalitära drag (Mouffe 2005: 6). Eftersom de traditionella motsättningarna mellan höger och vänster ses som överspelade och tron på konsensus och rationell deliberation dominerar ses de politiska åskådningar som betonar fundamentala, ofrånkomliga motsättningar nästan per definition som radikala och därmed inte värda att lyssnas på då politikens syfte anses vara att rationellt resonera sig fram till samma mål. Detta är ett tecken på att politik inte längre ses som en konflikt mellan motstridiga intressen utan som en dialog mellan upplysta parter med samma mål. Idén om vad politik är har alltså förändrats och det har skett en skiftning på politikens substansnivå. Detta innebär alltså att politiska alternativ avfärdas eller undertrycks.

Slavoj Žižek (1999: 236) utvecklar detta resonemang längre genom att peka på att man i den postpolitiska politiken inte längre enbart undertrycker politiska alternativ genom att inte låta vissa grupper komma till tals eller få vara med och sätta den politiska agendan utan i postpolitiken undanröjs hela den symboliska plattformen för deras möjliga protest. Genom att grunden för deras identitetsskapande förnekas i dess existens undertrycker man inte bara gruppens möjlighet att uttrycka sig som politiskt subjekt utan man underminerar utan hela basen för detsamma.

Politikens uppgift borde enligt Mouffe (2008: 55) istället vara att reda ut hur den antagonistiska dimensionen kan ges utrymme på ett sätt som inte förstör den politiska sammanslutningen. Genom att erkänna det politiskas antagonistiska natur och samtidigt acceptera demokratis spelregler kan vi skapa ett gemensamt symboliskt rum för opponenter som betraktar varandra som legitima fiender, ett slags *konfliktpräglad konsensus*. Rent praktiskt så är konsensus nödvändigt men den måste samexistera med olikänkande och skillnader mellan de politiska alternativen (Mouffe, 2008: 65).

### 2.1.3 Politik som expertadministrerandets konst

En annan konsekvens av att se politisk förändring eller utveckling som en naturlig anpassning till nya tider är att den politiska utövningen riskerar att få en karaktär av neutral instrumentell problemlösning (eftersom de politiska skiljelinjerna är borta och vi i stort sett är överens om de politiska målen) som bäst hanteras av experter. I det postpolitiska tillståndet kläs politiken i teknokratisk och ekonomisk språkdräkt och avpolitiseras därmed. Postpolitiken kan med Žižeks ord ses som en ”samtida omdefiniering av politik som expertadministrerandets konst” (citerad i Tesfahuney & Dahlstedt; 2008: 17). Denna konsekvens överlappar delvis det som dryftades i stycket 2.1.1 ovan eftersom den härleds ur samma grund men nu rör vi oss i politikens processdimension då ett expertadministrerande av politik handlar om politiska praktiker. Följande citat från inledningskapitlet till Chantal Mouffes bok *Om det politiska* visar hur dessa båda konsekvenser av det postpolitiska tankesättet hänger ihop:

Utgångspunkten för min studie är vår bristande förmåga att *politiskt* betrakta de problem som för närvarande konfronterar våra samhällen. Med detta vill jag ha sagt att politiska frågor inte kan reduceras till tekniska spörsmål som bäst hanteras av experter. Frågor som är politiska i egentlig mening innefattar alltid beslut som tvingar oss att träffa val mellan motstridiga alternativ (Mouffe, 2008: 18).

Följden av att bortse från, ignorera eller misslyckas med att inse att det politiska alltid kommer att vara präglad av konflikt leder således till en förändring av politikens substansnivå med uppkomsten av synsättet att politiska frågor har en ”bästa lösning för alla”. Detta leder i sin tur till förändring på politikens processnivå där man, istället för att förstå politik som bestående av stora ideologiska skillnader, ser den som samarbete mellan upplysta teknokrater. Det politiska kringskärs därmed, och blir ett tillsynes icke-ideologiskt opolitiskt fält där statlig verksamhet och styrning mer och mer reduceras till ett antal problem att finna tekniska lösningar på snarare än att de kräver politiska interventioner (Mouffe, 2008: 17).

### 2.1.4 Politik som styrmedel: institutionell avpolitisering

Följande avsnitt rör institutionell avpolitisering i postpolitikens tidevarv. Här lånar jag synsätt från organisationsforskningen och ser institutionell avpolitisering som en avpolitisering på politikens processnivå med förändring av de politiska institutionernas struktur på grund av en mer eller mindre omedveten bieffekt av privatisering, företagisering eller juridifiering av politiska processer (Brunsson, 1998: 269). I avsnitt 2.1.1. beskrivs postpolitik som den process i vilken vissa frågor eller områden som tidigare setts som tillhörande det politiska flyttas och får opolitisk status. Detta kan ses som en övergripande förändring på politikens substansnivå. När vi pratar om institutionell avpolitisering rör vi oss emellertid på

politikens processnivå och de praktiker och organisationsformer som styr det politiska handlandet.

Institutionell avpolitisering ses alltså som en förändring av de politiska institutionernas struktur på grund av en mer eller mindre omedveten bieffekt av privatisering, företagifiering eller juridifiering. Av vissa teoretiker med ett mer aktörsbetonat perspektiv ses institutionell avpolitisering ofta som resultatet av politisk strategi (Flinders & Wood, 2014; Krippner, 2011). I den litteraturen förstås institutionell avpolitisering som resultatet av ett politiskt aktörskap med syftet att kunna avsäga sig politiskt ansvar för den förda politiken (Krippner 2011:145f). Institutionell avpolitisering förklaras då med att en regering genomför institutionella omstruktureringar eftersom den vill kunna föra en (marknadskonform) politik utan att förlora stödet från sina väljare. Genom att placera frågor i teknokraters händer kan politiken föras med hänvisning till experters kunskap. På detta sätt blir institutionell avpolitisering ett politiskt styrmedel. Här blir det tydligt vad Tesfahuney och Dahlstedt menar med politik med andra medel. Att se marknaden och kapitalet som naturliga och som neutrala redskap som kan lösa problem snabbare än politiken och på detta sätt definiera marknaden som apolitisk och skilja den från det politiska är i sig en politisk gest (Tefahuney & Dahlstedt, 2008: 18).

## 3 Metod

Avsikten med uppsatsen är att se om politikens roll i det svenska kommittéväsendet förändrats. Detta görs genom att återge de institutionella förändringar som vi sett i det svenska kommittéväsendet och strukturera upp dessa förändringar genom att lägga ett postpolitiskt filter över dem.

Analysen är framförallt avgränsad till kommittéväsendets utveckling sedan 1980-talet men kommer inledningsvis även att teckna en bild av politikens roll och de institutionella förutsättningar som rådde från sekelskiftet 1900 fram till och med 1970-talet. Denna tid går igenom översiktligt och används som ett sätt att ge en bättre förståelse inför den mer detaljerade analysen. Anledningen att 1970-talet valts som språngbräda från vilken den mer detaljerade analysen tar vid är att detta årtionde ofta hålls fram som någon form av brytpunkt där samhällsliga förändringar också lett till förändrade förutsättningar för kommittéväsendet. Enligt materialet kan vi också se förändringar i tendenser från och med denna tid vilket gjorde att valet att avgränsa analysen dit kändes naturligt. En utförligare beskrivning av analysen ges nedan men först ges en redogörelse för det material som varit mest centralt i arbetet med att analysera politikens roll i kommittéväsendet.

### 3.1 Material

Materialet som använts för att granska kommittéväsendets utveckling är offentliga rapporter, forskning i form av vetenskapliga böcker, avhandlingar och artiklar. En del av studien rör författarnas berättande i sig, deras beskrivning av och förklaringar till förändringarna inom det svenska kommittéväsendet. Materialet används också som en källa till statistiska data som visar ett historiskt skeende och en institutionell förändringsprocess. På detta sätt ser jag rapporterna, böckerna och artiklarna som narrativ där jag skiljer på berättandet, diskursen eller narrativets ”hur” och på det berättade, historien eller narrativets ”vad” (Robertsson, 2012: 230). Jag anser den samlade bilden från sekundärmaterialet vara tillförlitlig då jag använder så pass många olika studiers resultat att enstaka eventuella brister i insamling inte skulle vara tillräckligt för att ändra resultatet åt det ena eller andra hållet (King m.fl. 1994: 28).

Det har under 1900-talet gjorts tre stora vetenskapliga studier om kommittéväsendet varav den första av dessa är Gunnar Hessléns avhandling från 1927 *Det svenska kommittéväsendet intill år 1905 - dess uppkomst, ställning och betydelse*. Denna följdes 1956 upp av Hans Meijers studie *Kommittépolitik och kommittéarbete - det statliga kommittéväsendets utvecklingslinjer 1905-1954 samt*

*nuvarande funktion och arbetsformer*. Sedermera utkom Jan Johansson med sin avhandling *Det statliga kommittéväsendet - kunskap, kontroll, konsensus* 1992. I dessa studier har forskarna sammanställt omfattande data om kommittéväsendet i form av kommittéväsendets omfång i antal tillsatta kommittéer, deras sammansättning, utredningarnas tidsåtgång, kostnad m.m. Författarna bidrar självklart även med tolkningar av dessa data. Under 90- och början på 2000-talet utfördes ett flertal rapporter om kommittéväsendet varav ESO:s (Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi) från 1998 var den mest utförliga. 2004 släppte riksrevisionen rapporten *Förändringar inom kommittéväsendet* som en uppföljning till riksdagens revisorers rapport *Kommittéväsendets roll och arbetsformer* från 1996/97. Riksrevisionen släppte sedan ytterligare en uppföljningsrapport 2013 där de kortfattat följde upp resultaten från 2004. Uppgifter från Långtidsutredningen från 2015 och från Demokratiutredningen från 2016 angående kommittéväsendets roll och förändrade ställning har också använts i analysen. Dessa utredningar fokuserar dock inte kommittéväsendet i sig och saknar därför den omfattning som de tidigare rapporterna haft men tyder likväl på att utvecklingen fortsatt i den riktning som forskning och rapporter från 1990-talet visat. Det råder i regel samstämmighet om kommittéväsendets utveckling under 1900-talet.

## 3.2 Analysverktyg och operationalisering

För att analysera politikens roll i kommittéväsendet krävs en definition av politik. Denna har presenterats i inledningen till teorikapitlet ovan och kan sammanfattas som en heltäckande definition av politik som inkluderar både politikens substans- som dess processnivå. För att den teoretiska grunden i uppsatsen ska matcha politikdefinitionen har framförallt postpolitisk teoribildning använts men delar har även hämtats från organisationsforskningen. Denna definition av politik och kompletteringen av postpolitisk teori med organisationsteori gör det möjligt att hämta fler observationer från materialet och på så vis få en säkrare bild av politikens roll i kommittéväsendet (King m.fl. 1994:30). I teorikapitlet identifierades ett antal utmärkande drag för postpolitiken och kategoriserats in under rubrikerna ”Politik som anpassning”, ”Politik som uteslutande av politiska alternativ”, ”Politik som expertadministrerandets konst” och ”Politik som styrmedel”. De två förstnämnda postpolitiska dragen återfinns på politikens substansnivå och de två sistnämnda på politikens processnivå. Detta ger vid handen fyra analysdimensioner: *Anpassning*, *uteslutande av politiska alternativ*, *expertadministrerande* och *politisk styrning*.

Med detta i åtanke har jag gått igenom statistiska data från forskning och rapporter och gjort observationer av företeelser som gått att placera in under dessa analytiska kategorier. Vissa företeelser har gått att placera in i fler än en dimension. Ett antal förändringar har genomgående framkommit i materialet gällande kommittéernas sammansättning och de typ av frågor som behandlas,

utredningstid samt deras uppdrag och funktion. Dessa förändringar har kartlagts och sedan analyserats utifrån analysdimensionerna.

Utifrån detta analysverktyg har jag även observerat och analyserat de tolkningar av förändringarna som i materialet ges av forskare och tjänstemän. Narrativ används för att göra vår plats i tillvaron begriplig (Robertsson, 2012: 256) och genom att även analysera narrativets ”hur” har jag operationaliserat analysdimensionen *anpassning* då denna dimension av postpolitik i mångt och mycket handlar om att förklara sociala och politiska förändringar i samhället. Exempel på ett narrativ som har placerats in under *anpassning* är internationalisering som förklaring till den ökande andelen teknokratiskt styrda utredningar.

Andra exempel på företeelser som har hittats och tolkats med hjälp av analysverktyget är en minskande andel representation från intresseorganisationer i kommittéer som har tolkats in i dimensionen *uteslutande av politiska alternativ*, en ökad andel tjänstemän/teknokrater som ensam utredare eller ordförande vilket har tolkats in i dimensionen *expertadministration* och en ökad andel tilläggsdirektiv som har tolkats in i dimensionen *politisk styrning*.

## 4 Politikens roll i det svenska kommittéväsendet

I kapitlet som följer analyseras politikens roll i det svenska kommittéväsendet. Analysen fokuserar på politikens roll under de sista drygt 40 åren men kommer att teckna en bild av tiden dessförinnan för att ta avstamp utifrån detta. De institutionella förhållandena och politikens roll i kommittéväsendet från slutet av 1800-talet till cirka 70-talet går igenom i stora drag i avsnittet nedan. Med detta som bakgrund utförs sedan analysen i mer detalj med fokus på de förändringar som ägt rum inom kommittéväsendet sedan 1970-talet. Vid genomläsning av materialet har särskilt vissa förändringar framträtt. Dessa har kategoriserats upp som förändringar som rör kommittéernas sammansättning och de typ av frågor som behandlas, utredningstiden, samt kommittéernas uppdrag och funktion. Förändringarna har sedan analyserats utifrån analysdimensionerna. Uppmärksamhet riktas också mot de förklaringar, narrativets ”hur”, som används för att förstå ovan nämnda förändringar.

### 4.1 Kommittéväsendet fram till 1970-talet

Under 1890-talet, strax innan parlamentarismens genombrott, politiserades kommittéväsendet i den betydelsen att det gick från att bli ett administrativt beredningsorgan till att bli en central politisk institution med funktionen att genom politiskt sammansatta kommittéer bereda framgång åt frågor som ansågs vara av särskild politisk betydelse (Nyman, 1999: 103; Meijer 1956: 343-344). Riksdagen fick inflytande över regeringsarbetet samtidigt som regeringen fick möjlighet att lyfta den förda politiken över tillfälliga parti- och kammarmotsättningar (Nyman, 1999: 104). Meijers omfattande studie av kommittéväsendets utveckling 1905–1954 visar att det politiska användandet av kommittéerna varierade beroende på de parlamentariska omständigheterna. Vid tider av parlamentarisk minoritet, till exempel, var ofta sammansättningen i kommittéerna helt och hållet parlamentarisk. Från 1930-talet accepterades dock även en proportionerlig fördelning av ledamotsplatserna i parlamentariska kommittéer av majoritetsregeringarna. Det som från början i princip varit ett tvång för parlamentariskt svaga regeringar utvecklades till praxis och sedan till ett demokratiskt rättvisekrav (Meijer: 1956: 345; Nyman, 1999: 198). Partifördelningen av ledamöterna i kommittéväsendet stämde till stor del överens med partifördelningen i riksdagen men under perioden då socialdemokraternas ställning var som starkast och de uppnådde parlamentarisk majoritet minskade de



strikt parlamentariskt sammansatta kommittéerna eftersom det då inte var nödvändigt för regeringen att ha med fler än en eller ett par representanter för att politiskt förankra beredningsarbetet (Meijer, 1956: 81f & 84).

Något senare under 1900-talets första hälft tillkom även den intresserepresentativa utredningen där samhällsorganisationer fick möjlighet att påverka den politiska beslutsprocessen då frågorna rörde deras intressen. Intresseorganisationerna fick inflytande både som ledamöter, experter och sakkunniga (Meijer, 1956: 23). En annan kommittéform som tillkom var den vetenskapliga kommittén bestående helt eller delvis av forskare (Meijer: 1956: 343–344). I den tidiga forskningen rörande kommittéväsendet sågs det som en arena för mötet mellan vetenskap och politik och en betydande del av den svenska samhällsvetenskapliga forskningen bedrevs inom kommittéväsendet (Ruin, 1981: 29; Johansson, 1992:13; Rapport, 1996/97:6, s. 25). Den vanligaste kommittén bestod under hela första halvan av 1900-talet emellertid av ämbetsmän men denna kommittétyps relativa andel minskade under denna tid medan den intresserepresentativa kommittén ökade kraftigt (Meijer, 1956: 344). Då en kommitté bestod av övervägande ämbetsmän fanns det ofta en viss politisk representation för att dämpa ämbetsmännens krav eller göra dessa politiskt möjliga och för att åstadkomma en parlamentarisk återförsäkring (Meijer 1956: 345). Mot mitten på 1900-talet blev enmansutredningar den vanligaste kommittéformen då denna sågs som den mest arbetseffektiva (Meijer, 1956: 21). Samtidigt som enmanskommittéerna ökade så ökade också antalet experter som var involverade i utredningarna. Vid mitten på 50-talet var antalet representanter för olika korporationer jämförbart med antalet partipolitiska representanter (Meijer, 1956: 346).

Utredningstiderna steg under första halvan av 1900-talet. En stor del av utredningarna tog flera år (Meijer, 1956: 26). Relationen mellan regeringskansliet och kommittéerna före år 1955 beskrivs av Meijer (1956) som neutralt, men i en kompletterande studie från 1969 så ökade troligen enligt Meijer den politiska kontrollen mellan åren 1955–1967 (Johansson, 1992: 8). En annan studie från perioden (Claesson, 1972) tyder på att när väl en kommitté blivit tillsatt så åtnjöt den självständighet från regeringskansliet då detta sällan stoppade en påbörjad utredning (Claesson, 1972: 160; Rapport, 1996:26). Under 50-, 60- och 70-talen nådde kommittéväsendet sin topp gällande antal tillsatta kommittéer och hur lång tid utredningarna tog (Zetterberg, 2011: 758–759).

Det är under kommittéväsendets utbredning under första halvan under 1900-talet som bilden som konsensusskapande och rationalistiskt kunskapsinhämtande bildas och lyfts fram av forskare världen över (se tex Anton 1969). Baserat på intresseorganisationernas inflytande på beslutsprocessen och på andelen parlamentariska kommittéer kan man se det som att kommittéväsendet den första halvan av 1900-talet hade funktionen av att vara ett demokratiskt förankrat institutionellt rum där olika politiska alternativ kunde lyftas och där olika politiska aktörer skapade konsensus trots den antagonism som är konstitutiv för det politiska. Politikens roll kan sägas ha varit att skapa samförstånd medan den politiska styrningen hölls tillbaka på grund av allmänt rotade normer där politikens uppgift sågs som att ta in olika politiska alternativ och kunskap.

Intresseorganisationernas styrka i form av inflytande på beslutsprocessen, liksom deras höga medlemsantal (även partiernas höga medlemsantal) visar att den hegemoniska bilden av politik var en bild av politiken i termer av ”vi” och ”de”, av motsättningar. Samtidigt som det rådde samförstånd om att de olika grupperna i enlighet med demokratins principer ägde rätten att påverka politiskt, att uttrycka sig och bli accepterade som politiska subjekt. Man skulle kunna förstå detta som att det rådde ett slags konfliktpräglad konsensus inom kommittéväsendet.

## 4.2 Förändrade förhållanden för kommittéväsendet

Under 70- och 80-talet ökade konfliktnivån inom kommittéväsendet. Bland annat ökade reservationer och särskilda yttranden i kommittéernas betänkanden (Johansson, 1992: 92; Nyman, 1998: 203). En förklaring till den ökade konfliktnivån och den parallella uppluckringen av det svenska samförståndet är att det parlamentariska systemets omstrukturering med sammanslagningen av två riksdagskamrar till en ledde till att regeringens ställning försvagades vilket ökade deras incitament till att stärka sitt eget och minska oppositionens inflytande över beredningsarbetet (Helander & Johansson, 1998:71; Nyman, 1998: 204). Även intresseorganisationer fick under 1970-talet mindre inflytande vilket accelererade under 1980-talet med en allmän avkorporativisering som fortsatte in på 1990-talet (Helander & Johansson, 1998:71;77;83)

Andra förklaringar till den ökade konfliktnivån är generella samhällsförändringar. Enligt dessa förklaringsmodeller så ledde den minskade ekonomiska tillväxten till ökade politiska spänningar mellan såväl politiker som mellan politiker och organisationer. Uppfattningen är att det är lätt att kompromissa i tider av överskott men att det blir svårare när det är underskott och det blir mindre medel att fördela. Välfärdssystemet visade sig heller inte fungera så bra på att utjämna klassamhället som man trott och en ökad invandring ledde till en mer heterogen befolkning vilket också ses som en potentiell grund för konflikt. Allt detta har setts som bidragande till förändrade förhållanden för arbetet i kommittéerna (Ruin, 1981; Johansson, 1992: 14) och 1982 införde regeringen Palme en ny reform som begränsade utredningstiden till högst två år Reformen syftade också på flera sätt till att begränsa användningen av kommittéer som utredningsform och samtidigt höjdes kraven på kommittéernas arbeten (Ds. 1998:57, s. 21).

Härnäst följer analysen av kommittéväsendets förändringar från och med 70-/80-talet utifrån de fyra analysdimensionerna *anpassning* (en förändring på politikens substansnivå där politisk och social förändring ses som bieffekter eller nödvändigheter av en självgående samhällsutveckling), *uteslutandeande av alternativ* (en förändrad logik på politikens substansnivå med vilken politiska alternativ utestängs då de inte ses som legitima), *expertadministration* (en förändring på politikens processnivå som ett resultat av att politiken ses som en teknokratisk angelägenhet) och *politisk styrning* (en förändring på politikens processnivå som ger institutionell avpolitisering av de politiska institutionernas

struktur. Vid läsning av materialet har vissa genomgående förändringar kunnat urskiljas och dessa har jag placerat under rubrikerna ”Kommittésammansättningen”, ”Typ av frågor”, ”Styrningen”, ”Konflikt och konsensus”, ”Kunskap” och ”Utredningstiden (och remisstiden)”.

#### 4.2.1 Kommittésammansättningen

Från omkring 70-talet så ökade andelen politiker bland kommittéledamöterna och efter 1982 låg andelen på 50% från att ha legat på ungefär 25% vid mitten på 1900-talet (Johansson, 1992: 72). ESO:s rapport från 1998 visar samma tendens. Utredningsuppdragen, vare sig det rörde sig om en särskild utredare eller en kommitté bestående av flera ledamöter gick främst till högre tjänstemän och politiker (varav många av tjänstemännen tidigare varit heltidspolitiker). Det är också tydligt att antalet kommittéer med medlemmar enbart från de två största partierna ökade på bekostnad av de parlamentariska kommittéerna (Ds. 1998:57).

Andelen kommittédeltagare med vetenskaplig kompetens minskade från mitten av 50-talet till 1989 och de gavs också i mindre utsträckning rollen som ledamöter utan tillsattes istället som experter, sakkunniga eller sekreterare (Johansson, 1992:65). Perioden 1955 till 1989 minskade antalet tillsatta kommittéer samtidigt som andelen utredningar ledda av en särskild utredare ökade (Johansson). Under 1990-talet ökade dock antal utredningar per år igen och i en rapport från 1998 visar ESO att antalet enmansutredningar fortsatte att öka dramatiskt under åren 1989 till 1997 samtidigt som antalet kommittéer med parlamentarisk representation minskade (Ds. 1998:57, s. 33 & 39). Antalet forskare var i princip konstant trots att antalet utredningar ökat kraftigt och trots att antalet utredningar återigen ökade under 1990-talet<sup>2</sup> så fortsatte andelen intresserepresentativa kommittéer att minska (Ds. 1998:57, s. 33&39). Utvecklingen fortsatte enligt en rapport från 2004 som visade att de politiska liksom de parlamentariska kommittéerna fram till 2002 hade fortsatt att minska<sup>3</sup>. Även intresseorganisationernas möjligheter att påverka politiken inom ramen för kommittéväsendet har fortsatt att minska fram till idag (SOU 2016:5, s. 17).

Bland experter och sakkunniga ökade under perioden 1955–1989 andelen departementstjänstemän på bekostnad av tjänstemän från myndigheter. Representationen av tjänstemän från departementen i kommittéerna fortsatte sedan att öka under 90-talet (Johansson, 1992:72; Helander & Johansson, 1998: 61). Det gjorde även kommittéerna som helt saknade politiska medlemmar. I riksdagens revisorers rapport från 1996 konstateras det att 62% av kommittésekreterarna vid denna tiden var jurister. Sekreterarna är betydelsefulla för en kommittés arbete då de i regel är de enda som arbetar heltid med

---

<sup>2</sup> På 1970-talet slutfördes årligen i genomsnitt 87 utredningar, under 1980-talet 76 stycken och under 1990-talet 148 utredningar. Under 2000-talet och fram till i dag har det genomsnittliga antalet utredningar sjunkit till omkring 100 utredningar per år (SOU 2016:5, s. 338).

<sup>3</sup> 1991-1996 minskade enligt rapporten dessa båda typer av kommittéer från 1/3 till 1/5 av alla utredningar och mellan 1996 och 2002 minskade de ytterligare och var 2002 bara 1/10 av alla kommittéer (RiR, 2004:2, s. 20).

utredningen (Rapport, 1996/97: 105). Andelen jurister inom kommittéväsendet i stort var 2002 32%. Den juridiska kompetensen ansågs i rapporten vara överrepresenterad med hänsyn till sakfrågornas natur och man eftersökte mer ekonomisk och samhällsvetenskaplig kompetens (Rapport, 1996/97: 108).

Materialet visar alltså att de ledande partierna stärkte sin närvaro i kommittéerna fram till och med 90-talet. Detta gjordes på bekostnad av de parlamentariska och intresserepresentativa kommittéerna vilka hade minskat avsevärt vid 90-talets slut. Även andelen kommittéer med vetenskaplig kompetens minskade. Det framkommer också att trots att de största partiernas närvaro ökar i jämförelse med de parlamentariska och intresserepresentativa så fick alla dessa kommittéer stå tillbaka för tjänstemanna-kommittéer, och då speciellt för kommittéer med en särskild utredare. Den i särklass störta kompetensen bland tjänstemännen verksamma inom kommittéväsendet var den juridiska.

Detta innebär att vi på samma gång ser en ökad politisering och en ökad byråkratisering av kommittéväsendet. Byråkratiseringen verkar vid en första anblick vara den mest framträdande trenden men det är svårt att dra några säkra slutsatser om det då många av tjänstemännen har varit politiker liksom höga tjänstemän på departementen i många fall får sägas stå nära regeringen. Ökningen av de ledande partiernas representation på bekostnad av de parlamentariska tyder på en ökad *politisk styrning* och en förändring i hur politik förs i kommittéväsendet, alltså en förändring på politikens processnivå. Minskningen av intresserepresentativa och parlamentariska kommittéer leder till att kommittéväsendet inte i lika stor utsträckning kan sägas vara ett forum för förhandling. Detta tillsammans med en ökad andel enmansutredningar som ofta saknar politiskt förankring kan ses som ett *uteslutande av politiska alternativ*. Även den minskade vetenskapliga kompetensen i kommittéerna faller in under denna analysdimension då vetenskapens roll kan sägas vara att ta fram och överväga olika alternativ. Detta tyder på att det har skett en förändring på politikens substansnivå, att politik som idé har förändrats inom kommittéväsendet. För om det politiska inte ses som präglad av konflikt finns ingen anledning till förhandling.

#### 4.2.2 Typ av frågor

1998 gjorde ESO en utredning på hur stor andel av utredningsdirektiven som riktade sig till ”sakfrågor”, ”lagändringsfrågor”, ”politiska frågor”, ”organisationsfrågor” och EU-frågor<sup>4</sup>. Man kom fram till att

---

<sup>4</sup> Till de politiska frågorna räknade man tex gränsdragning mellan stat och kommun och föräldraförsäkringen. Lagfrågor räknades som frågor där direktiven uttryckligen handlade om en lagfråga eller lagteknisk översyn. Organisationsfrågor bedömdes som tex upprättande, nedläggning eller omstrukturering av myndigheter. Bedömningen av EU-frågorna handlade om de frågor som behandlade direkta följder av EU-medlemskapet. Sakfrågor räknades som frågor ”av mer teknisk natur” (Ds., 1998:57 s. 105). ESO problematiserar i rapporten svårigheten med att skilja politiska frågor från de övriga och tillger att de varit snäva i sin bedömning om vilka frågor som fått anses politiska.

organisationsfrågorna utgjorde mer än 1/3 av direktiven. Lagfrågorna utgjorde också 1/3 av direktiven och EU-frågor förekom i drygt 1/5 av direktiven. Sakfrågorna förekom ensamma eller i kombination med andra frågor i 2/3 av direktiven och var därmed den största gruppen och de politiska frågorna utgjorde den minsta gruppen om 1/5. Bland dessa frågor fanns en överrepresentation av parlamentariska kommittéer (Ds. 1998:57, s. 106–107). Byråkratiseringen och den stora andelen ”sakfrågor” med teknisk karaktär kan ses som *expertadministration* och en förändring på politikens processnivå. Tydligt är att frågor som tidigare i högre grad hanterades av politiker, intressegrupper och forskare nu förts över på byråkrater, det har alltså skett en förändring på politikens processnivå, i den politiska praktiken. Dessa siffror står i kontrast mot bilden av att kommittéer främst används för att lösa stora politiska frågor (Ds 1998: 57) men siffrorna med en stor andel ”tekniska” frågor stämmer överens med en trend som påvisats även av andra forskare. Ökningen av antalet ”tekniska” eller ”icke-politiska” frågor som är föremål för utredning förklaras ofta med Sveriges inträde i den europeiska unionen (Ahlbäck Öberg, 2011:770). Dock visar ESO:s utredning att EU-frågor i slutet på 1990-talet endast upptog en mindre del av kommittéväsandets utredningsverksamhet. Denna förklaring (eller narrativets ”hur”) till det höga antalet tekniska frågor kan analyseras som att avpolitiseringsen av det svenska kommittéväsandet ses som en *anpassning* och som en bieffekt av en utomstående politisk samhällsförändring.

Byråkratiseringen och framförallt juridifieringen kan också ses som en institutionell avpolitisering i kommittéväsandets struktur och förstås med analysdimensionen *politisk styrning*. Om denna avpolitisering är resultatet av en omedveten juridifiering eller av en politisk strategi anser jag inte vara av vikt då resultatet i praktiken är detsamma, nämligen att det visar en förändring i politikens praktik.

Den lilla andelen frågor som kategoriserats som ”politiska” i ESO:s undersökning av direktiven är en indikator på att frågor som tidigare setts som politiska getts opolitisk status. Detta är ett *uteslutande av politiska alternativ* och en förändring på politikens substansnivå då det politiskas konfliktfyllda natur är konstant och detta innebär att frågor som egentligen är politiska där alternativ hade behövt lyftas och tas ställning till på demokratisk väg anses lämpade att hanteras på teknokratisk väg.

### 4.2.3 Styrningen

I och med kommittéreformen från 1982 infördes förutom kortare utredningstider även striktare riktlinjer för kommittéväsandet som begränsar i vilka fall en kommitté ska tillsättas<sup>5</sup>. Det infördes också ett antal generella direktiv som

---

<sup>5</sup> En kommitté ska enligt förordningen bara tillsättas om en utredning verkligen behövs och får inte användas som ett sätt att skjuta upp besvärliga frågor. En kommitté får heller inte tillsättas om utredningsuppdraget är av

dikterar att kommittéerna i sitt arbete måste beakta regionalpolitiska konsekvenser, pröva de offentliga åtagandena<sup>6</sup>, redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser samt redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Detta ska göras genom en analys av förslagets effekter, genom förslag av finansiering samt genom ekonomiska konsekvensanalyser (Rapport, 1996/97: 12f). Denna reform syftar alltså till att begränsa användningen av kommittéer som utredningsform och att höja kraven på kommittéernas arbeten. Samtidigt konstateras dock i ett flertal utredningar varav den senaste från 2015 att kraven som ställs på kommittéerna (vilka ökade ytterligare med kommittéhandboken från 2000) inte efterlevs och efterlevnaden följs heller inte upp av arbetsgivaren (Ds. 1998: 57 s. 95; RiR 2004:2, s. 57; SOU 2015: 104, s. 151–152).<sup>7</sup>

Under 1980- och 1990-talet riktades den politiska uppmärksamheten mot kommittéerna också genom en ökning i antalet tilläggsdirektiv. Regeringarna, oavsett färg, granskade särskilt kommittéarbetet efter val för att se vilka kommittéer som passade den politiska agendan, vilka som skulle få tilläggsdirektiv eller läggas ner (Helander och Johansson, 1998:51)<sup>8</sup>. Enligt Demokratiutredningen från 2016 finns det tecken på att utredningsdirektiven blivit mer detaljerade och att det på förhand ofta är givet vad utredningarna ska komma fram till. Det har också blivit vanligare att regeringen föregår utredningarnas förslag genom att påbörja utarbetningen av lagförslaget innan utredningen eller kommittén har överlämnat sitt slutliga betänkande (SOU 2016: 5, s. 353).

Bilden som tecknas ovan tyder på en politisering av kommittéväsendet med större politisk kontroll av utredningarnas arbete. Det är också slutsatsen som dras av flera av de utredningar och forskningsrapporter som jag har gått igenom, oavsett sätt på vilket kontrollen har mätts har man kommit fram till samma sak (Ds. 1998: 57 s. 92; Johansson, 1992: 87; Helander & Johansson, 1998: 64). Den *politiska styrningen* har alltså ökat och återigen ser vi en förändring i hur politik görs i kommittéväsendet, en förändring på politikens processnivå. Vissa aspekter av den ökade politiska styrningen som beskrivs ovan är tydligt del av en politisk strategi för att realisera politiska mål, och även avstyra tidigare regeringars arbete. Att direktiven verkar bli mer detaljerade och styrda kan därmed också ses som ett tydligt sätt att *utesluta politiska alternativ*.

---

en rutinartad eller teknisk karaktär som skulle kunna hanteras av departement eller myndighet (Rapport 1996/97:6, s. 12)

<sup>6</sup> Direktiven att pröva offentliga åtaganden innebär att en prövning skall göras om den verksamhet som utreds bör vara en offentlig angelägenhet (Rapport 1996/97:6, 12f) .

<sup>7</sup> Regeringskansliet anger att man bör beakta kommittéernas självständighet varför inte någon närmare uppföljning av kraven på konsekvensanalyser genomförts. Regeringskansliet menar också att det är upp till kommittéerna att själva ta kontakt med berört departement när de behöver stöd med genomförandet av sitt uppdrag (RiR, 2013: 13).

<sup>8</sup> Vid den här tiden blossade det också upp kritik i media från forskarvärlden angående upplevd politisk styrning av vissa utredningar (se Rothstein 1998 & Ahlbäck Öberg 2004).

#### 4.2.4 Konflikt och konsensus

En tydlig tendens som kommit fram i materialet är att konflikten inom kommittéväsendet har ökat sedan slutet på 1970-talet vilket har fortsatt in på 1990-talet (Helander & Johansson, 1998: 67). Färre kompromisser gjordes under 1980-talet än innan vilket tyder på att kommittéerna under denna period i mindre utsträckning användes som ett forum för förhandlingar. Detta innebär att den politiska oppositionen och intresseorganisationer i högre grad uteslöts från kommittéväsendet och därmed också från en del av den politiska beslutsprocessen (Johansson, 1992: 223; Rapport 1996/97: 29). Kommittéväsendets konsensusfunktion konstateras av såväl maktutredningen från 1990 (SOU 1990:44) som i Johanssons avhandling och ESO:s rapport ha minskat på grund av att antalet uppdrag till enskilda utredare har ökat, att antalet utredningar med politiskt och parlamentariskt samt organisatoriskt inslag har minskat samtidigt som andelen reservationer och särskilda yttranden ökat. En förklaring till den ökande konfliktnivå inom kommittéväsendet som förts fram är att den allt rörligare väljarkåren gjorde parternas behov av att profilera sig större (Nyman, 1998: 204). Även den ökade mediabevakningen mot de tidigare stängda förhandlingarna i kommittéerna ses som en bidragande faktor till att politiker profilerade sig gentemot varandra som ett sätt att locka väljarna (Ruin, 1981). I dessa förklarande narrativ ses alltså ökat politiskt konfliktbeteende som *anpassningar* till förändringar i väljarkårens beteendemönster och en ökad mediabevakning i samhället. Medias ökande roll och väljarnas obeslutsamhet ses nästintill som självgående processer. En alternativ förklaring som ges med den postpolitiska teoribildningen som bakgrund skulle kunna vara att minskade ideologiska skillnader mellan parterna resulterade i ett behov hos partierna att profilera sig gentemot varandra.

Även fast de intresserepresentativa kommittéerna minskat avsevärt har organisationerna till viss del behållit sitt inflytande över den politiska beslutsprocessen genom remissystemet. Bred kritik i remissinstanserna tycks enligt såväl 2004 års rapport från riksrevisionen som enligt 2016 års demokratirapport stoppa upp den fortsatta ärendeberedningen, åtminstone initialt (RiR 2004:2, s. 73; SOU 2016:5). Även andra ansträngningar har gjorts för att ge intresseorganisationer inflytande på beredningsprocessen. Utredningar kan till exempel hålla så kallade ”hearings” och samråd med intresseorganisationer för att lyssna av åsikter och intressen för att förbättra kunskapsunderlaget och öka förankringen i kommande beslut. Dock framgår det av demokratiutredningen att samråd och hearings inte upplevs som speciellt värdefulla av organisationerna då dessa ofta utlyses med kort varsel och inte genererar någon skriftlig offentlig ”output” (SOU 2016:5, s. 346–347). Sammantaget har dock intresseorganisationernas tillgång till den formella beslutsprocessen blivit mindre vilket har lett till att de informella kontakterna, lobbyismen, mellan intresseorganisationer och makthavare ökat vilket har lett till ”mindre ordnad och överblickbar politik präglad av lobbyism och mindre synliga nätverk” (SOU 2015:5, s. 336).

Att låta intresseorganisationer komma till tals genom informella samråd och ”hearings” är ett praktexempel på den postpolitiska ideologin omsatt i praktisk politik. Stället för att låta grupper komma till tals genom institutionaliserade politiska procedurer i vilka motsättningar kan mötas utvecklas informella nätverk där tanken är att företrädarna för makten (i vårt fall ofta en högt uppsatt tjänsteman med juridisk eller politisk bakgrund) i *samråd* med allmänheten ska inhämta olika synpunkter. Det sköna i kråksången är att dessa samråds, eller ”hearings”, informella karaktär ger att synpunkterna inte behöver registreras officiellt. Organisationerna har ingen formell rätt att lyssnas på, de är där på inbjudan. Samtidigt bidrar de korta varslen också till praktiska svårigheter för representanter att närvara. Denna politiska praktik ser jag som ett tydligt exempel på *politik som uteslutande av alternativ* där politiken förändrats på substansnivån och dess uppgift ses som att den ska resonera sig fram till allas bästa och inte lyfta politiska konflikter.

#### 4.2.5 Kunskap

Mellan åren 1965 och 1988 minskade vetenskapens roll i utredningarna i avseendet att kommittéerna bestod av färre forskare och att forskarna i mindre utsträckning tilldelades rollen som ordförande eller medlemmar och att tjänstemän från myndigheter och departement ökade bland experter och sakkunniga. Johansson visar också att det under denna period inte togs fram ny vetenskaplig kunskap i utredningsarbetet och att vetenskaplig kunskap heller inte användes i lika hög utsträckning som det gjorts tidigare (Johansson 1992: 71 & 221). Detta förklaras oftast med att de snävare tidsramarna gjort kommittéerna mer beroende av den kunskap och expertis som redan finns hos regeringskansliet och de centrala myndigheterna (Amnå, 2010: 558). Den utveckling som Johansson beskriver i sin avhandling verkar ha fortsatt och nyare rapporter beskriver samma sak (RiR 2004:2, s. 76; SOU 2015:104, s. 309–310).

Att den vetenskapliga kunskapen minskar i betydelse till fördel för den teknokratiska kan ses som *uteslutande av politiska alternativ*. Emellertid kommer man ändå fram till rapporten från 2004 att kommittéväsandets kunskapsgenererande roll för riksdagen har ökat (RiR 2004:2, s. 71). Dock visade resultat från samma rapport från 2004 att en tredjedel av kommittéernas arbeten inte ledde någon vart, vare sig vad det gällde det offentliga samtalet, propositioner eller användning av resultaten i departementens arbete eller nya politiska initiativ (RiR 2004:2, s. 68). Detta är intressant och skulle kunna tyda på att kommittéväsandets roll som kunskapsunderlag för det politiska beslutsfattandet har minskat. Dock finns det i min vetenskap ingen jämförbar data på betänkandenas politiska genomslag tidigare.



#### 4.2.6 Utredningstiden (och remisstiden)

1982 infördes som berört ovan regleringar av hur länge kommittéerna skulle få vara verksamma, och endast i undantagsfall ska de få hålla på i mer än två år. Data presenterad i ESO:s rapport visar att detta har fått genomslag. 1988 var 25% av utredningarna klara inom ett år och 1998 hade siffran stigit till 43 % (Ds. 1998: 57: 40). Mellan 1982-87 låg den genomsnittliga utredningstiden på 4 år och 1994 var den genomsnittliga utredningstiden 13 månader (Ds. 1998:57: 44). Dock ökade utredningstiderna något mellan 1996 och 2002, från i genomsnitt 1 år och 6 månader till 1 år och 8 månader. Undersökningen visar också att många kommittéledningar ansett uppdraget alltför omfattande för att klaras av på den angivna tiden och en tredjedel av alla kommittéer under 2002 överskred utredningstiden som de fått sig tilldelade i direktiven (RiR 2004:2, s. 31). Ofta anhålls då om förlängning men även då kan tiden vara knapp. I vissa fall ledde detta till att kommittéledningen själv begränsade sitt uppdrag och detta stämde ibland men inte alltid av med berört departement. I något fall ändrade begränsningen utredningens fokus och inriktning delvis (RiR 2004:2, s. 40). I en enkätundersökning anger de flesta utredningar dock att de har tillräckligt med tid för att genomföra sina uppdrag, men att de på grund av tidsbrist inte kan ta kontakt med alla organisationer de skulle vilja ta kontakt med och att de inte kan vara lika öppna och utåtriktade som de skulle vilja vara (SOU 2016:5, s. 339).

I samtliga rapporter som jag har tagit del av framförs betydande brister vad gäller objektiviteten och kvaliteten i slutbetänkandena gällande underbyggande av slutsatser, dokumentation, data och metoder. Kommittéerna brister också i att följa de uppdragsspecifika direktiven såväl som de generella direktiv som gäller för alla utredningar (Rapport 1996/97:6, s. 111; Ds. 1998:57, s. 14; RiR 2004:2; RiR 2013; SOU 2015:104; SOU 2016: 5). Bristande konsekvensanalyser av utredningarnas förslag uppmärksammas speciellt. Även detta förklaras ofta med de allt kortare tidsramarna som inte står i proportion till uppdraget men även med att ordföranden och medlemmar ofta saknar metodologisk och analytisk utbildning och inte har tillräcklig kontakt med forskning. I Riksrevisionens uppföljningsrapport 2004 är det tydligt att konflikten mellan tidspresen och de höga kraven kvarstod och att detta av många kommittéverksamma sågs som ett problem för kvaliteten på beslutsunderlaget (RiR 2004:2, s. 7). Trots vissa insatser från regeringens sida finns det tecken på att det fortfarande finns brister gällande detta (RiR, 2013: 11-12).<sup>9</sup> De snävare tidsramarna innebär också att en kommitté

---

<sup>9</sup> Med anledning av rapporten från 1996 införde regeringen en ny kommittéförordning 1998 med ett samlat och mer överskådligt regelsystem för kommittéerna (RiR 2004:2, s. 12). Förändringar gjordes också för att bidra kommittéarbetet med administrativt stöd (ibid: 12). I riksrevisionens uppföljningsrapport från 2013 fokuseras de kvalitativa bristerna i betänkandena och vad som har gjorts från regeringens sida för att rätta till dessa. Man har infört ytterligare administrativt stöd hos departementen gällande diarieföring, mötesadministration, arkivering. Även utbildningar i konsekvensanalyser hålls. Metod och utredningsstöd till kommittéerna har lagts på Statskontoret, men detta har svårt att förena detta uppdrag med de ordinarie arbetsuppgifterna. Regelrådet har också ålagt uppgiften att bedöma kvaliteten i kommittéernas konsekvensanalyser. Deras bedömningar pekar emellertid på att det fortfarande finns brister gällande detta (RiR, 2013: 11-12).

ofta blir tvungen att skiljas från sitt arbete innan det är helt färdigt vilket lämnar det sista arbetet och analysen till regeringskansliet och remissystemet (Amnå, 2010:558).

De snävare tidsramarna kan sägas generera flera effekter eller risker. Delvis finns en risk för *expertadministration* om utredningar nödgas att delvis skifta fokus på grund av att de korta utredningstiderna tvingar kommittéledningen att prioritera bland sina uppdrag, risken är speciellt stor om detta inte förankras politiskt. Å andra sidan kan det resultera i en ökad *politisk styrning* om arbetet behöver slutföras av tjänstemän eller politiker på regeringskansliet. Det kan också ses som ett led i *uteslutandet av politiska alternativ* med hänsyn till att de kortare tiderna minskar kommittéernas möjlighet att inhämta synpunkter från intresseorganisationer. Även den bristande kvaliteten på betänkandena kan ses som ett led i detta då en undermålig utredning förmodligen inte utforskat alternativ på ett sätt som skulle kunna ha varit möjligt med rätt tid och kunskap.

Även remisstiden har blivit kortare och vissa remissinstanser överlastas med remisser medan vissa departement inte alls gör remissammanställningar. Remissinstanserna kan därmed inte vara säkra på att de framförda synpunkterna når fram (Rapport, 1996/97: 6). I rapporten *Demokrati på remiss* (SOU 1999:144) konstateras att remissystemets främsta förtjänst är att det kan demokratisera, om än inte kvalitetssäkra, den politiska beslutsprocessen. Den korta remisstiden kan alltså också ses som *uteslutande av politiska alternativ* då denna kan hindra alternativa röster från att göra sig hörda.

Förändringen mot mer styrda direktiv och kortare utredningstider beskrivs i 2016 års demokratiutredning som en konsekvens av förändringar i omvärlden och en allt snabbare policyprocess (SOU 2016:5, s. 339). Detta ser jag som en syn på de politiska förändringarna som en *anpassning* till av en utomstående och självgående samhällsutveckling. I demokratiutredningen från 2016 finns det postpolitiska tankemönstret representerat. Det ökade tempot i den politiska beslutsprocessen förklaras även ibland av globaliseringen och den tilltagande komplexiteten i samhället. Dessa ses som grund till krav på snabbare reformer och en ökad arbetsbörda på regeringen vilket i sin tur lett till att regeringen i princip har fullt upp med att reagera på den utveckling som händer runtomkring snarare än att initiera nya stora reformer (Ruin, 1981; Nyman, 1998: 204). Detta stämmer in på analyskategorin *anpassning* då det här blir tydligt hur globalisering och en ökad samhällslig komplexitet – alltså en förändring från ett enkelt modernt samhälle till ett mer komplicerat, reflexivt postmodernt samhälle – i litteraturen ges statusen av en självgående utveckling som producerar bieffekter vilka politiken bara har att hantera.

## 4.3 Sammanfattning

Analysen av politikens roll i kommittéväsendet utfördes med hjälp av de fyra analysdimensionerna *anpassning* (en förändring på politikens substansnivå där politisk och social förändring ses som bieffekter eller nödvändigheter av en självgående samhällsutveckling), *uteslutande av alternativ* (en förändrad logik på politikens substansnivå där politiska alternativ utesluts på grund av att de inte anses vara legitima), *expertadministration* (en förändring på politikens processnivå som ett resultat av att politiken ses som en teknokratisk angelägenhet) och *politisk styrning* (förändring på politikens processnivå som innefattar institutionell avpolitisering av de politiska institutionernas struktur).

Förändringar som ansågs tyda på att politikens roll blivit en slags uteslutande av politiska alternativ var intresseorganisationernas minskade inflytande på den politiska beslutsprocessen, minskningen av parlamentariska kommittéer, den kraftiga ökningen av enmanskommittéer, en minskad andel ”politiska” frågor, minskad vetenskaplig kompetens, mer detaljerade direktiv med på förhand bestämda slutsatser, kortare utredningstider och kortare remisstider samt den bristande kvaliteten på utredningarna.

Förändringar som ansågs tyda på att politikens roll blivit ett slags expertadministrerandets konst var en ökad byråkratisering och juridifiering, den ökade andelen ”tekniska” frågor som behandlas inom kommittéväsendet och kortare utredningstider vilket skulle kunna leda till ett ökat teknokratiskt inflytande över utredningarnas riktning samt ett ökat teknokratiskt inflytande över kunskapen som samlas in inom ramen för utredningarna.

Förändringar som ansågs tyda på en ökad politisk styrning av kommittéväsendet var förstärkningen av de ledande partiernas ställning på bekostnad av intresserepresentativa och parlamentariska kommittéer. De ökade formella kraven från regeringen samt den ökande andelen tilläggsdirektiv. Att regeringen ibland verkar förbereda lagförslag innan betänkandena är färdigskrivna och tecknen på mer detaljerade direktiv med på förhand bestämda slutsatser tyder också på en ökad politisk styrning. De kortare utredningstiderna ses också som tecken på politisk styrning. Till sist ses även den ökade byråkratiseringen och juridifieringen av kommittéväsendet som en institutionell avpolitisering med en förändring i kommittéväsendets struktur som politisk styrning, eftersom avpolitisering i sig ses som en politisk gest.

Det ökade globaliseringen med högre samhällstempo och större samhällslig komplexitet hålls fram som en förklaring, som ett ”hur”-narrativ”, till den alltmer hastiga beslutsprocessen. Inträdet i EU används för att förklara den stora andelen tekniska frågor och den ökade mediabevakningen och väljarkårens stora rörlighet ses som förklaringar till ett vassare politiskt debattklimat. Alla dessa ”hur”-narrativ ses som tecken på synen att politiken har fått anpassa sig till samhällsfenomen snarare än att den har varit en del i att skapa dem.

## 5 Slutsats

En något motstridig bild tecknas ovan. Vad säger analysresultatet om politikens roll i kommittéväsendet? Sammanfattningsvis så kan vi säga att vi i utvecklingen av det svenska kommittéväsendet både ser en ökad politisering med större politisk styrning och en ökad byråkratisering där frågor som tidigare ansetts som politiska verkar ha flyttats och fått opolitisk status. Vi ser också en ökad konfliktgrad inom kommittéväsendet med färre kompromisser och formellt inflytande från intresseorganisationer och parlament vilket enligt flera forskare ses som ett tecken på att kommittéväsendet inte längre har den konsensus-funktion som det ansetts ha haft tidigare. Samtidigt har vi sett hur ansträngningar gjorts från regeringens sida att i en deliberativ anda via så kallade "hearings" utöka de informella kontakterna med civilsamhället med syfte att samråda med olika intresseorganisationer. Politiken i kommittéväsendet är på en och samma gång konflikt- och konsensuspräglad.

Utvecklingen som visats ovan kan sägas tyda på att politiken och dess funktion inom kommittéväsendet har förändrats under de senaste 40 åren. Från att ha varit en institution där politik har skapats genom mötet mellan olika politiska ståndpunkter som genom ett accepterande av demokratins premisser och ett erkännande av politiken som en konfliktfylld arena lyckats skapa konsensus i framtagandet/skapandet av politiken, till att vara en institution där en på *förhand* given politik ska få sin praktiska utformning. Den på förhand givna politiken ges genom att stänga ute alternativ och dölja det politiskas konfliktfyllda natur. Kommittéväsendet blir på detta sätt mer av ett problemlösningssverktyg med en teknisk karaktär istället för att vara en del i den politikskapande processen. Denna beskrivna förändring är självfallet inte entydig och kommittéväsendet har alltid haft olika, ibland motstridiga, funktioner, men i förändringarna som framträder av studierna av kommittéväsendet syns en tydlig trend åt detta håll.

Denna förändring kan förstås som ett skifte från en konfliktpräglad konsensus till en konsensuspräglad konflikt. Det vill säga, kommittéväsendets politiska funktion kan sägas ha gått från att vara en politisk institution där det politiskas konfliktfyllda natur kontrolleras inom det demokratiska systemet gränser till att i större utsträckning användas som en politisk strategi för utestängande av andra politiska positioner och åsikter. Detta görs genom att teknokratisera, juridifiera och ekonomisera politiken och genom att betona en "bästa lösning för alla". Även om konsensuskapande var en central del av kommittésystemet under 1950- och 60-talet var det i större utsträckning en konsensus baserad på ett erkännande av samhälleliga konflikter, en konsensus som uppstod "efter" de politiska konflikterna som ett sätt att kunna genomföra politik. Idag försöker denna konsensus skapas apriori, det vill säga innan politiken tas fram eller skapas, genom att utestänga politiska alternativ. De politiska konflikterna inträder istället

efter att denna konsensus etablerats som en konflikt kring styrandet av detta politiska verktyg som kommittéväsendet är.

## 6 Referenser

- Anton, Thomas, 1969. "Policy-Making and Political Culture in Sweden" i *Scandinavian Political Studies* nr. 4 s. 89-103.
- Ahlbäck Öberg, Shirin, 2004. "Fri forskning i kollision med regeringens ideologiproduktion" i *Access* nr. 5 s. 32-37.
- Ahlbäck Öberg, Shirin, 2011. "Kunskap och politik – mellan nonchalans och teknokrati" i *Svensk Juristtidning*, s. 764-771.
- Amnå, Erik, 2010. "Speaking truth to power? Statsvetarna och kommittéväsendet" i *Statsvetenskaplig tidskrift* vol. 112, nr. 5 s. 552-567.
- Claesson, Göran C-O, 1972:3. *Statens ostyriga Utredande. Betänkande om kommittéväsendet av Göran C-O Claesson*. SNS förlag: Stockholm
- Beck, Ulrich, 1986. *Risksamhället. På väg mot en annan modernitet*. Bokförlaget Daidalos: Göteborg.
- Bell, Daniel, 1960. *The end of ideology. On the exhaustion of political ideas in the fifties*. The Free Press of Clencoe: Illinois.
- Brunsson, Nils, 1998. "Politisering och företagisering" i Lind, Rolf – Arvidsson, Göran (red.) *Ledning av företag och förvaltningar. Förutsättningar, former, förnyelse*. SNS förlag: Stockholm, s. 253-274.
- Ds 1998:57. *Kommittéerna och bofinken – kan en kommitté se ut hur som helst?* Gunnarsson, Vivianne – Lämne, Marja – Bogren, Heidi. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.
- Ds 2000:1. *Kommittéhandboken*. Statsrådsberedningen. Regeringskansliet.
- Flinders, Matthew – Wood, Matt, 2014. "Rethinking depoliticization: beyond the governmental" i *Policy & Politics*, vol. 42, nr. 2, s. 151-170.
- Fukuyama, Francis, 1989. "The end of history?" in *The national interest*, summer 1989.
- Giddens, Anthony, 1994. *Beyond left and right. The future of radical politics*. Polity Press: Cambridge.
- Giddens, Anthony, 1998. *The third way. The Renewal of Social Democracy*. Polity Press: Cambridge.
- Heckscher, 2011. "Reflektioner kring utredningsväsendet" i *Svensk Juristtidning*, s.844-847.
- Helander, Voitto – Johansson, Jan, 1998. *Det statliga kommittéväsendet: en jämförelse mellan Sverige och Finland*. Meddelanden från ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo akademi. Institutionen för offentlig förvaltning, ser. A:490.
- Hesslén, Gunnar, 1927. *Det svenska kommittéväsendet intill år 1905. Dess uppkomst, ställning och betydelse*. Filosofiska fakulteten i Uppsala, Humanistiska sektionen

- Johansson, Jan, 1992. *Det statliga kommittéväsendet. Kunskap, kontroll, konsensus*. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- King, Gary – Keohane, Robert O. – Verba, Sidney, 1994. *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton University Press: Princeton.
- Laclau, Ernesto & Mouffe, Chantal, 2001 [1985]. *Hegemonin och den socialistiska strategin*. Vertigo förlag: Stockholm.
- Lundquist, Lennart, 2001. *Medborgardemokratin och eliterna*. Studentlitteratur: Lund.
- Kommitéförordningen (1998:1474).
- Krippner, Greta, 2011. *Capitalizing of crisis – The Political Origin of The Rise of Finance*. Harvard University Press: Cambridge.
- Meijer, Hans, 1956. *Kommittépolitik och kommittéarbete. Det statliga kommittéväsendets utvecklingslinjer 1905-1954 samt nuvarande funktion och arbetsformer*. Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.
- Mouffe, Chantal, 2005. *The Democratic Paradox*. Verso: London.
- Mouffe, Chantal, 2008. *Om det politiska*. Tankekraft förlag: Hägersten
- Mouffe, Chantal, 2013. *Agonistics – Thinking the World Politically*. Verso: London.
- Myrdal, Gunnar, 1961. *Planhushållning i välfärdsstaten*. Stockholm: Tidens förlag.
- Nyman, Torkel, 1999. *Kommittépolitik och parlamentarism. Statsminister Boström och rikspolitiken 1891–1905. En studie av den svenska parlamentarismens framväxt*. Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 132.
- Premfors, Rune, 1983. "Governmental Commissions in Sweden" in *American Behavioral Scientist*, nr 23, s. 623-642.
- Rapport 1996/97:6. *Kommittéväsendets roll och arbetsformer*. Riksdagens revisorer.
- RiR 2004:2. *Förändringar inom kommittéväsendet*. Riksrevisionen
- RiR 2013. *Riksrevisionens uppföljningsrapport*. Riksrevisionen.
- Robertsson, Alexa 2012. "Narrativanalys" i Bergström, Göran – Boréus, Kristina (red.) *Textens mening och makt – metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Rothstein, Bo, 1998-05-12. "Kvinnomaktsutredningen sålde ut forskarsamhällets integritet och valde politisk anpassning" i *Dagens Nyheter Debatt*
- Ruin, Olof, Forskningsrapporter 1981:1. *Att komma överens och tänka efter före – politisk stil och 1970-talets svenska samhällsutveckling*. Stockholms universitet. Statsvetenskapliga institutionen.
- SOU 1990:44. *Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens huvudrapport*.
- SOU 1999:144. *Demokrati på remiss*.
- SOU 2015:104. *Långtidsutredningen 2015*. Huvudbetänkande statens offentliga utredningar.
- SOU 2016:5. *Låt fler forma framtiden!* Sverige, 2014 års demokratiutredning (2016). Betänkande. Stockholm: Wolters Kluwer.

- Tesfahuney, Mekonnen – Dahlstedt, Magnus, 2008 "Betraktelser över en postpolitisk samtid" i Tesfahuney, Mekonnen – Dahlstedt, Magnus (red.) *Den bästa av världar? Betraktelser över en postpolitisk samtid*. Tankekraft förlag: Hägersten, s. 11-29.
- Tingsten, Herbert, 1955. "Stability and Vitality in Swedish Democracy" i *The Political Quarterly*, s. 140-151.
- Zetterberg, Kent, 2011. "Det statliga kommittéväsendet – en del av den svenska modellen" i *Svensk Juristtidning*, s. 753-763.
- Žižek, Slavoj, 1999. *The Ticklish Subject. The Absent Centre of Political Ontology*. Verso: London.