

Lunds universitet
Statsvetenskapliga institutionen

STV004
vt 2006
Handledare: Anders Uhlin

Statliga lobbyorganisationer?

Diskussionen om opinionsbildande myndigheter tolkad utifrån en informationspolitisk kontext

Oscar Svensson

Abstract

During the last years a discussion has emerged around problems with Swedish state boards trying to influence the public opinion and even political bodies through different kind of information efforts. Several observers inside and outside the academy have studied how state boards increasingly use information as an instrument and also how political bodies increasingly have given such instructions to state boards. This thesis put those studies into the context of both information political history and previous theoretical interpretations in that field of research.

The analytical tool consists of four ideal typical ways ("state opinions") to arrange relations between the state and the citizen. Some critics focus on problems with too much political steering and how political majorities use state boards to spread ideological propaganda. Others highlight problems with autonomy and bureaucratic organizations taking initiatives on their own to spread normative information. Both perspectives are based the "state opinion" that stresses citizen autonomy and neutrality of the state. Another result is that information politics has been an undeveloped research topic and that political scientists have considered official information to be a rather unproblematic and positive mean to create democratically enlightened citizens. The current discourse indicates that both these descriptions should be revised.

Nyckelord: Informationspolitik, opinionsbildning, lobbying, myndighet, ideologiska statsapparater.
Antal tecken: 84 746.

1. Problemområde och problemformulering.....	1
1.1 Uppkomsten av en diskussion om opinionsbildande myndigheter	1
1.2 Frågeställningar – dagens diskussion tolkad i en informationspolitisk kontext	2
1.3 Metod och material	2
2. Svensk informationspolitik	4
2.1 Tidigare problematiseringar inom det informationspolitiska forskningsfältet	4
2.2 Begreppsdiskussion	5
2.3 Tolkningsmodeller för förhållningssätt till offentlig information och myndigheters informationsverksamheter	7
2.4 Trender i svensk informationspolitik	10
3. Tendenser i dagens diskussion om myndigheters opinionsbildande verksamheter	14
3.1 Studier inom forskarsamhället	14
3.2 Studier utanför forskarsamhället	21
4. Diskussionen om opinionsbildande myndigheter tolkad i informationspolitiska termer	25
Referenser	28

1. Problemområde och problemformulering

1.1 Uppkomsten av en diskussion om opinionsbildande myndigheter

I Sverige har myndigheters informations-spridning länge betraktats som ett relativt oproblematiskt område både inom politiken och statsvetenskapen. Under de senaste åren har dock allt fler tecken uppenbarats som pekar på en kvalitativ förändring i diskussioner kring myndigheter som sprider information och bedriver opinionsbildning. Samtidigt bör betonas att övergripande principiella frågor diskuterats genom den informationspolitiska historien, främst i anslutning till de två samordnande myndigheter som i huvudsak verkade på 1940- respektive 1970-talet. Vidare har debattvägarna stundtals gått höga om enskilda informations-satsningar. Några exempel är diskussionen om objektiviteten i den information som föregick EU-omröstningen och huruvida förintelsefokuserade Levande historia borde ha kompletterats med en motsvarande informations-satsning om kommunismens brott. Nämnas kan också 1970-talets i sammanhanget smått legendariska kampanj där medborgaren rekommenderades att äta sex till åtta skivor bröd om dagen. Detta betraktades av vissa som ett mycket tydligt uttryck för en klåfingrig förmyndarstat som genom social ingenjörskonst lade sig i allt för mycket i den enskildes angelägenheter.¹ Den övergripande tendensen är dock att principiella diskussioner lyst med sin frånvaro sedan 1980-talet inom både politik och statsvetenskap fram tills alldeles nyligen.

Under de senaste åren har flera rapporter, tidnings- och tidskriftsartiklar publicerats där fokus riktas mot hur opinionsbildning utgör ett allt mer centralt inslag i allt fler myndigheters verksamhet och de problem detta ger upphov till. Bland de myndigheter som utpekats som opinionsbildare finns ombudsmännen (BO, DO, HomO och JämO), Glesbygdverket och Naturvårdsverket, men även äldre myndigheter såsom Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS). Det har också påpekats att en del myndigheter riktat sin opinionsbildning gentemot regering och riksdag vilket fått dem att snarast likna lobbyorganisationer. Ett återkommande exempel är hur myndigheter som inom sina respektive delar av det transportpolitiska området utövat påtryckningar gentemot politiska organ.² Denna typ av exempel på myndigheters opinionsbildning har mötts med ökat intresse inom både forskarvärlden och den politiska sfären. Frågor kring vilka potentiella effekter myndigheters opinionsbildande verksamheter får för demokratin och vad myndigheter bör och inte bör göra har rests. I denna studie sätts den uppkomna diskussionen i relation till den informationspolitiska historien och tidigare analyser av densamma. Syftet är att genom en sådan kontextualisering möjliggöra en djupare förståelse för tendenser i den nu förda diskussionen, det inte minst mot bakgrund av att det saknas en sådan analys på området.

¹ Vad få i efterhand lagt märke till är att kampanjen egentligen drevs av brödbagarnas samarbetsorganisation Brödinstitutet. Även om själva rekommendationen alltså hämtades från en statlig myndighet var informationskampanjen i sig genomförd av icke-statliga organ. (Eriksson 1991)

² Se Melin 2000 om sådana påtryckningar utövade av Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Banverket, Vägverket och Statens Järnvägar.

1.2 Frågeställningar – dagens diskussion tolkad i en informationspolitisk kontext

Det informationspolitiska forskningsfältet domineras av två typer av problematiseringar. Den ena rör relationen mellan stat och medborgare, den andra förhållandet mellan förvaltning och politiska organ. Eftersom båda dessa aspekter berörts inom ramen för diskussionen om opinionsbildande myndigheter utgör de grunden för studiens frågeställningar.

– Vilka är de huvudsakliga problematiseringarna av relationen mellan stat och medborgare respektive förvaltning och politiska organ inom den uppkomna diskussionen om myndigheters opinionsbildande verksamheter och vilka förhållningssätt till informationspolitiska problem dominerar dessa problematiseringar?

– Hur kan dessa problematiseringar förstås i relation till den informationspolitiska historien och tidigare studier kring myndigheters informationsverksamheter?

Med den första frågan analyseras de grundläggande perspektiv som genomsyrar dagens diskussion. Detta sker i ljuset av den andra frågan genom vilken diskussionen placeras i både ett teoretiskt och historiskt sammanhang. Tillsammans gör frågorna det möjligt att på ett djupare plan förstå och förklara mönster i den debatten. Kanske kan detta i förlängningen också bilda underlag för djupare resonemang kring de aktuella frågorna.

1.3 Metod och material

Några avgränsningar är nödvändiga för att göra studieområdet hanterligt. Frågor kring vad som empiriskt är att betrakta som en myndighet och opinionsbildande verksamhet sker främst genom diskussionsdeltagarnas egen avgränsning då det utgör en del utav deras egen problematisering av området.³ Den främsta avgränsningsfrågan handlar istället om vilka diskussionsforum studien ska riktas mot. Myndigheters opinionsbildande verksamheter har varit en återkommande fråga på ledarsidorna i landets morgontidningar samtidigt som deras debattsidor utgjort en utav de arenor där myndigheters generaldirektörer kunnat verka opinionsbildande.⁴

³ Det bör kanske ändå påpekas att myndighetsbegreppet inte är oomstritt. Detta har bland annat konstaterats i studie från Statskontoret (André 2005) med uppdrag att räkna antalet svenska myndigheter. Även demokratiutredarna uppmärksammade gränsdragningsproblemen genom att återge en tidigare bedömning från Statskontoret som uppgivet menade att "[...] ingen vet egentligen vad en myndighet är för något" (SOU 2000:1, s. 129).

⁴ *Dagens Nyheter* har återkommit till frågan i en rad ledare. Mer generella frågor har diskuterats i "Rensa i djungeln av myndigheter" (2005-05-28), "Generaldirektörer som handelsresande i åsikter" (2005-06-28), "Ombudsmän går dit makten pekar" (2005-07-13), "Politik på entreprenad" (2001-03-05). Problemområdet har även relaterats till specifika frågor, senast i samband med JämO:s uttalande om att det svenska landslaget i fotboll bör bojkotta världsmästerskapen som en markering mot den ökade människohandel arrangemanget kommer att föra med sig, se "Perssons sak be landslaget avstå" (2006-04-04) och "Bojkotta myndigheter som leker partier" (2006-04-25). Även *Svenska Dagbladet* har fört liknande resonemang där kritik riktas mot opinionsbildande myndigheter, dels i anslutning till de rapporter Timbro presenterat i frågan under rubrikerna "Säg nej till megafonstaten" (2005-07-20) och "Dags för städning bland myndigheterna" (2005-07-05), dels i ledare såsom "Stäng den s-märkta arbetsförmedlingen" (2006-03-16), "Driv ut månglarna vid ett maktskifte" (2006-04-18) och med anledning av förslaget om en ny jämställdhetsmyndighet – "Ännu en ideologisk megafonmyndighet." (2006-03-08), samt ett försök till ett mer nyanserat förhållningssätt i "Inte alltid fel med olydiga myndigheter" (2005-05-29). För kritiska kommentarer kring generaldirektörers omfattande medverkan på DN-debatt se Rothstein 2004:301–302.

Politiska företrädare har också engagerat sig i frågan i olika forum.⁵ Innehållet på ledarsidorna och även diskussionsinlägg av politiker saknar dock ofta djupare analyser och präglas av att liknande kortfattade argument återkommer. Därför riktas intresset istället mot de studier som gjorts på området – både innanför och utanför forskarsamhället. Även i dessa förekommer viss upprepning, men de är i alla fall skrivna med ambitionen att åstadkomma en genomarbetad analys av situationen. Detta tillsammans med att studierna inte sällan använts som underlag för debatter i andra forum ger anledning till fördjupning i materialet. Samtidigt som åtskillnad görs mellan studier inom och utom forskarsamhället bör skillnaden kanske inte överdrivas. De kan alla ses som mer eller mindre perspektivbundna inlägg i diskussionen.

Den övergripande metoden är att se dagens diskussion om myndigheters opinionsbildande verksamheter i ljuset av den svenska informationspolitiska historien. Utöver en kartläggning av nuvarande mönster åstadkoms därmed både en politisk och teoretisk contextualisering av problemområdet. Då informationspolitiken i flera avseenden förändrades vid tiden för andra världskriget inleds den historiska genomgången just där. Eftersom diskussionen delvis pågått under tiden för skrivandet har ett öga kontinuerligt riktats mot den offentliga debatten och studier som presenterats. Ett ämnes aktualitet används inte sällan för legitimera statsvetenskapliga studier, men det känns både aktuellt och legitimt att hävda i detta sammanhang. Tilläggas bör att diskussionen kunde ha analyserats utifrån alternativa förvaltningspolitiska forskningsfält, exempelvis med tydligare fokus på demokrati- eller styrningsfrågor. Styrkan i att utgå från det informationspolitiska fältet är dock att kärnfrågorna i diskussionen om opinionsbildande myndigheter kan analyseras i ett sammanhang.

⁵ De mer framträdande kritikerna har varit folkpartister och moderater som genom flera motioner och i frågor till regeringen velat uppmärksamma problem med opinionsbildande myndigheter och därför bland annat rest krav på en utredning av verksamhetens omfattning. Särskilt framträdande har Tobias Krantz (fp) varit. För en sammanfattning av kritikens innehåll se Motion 2005/06:K451. Kravet på en granskningskommission reses bland annat i Motion 2004/05:K309 och Interpellation 2005/06:129 (se vidare Motion 2005/06:171 och 2000/01:K265, Fråga 2004/05:469, 2004/05:1364, 2004/05:1794, 2004/05:2011, 2004/05:2030 och 2005/06:378 samt Interpellation 2003/04:81). Regeringens hållning har i huvudsak varit att de inte anser problemet vara av så betydande omfattning, dock har det ansvariga statsrådet efter påtryckningar tagit upp frågan i ett möte med landets myndighetschefer (se Svar på Interpellation 2004/05:81 och 2005/06:129, Svar på fråga 2004/05:469, 2004/05:1364, 2004/05:1794, 2004/05:2011, 2004/05:2030 och 2005/06:378). Utöver riksdagsdebatten har frågan aktualiserats av politiska företrädare i diverse sammanhang. I artiklar i mer eller mindre partipolitiskt bundna tidskrifter har moderater och folkpartister diskuterat frågan (Heister 2002, Krantz 2004, Littorin 2005 och Svensson 2003) och även i gemensamma rapporter (*Att bryta socialdemokratiernas maktbegemoni* 2006 och *Vägen bort från enparti(s)taten* 2005). Samtidigt som den hittillsvarande debatten ger för handen att företrädare för oppositionspartier varit pådrivande i frågan är det möjligt att förhållningssätt inte nödvändigtvis kan sorteras utifrån en traditionell höger-vänster-skala. Vänsterpartisten Johan Lönnroth (2006) har i en motion till årets partikongress presenterat följande problembeskrivning: ”Det är i varje enskilt fall lätt att argumentera för allt det goda de olika ideologiska statsapparaterna [opinionsbildande myndigheter] skall göra. Åtminstone gäller detta de flesta av oss vänsterpartister så länge som staten och de ideologiska apparaterna kontrolleras av oss någorlunda närstående krafter. Gissningsvis befolkas de flesta i dessa apparater idag av mer eller mindre politiskt tillsatta tjänstemän med sympatier i den nuvarande riksdagsmajoriteten. Men vad gör vi den dag en moderatledd regering börjar inrätta ämbetsverk för spridande av borgerlig ideologi? Då är det kanske inte längre så kul? Utöver kravet på att myndigheter skall behandla alla lika och att de skall vara sakliga och maximalt opartiska finns det ytterligare två motiv för att kraftigt banta ner de statliga myndigheternas ideologiska verksamhet: Dels skulle de som idag arbetar med denna ideologiproduktion kunna överföra sina krafter på folkrörelser och politiska partier och därmed vitalisera demokratin. Dels skulle statliga pengar kunna överföras till skola, vård, omsorg och kultur i kommuner och landsting.” (Lönnroth 2006).

2. Svensk informationspolitik

Nedan presenteras en överblick av tidigare problematiseringar inom det informationspolitiska forskningsfältet följt av en diskussion kring begreppsbildning inom området. Därefter presenteras de analysverktyg som applicerats på det empiriska materialet. Medan de tre inledande avsnitten sätter in den nuvarande diskussionen i teoretiskt sammanhang ges genom den avslutande genomgången av svensk informationspolitik möjlighet att se frågan i ett historiskt ljus.

2.1 Tidigare problematiseringar inom det informationspolitiska forskningsfältet

Diskussionen om myndigheters opinionsbildande verksamheter placeras i denna studie in i det vidare forskningsfält som rör svensk informationspolitik. Statsvetaren Hanna Kjellgren (2002:40) konstaterar i sin avhandling *Staten som informatör eller propagandist?: Om statssyners betydelse för svensk informationspolitik* att detta område länge varit både empiriskt och teoretiskt eftersatt inom statsvetenskapen. Hon ser en möjlig förklaring i att det bland ämnets företrädare funnits en utbredd uppfattning om offentlig information som ett betydelsefullt medel för att skapa demokratiskt upplysta medborgare och att information därmed betraktats som ett oproblematiserat och gott styrmedel. Andra har menat att informationspolitikens fragmentariska struktur bidragit till att övergripande problematiseringar varit sällsynta (Flodin 1993:1). Denna lucka i forskningen tillsammans med att informationsförmedling utgör en viktig uppgift för många myndigheter ger skäl att fördjupa sig i området.

Inom forskningsfältet har övergripande grepp kopplats i tre avhandlingar inriktade på skilda tidsperioder. Problematiseringarna i dessa rör antingen relationen mellan stat och medborgare eller relationen mellan förvaltning och politiska organ. Historikern Svenbjörn Kilander (1981) behandlar i den relativt deskriptiva studien *Censur och propaganda: Svensk informationspolitik under 1900-talets första decennier* hur negativa och positiva ingrepp använts i informationspolitiken. Historikern Magnus Hjorts avhandling *"Nationens livsfråga": Propaganda och upplysning i försvarstjänst 1944–1964* (2004) är mer teoretiskt orienterad. Medan Kilander främst intresserar sig för relationen mellan stat och medborgare analyserar Hjort även relationen mellan politiska organ och förvaltning i utformningen av den faktiska informationspolitiken. Hanna Kjellgren (2002) fokuserar i sin avhandling främst på relationen mellan stat och medborgare, även om relationen mellan förvaltning och politiska organ också berörs. Den teoretiska utgångspunkten är att aktörers allmänna hållning till relationen mellan stat och medborgare avspeglar sig i deras inställning till informationspolitiska frågor.

Utöver dessa avhandlingar med översiktsambitioner har en del studier genomförts på specifika delar av det informationspolitiska området. I det sammanhanget har folkhälsoinformationsfrågor tilldragit sig särskilt stort intresse.⁶ Vidare finns en handfull mer resonerande böcker där relationen mellan stat och medborgare står i centrum. Nämnas kan att pedagogen Kenneth Abrahamsson i en rad skrifter – vilkas innehåll bäst sammanfattas i *Medborgaren i samhällsdialogen* (1993) – pekat på centrala problem inom området. Ett äldre exempel är *Makten och informationen* (1975) i vilken sociologen Jan Ekecranz utifrån marxistiska utgångspunkter för kritiska diskussioner kring hur staten styr informationen i samhället. En av få bibliografiska genomgångar på området är medieforskaren Bertil Flodins (1993) *Sambällskommunikation under 80-talet – en kunskapsöversikt*. Den har dock tydliga begränsningar genom sin korta kartläggningsperiod, viss vägledning till senare material finns istället i Hjorts och Kjellgrens respektive avhandlingar.

2.2 Begreppsdiskussion

En disparat skara begrepp har vuxit fram på området vilket delvis kan förklaras med att en rad företeelser kan ses som informationsspridning inom myndigheternas ram. En annan trolig orsak är att informationspolitiken varit relativt oproblematiserad inom forskningen vilket skapat dåliga förutsättningar för auktoritativa begrepp att etablera sig.

Inom det informationspolitiska området är en vanlig distinktion att skilja mellan två huvudsakliga informationspolitiska medel.⁷ Staten kan använda ”negativa ingrepp” för att begränsa informationen i samhället genom bland annat censuratåtgärder eller ”positiva ingrepp” genom aktiv informationsspridning. Samtidigt som dessa kan kombineras ligger fokus i denna uppsats på den ”positiva” dimensionen.⁸ Inom den kategorin har en rad mer eller mindre överlappande begrepp använts för att beteckna företeelser där myndigheter avvänder information som huvudsakligt påtryckningsmedel. En diskussion om hur begrepp som samhällsinformation, opinionsbildning, attitydpåverkande information och myndighetslobbying⁹ står i relation till varandra finns dock inte utrymme för här.¹⁰ Istället kommer några grundläggande begrepp som senare används i uppsatsen att fastslås. Frågan handlar på ett grundläggande plan om information som styrmedel. Ur ett sådant perspektiv har Statsvetaren Evert Vedung betecknat *informativa styrmedel* i relation till legala och ekonomiska som...

[...] attempts at influencing people through the transfer of knowledge, the communication of reasoned argument, and persuasion. The information dispensed may concern the nature of the problem at hand, how people are actually handling the problem, measures that can be taken to change the prevailing situation, and reasons why these measures ought to be adopted by the addressees. However, no more than transfer of knowledge of persuasive reasoning is offered to influence people to do what the government deems desirable. (Vedung 1998:33)

⁶ Se exempelvis Olsson 1997.

⁷ Se Kilander 1981, Kjellgren 2002 och Hjort 2004.

⁸ Censuratåtgärder har i liten utsträckning kommenterats i diskussionen och då i form av Skolverkets beslut att dra tillbaka sin rapport om friskolor som åtminstone delvis gick emot den sittande regeringens politik efter det att skolministern uttalat sig kritiskt mot rapporten i en TV-intervju (Rankka 2005:10).

⁹ Se Johnsson 1999 om myndigheter och lobbying.

¹⁰ Se istället Brink Lund 2000:347–349, Flodin 1993:3–21 och Kjellgren 2002:38–40.

Visserligen används information inte sällan tillsammans med ekonomiska och legala styrmedel, men denna definition där kunskapsöverföring och argumentation i vid bemärkelse inbegrips kommer att användas som en övergripande definition av de fenomen som diskuteras i studierna av myndigheters opinionsbildande verksamheter. Samtidigt bör problemområdet snävas in något. Kjellgren använde en mer konkret definition i sin avhandling genom att utgå från begreppet *offentlig information* som...

[...] av staten eller annan politisk nivå styrd och finansierad information som riktar sig mot medborgarna och som syftar till att öka medborgarnas kunskaper, eller till att få dem att ta till sig vissa uppfattningar och beteenden [...] Det kan ske i kampanjform under en begränsad period eller ingå i offentliga myndigheters löpande uppgifter. (Kjellgren 2002:38)

Denna definition bör dock modifieras något rörande avsändare och mottagare för att passa denna studie, bland annat för att myndigheten inte alltid riktar direkt mot medborgaren utan ibland mot andra förvaltningsorgan eller regering och riksdag.¹¹ Med andra ord är medborgaren inte alltid den huvudsakliga adressaten vilket gör att definitionen kan breddas på den punkten. Vidare går det snäva in avsändarsidan från ”informationen är styrd och finansierad av staten eller annan politisk nivå” till offentlig information spridd av myndigheter.¹² Definitionen kan därför modifieras på följande sätt.

I begreppet *myndigheters informationsverksamheter* inbegrips sådan av staten eller annan politisk nivå styrd och finansierad information som riktar sig mot medborgarna och/eller offentliga eller privata organ – däribland politiska församlingar och näringslivsorganisationer – och som syftar till att öka medborgarnas kunskaper och/eller kunskaperna i samhällsorganisationer, eller till att få dem att ta till sig vissa uppfattningar och beteenden. Det kan ske i kampanjform under en begränsad period eller ingå i offentliga myndigheters löpande uppgifter.

Definitionen gör det möjligt att föra en diskussion kring många typer av *offentlig information* i myndigheters regi. Lämpligheten i att klumpa ihop skilda fenomen är sedan en annan fråga. Vidare upprättas inte några större begränsningar i informationens form eller innehåll vilket gör att den kan analyseras inom ramen för ett och samma begrepp.

¹¹ Se exempelvis Demokratiutredningens rapporter i vilka detta fenomen betecknats som myndighetslobbning i eget intresse gentemot politiska organ (SOU 2000:1, s. 95 & 132–134 och även SOU 1999:121 kapitel fem om hur myndigheter på det trafikpolitiska området medverkat i lobbyorganisationer tillsammans med näringslivsintressen för att påverka politiska beslut, jfr Melin 2000:72–78).

¹² Andra offentliga organ som exempelvis bolag och kommuner har endast i något enstaka fall kommenterats i diskussionen, se SEKO 2006 där författaren berör både bolag och myndigheter.

2.3 Tolkningsmodeller för förhållningssätt till offentlig information och myndigheters informationsverksamheter

Tidigare studier av svensk informationspolitik har som nämnts problematiserat relationen mellan stat och medborgare och/eller mellan politiska församlingar och förvaltningsorgan. Både hur betraktare menat att dessa relationer *bör se ut* och *hur de faktiskt varit beskaffade* har analyserats.¹³ I detta avsnitt riktas intresset mot det förstnämnda ledet i form av tolkningsmodeller för olika förhållningssätt till informationspolitiska frågor.

I vad han uppfattade som brist på tidigare studier resonerade tidigare nämnde Evert Vedung (1995) i mitten av 1990-talet fritt kring potentiella inställningar till information som styrmedel. Utan hänvisning till konkreta exempel menade han att det kan betraktas både som ett effektivare och svagare medel än legala och ekonomiska instrument beroende på situation. I det sistnämnda fallet kan det även tolkas som en symbolpolitisk handling utan ambitioner att åstadkomma faktiska förändringar. Attitydpåverkande statlig information ägnad övertyga medborgaren att ”handla i sitt eget bästa” också uppfattas som paternalistisk. Vidare kan offentlig information vara legitimerande för rådande politiska ordning och därmed verka konserverande.¹⁴

Två idealtypiska förhållningssätt till offentlig information återkommer i litteraturen. Kjellgren (2002:6–10) har påpekat att *det positiva synsättet* ofta finner sitt uttryck i att offentlig information ses som ett verktyg i demokratins tjänst där utökad informationstillgång ger större möjligheter för den enskilde medborgaren att fatta självständiga beslut. Hon menar också att det synsättet varit dominerande inom forskarkåren vilket bidragit till att området förblivit relativt oproblematiserat. *Det kritiska synsättet* innebär istället att offentlig information ses som ett otillbörligt styrande eller manipulativt statsingripande som hotar den enskilde medborgarens autonomi och den fria opinionsbildningen. Här återkommer en del av den kritik Vedung lyft fram i att statsstyrd information kan motverka förändring av politikens inriktning. Ibland används folkpartisten Manne Ståhls uttalande från 1950-talet för att illustrera ett renodlat skeptiskt synsätt.

Staten skall inte driva propaganda för sig själv eller ens sprida upplysning om sig själv därför att gränsen, såsom påvisats, mellan propaganda och upplysning är mycket hårfin. (Ståhl citerad av Kjellgren 2002:9)¹⁵

Pedagogen Kenneth Abrahamsson (1993:120–122) använder en illustrativ metafor för att skilja mellan synsätten genom begreppen *kunskapstratt* och *megafon*. I det första fallet ses offentlig information som ett sätt att tillfredställa medborgarens informationsbehov, i det andra ses informationen istället som en megafon där maktintressen kan sprida sina ideologier och uppfattningar. En ytterligare pedagogisk vinst med den dubbeltydiga metaforen är att informationspolitiken kan ses som antingen tratt eller megafon beroende på betraktarens synsätt. Samtidigt bör beaktas att de två idealtypiska inställningarna inte nödvändigtvis har täckning i verkligheten, inte minst mot bakgrund att förhållningssätt till specifik information kan skifta beroende på dess innehåll. En analys som fångar in fler nyanser än endast pro- och kontrapositioner kräver därför en mer raffinerad tolkningsram.

¹³ Se exempelvis Hjort 2004 och Kjellgren 2002.

¹⁴ Se vidare antologin *Carrots, Sticks & Sermons* (Bemelmans-Videc m.fl. 1998) där avvägningar inom och mellan de tre typerna av styrmedel diskuteras.

¹⁵ Värt att notera är att Ståhl dock kom att nyansera sin ståndpunkt i det följande replikskiftet i riksdagen (Kjellgren 2002:281), något som ibland utelämnats vid senare återgivning av Ståhls uttalande.

Det mest utvecklade analysverktyget för svensk informationspolitik har presenterats av Hanna Kjellgren. Tre idealtypiska förhållningssätt särskiljs utifrån skilda synsätt på relationen mellan stat och medborgare. Dessa renodlingar benämns ”statssyner” och rymmer olika betoningar vad gäller problemuppfattning, organisering och informationsinnehåll inom informationspolitiken (se Figur 1). Denna modell utgör en central del i den empiriska analysen av olika syn på myndigheters opinionsbildande verksamheter vilket kräver en något längre operationaliserande kritisk diskussion kring statssynernas karaktärsdrag.

	RÄTTSSTAT	MEDBORGARSTAT		EXPERTSTAT
		Majoritet	Konsensus	
PROBLEM-UPPFATTNING	Privat autonomi – Okeränkbara individuella rättigheter – Skadeprincipen [J. S. Mill]	Offentlig autonomi – Politiska rättigheter Procedur – Majoritetsorganisering	Offentlig autonomi – Politiska rättigheter Procedur – Konsensusorganisering	Annat värde – Moral – Nyttan (sambällsnytta eller objektiva intressen)
ORGANISERING	Rättsstatlig organisering	Majoritetsorganisering	Konsensusorganisering	Expertorganisering
INFORMATIONENS INNEHÅLL	Lagbunden och/eller opartisk information	Majoritetsinformation	Konsensusinformation	Expertinformation (moralisk eller vetenskaplig)

(Kjellgren 2002:73)

Figur 1. Idealtypiska statssyner inom informationspolitiken

Det rättsstatliga perspektivet bygger på en legal-byråkratisk modell med tonvikt på tydlig och gärna detaljerad reglering av förvaltningen. Tjänstemännens främsta uppgift är att enhetligt tillämpa lagar och förordningar – ”[...] den opartiske icke-politiska tjänstemannen som lyder lagen är normen” (Kjellgren 2002:49). Med andra ord betonas åtskillnaden mellan politiska organ och förvaltning, förvaltningens opartiskhet och även statens värdeneutralitet gentemot medborgarens livsval. Detta sätter tydliga gränser för vad som anses vara legitim offentlig information. Inom *det medborgarstatliga perspektivet* betonas istället vikten av medborgerligt deltagande och inflytande på beslut som rör kollektivet (benämnt ”offentlig autonomi”). Informationens legitimitet utgår inte som inom den rättsstatliga statssynen i första hand från informationens lagbundna och opartiska kvalitéer utan istället från att processen genom vilken informationspolitiken utformas är korrekt utförd. Dock ställs olika krav på uppslutning mellan två underkategorier inom denna statssyn. Inom *den majoritetsstatliga underkategorin* krävs för legitim information att den sanktioneras genom majoritetsbeslut. Till skillnad från rättsstaten är frågan om innehållets eventuella opartiskhet och kraven på detaljreglering helt underordnad denna princip vilket gör att korrekt beslutad normativ information ses som ett uttryck för demokrati snarare än ett hot mot detsamma. Till försvar för detta hävdas ibland också att den fria åsiktsbildningen ändå står stark genom yttrande- press och associationsfrihet där staten har begränsad kontroll. Inom *den konsensusstatliga underkategorin* ställs betydligt högre krav på uppslutning bakom informationens utformning. Legitimiteten härleds genom en samstämmighet mellan medborgare och stat vad gäller informationspolitikens utformning. Detta ställer höga krav på en dialog mellan statliga organ visavi medborgare och andra organiserade intressen i både beslutprocess och implementering.

Det expertstatliga synsättet skiljer sig tydligt från både det rättsstatliga och de båda majoritetsstatliga synsätten genom att det ger större manöverutrymme för tjänstemän att självständigt utforma informationen. I det förra fallet genom tonvikt vid mål- och ramlagstiftning istället för detaljreglering, i det senare genom en avsaknad av krav på konsensusbefordrande kommunikation med olika grupper och inte lika tydliga krav på majoritetsbeslut som nödvändig förutsättning för legitim information. Tjänstemannen har därmed viss frihet att i sin roll som sakkunnig sprida information med antingen normativt, moraliskt och/eller vetenskapligt innehåll.

Sammanfattningsvis kan alltså informationspolitiken legitimeras utifrån antingen dess organisering eller informationens innehåll. Medan krav ställs på procedurer i det första fallet kan informationen utifrån sitt innehåll komma att betraktas som legitim eller illegitim. Innehållsfrågan rör till stora delar gränsdragning mellan vad som är att betrakta som opartisk och saklig respektive partisk och moralisk/normativ information. Enligt den *rättsstatliga statssynen* ska information idealt vara neutral till medborgarnas livsval eftersom den neutrala staten och individens autonomi annars hotas. Sedan är det möjligt att ha olika snäv uppfattning om hur stor del av den faktiska offentliga informationen som i detta avseende kan anses vara neutral och opartisk, genom att exempelvis redovisa och balansera flera olika åsiktsinriktningar kan en större mängd information betraktas som opartisk. I linje med *den majoritetsbetonande medborgarstaten* är det legitimt för staten att använda offentlig information som till sitt innehåll sprider specifika värden till medborgarna så länge detta vilar på ett majoritetsbeslut. Inom *den konsensusbetonande medborgarstaten* krävs istället en betydligt högre grad av enighet bakom informationens innehåll – konsensus ska eftersträvas mellan partier, förvaltning, andra samhällsorganisationer och medborgare. I enlighet med *den expertstatliga statssynen* finns istället information och sakkunskap av både moralisk och icke-moralisk natur som bör komma medborgaren till del. (Kjellgren 2002:66–72)

Flera invändningar kan riktas mot att använda denna utgångspunkt för analysen. Vanlig kritik mot idealtypiska modeller brukar riktas mot de kategorier som finns i modellen och huruvida de lyckas fånga in mönster i verkligheten. Kjellgren poängterar själv i sin operationalisering att det största problemet ligger i att ett och samma ideal kan återfinnas inom flera kategorier. Detta gäller främst informationens organisering där både rättsstaten och expertstaten förespråkar maktspredning inom statsapparaten till olika tjänstemän och organisationer (Kjellgren 2002:58). Skillnaden ligger i vilken mån tjänstemannen använder sig av den statliga regleringen respektive sin sakkunskap i beslut denne fattar – en skillnad som visade vara svår att fånga upp i hennes empiriska material (Kjellgren 2002:368). Detta problem har dock inte varit påtagligt i denna studie. En annan operationaliseringsfråga rör vilka krav som bör ställas på konsensus inom den konsensusbetonande medborgarstaten mer än att samförstånd mellan olika grupper eftersträvas (2002:54–55). Kjellgren presenterar ingen direkt lösning mer än att betoningen ligger på dialog mellan skilda aktörer i informationspolitikens faktiska utformning.

Kanske bör det tydligare än vad Kjellgren gör poängteras att typologin är just ett sorteringsverktyg. Även om all teori i olika grad alltid styr uttolkningen av det empiriska materialet finns risken att tolkningen blir för styrd av teorin i betydelsen att den teoretiska utgångspunkten gör att fenomen som inte kan beläggas i verkligheten ändå bedöms existera. Utgångspunkten att en aktörs statssyn färgar av sig på dennes inställning till informationspolitiska frågor måste därför ses ur rätt perspektiv. Detta för att undvika att de idealtypiska principiella resonemang som finns inom respektive statssyn projiceras till att utgöra de enskilda aktörers resonemang. Med andra ord finns en risk för att aktörernas resonemang så att säga ”principifieras” och att aktörerna tillskrivs en mer enhetlig argumentation än vad de faktiskt själva för. Med detta utesluts givetvis inte att en sådan mer principiell förankring finns.

Ett sista potentiellt problem är att Kjellgrens uttolkningar blir något för dominerande för denna studie. Detta problem är dock svårt att undkomma, dels därför att hennes typologi är den mest utvecklade på området svensk informationspolitik, dels för att återanvändandet av analysmodellen gör det möjligt att ställa dagens tendenser i relation till tydliga referenspunkter i den svenska informationspolitiska historien. Att använda hennes utgångspunkter blir därmed snarast en styrka och denna studie kan ur det perspektivet ses som en fortsättningsstudie som tar vid där Kjellgrens analys slutade även om också andra perspektiv anläggs här.

2.4 Trender i svensk informationspolitik

De trender i efterkrigstida svensk informationspolitik som tecknas nedan fyller flera funktioner, dels går det att tolka debatten om opinionsbildande myndigheter i en historisk kontext, dels går det att diskutera de teoretiska modellerna i relation till resultat i tidigare studier. Först diskuteras förändringar vad gäller informationspolitikens övergripande organisering och innehåll, vilket sedan följs av en mer sammanhållen diskussion om uttolkningar av densamma.

Statlig offentlig informationsverksamhet hade fram till andra världskriget varit koncentrerad till ett fåtal kärnområden. Kungörelser och återgivning av lagar och förordningar tillsammans med informationsverksamhet inom utrikes- och militärväsen och fostrande folkhälsoinformation dominerade informationspolitiken. Visserligen hade enskilda myndigheter även före andra världskriget använt offentlig information men det var först med inrättandet av en central informationsmyndighet, Statens informationsstyrelse (SIS), som informationspolitiska frågor blev föremål för mer enhetlig riksdagsbehandling. (Kjellgren 2002:115–122) SIS verkade 1940 till 1945 och hade uppgiften att själv informera vid sidan av att kontrollera opinionsbildningen genom att granska vad som publicerades i Sverige. När myndigheten lades ner återfördes ansvaret på respektive myndighet samtidigt som en del frågor flyttades till riksdag och regering. Vissa avdelningar inom SIS kom att inlemmas i andra myndigheters organisation vilket skapade vissa förutsättningar för kontinuitet i deras verksamheter. (Kjellgren 2002:122–131)¹⁶

Parallellt med detta kom alltmer information med anknytning till välfärdsstatliga funktioner att spridas genom enskilda myndigheter. Vid sidan av folkhälsoinformation kom bland annat socialupplysning och konsumentupplysning att expandera. Under de tidiga efterkrigsåren utökades informationsverksamheten betydligt inom flera myndigheter såsom AMS och Statens institut för folkhälsa. Denna tillväxt var den huvudsakliga orsaken bakom inrättandet av en ny central myndighet med övergripande ansvar på det informationspolitiska området. Nämnden för samhällsinformation (NSI) kom att verka mellan åren 1971 och 1981. Till skillnad från SIS – som hade åtminstone vissa befogenheter att utforma egen information – hade NSI främst ett samordnande uppdrag. Kjellgren menar att det i riksdagen verkar ha saknats något betydande motstånd mot inrättandet av NSI – istället fanns sporadiska exempel på kritik från den akademiska världen genom marxistiskt färgade resonemang om myndighetsinformationens potentiellt manipulativa roll. NSI skulle ur det perspektivet kunna få funktionen att bidra till ett falskt medvetande hos medborgaren (Kjellgren 2002:138)¹⁷. Under 1970-talet utvecklade allt fler myndigheter sin informationsverksamhet genom att anställa informatörer och inrätta specifika informationsavdelningar. I ljuset av denna professionalisering kom NSI:s samordnande och stödjande funktion att betraktas som alltmer överflödigt vilket ledde till dess upplösning 1981. Precis som SIS nedläggning resulterade det i att vissa uppgifter övergick på andra organ, bland annat överfördes det samordnande ansvaret till regeringen och dess kansli.

Sammanfattningsvis har informationspolitikens organisering från andra världskriget fram till det sena 1990-talet varit betydande decentralistiska drag. I huvudsak har enskilda myndigheter själva utformat och ansvarat för information inom det egna området. Detta gällde även i väsentlig utsträckning under de perioder SIS och – i ännu högre grad – NSI verkade. Samtidigt som den offentliga informationen ökat i omfång under perioden har detta styrmedel kommit att användas inom allt fler politikområden, främst av välfärdsstatskaraktär. Den expansion av offentlig

¹⁶ Jfr Abrahamsson 1993:117–119 som har en mer kritisk syn på SIS verksamhet.

¹⁷ Jfr Ekecrantz 1975:8 som förde vissa resonemang kring den franske filosofen Louis Althusser's teoretisering kring "ideologiska statsapparater" som Rothstein (2005) sedermera också dragit paralleller till.

information som skedde under 1960- och främst 1970-talet är tydlig, men Kjellgren att den decentraliserade strukturen samtidigt gjort det allt svårare att få en överblick av informationens inriktning och omfattning sedan NSI:s nedläggning (Kjellgren 2002:145). Även Abrahamsson (1993:124) har påpekat dessa konsekvenser av de betydande förändringar som ägde rum kring 1970-talet genom att myndigheters och kommuners informationsverksamheter ökar betydligt samtidigt som området professionaliseras. Symptomatiskt för detta är att Kjellgren i sin genomgång efter 1980-talet fokuserar på de få riksdagsdebatter som gällt enskilda informationskampanjer. Den fragmentiserade strukturen har alltså knappast förbättrat förutsättningarna för övergripande diskussioner kring informationspolitiska frågor.

Hur har då de teoretiska uttolkningarna av dessa förändringar sett ut? För att analysera vilka statssyner som dominerat politiken ser Kjellgren till vilka förutsättningar som funnits för dessa att etablera sig genom vad hon kallar en ”institutionell idéanalys”. Dels analyseras idéer om hur relationen mellan stat och medborgare kommit till uttryck i informationspolitiken (genom informationspolitiska institutioner/organisationer och riksdagsdebatt), dels vilka förutsättningarna varit för reproduktion av dessa idéer (bland annat i form av konkret organisering av förvaltningsorgan med informationspolitiska uppgifter). Förutsättningarna för reproduktion av idéer porträtteras i en omslutande kedja i fyra led som är en konkretisering ett aktör-struktur-perspektiv. Linjen går från *enskilda aktörers idéer*, via *idéer i beslut* och *institutionalisering av idéer* till *institutionaliserade idéer* som sedan återkopplar till det första ledet (Kjellgren 2002:14).

Operationaliseringen av denna tanke sker genom att spåra eventuella förutsättningar idéreproduktion på person-, organisations- och diskursnivå. Som framkommit ovan har det saknats starka organisatoriska förutsättningar för kontinuitet vilket SIS:s och NSI:s snäva ansvarsområden och tidsbegränsade existens är tecken på. Informationsfrågorna har huvudsakligen varit decentraliserade till myndigheter inom skilda politikområden vilket leder Kjellgren till slutsatsen att förutsättningarna för reproduktion på organisationsnivå varit ”i stort sett obefintliga” (Kjellgren 2002:147 & 355). Möjligen underskattas de förutsättningar som funnits i respektive myndighet genom Kjellgrens fokus på riksdagsdebatten. På aktörsnivå anses förutsättningar för kontinuitet föreläggat under vissa perioder då samma politiker och tjänstemän varit engagerade i informationspolitiska frågor under en längre tid. Tendensen bör dock inte överdrivas då detta endast gällt ett fåtal personer företrädesvis under tidig efterkrigstid (Kjellgren 2002:355–356). Förutsättningarna för diskursiv kontinuitet var till en början skrall, men med informationsutredningens huvudbetänkande 1969 – vilken efter NSI inrättades – kom dock en diskurs om samhällsinformation etableras inom statliga utredningar, propositioner och riksdagsdebatt (se även Flodin 1993:3–6). Den sammanlagda bilden ger ändå för handen att förutsättningar för reproduktion av statssyner varit svaga inom informationspolitiken, särskilt under de tidiga efterkrigsåren. Kjellgren menar att en möjlig förklaring till detta varit just svagheter på central organisationsnivå vilket i sin tur lagt hinder för kontinuitet både på aktörs- och diskursplanet. Detta leder till slutsatsen att informationspolitiken som saknat en egen stark inre logik: ”Om det finns någon form av logik i informationspolitiken från och med 1960-talet är det just att det inte ska finnas en enda logik utan flera” (Kjellgren 2002:360). Kenneth Abrahamsson har gjort liknande bedömningar genom att konstatera att ”[o]m vi gör ett snabbt tidssvep över det halvsekel som passerat efter informationsstyrelsens avveckling är det uppenbart att det knappast funnits någon politisk enighet eller ens uttalad vilja att ge staten starka informationsverktyg för att upplysa medborgarna” (Abrahamsson 1993:118). Sammanfattningsvis har förutsättningarna för reproduktion av statssyner varit svaga inom det informationspolitiska området. Men vilka statssyner har genomsyrat det informationspolitiska området över tid?

Kjellgren konstaterar i sin avhandling att informationspolitiken burit drag av samtliga statssyner genom sin historia. Uttryck för *den rättstatliga statssynen* ses i den kontinuerligt decentraliserade struktur där myndigheter själva haft "[...] relativt fria händer att använda informationsstyrmedlet för att uppnå de mål som de politiska instanserna har ställt upp" (Kjellgren 2002:362). Hon kopplar samman detta med idén om självständiga myndigheter och maktspridning, dock med tillägget att avsaknaden av detaljregler gör att denna tendens samtidigt pekar mot expertstatliga inslag. Här gör sig de tidigare nämnda operationaliseringsproblemen sig påminna. Tydligt är dock att de i huvudsak fragmentiserade drag som informationspolitiken burit under hela efterkrigstiden inneburit kontinuerliga inslag av *den expertstatliga statssynen*: "Här har den uttalade avsikten sedan 1940-talet varit att informationen ska utformas i anslutning till den verksamhet som informationen gäller. I denna mening har expertisen alltid haft ett stadigt grepp över informationspolitiken" (Kjellgren 2002:364). Dessa tendenser förstärktes också med 1970-talets professionaliseringsprocess. Kjellgren menar den politiska styrningen i det avseendet varit högst indirekt genom påverkan i form av fortbildningskurser inom förvaltningen och inrättandet av informatörsutbildningar inom högskolevärlden (Kjellgren 2002:364). Under periodens tidiga årtionden hade organiseringen av informationspolitiken också tydliga inslag av *medborgarstat av majoritetstyp* vilket kritiserades av den dåvarande oppositionen. Kjellgren poängterar att majoritetsprincipen varit mest framträdande på central nivå och att den i hög grad decentraliserade organisatoriska strukturen inom informationspolitiken stått i kontrast till denna statssyn. Samtidigt menar hon att majoritetsstaten på diskursnivå upplevt ökad legitimitet.

I den informationspolitiska debatten är förstärkningen av majoritetsstaten tydligare än i organiseringen. De politiska aktörernas syn på samhällsinformationens innehåll, och i viss mån organisering, präglas till en del av majoritetsstaten. I analysen av den tämligen infekterade EU-informationen såg vi tydligt att majoritetsidéerna har förstärkts. Sammantaget motsvaras den ökade acceptansen och utvecklingen av majoritetsstaten i förvaltningspolitiken i informationspolitiken. (Kjellgren 2002:363)

Historiskt har det dock varit just majoritetsstatligt präglad information som ofta blivit föremål för politiska kontroverser trots ökande grad av acceptans.

På den partipolitiska nivån diskuteras frågorna sällan och när det görs sker det vanligen i samband med en konflikt om en redan genomförd informationskampanj. Här tenderar det att vara den politiska oppositionen som kritiserar regeringen eller den politiska ledningen i en kommun för att sprida partipropaganda på skattebetalarnas bekostnad. Samtidigt har principen om att majoriteten har rätt att göra just detta aldrig varit så stark som idag. (Kjellgren 2002:373)

Medborgarstat av konsensustyp har kommit att försvagas i informationspolitikens själva organisering i linje med större förvaltningspolitiska förändringar, inte minst genom den korporativa modellens försvagning under perioden 1960-tal till 1990-tal. Kjellgren menar dock att konsensusprincipen visat sig vara fortsatt viktig vid spridande av information som rör politiskt kontroversiella frågor, även om det finns exempel från avsteg från den principen (bland annat i delar av EU-informationen).

Sammanfattningsvis har informationspolitiken innehållit drag från samtliga statssyner över tid även om det inbördes förhållandet skiftat från tid till annan. Olika syner har konkurrerat i debatter, men också i mer konkreta organisatoriska frågor. Kjellgren menar dock att avvägningen mellan olika statssyner varit förvånansvärt stabil över tid med tanke på att informationspolitiken saknat goda förutsättningar för reproduktion av synsätt. Detta förklaras med att det

informationspolitiska området präglats av ett större förvaltningspolitiskt sammanhang. Exempelvis bäddade 1940-talets förvaltning med dess planhushållningstendenser och omfattande centralistiska drag för konflikt om majoritetsorganisering av informationspolitiken och beskyllningar mot socialdemokratin att bedriva partipropaganda med statliga medel. Problembilden blev en annan framåt 1970- och 1980-talet då förvaltningen i decentraliseringens spår kom att åtnjuta större autonomi och därmed bedömdes vara alltmer svårstyrd. Myndigheter utformade i allt högre grad egna kampanjer som inte var ett direkt resultat av politiska beslut. Diskussionen kom därmed mer att gälla problem i anslutning till den expertstatliga statssynen än att politikerna genom stark styrning bedrev propaganda genom myndigheterna. (Kjellgren 2002:358–367) Även Abrahamsson (1993:119) har betonat hur informationspolitiken i hög grad varit beroende av omgivande trender, men då inte endast inom förvaltningspolitiken. Myndigheterna hämtade under 1960- och 1970-talet inspiration från reklamvärdens marknadstänkande som Abrahamsson menar haft kontinuerligt inflytande sedan dess. 1980-talet karaktäriseras av decentralisering och brukarinflytande medan myndigheters information därefter mer påverkades av privatiseringar och övergången till ett informationssamhälle.

Sammanfattningsvis kan sägas att den svenska samhällsinformationen har förändrats från en markering av behov av underlag för eller följer av demokratiska beslut i politiska församlingar till en mer marknadsorienterad information där det antingen gäller att hävda myndighetens eller kommunens image, identitet och legitimitet. (Abrahamsson 1993:129)

Kjellgren avslutade sin avhandling med att påpeka den allmänna otydlighet som präglade det informationspolitiska området – ”Avhandlingen har visat att det för en medborgare, ja till och med för en forskare, kan vara svårt att faktiskt ta reda på hur den svenska informationspolitiken ser ut” (Kjellgren 2002:371). Detta såg hon som ett i huvudsak demokratiskt problem då en fördjupad diskussion om avvägningar i relationen mellan stat och medborgare därmed försvåras. Den fragmentiserade organiseringen har varit en bidragande orsak till att diskussioner på senare till oftast varit sporadiska och gällt enskilda informationskampanjer. Istället efterlyste hon en mer principiell diskussion kring informationspolitiska frågor. Debatten om opinionsbildande myndigheter verkar mot den bakgrunden nästan kommit som på beställning.

3. Tendenser i dagens diskussion om myndigheters opinionsbildande verksamheter

I detta kapitel analyseras de senaste årens studier om myndigheters informationsverksamheter på temat opinionsbildning. Först behandlas den diskussion forskare fört varefter tendenser i övriga studier analyseras. Samtidigt som det kan ligga ett värde i att på detta sätt bland annat särskilja den inomvetenskapliga diskussionen bör skillnaden mellan de olika typerna av studier inte överdrivas då de alla kan ses som inlägg i den nuvarande debatten.

3.1 Studier inom forskarsamhället

Statsvetaren Bo Rothstein har drivit den inomvetenskapliga diskussionen genom att utgå från begrepp som opinionsbildande och ideologiproducerande myndigheter. Begreppsanvändningen bör ses som ett uttryck för det perspektiv han företräder vilket illustrerar vikten av att i denna undersökning utgå från det mer analytiskt neutrala *myndigheters informationsverksamheter*. Mot bakgrund att Rothstein gjort de mest långtgående analyserna på området riktas det huvudsakliga intresset i detta avsnitt mot hans studier och hur de mottagits av övriga forskarkåren.

Rothstein förde fram problemområdet första gången 1999 under rubriken ”Fel på ideologiapparaten” i tidskriften *Moderna Tider*. Detta har sedan följts upp med artiklar i facktidskrifter, konferensmaterial och en antologi (Rothstein 2004, Lindvall & Rothstein 2004, Rothstein 2005 samt Lindvall & Rothstein 2006). Den förstnämnda artikeln bör kanske främst ses som ett sätt att pröva tesen medan artiklarna i eget namn från 2004 och 2005 är resultatet av mer genomarbetade studier. Artiklarna från 2004 och 2006 – skrivna tillsammans med kollegan Johannes Lindvall – innehåller mer övergripande genomgångar av forskningsprojektet ”Den starka statens fall” vilket gör att det här aktuella området ägnas något mindre utrymme i dem. Argumentationen kan delas upp i två delar. Först bevisföring för förändringen mot allt fler och alltmer ideologiskapande och opinionsbildande myndigheter, sedan resonemang kring vilka potentiella demokratiska problem denna belagda förändring för med sig. I linje med uppsatsens frågställningar står de principiella frågorna i centrum nedan även om en kortare diskussion också förs kring de belägg som åberopas.

De potentiella demokratiska implikationerna bedöms vara flera och kan samlas i några huvudsakliga problemtyper. Rothstein har dock själv en tendens att räkna upp en rad problem utan att göra någon tydlig värdering dem emellan. Viljan verkar snarast vara att genom deras gemensamma tyngd rikta bred kritik mot myndigheters opinionsbildande verksamheter. Nedan återges dock problemen i en ordning som någorlunda motsvarar vilken tyngd de har i de förda resonemangen inlett med de största invändningarna.

För det första kan inrättande av opinionsbildande myndigheter medföra att *den sittande regeringens förda politik legitimeras vilket skapar en rundgång i det politiska systemet som verkar för bevarande av status quo*. En aspekt av detta är att politiska församlingar binder upp förvaltningens politiska inriktning under en längre tid än en sedvanlig mandatperiod (Rothstein 1999:38). Resonemanget kopplas samman med filosofen Louis Althusser's vidareutveckling av marxistisk teori där staten vid sidan av att materiellt tjäna borgerliga intressen har uppgiften att upprätthålla en ideologi som legitimerar rådande maktförhållanden (Rothstein 2005:207). Överbyggnadens reproducerande roll föll på ”ideologiska statsapparater” till vilka han räknade kyrka, skola och fakulteter för högre utbildning. Rothstein menar att många av dagens myndigheter med deras omfattande opinionsbildande verksamhet är att betrakta som sådana ”ideologiska statsapparater”. Även om vissa myndigheter haft den rollen tidigare ser han en tilltagande tendens under de senaste decennierna. En möjlig förklaring ses i partiväsendets minskade legitimitet vilket frestar partierna att inrätta opinionsbildande myndigheter för att försäkra sig om att deras frågor drivs vidare trots ett maktskifte: ”[s]kulle väljarna rösta ’fel’ har man ändå skapat plattformar i staten som kan användas för opinionsbildning” (Rothstein 1999:38). I anslutning till problem bör tilläggas att Rothstein betonat att tendensen rör hela den politiska kulturen och inte endast något enskilt parti.

Kommande regeringsskiftet kommer troligen att leda till att denna tendens förstärks. En kristdemokratisk socialminister kommer kanske att inrätta Familjestyrelsen som skall verka för den traditionella kärnfamiljens bevarande. Från en moderat utbildningsminister kan vi förvänta oss ett Nationellt sekretariat för nyliberal samhällsforskning [en pendang till Nationella sekretariatet för genusforskning]. (Rothstein 1999:38)

There has been very little political opposition to these developments. Even if the Social Democrats have dominated Swedish politics during the period studied, they are not the only political force behind the establishment of new agencies. The changes to Swedish political culture that we describe have a broader base than the Social Democratic Party. (Lindvall & Rothstein 2006:53, jfr fotnot 4 ovan)

Kritik riktas alltså mot majoritetsstatliga inslag i informationspolitiken där den politiska majoriteten har legitim rätt att inrätta myndigheter som förespråkar deras politiska övertygelser så länge de följer befintliga beslutsregler. Legitimeringen av sittande regerings förda politik och konserverande tendenser i det politiska systemet som helhet är följer av en sådan politik.

Om det första problemet är för stark politisk styrning är det andra snarast det motsatta. Genom att tilldela myndigheter opinionsbildande uppgifter kan autonomi få *oönskade konsekvenser om opinionsbildningen riktas mot politiska organ istället för allmänheten vilket gör att den demokratiska styrningskedjan verkar åt motsatt håll*, vilket kan illustreras med följande resonemang.

Denna inriktning mot ideologiska statsapparater innebär ett par saker ur ett styrningsperspektiv. Ett är att dessa verk, och särskilt generaldirektörer, i mycket kommer att rikta sina påverkansförsök gentemot regering och riksdag. Många av dessa skriver t ex ofta debattartiklar eller skapar kampanjer som inte handlar om att försöka påverka medborgarna i samhället att acceptera de lagar och beslut som riksdag och regering antagit. Istället skriver och propagerar de för att påverka riksdag och, kanske främst, regeringskansliet. Det innebär att dessa myndigheter inte används för att i den parlamentariskt-demokratiska styrningskedjan genomföra ”i demokratisk ordning fattade beslut”. Istället går styrningen åt det motsatta hållet, dvs vi får en byråkratiskt (eller med en annan term) polikratiskt driven politik. (Rothstein 2004:303)¹⁸

¹⁸ Värt att notera är att Rothstein, som ofta brukar framställa sig själv som en försvarare för vetenskaplig stringens – inte minst gällande statistisk redovisning – i kryptiska ordalag belägger detta bland annat med att ”[...] den mest

Svårstyrbarheten betonas ytterligare genom att problemet relateras till en mer allmän förändring från ”government” till ”governance”¹⁹, där förvaltningen riskerar att bli ytterligare ett ”ideologiskt slagfält” där olika intressen kämpar mot varandra istället för ett politiskt styrmedel. I statssynstermer framstår kritiken främst riktad mot expertstatlig organisering där tjänstemän ges för stor frihet att sprida vetenskaplig och/eller normativa information.

Ett tredje problem med myndigheters opinionsbildande verksamheter som Rothstein lyfter fram är att *staten kan komma att överta den opinionsbildande roll som bör ligga på organisationer i det civila samhället – däribland partier och intresseorganisationer*. En effekt kan då bli att partierna fräntas sin roll som främsta praktisk-politiska ideologiproducenter i samhället (Rothstein & Lindvall 2006:61). Följande polemiska konstaterande gjordes i den första artikeln.

Men om nu produktion av nya idéer och den ideologiska debatten blivit en sak för olika ämbetsverk och andra byråkratier, vad skall vi då med de politiska partierna till? För den medborgare som vill påverka något viktigt i samhället förefaller det mer motiverat att försöka finna en plattform inom någon myndighet än att engagera sig i något politiskt parti. (Rothstein 1999:38)

Detta demokratiproblem kan ses som ett försvar för en informationspolitik som utgår från en rättsstatlig statssyn med den privata autonomin och en neutral förvaltning i centrum.

Att tjänstemän ges uppdraget eller tar egna initiativ att bilda opinion resulterar utgör också ett fjärde problem med demokratiska implikationer då *statligt anställda opinionsbildare inte är står direkt till svars inför väljarna*.²⁰ Även det går i linje med den rättstatliga statssynen där en tydligt reglerad och opartisk förvaltning betonas samtidigt som kritik riktas mot majoritetsstatliga och expertstatliga inslag där tjänstemän ges mandat eller själva tar initiativ att sprida normativ information. Mot denna bakgrund bedöms sådan opinionsbildning vara grundlagsstridig.

Byråkratiseringen av den ideologiska debatten har förmodligen många orsaker. En kan vara att grundlagens bild av den offentliga förvaltningen i realiteten saknar stöd hos de politiska partierna. Grundlagen är nämligen solklar; myndigheterna är till för att genomföra av riksdag och regering beslutade lagar och förordningar. De skall dessutom göra detta under mycket bestämda restriktioner, nämligen ”saklighet” och ”opartiskhet”. Regeringsformen ger därmed knappast något större utrymme för den typ av ideologiska kampanjer och politisk opinionsbildning som nu förekommer. Opartiskhet och ideologiproduktion är inte helt lätt att förena. (Rothstein 1999:38)

Det bör också beaktas att Rothsteins artiklar varit en del utav det tvärvetenskapliga forskningsprojektet ”Den starka statens fall” som inleddes 1998. Projektets övergripande tes går även den i linje med mönstret ovan. Tesen gör gällande att den svenska ”politiska kulturen” förändrats från 1975 till 2000 från att ha präglats av rationalism, planering, centralstyrning och användande av vetenskap som grund för genomdrivandet av betydande reformer (benämnt ”den

frekventa yrkeskategori som under år 2003 fått sina artiklar publicerade på Sveriges mest betydelsefulla debattsida inte är landets riksdagsledamöter, inte dess kommunalråd, inte professorerna, inte ministrarna – utan just personer som är verkschefer, dvs. generaldirektörer eller motsvarande) [sic]. Av årets ca 360 dagar kunde de svenskar som läser Dagens Nyheter få läsa vad ett drygt 60-tal sådana hade att säga dem [sic].” (Rothstein 2004:301–302). Sådana formuleringar riskerar att leda fel då en och samma artikel kan ha flera undertecknare vilket gör att det i teorin skulle kunna handla om endast en artikel undertecknad av 60 myndighetschefer införd under en dag. Visserligen kvarstår det relativa förhållandet till andra yrkesgrupper, men en tydligare redovisning och formulering hade varit att föredra.

¹⁹ Se Lindvall & Rothstein 2004:6, 19 och 2006:51.

²⁰ Rothstein menar bland annat att: ”Det finns självklart vissa fördelar med att vara byråkratisk i stället för partipolitisk opinionsbildare. Det viktigaste är att man inte behöver stå till svars inför de allmer lättflyktiga väljarna” (Rothstein 1999:38, se även Rothstein 2004 & 2005).

starka statens kultur”) till att kännetecknas av en långtgående pessimism rörande möjligheterna att med politiska medel styra samhället och en minskad förhoppning att göra detta på vetenskaplig grund (vilket bland annat illustreras med utredningsväsendets försvagande).²¹ Karaktären på den falna politiska kulturen framstår emellanåt i ett idylliskt skimmer vilket förstärker intrycket att författarna utgår från en relativt oproblematiserad idealbild av ”den starka staten”.²² Utgångspunkten gör att förändringar över huvud taget knappast kan leda till annat än dystopiska eller desillusionerade bilder av den nya politiska kulturen. Detta är ett viktigt påpekande då Rothstein (2005) arbetar aktivt med detta kontrasternas resonemang, bland annat genom myndigheterna förvandling från ”ämbetsverk” till ”ideologiska statsapparater”. Detta tolkas som en inteckning för att tron på användningen av myndigheter som medel för samhällsförändring försvagats. Konkret har det bland annat inneburit att allt färre myndigheter inrättats i Sverige sedan 1970-talet och myndigheter i allt mindre utsträckning kommit att vara sammankopplade med betydande legala och ekonomiska styrmedel utan istället givits en informera och opinionsbildande roll.²³ Rothsteins syn på information som ett svagt styrmedel kan relateras till Vedungs (1995) resonemang om information som symbolpolitik eller åtminstone som en mindre ingripande åtgärd än annan reglering. De tendenser till aktning för den starka statens politiska kultur som i övrigt präglar forskningsprojektet går till stor del i linje med den rättsstatliga statssynen. Framhävandet av utredningsväsendets tidigare roll pekar i viss mån på gillande av expertstatliga drag, men då präglade av objektiva och inte normativa resonemang.

Sammanfattningsvis går det genom statssynstypologin se att Rothstein ägnar en betydande del utav sin argumentation till att kritisera fenomen som kan kopplas dels till för mycket politisk styrning (majoritetsstatlig statssyn), dels till en för autonom förvaltning (expertstatlig statssyn). Medan kritiken mot det förra är tydlig verkar kritiken mot expertstatlig organisering åtminstone vara ett problem om detta innebär att informationen utformas främst utifrån normativa utgångspunkter. Expertinformation som utformas utifrån vetenskapliga utgångspunkter tar Rothstein inte tydligt ställning till även om de övergripande resonemangen tyder på att han inte har en alltför positiv bild av de vetenskapliga kvalitéerna i förvaltningens kunskapsproduktion, med andra ord att dessa också är normativt färgade (se citat nedan). Upplägget på kritiken kan relateras till hur styrningsfrågor tidigare diskuterats genom den informationspolitiska historien. Medan det under tidig efterkrigstid fanns kritik mot majoritetsinformation kom frågan från 1960-talet och framåt genom fragmentiseringstendenser i större utsträckning att handla om autonomiproblem. Rothstein lyfter till skillnad från tidigare fram båda dessa problem parallellt utan göra någon tydlig värdering mellan hur stort problem de skilda fenomenen utgör. Som framgått ovan står det klart att den kritik som framförs i huvudsak är formulerad utifrån en rättsstatlig statssyn som ideal. Samtidigt finns inslag som pekar mot att Rothstein också ställer sig bakom idén på konsensusinformation. Detta framkommer i hans jämförelse av inrättandet av två myndigheter inom det näringspolitiska området (Statens industriverk på 1970-talet och NUTEK på 1990-talet). Genom uppdragsbeskrivningar i de propositioner som föregick respektive myndighets inrättande ser Rothstein uttryck för ett mer generellt mönster.

²¹ Se inledningskapitlet till antologin *Bortom den starka statens politik?* (Rothstein & Vahlne Westerhäll m.fl. 2005) för en översikt av projektet utgångspunkter och resultat.

²² Se exempelvis Rothstein & Vahlne Westerhäll m.fl. 2005:11 där det talas om det ”ärevördiga” utredningsväsendets förfall.

²³ Ett uttryck för den synen är Rothsteins bedömning kring de maktmedel diskrimineringsombudsmännen (JämO, HomO, BO, HO och DO) tilldelats: ”Dessa är alla tämligen maktlösa när det gäller tillgång till effektiva lagar och regler för att motverka att enskilda individer diskrimineras [...] Detta är exempel på hur svaga dessa myndigheter är vad gäller tillgången till legala styrmedel. Däremot har de en omfattande produktion av ideologi och satsar stort på ideologiska styrmedel” (Rothstein 2004:301).

Nuteks uppgift på 1990-talet är att få fram och samordna resultat från forskning, som senare skall distribueras ut till industrin och näringslivet. Informationen under 1970-talet går från omgivningen via branschutredningar till staten. 1990-talets informationspilar går från den centrala myndigheten som samlar in kunskap till industrin och näringslivet. Genom att sprida kunskap och information hoppas man få näringslivet att gå åt ett visst håll [...] Under 1970-talet tog den centrala industripolitiska myndigheten in information och kunskap som man senare byggde utformningen av de statliga åtgärderna på. Tjugo år senare använder sig den näringspolitiska myndigheten av information för att påverka det politikområde man verkar i. (Rothstein 2005:203)

En läsning mellan raderna ger för handen att information som framställs i linje med konsensusstaten genom en förhandling mellan myndigheter och företrädare i samhället – och eventuellt också informationsframtagande som går i linje med den expertstatliga synen i form av mer vetenskaplig hantering av kunskap – är överlägsen dagens ideologiskt färgade informationsspridning. Möjligtvis kan den positiva inställningen till konsensusstatliga inslag vara en övertolkning, dock står det bortom allt rimligt tvivel att Rothstein är mycket kritisk till majoritetsstatliga och normativa expertstatliga drag i informationspolitiken. Problembilden sammanfattas väl i den senaste artikelns avslutning.

One common, if maybe simple, view of the democratic ideal is that the state should do what the people want it to do. With the development of ideological state apparatuses, Swedish democracy looks more like a society where the state decides what the people ought to think and do. Ideological bureaucracies create ideas that they translate into proposals for policy change. They also take care of securing public support for these policies, which are then taken up by the cabinet and presented to the political parties in the Riksdag. The role of the political parties is confined to selling these ideas and policy proposals to their constituencies. The system still spins, but it spins backwards. (Lindvall & Rothstein 2006:61)

Före en diskussion om de empiriska belägg som talar för en förändring mot alltfler och alltmer opinionsbildande myndigheter finns skäl att titta närmare på hur dessa resonemang mottagits av det omgivande forskarsamhället. Reaktionerna har hittills varit ganska sparsmakade av innehållet i offentliga utredningar som behandlar myndighetsuppdrag, de främsta facktidskrifterna och övrig akademisk debatt att döma. Flera forskare har uppmärksammat Rothsteins tes om myndigheter som ideologiska statsapparater. En del utav dessa har skrivit under på åtminstone delar av problembeskrivningen, dock utan att utveckla analysen i någon betydande utsträckning.²⁴

En del utav problemområdet har diskuterats inom ramen för Demokratiutredningen, men då utan hänvisning till Rothsteins problematisering som till stora delar utvecklats först senare. Eftersom hänvisningar ändå gjorts till demokratiutredarnas skrifter i studier utanför forskarsamhället kan det ändå vara av intresse att kommentera dessa. I delbetänkandet *Avkorporatisering och lobbyism* kritiserades den delvis skattefinansierade lobbyverksamhet som bedrivits av de statliga verken Luftfartsverket, Sjöfartsverket och det statliga affärsverket SJ gentemot politiska organ.²⁵ Demokratiska problem med myndigheter som uppträder som lobbyorganisationer gentemot regeringen och mer konkreta problem i tjänstemannautövningen poängterades även i utredningens huvudrapport.

²⁴ Se Kjellgren 2002:4 för det förstnämnda och SNS Ekonomiråd (Lindbeck m.fl. 2000:65) och statsvetaren Erik Amnå (2005:6) för det sistnämnda.

²⁵ SOU 1999:121, s. 119 och särskilt kapitel 5, jfr Melin 2000:58 som rest liknande frågeställningar.

Det ingår i tjänstemannens uppgift att fördjupa våra demokratiska normer och etiska grundvalar genom att hävda sin egen integritet. Ibland kan det leda till strid gentemot de politiska beslutsfattarna [...] Med oro ser vi dock hur verk och myndigheter allt oftare uppträder som opinionsbildare utifrån ett snävt verksamhetsintresse. Vi finner det stötande och anser att det är en misshushållning med skattemedel. Det röjer en allvarlig missuppfattning av vari deras medborgaruppdrag består. Det urgröper tilltron till deras opartiskhet, som vi närmare utvecklat i lobbningkapitlet. (SOU 2000:1, s. 132, se även s. 95)

Invändningarna är inte helt otvetydiga, men verkar främst vara riktad mot de fall då påtryckningar sker gentemot politiska organ samtidigt som en neutral förvaltning betonas i linje med en rättsstatlig statssyn. Dock framställs tjänstemännens integritet och autonomi också som en styrka vilket möjligen pekar mot en större acceptans för expertstatlig organisering än vad som kommer till uttryck i Rothsteins artiklar. Möjligen ryms inom detta också en mer allmän skepsis mot förvaltningens svårstyrbarhet, men resonemangen är för korta för att dra några säkra slutsatser.

Endast i en artikel har Rothsteins resonemang diskuterats på ett mer genomarbetat sätt i form av en på uppdrag författad granskning av tre artiklar om demokratin i de skandinaviska länderna i *Scandinavian Political Studies*. Statsvetaren Sverker Gustavsson (2006) analyserar i en del av sin artikel Lindvalls och Rothsteins reflektioner över den svenska demokratin tillstånd. Som tidigare påpekats visar Lindvall och Rothstein på den starka statens fall bland annat genom en förändring från starka reformbyråkratier kombinerade med omfattande juridiska och ekonomiska styrmedel till ideologiska statsapparater med information som främsta verktyg. Gustavsson pekar dock på en alternativ värdering av styrmedlen genom att tydliggöra hur Lindvalls och Rothsteins perspektiv genomsyrar deras problematisering.

As Lindvall and Rothstein tell the tale, the following sequence of events took place: Parallel to the ending of the Cold War, and as a consequence of the squeeze in public finances, very few new reform bureaucracies were established. More and more popular government became informative – in the sense of advocating better health and improved traffic security, saving energy and natural resources, and so on – rather than legislative and fiscally redistributive. That was the *fall* of the strong state. 'For decades, Swedish political culture was defined by faith in a strong state, a particular idea of how to produce public policy. This culture disintegrated over a fairly short period of time in the late twentieth century' [...] (Gustavsson 2006:70)

Som kontrast till detta refererar Gustavsson (2006:71) till nationalekonomen Gunnar Myrdal som under 1950-talet hade en vision om välfärdsstatens framtida utveckling som pekade i motsatt riktning. Med den svenska arbetsmarknadspolitik i åtanke menade han att statliga ingripanden med fördel kunde förändras från direkta ekonomiska och juridiska interventioner till indirekt påverkan genom opinionsbildning. Myrdal snarast välkomnade en stat som verkade genom "ideologiska statsapparater" och mindre som en traditionell välfärdsstat. Med det vill Gustavsson belysa hur Rothsteins och Lindvalls artikel präglas av deras förhållningssätt till olika styrmedel.

My point here is that a strong state should not necessarily be equated with a state which imposes detailed regulation and carries out extensive redistribution. The important thing from the standpoint of legitimacy of popular government is whether the state successfully fights unemployment, raises living standards and guarantees welfare rights. That would be one basic hypothesis. The other would be Lindvall and Rothstein's: legitimacy comes from the state being strong and reform-oriented in the sense of enacting detailed regulation and carrying out far-reaching fiscal redistribution. (Gustavsson 2006:72)

Målet är alltså underordnad frågan om medlen. Resonemanget kan tolkas som ett sätt att försöka nyansera den inomvetenskapliga diskussionen på ett sätt som öppnar upp för fler hållningar än pläderande för att den rättsstatliga statssynens ideal bör prägla informationspolitiken.

Sammanfattningsvis har myndigheters informationsverksamheter uppmärksammats av flera företrädare inom statsvetarkåren under de senaste åren, främst i form av en kritisk syn på de olika uttryck dessa tagit sig. Kritiken har utgått från de ideal som finns inom den rättsstatliga statssynen och har riktats mot två parallella problem. Det ena rör majoritetsstatliga inslag i form av för stark politisk styrning, det andra expertstatliga inslag där förvaltningen fått för fria händer att verka genom informativa styrmedel. Endast genom Gustavssons resonemang framkommer ett försök att se problemet i ett annat ljus där myndigheters informationsverksamheter också bedöms kunna rymma positiva inslag. Sammantaget ger detta skäl för att revidera Kjellgrens bedömning att statlig information betraktats som ett relativt oproblemiskt och okontroversiellt styrmedel i demokratins tjänst inom statsvetarkåren. Hennes egen avhandling kan också i sig betraktas som ett led i denna ökade problematisering av informationspolitiska frågor inom statsvetenskapen.

Före analysen av studier utanför forskarsamhället bör även det empiriska underlaget i Rothsteins artiklar diskuteras eftersom det utgör en viktig del utav hans problematisering. Hur har han påvisat förändringen från ämbetsverk till ideologiska statsapparater, och hur har de diskuterade demokratiska problemen yttrat sig i praktiken? Första artikeln (Rothstein 1999) innehöll en brokig skara enskilda fall där myndigheters opinionsbildande uppdrag enligt författaren tagit sig problematiska uttryck.²⁶ Listan på sporadiska exempel utökades i den följande artikeln (Rothstein 2004) samtidigt som de teoretiska resonemangen gavs ökat utrymme.²⁷ Nästföljande artikel (Rothstein 2005) kom att innehålla fallstudie avsedd att mer systematiskt belägga övergången från statliga ämbetsverk till ideologiska statsapparater. Den idealtypiska beskrivningen av hur myndigheter tidigare fungerat – ytterligare accentuerat genom beteckningen ”ämbetsverk” – går tydligt i linje med en rättsstatlig statssyn.

Ämbetsverkens inflytande via sina ekonomiska resurser, råd, inspektioner och föreskrifter stod för idén om genomförandet av en nationell gemensam politisk normering av politiken, medan kommunerna inom många områden kunde anpassa verksamheten till de varierande lokala förutsättningarna. Med principen om ämbetsverkens självständighet och rättsliga ansvar följde också en stark lagbundenhet, vilket innebar att generella regler kom att dominera mycket av den politiska och förvaltningsmässiga verksamheten. (Rothstein 2005:189–190)

²⁶ Han lyfte bland annat fram den debatt om jämställdhet som följde i spåren av att Folkhälsoinstitutet gav ut en bok till landets gymnasieskolor – Marie Eenfeldts *Leva ihop* – som innebar att en ”ideologisk debatt” fördes mellan företrädare för olika myndigheter. I diskussionen deltog utöver Folkhälsoinstitutet JämO, Nationella sekretariatet för genusforskning och Skolverket: ”Här slogs kan man säga, byråchef mot byråchef, generaldirektör mot generaldirektör. Ett antal ideologiska statsapparater for helt enkelt i luven på varandra så att stickorna rök” (Rothstein 1999). Vidare kommenterades att flera myndigheter i sin verksamhet till stor del driver ”ideologiska kampanjer”. Myndigheter som nämns i det avseendet är Glesbygdverket, Ungdomsstyrelsen, Högskoleverket, JämO, HomO, BO, DO. Det konstateras att företrädare för myndigheter deltar och tar tydlig ställning i samhällsdebatten och att opinionsbildning ses som myndighetens främsta uppgift av vissa tjänstemän. Vidare kommenteras exempel på tidningar och tidskrifter som ges ut av myndigheter, bland annat JämO:s *Jämsides*, *Genus* utgiven av Nationella sekretariatet för genusforskning och Folkhälsoinstitutets *Glöd*. Samtidigt som det finns äldre exempel på opinionsbildande myndigheter såsom Skolöverstyrelsen, Socialstyrelsen och AMS, tolkas den tilltagande trenden som något kvalitativt nytt i Sverige.

²⁷ Till listan av enskilda exempel lades att socialdemokratiska riskdagsmotionärer som motvikt till Glesbygdverket föreslagit ett storstadsverk som skulle agera lobbyorganisation för storstadsintressen och att generaldirektörer var den mest förekommande yrkeskategorin bland undertecknare av artiklar publicerade på *Dagens Nyheters* debattsida under 2003 (Rothstein 2004:301–302).

Genom att studera inrättandet av samtliga ”centrala ämbetsverk eller liknande instanser” från 1970- till 1990-talet vill Rothstein visa hur denna idealbild falnat i takt med inrättandet av allt fler myndigheter med opinionsbildande uppgifter. Analysen bygger på genomgång av främst riksdagstryck och propositioner. Detta för att kartlägga inom vilka politikområden nya verk inrättats, vilka motiveringar bakom inrättandet varit samt i vilken mån det skett i samband med ny lagstiftning. Den del av problemet som rör vilka politikområden verk inrättats inom används främst för att få fram två jämförbara fall inom ett och samma område. Näringslivspolitikens bedöms haft ungefär samma betydelse under 1970- och 1990-talet vilket motiverar en jämförelse av skrivningar om syfte, uppgifter och styrningsmöjligheter i källmaterialet rörande inrättandet av Statens industriverk (1970-talet) och NUTEK (1990-talet).²⁸ Till detta fogas nedslag i formuleringar rörande ett litet urval ämbetsverk som alla bedöms stödja den underliggande tesen (Rothstein 199–201). Vidare uppges antalet inrättade myndigheter under 1970-talet varit runt 186 och motsvarande antal var 120 under 1990-talet och att det blivit allt vanligare med omorganiseringar istället för nyinrättningar. Slutligen fogas till dessa undersökningsresultat den rad av punktvisa exempel som förekommit i tidigare artiklar.²⁹

Samtidigt som Rothstein genom fallstudien fördjupar analysen och bättrar på den empiriska grunden är intrycket att den strategi som används i den teoretiska diskussionen kring demokratiska konsekvenser återkommer i behandlingen av empiriska belägg. Mot bakgrund av den summariska genomgången av källmaterialet verkar det främst vara de många exemplens gemensamma tyngd som ämnar övertyga.³⁰ Möjligen har också de informerande verksamheter myndigheter tidigare bedrivit tonats ner för att förstärka förändringstesen.³¹

3.2 Studier utanför forskarsamhället

De studier som gjorts på temat opinionsbildande myndigheter utanför forskarsamhället lider alla i varierande grad av bristande metodredovisningar vid sidan av att tillvägagångssätten också kan ifrågasättas. Samtidigt som det i flera fall rör sig om allvarliga brister riktas det huvudsakliga intresset här istället i linje med uppsatsens frågeställningar mot de principiella resonemangen. I samband med Almedalsveckan 2005 utgav Timbro två studier av debattskriftskaraktär. I *Den skattefinansierade idemarknaden – en surveyundersökning om myndigheters idé- och opinionsbildning* (Erixon & Franke 2005) refererar författarna inledningsvis till mindre delar av de resonemang Rothstein och demokratiutredarna fört i frågan. Dock saknas djupare teoretiska ambitioner utöver diskussion om vissa principiella frågor. I den mån styrningsfrågor behandlas är det förvaltningens autonomi som står i centrum då expertstatiga inslag i informationspolitiken kritiserar utifrån en rättsstatlig statssyn. Att allt fler nya myndigheter ägnar sig åt opinionsbildning bedöms bryta mot

²⁸ Jfr textutdraget ovan om de olika sätten att hantera information inom dessa myndigheter.

²⁹ Uppräkningen har i vissa fall kompletterats med utdrag från propositioner som föregått myndighetsetableringar, samtidigt som Rothstein i hög utsträckning frångår källmaterialet för undersökningen och inflikar enskilda exempel från tidningar, tidskrifter och hemsidor. Ytterligare myndigheter nämns också i form av Integrationsverket och EU 2004-kommittén:s förslag att inrätta en myndighet för handhavande av EU-information.

³⁰ Fallstudien innehåller endast en mer djupgående jämförelse mellan två myndigheter som kombinerats med sporadiska nedslag i enskilda myndigheters uppgiftsbeskrivningar, vilka inte nödvändigtvis behöver vara representativa för hela myndighetsstrukturen. Samtidigt som undersökningen sägs vara en genomgång av hela materialet saknas en tydlig redovisning av tillvägagångssättet för hur de kvalitativa uttolkningarna i de få exempel som anges har täckning för förvaltningen i stort.

³¹ Jfr beskrivningarna i kapitel 2.4 av en massiv tillväxt och professionalisering i myndigheters informationsuppdrag redan under 1960- och 1970-talet.

grundlagens bestämmelser om opartiskhet. Denna tendens ses också som ett avsteg från en svensk myndighetstradition då traditionell förvaltning ersätts med ideologiproduktion. För den empiriska undersökningen skickades en enkät ut till 89 myndigheter som ombads uppskatta hur mycket resurser de ägnat ”idéarbete” under 2004. Av det som framgår av metodredovisningen verkar författarna velat utesluta åtminstone en del av den informationsverksamhet som kan hänföras till rättsstatliga ideal (Erixon & Franke 2005:7).³²

I undersökningen ingår inte heller det som anslås till myndigheternas grunduppdrag – t ex myndighetsutövning, tillsyn, normgivning, och annat verkställande av förvaltningsuppdrag – eller verksamheter i direkt anslutning till detta. Information och annonser som syftar till att informera om en myndighet och dess uppdrag, eller på annat sätt upplysa allmänheten om en myndighetsfråga, har vi också bett myndigheterna att exkludera. (Erixon & Franke 2005:7)

Myndigheternas egna uppskattningar kompletterat med vissa uppskattningar från författarna gav för handen att omkring två miljarder kronor lades på myndigheternas ”idé- och opinionsbildning” under år 2004. Utifrån det kritiserar expertstatlig organisering då avsaknaden av detaljerad reglering ifrågasätts.

Det ställs i dag stora krav på att företag redovisar de resurser de lägger på samhällspåverkande arbete. Av betydligt större vikt för ett demokratiskt styrelseskick är att det görs klart i vilken mån offentliga institutioner – som till skillnad från regeringen inte är föremål för demokratisk prövning vart fjärde år – med hjälp av skattemedel försöker påverka medborgare, riksdag och regering i viss riktning. (Erixon & Franke 2005:5)

Även begrepps användningen är illustrativ genom att benämningen ”den myndighetsfinansierade idemarknaden” lägger fokus på just myndighetsnivå snarare än politiska organ.

I *Myndigheterna – från fristående ämbetsverk till rörelsedrivna idéfabriker* (Rankka 2005) riktas kritiken istället mot för stark politisk styrning vilket framgår tydligt i studiens problembeskrivning.

Huvudproblemet är inte att vissa myndighetschefer är socialdemokrater, utan att vi har fått en normupplösning som gör att myndigheterna i dag anses vara instrument för regeringspartiets opinionsbildning. Många myndigheter, med eller utan en socialdemokratisk chef, känner av de politiska vindarna och driver kampanjer eller opinionsbildar i linje med dessa. Stora summor skattepengar används till att påverka medborgaropinionen i olika frågor. Statsförvaltningen håller på att bli regeringspartiets egendom snarare än medborgarnas. Myndigheterna håller på att bli en del av partiapparaten i stället för, som de borde vara, fristående ämbetsverk i statsapparaten. (Rankka 2005:4)

Denna kritik bär stora likheter med den typ av argumentation som oppositionen traditionellt framfört genom den informationspolitiska historien och som går ut på att kritisera hur den sittande regeringen sprider partipropaganda på skattebetalarnas bekostnad (jfr Kjellgren 2002:373). Även om författaren vill hävda att kritiken rör en förändring i hela den politiska kulturen i likhet Rothstein är det tydligare att kritiken ändå riktas just mot socialdemokratisk politisering av förvaltningen. Kritiken utgår även i detta fall från en rättsstatlig statssyn som ideal,

³² Tilläggas bör att fallstudien inte är grundligt redovisad – exempelvis har inte en kopia av den utskickade enkäten bifogats vilket gör att de exakta formuleringarna av enkätfrågorna inte framgår.

men kritiken riktas mot majoritetsstatliga tendenser. Bland annat försvaras det rättsstatliga idealet genom hävdandet av att opinionsbildning bör vara förbehållet andra samhällsaktörer än förvaltningen, att ”propaganda och opinionsinsatser” kan verka legitimerande för den rådande ordningen samt att den kan strida mot grundlagens bestämmelser om opartiskhet och saklighet. Kritik riktas mot majoritetsstatliga inslag som att en oproportionerligt stor del av landets generaldirektörer är eller varit socialdemokrater – ett resultat av att ”partibok” avgjort rekryteringsförfarandet istället för meriter. Författaren diskuterar också några uttryck för dessa allmänna trender under rubriken ”Några talande exempel”³³.

Facket för Service och Kommunikation (SEKO 2006) hävdar i sin studie att tjänstemän från ett urval av statliga myndigheter och bolag³⁴ istället företräder en ideologi som närmast påminner om åsikter från ”[...] högerlobbyn Svenskt Näringsliv” (SEKO 2006:3). Undersökningen är genomförd genom användande av Mediarkivet och Dagens Nyheters databas. Den empiriska bevisföringen består i återgivning av ett urval uttalanden från företrädare från de undersökta organisationerna som alla pekar mot resonemang som går i linje med den ideologi Svenskt Näringsliv företräder. Dock kommenteras principiella frågor endast i ett mindre avsnitt när det ifrågasätts huruvida det är legitimt för tjänstemän att i samhällsdebatten utöva opinionsbildning där de driver en ”privatiseringsideologi”.

Svenskt näringsliv, tidigare SAF, är ett propagandaorgan, en lobbyorganisation som för miljarder kronor årligen trycker på för att driva den svenska politiken åt höger. Ska även de offentliga tjänstemännen delta i den politiseringen? [...] Denna massiva ideologisering och politisering borde rätteligen vara politikernas sak och för parterna på arbetsmarknaden att förhandla om. De offentliga tjänstemännen borde ta fram obestriddliga fakta och analyser – inte egna värderingar. De är inte valda och kan därmed inte ställas till svars på samma sätt som politiker och förtroendevalda. Tjänstemännens uppdragsgivare – alltså riksdagen – borde granska denna undervegetation av högeråsikter som tjänstemännen planterar i den offentliga debatten. (SEKO 2006:4)

Politiseringen bedöms dock inte vara ett resultat av politisk styrning utan snarare något som tjänstemännen själva är ansvariga. En organisering utifrån en rättsstatlig statssyn utmålas i det återgivna stycket som ett tydligt ideal. Kritiken riktas främst mot expertstatliga inslag där statliga tjänstemän relativt självständigt från politiska organ driver normativ opinionsbildning.

SEKO:s rapport har kritiserats i en motskrift författad av Fredrik Segerfeldt (2006), programansvarig på Timbro. Segerfeldt riktar in sig på problem med SEKO:s fokusering på ett fåtal organisationer som verkar inom näringslivsrelaterade områden och att även urvalen av analyserade uttalanden är snävt. Vidare kritiseras de tolkningar SEKO gjort av vad som är att betrakta som ”borgerlig propaganda”, uttalandena står enligt Segerfeldt istället i samklang med det uppdrag politiska organ givit respektive organisation. Även i denna motrapport förs endast

³³ I den brokiga skara som nämns (Rankka 2005:10–12) kommenteras hur Skolverket drog tillbaka en rapport som visade på friskolornas effektivitet efter det att skolministern kritiserat rapporten (dess innehåll stämde inte överens med det regerande partiets politik), hur Barnombudsmannen i offentlig debatt önskat mer resurser till verksamheter inriktade på barn och ungdomar och hur Glesbygdsväket uppträtt som landsbygdens advokat i olika sammanhang. Vidare görs en något större poäng av hur Skatteverket dels genom sin reklamkampanj mot svartjobb, dels genom utskick av skattemoralshöjande undervisningsmaterial till samhällskunskapslärare i landets gymnasieskolor samt dess närvaro på Hultsfredsfestivalen propagerar för en socialdemokratisk skattepolitik. Jfr tidigare påpekanden om att Rothstein använder liknande argumentationsteknik där den gemensamma tyngden av många exempel är central. Rankkas användning av rubriken ”Talande exempel” kan tolkas som en mer tydlig generalisering av förhållandena inom förvaltningen utifrån enstaka fall än vad Rothstein gör.

³⁴ Dessa är Banverket, Vinnova, Posten, Staten Järnvägar, Svenska Kraftnät, Post- och telestyrelsen, Konkurrensverket, Arbetslivsinstitutet, och Medlingsinstitutet.

korta principiella resonemang. Det bedöms vara ett demokratiskt problem när myndigheter bildar opinion utifrån en viss ideologi, ur det perspektivet delar Segerfeldt SEKO:s rättsstatliga utgångspunkter. Dock drar han andra slutsatser då han menar att de stora bristerna i SEKO:s rapport tyder på att dem måste ha haft ett annat motiv bakom studien än att uttrycka genuin oro för att myndigheter bedriver borgerlig propaganda. Segerfeldt skisserar vad han ser som två möjliga förklaringar, där det första är att förekomma kritik mot att Socialdemokraterna bedriver partipropaganda genom myndigheterna.

Det handlar dels om den kritik regeringen fått för utnämningpolitiken [...] men också om hur myndigheter används i partipolitiska syften. Om SEKO då kan etablera bilden att myndigheter egentligen bedriver borgerlig propaganda faller all sådan kritik platt till marken. Utspelen är alltså delvis partitaktiskt ur ett socialdemokratiskt perspektiv. (Segerfeldt 2006:6)

Där SEKO:s rapport fokuserar på autonomiproblematiken riktar Segerfeldt på detta sätt sin kritik mot majoritetsstatliga inslag i den förda politiken. Det andra möjliga motivet bakom SEKO:s rapport bedöms vara att förbundet medvetet valt att polemisera mot sådana statliga organ som företräder intressen som står i motsats till fackförbundets egen ideologi. Det argumentet faller utanför statstypstypologin men för tanken till Rothsteins och Lindvalls (2006:61) analys att expansionen i myndigheters opinionsbildande verksamheter gör att förvaltningen tenderar att förvandlas till ytterligare en arena för ideologiska debatter.

4. Diskussionen om opinionsbildande myndigheter tolkad i informationspolitiska termer

Genom att utgå från statssynstypologin framträder tydliga mönster i den uppkomna diskussionen. Den kritik som framförts mot myndigheters opinionsbildande verksamheter har utgått från en *rättsstatlig statssyn* där en tydligt reglerad och opartisk myndighet utgör ett ideal, dels i relationen till medborgaren, men också i relation till politiska organ. Samtidigt som kritikerna i hög utsträckning delar denna utgångspunkt riktar de sin kritik åt två olika håll. Uttryck för en *majoritetsstatlig statsyn* kritiserar med argument som att det inte är legitimt för den sittande regeringen att använda myndigheter för att framföra sina politiska åsikter och att sådana åtgärder tenderar att konservera den rådande politiken. Om problemet i det fallet handlar om för stark politisk styrning av myndigheters informerande verksamheter rör kritiken mot inslag av en *expertstatlig statsyn* istället om förvaltningens svårstyrbarhet och autonomi. Tjänstemän bör enligt detta synsätt inte driva normativa frågor gentemot allmänheten, andra förvaltningsorgan eller politiska organisationer. Kritiken har i det fallet också varit att denna uppgift bör förbehållas andra samhällsorgan och att förvaltningen därför bör vara organiserad på ett sätt som motsvarar den rättsstatliga statssynen.

Bo Rothstein har i sin argumentation använt båda dessa typer av kritik utan att diskutera den motsättning som kan finnas i att kritisera för stark styrning samtidigt som styrningen anses vara för svag då tjänstemän ges stort utrymme att själva driva ideologiska frågor. Samtidigt utesluter de två problemen varandra. Bland dem som inom forskarvärlden skrivit under på Rothsteins analys har det främst varit autonomiproblemet som betonats och att tjänstemän genom opinionsbildning kan komma överträda gränserna för myndighetsuppdraget. I den nuvarande inomvetenskapliga diskussionen om opinionsbildande myndigheter står Sverker Gustavsson ut som den som försöker att nyansera frågan om skilda inställningar till olika informationspolitiska verktyg. Den rättsstatliga statssynen genomsyrar även de studier som gjorts utanför forskarvärlden samtidigt som kritiken också där i olika mån riktas mot expertstatliga respektive majoritetsstatliga inslag i den förda politiken. Erixon & Franke riktade i sin kvantitativa studie främst fokus på autonomiproblemet och expertstatliga inslag precis som SEKO kom att göra i den rapport som kritiserade hur vissa myndigheter och bolag bedrev borgerlig propaganda i strid mot grundlagens krav på saklighet och opartiskhet. Rankka ifrågasatte genom sin studie istället majoritetsstatliga inslag i den förda politiken i form av socialdemokratisk politisering av förvaltningen vilket också återkommer i Segerstedts granskning av SEKO:s rapport. Tilläggas bör att den fjärde typen – *den konsensusstatliga statsynen* – diskuteras i mycket liten utsträckning. En förklaring till det kan vara att perspektivet förordar samförstånd kring vad som ska informeras om vilket i sig innebär att informationspolitik av det slaget ter sig mindre kontroversiell. En annan möjlig förklaring är att konsensusinslagen minskat inom informationspolitiken i spåren av att de korporativa inslagen minskat inom förvaltningen som helhet.

Hanna Kjellgren konstaterade i sin avhandling åtminstone ett par tendenser som bör revideras mot bakgrund av denna uppsats. För det första pekar de anmärkningar som gjorts inom forskarkåren om myndigheters opinionsbildande verksamheter tillsammans med bland annat Kjellgrens egen avhandling om informationspolitik mot att offentlig information inte längre betraktas som ett relativt oproblematiskt fenomen inom den svenska statsvetarkåren. Snarare har det på flera håll betonats att området rymmer frågor som ytterst handlar om grundläggande demokratiska principer. För det andra tyder flera saker på att den trend mot en i allmänhet tilltagande legitimitet för majoritetsstatliga inslag i informationspolitiken som Kjellgren såg nu är bruten. Detta dels genom att flera av de studier som genomförts uppmärksammar problem med majoritetsinformation och riktar kritik mot densamma, dels genom flera partipolitiska utspel vid sidan av återkommande kritik på ledarsidorna i landets två ledande liberala morgontidningar.

Samtidigt som typologianalysen visar tydliga mönster innehåller den uppkomna diskussionen flera drag av otydlighet i andra avseenden. ”Opinionsbildande myndigheter” har blivit ett ”magnetbegrepp” som lyckats dra samman flera olika fenomen till ett och samma problemkomplex vilket resulterat i en något spretig diskussion. Detta kan troligen delvis förklara att kritiken i vissa fall riktats mot majoritetsstatliga och expertstatliga inslag samtidigt. Även om spretigheten finns i samtliga studier är den särskilt tydlig hos Rothstein. Den sammanlagda tyngden av både av teoretiska och empiriska problem ämnar där ge en bred grund för en kritisk diskussion om förvaltningens roll i allmänhet och dess informationspolitiska funktioner i synnerhet. Syftet är troligen att förse resonemangen med ökad slagkraftighet, men det har skett på bekostnad av tydlighet i diskussionen. För ökad klarhet kunde problemområdet med fördel delats upp. Ett sätt vore att se opinionsbildning riktad mot allmänheten och detsamma riktad mot politiska organ som två separata områden som ger upphov till olika problemställningar. I det förra fallet handlar diskussionen om traditionella informationspolitiska avvägningar kring relationen mellan stat och medborgare, det senare fallet handlar mer om styrningsproblem där förvaltningen kan komma att utöva betydande inflytande över de politiska organen. Ett annat klargörande grepp vore att skilja mellan myndigheters opinionsbildande uppdrag och då myndigheter mer självständigt tar sådana initiativ. En uppdelning av problemområdet kunde med fördel också vara utgångspunkt för vidare studier på området. Som nämndes inledningsvis har diskussioner börjat föras i både tidningsvärlden och politiken vilket skulle kunna utgöra ett intressant källmaterial, inte minst diskussionen tilltar. I det sammanhanget finns tecken på att ställningstagandena inte nödvändigtvis följer en endimensionell höger-vänster-skala vilket vore intressant att följa upp. En annan möjlighet är att fokusera på hur myndigheter själva uppfattar problematiken och om deras arbete på något sätt påverkats av den uppkomna diskussionen.³⁵ Det vore också möjligt att göra en djupdykning i en debatt kring någon enskild myndighet såsom *Levande historia*³⁶ samtidigt som länderjämförelser eventuellt är en framkomlig väg.³⁷

³⁵ I en statlig utredning om Glesbygdverket har bland annat konstaterats att myndigheten upplevt en del legitimitetsproblem i sin kunskapsspridning. Både statliga och privata organ har betraktat verket som en ”landsbygdens advokat” snarare än en myndighet som bedriver opartisk opinionsbildning (vilket enligt utredarna till stor del faller tillbaka på det uppdrag som givits myndigheten snarare än fullföljandet av detsamma, en problembild som utredarna ansåg vara gemensam också för myndigheter som NUTEK och Konkurrensverket som skall företräda andra specifika intressen i sin verksamhet). (SOU 2003:29, s. 55–67) Tilläggas kan att frågan om myndigheters opinionsbildande verksamheter i övrigt uppmärksammats i liten utsträckning inom utredningsväsendet (se exempelvis SOU 2005:66 och SOU 2006:22 där förslagen till en ny jämställdhetsmyndighet respektive sammanslagningar av de befintliga diskrimineringsombudsmännen till en ny myndighet inte innehåller några djupare problematiseringar i detta avseende).

³⁶ Se exempelvis Karlsson 2002 för en introduktion till flera olika frågor som kan resas i anslutning till den informationsutredningen.

En tanke som funnits med genom hela uppsatsarbetet skulle kanske också kunna bilda utgångspunkt för vidare studier. Ett återkommande bärande argument i de granskade studierna är att myndigheters informationsverksamheter i form av opinionsbildning är ett tilltagande fenomen. De empiriska underlagen för denna bedömning är dock relativt osystematiskt genomförda och redovisade, vilket delvis även gäller Rothsteins studie. Mot bakgrund av att den praktiska informationspolitiken upplevde en stor expansion och professionalisering redan på 1960- och 1970-talet och att statliga organ såsom skola och kyrka tidigare bedrivit opinionsbildande verksamhet pekar mot att förändringen kanske inte är så radikal som det ibland hävdats, möjligen i syfte att öka legitimiteten för det egna forskningsområdet.³⁸ Vidare känns kritiken mot majoritetsstatliga och expertstatliga inslag igen från den informationspolitiska historien vilket tyder på viss kontinuitet i debatten. Problematiken kvarstår dock även om frågorna skulle ha äldre historiska rötter. Dock bör det finnas en medvetenhet om att åtminstone en del förändringar kan ha skett främst på ett diskursivt plan. Att som i denna uppsats rikta fokus på studier som haft opinionsbildande myndigheter i fokus kan därför innebära att problemet kanske förstoras eftersom perspektiven i dessa studier är i grunden kritiska. Användningen av begrepp som ”ideologiska statsapparater”, ”myndighetslobbying” och ”opinionsbildande myndigheter” istället för ”myndigheters informationsverksamheter” eller ”offentlig information” kan också ses som tydliga diskursiva markeringar. Empiriska studier som fördjupar sig i förhållandet mellan diskussionen och faktiska förhållanden vore därför önskvärda. Att sådana studier varit ovanliga faller troligen tillbaka på den fragmentisering som präglade det informationspolitiska området, och som tilltog under 1970-talet, vilket lett flera bedömare att mena att området är svårt, om inte omöjligt, att överskåda.³⁹

Ytterligare ett nämnvärt mönster går att skönja i materialet. Medan de studier och kommentarer som finns i den inomvetenskapliga diskussionen i högre utsträckning rört principiella frågor har de övriga studierna bitvis haft karaktären av traditionell oppositionskritik mot att regeringen ägnar sig åt att ”[...] sprida partipropaganda på skattebetalarnas bekostnad” (Kjellgren 2002:373). I det sammanhanget infinner sig frågan huruvida den mer salongsfärdiga diskussionen om principiella organiseringsfrågor tjänat som ett verktyg implicit kritisera innehållet – exempelvis i form av socialdemokratiskt färgad offentlig information.⁴⁰ Utifrån denna studie är det dock omöjligt att uttala sig huruvida organiseringskritiken endast varit ett medel för kritik av offentlig information som går i linje med den nu sittande politiska majoritetens ideologi.

³⁷ En idé i ett tidigt stadium i uppsatsskrivandet var att göra någon form av jämförelse mellan de skandinaviska länderna. Att döma av genomsökningar av biblioteksdata-baser och referenslistor i verk som berör det informationspolitiska området verkar det dock saknas en mer omfattande debatt om myndigheters opinionsbildande verksamheter i Danmark och Norge. Ett undantag är den danske medieforskaren Anker Brink Lund (2000) som sammanfattat de danska tendenserna genom att peka både på fördelar och risker med myndigheter med opinionsbildande uppdrag. Möjligen går det utforska möjligheterna till sådana jämförelser i annat material.

³⁸ Vidare har sociologen Jan Ekecranz (1975:8) tidigare i sin marxistiskt influerade *Makten och informationen* fört vissa resonemang om utvecklingspotentialen i just Althussers resonemang kring ”ideologiska statsapparater” inom forskningsområdet.

³⁹ Se Kjellgren 2002:145 och Abrahamsson 1993:124.

⁴⁰ I Rankkas studie lysers kritiken mot socialdemokratins igenom medan både Erixon & Franke och Rothstein tydligare undvikit innehållskritiken och pekat på mer generella tendenser (se exempelvis Rothstein 1999:38 och Lindvall & Rothstein 2006:53).

Referenser

- Abrahamsson, Kenneth 1993 *Medborgaren i samhällsdialogen – Om kunskapsnye, byråkrati och välfärd*. Publica: Stockholm.
- Amná, Erik 2005 ”Scenöppning, scenvridning, scenförändring – En introduktion”, i Amná, Erik (red.) 2005 *Civilsambället – Några forskningsfrågor*. Riksbankens Jubileumsfond & Gidlund: Stockholm. s. 9–36.
- André, Hanna 2005 *Statsförvaltningens utveckling. 1990–2005*. Statskontorets rapport 2005:32. Statskontoret: Stockholm.
- Att bryta socialdemokraternas maktbegrepp – Allians för Sveriges granskning(s)grupp*. 2006 Allians för Sverige: Stockholm.
- Bemelmans-Videc, Marie-Louise, Ray C. Rist & Evert Vedung 1998 *Carrots, Sticks & Sermons – Policy Instruments & Their Evaluation*. Transaction Publishers: London.
- Brink Lund, Anker 2000 ”Statens information – Fra borgerlig offentlighed til kampagne-demokrati”, i Knudsen, Tim (red.) *Regering og embedsmand – Om magt og demokrati i staten*. Systime: Århus. s. 331–352.
- Ekecranz, Jan 1975 *Makten och informationen*. Studentlitteratur: Lund.
- Eriksson, Bengt Erik 1991 ”Ett sundare liv – Visioner och realiteter i livsstilskampanjer”, i Olsson, Sven E. & Therborn, Göran 1991 *Vision möter verklighet – Om social styrning och faktisk samhällsutveckling*. Allmänna förlaget: Stockholm. s. 113–162.
- Erixon, Fredrik & Ulrik Franke 2005 *Den skattefinansierade idémarknaden – En surveyundersökning om myndigheters idé- och opinionsbildning*. Timbro: Stockholm.
- Flodin, Bertil 1993 *Samhällskommunikation under 80-talet – En kunskapsöversikt*. Institutionen för journalistik och masskommunikation vid Göteborgs universitet: Göteborg.
- Gustavsson, Sverker 2006 ”What Makes Popular Government Self-reinforcing?”, i *Scandinavian Political Studies* 2006:1. Blackwell: Oxford. s. 65–74.
- Heister, Per 2002 ”Privatisera yttrandefriheten och demokratin”, i *Svensk tidskrift – Media, näringsliv, politik, idéer* 2002:3/4. Svensk tidskrift: Stockholm. s. 38–41.
- Hjort, Magnus 2004 ”Nationens livsfråga” – *Propaganda och upplysning i försvarstjänst 1944–1963*. Stockholms universitet: Stockholm.
- Johnson, Anders 1999 *Rätt att lobba – Om politisk påverkan efter korporatismens fall*. Timbro: Stockholm.
- Karlsson, Klas-Göran 2002 ”History in Swedish politics – The ‘Living History’ Project”, i Pók, Attila, Jörn Rüsen & Jutta Scherrer (red.) 2002 *European History – Challenge for a Common Future*. Körber-Stiftung: Hamburg. s. 145–162.
- Kilander, Svenbjörn 1981 *Censur och propaganda – Svensk informationspolitik under 1900-talets första decennier*. Almqvist & Wiksell: Uppsala.
- Kjellgren, Hanna 2002 *Staten som informatör eller propagandist? – Om statsyners betydelse i svensk informationspolitik*. Göteborgs universitet, Statsvetenskapliga institutionen: Göteborg.
- Krantz, Tobias 2004 ”Statliga verk politiska propagandacentraler”, i *Frisinnad tidskrift* 2004:5. Frisinnad tidskrift: Västerås.
- Lindbeck, Assar, Per Molander, Torsten Persson, Olof Petersson & Birgitta Swedenborg 2000 *Ekonomirådets rapport 2000 – Politisk makt med oklart ansvar*. SNS: Stockholm.
- Lindvall, Johannes & Bo Rothstein 2004 *The Fall of The Strong State*. Paper for delivery at the 2004 Annual Meeting of the American Political Science Association, September 2 – September 5, 2004. American Political Science Association.
- Lindvall, Johannes & Bo Rothstein 2006 ”The Fall of The Strong State”, i *Scandinavian Political Studies* 2006:1. Blackwell: Oxford. s. 47–63.
- Littorin, Otto 2005 ”Stoppa den offentliga reklamen”, i *Resumé* 2005:16. Resumé förlag: Stockholm.
- Lönnroth, Johan 2006 ”Banta de ideologiska statsapparaterna”, Motion A52. *Vänsterpartiets 36:e kongress*. Göteborg 5–8 januari 2006.
- Melin, Carl 2000 *Makten över trafikpolitiken – Korporatism, lobbying och opinionsbildning inför 1998 års transportpolitiska beslut*. Acta Universitatis Upsaliensis: Uppsala.
- Olsson, Ulf 1997 *Folkhälsa som pedagogiskt projekt – Bilden av hälsoupplysning i statens offentliga utredningar*. Acta Universitatis Upsaliensis: Uppsala.
- Petersson, Olof, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti & Anders Westholm 1996 *Demokrati och ledarskap*. Demokratirådets rapport 1996. SNS: Stockholm.

- Rankka, Maria 2005 *Myndigheterna – Från fristående ämbetsverk till rörelsedrivna idéfabriker*. Timbro: Stockholm.
- Rothstein, Bo 1999 ”Fel på ideologiapparaten”, i *Moderna tider* 1999:107. Moderna tiders förlags AB: Stockholm. s. 33, 36–38.
- Rothstein, Bo 2004 ”Från reformbyråkratier till ideologiska statsapparater”, i *Nyt Norsk Tidsskrift* 2004:3–4. Universitetsforlaget: Oslo. s. 295–305.
- Rothstein, Bo 2005 ”Från ämbetsverk till ideologiska statsapparater”, i Rothstein, Bo & Vahlne Westerhäll, Lotta (red.) *Bortom den starka statens politik?* SNS Förlag: Stockholm. s. 186–220.
- Rothstein, Bo & Lotta Vahlne Westerhäll (red.) 2005 *Bortom den starka statens politik?* SNS Förlag: Stockholm.
- Segerstedt, Fredrik 2006 ”Offentliga tjänstemäns offentliga samtal 2.0 – SEKO:s villfarelser”, på *www.enpartistaten.se*. 2006– 03– 15.
- SEKO 2006 *Offentliga tjänstemäns offentliga samtal*. Facket för Service och Kommunikation (SEKO): Stockholm.
- Svensson, Mattias 2003 ”Myndighetskampanj – tema propagandastaten”, i *Svensk linje* 2003:3. Fria moderata studentförbundet: Stockholm. s. 14–18.
- Vedung, Evert 1995 *Informativa styrmedel*. Uppsala universitet, Statsvetenskapliga institutionen: Uppsala.
- Vägen bort från enparti(s)taten – Liberalt reformprogram för en effektiv och självständig statsförvaltning i medborgarnas tjänst*. 2005 Folkpartiet: Stockholm.

OFFENTLIGT TRYCK

Motion 2000/01:K265	Svar på Interpellation 2005/06:129	Svar på fråga 2004/05:469
Motion 2004/05:K309	Fråga 2004/05:469	Svar på fråga 2004/05:1364
Motion 2005/06:K451	Fråga 2004/05:1364	Svar på fråga 2004/05:1794
Motion 2005/06:171	Fråga 2004/05:1794	Svar på fråga 2004/05:2011
Interpellation 2003/04:81	Fråga 2004/05:2011	Svar på fråga 2004/05:2030
Interpellation 2005/06:129	Fråga 2004/05:2030	Svar på fråga 2005/06:378
Svar på interpellation 2003/04:81	Fråga 2005/06:378	

- SOU 1999:121 *Ankorporatisering och lobbyism*. Slutbetänkande av Demokratiutredningen Fritze: Stockholm.
- SOU 2000:1 *En utbäddad demokrati! – Politik för folkstyrelse på 2000-talet*. Slutbetänkande från Demokratiutredningen. Fritze: Stockholm.
- SOU 2003:29 *Mot en ny landsbygdspolitik*. Betänkande från Utredningen om översyn av Glesbygdsvverkets roll och uppdrag inom den nya regionala utvecklingspolitiken. Fritze: Stockholm.
- SOU 2005:66 *Makten att utforma sambället och sitt eget liv – Jämställdhetspolitiken mot nya mål*. Slutbetänkande från Jämställdhetspolitiska utredningen. Fritze: Stockholm.
- SOU 2006:22 *En sammanhållen diskrimineringslagstiftning*. Slutbetänkande från Diskrimineringskommittén. Fritze: Stockholm.

TIDNINGSMATERIAL

- | | |
|---|---|
| ”Politik på entreprenad” <i>DN</i> (2001– 03– 05) | ”Inte alltid fel med olydiga myndigheter” <i>SvD</i> (2005– 05– 29) |
| ”Rensa i djungeln av myndigheter” <i>DN</i> (2005– 05– 28) | ”Dags för städning bland myndigheterna” <i>SvD</i> (2005– 07– 05) |
| ”Generaldirektörer som handelsresande i äsikter” <i>DN</i> (2005– 06– 28) | ”Säg nej till megafonstaten” <i>SvD</i> (2005– 07– 20) |
| ”Ombudsmän går dit makten pekar” <i>DN</i> (2005– 07– 13) | ”Stäng den s-märkta arbetsförmedlingen” <i>SvD</i> (2006– 03– 16) |
| ”Perssons sak be landslaget avstå” <i>DN</i> (2006– 04– 04) | ”Ännu en ideologisk megafonmyndighet” <i>SvD</i> (2006– 03– 08) |
| ”Bojkotta myndigheter som leker partier” <i>DN</i> (2006– 04– 25) | ”Driv ut månglarna vid ett maktskifte” <i>SvD</i> (2006– 04– 18) |