

Statlig opinionsbildning

Innan- eller utanför demokratins ramar?

Abstract

This thesis concerns formation of opinion by the Swedish state. We have seen an acceleration of state controlled authorities which main purpose are to create opinion. This phenomenon has been highly criticized. One perspective of the critique, which also concerns this thesis, is the democratic aspect. It says that it is the elected politicians' business to form opinion, not the state authorities. In the long run this could lead to a situation where it is the state authorities which decide what the politician should do and not the people.

But is it really that simple? This essay's purpose is to problematize this phenomenon. In doing so the author has created two ideal types of how the democratic administration should function. Later on these two are used to discuss if the formation of opinion by the state is democratic valid or not. The result shows that some of the opinion by the state could be considered as democratic, but certainly not all.

The thesis also tries to illustrate that this phenomenon does not just concerns a certain kind of a state authority or use a certain kind of media to spread the opinion; but take different kinds of expressions.

Nyckelord: statlig opinionsbildning, propaganda, demokratisk förvaltning, informationspolitik, idealtyper

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Ämnets relevans	2
1.2	Avgränsningar och material.....	2
1.3	Disposition.....	3
2	Metod.....	5
2.1	Urvalet av opinionsbildande myndigheter.....	5
2.2	Idealtyper	6
3	Begrepp och teori	7
3.1	Kärt barn har många namn – begreppen propaganda och opinionsbildning.....	7
3.1.1	Vilken typ av opinionsbildning utgör problemet för undersökningen?	9
3.2	Vad bör staten göra? – olika perspektiv på statens roll i förhållande till medborgaren.....	10
3.2.1	Principer för autonomi, perfektionism, neutralitet och kommunitarism	10
3.2.2	Olika statssyner – rättsstat, medborgarstat och expertstat	11
3.3	Vad bör byråkratin göra? – Två idealtyper.....	11
3.3.1	Den restriktiva förvaltningsmodellen	12
3.3.2	Den tillåtande förvaltningsmodellen	12
3.3.3	Idealtypernas uppställning.....	13
4	Den svenska statsförvaltningens karaktär med fokus på dualismen	14
5	Statlig opinionsbildning i Sverige	15
5.1	Statlig informationspolitik - ett historiskt perspektiv	15
5.2	Framväxten av dagens opinionsbildande myndigheter	15
5.3	Inte bara ett demokratiproblem – annan kritik mot statlig opinionsbildning.....	16
6	Analys	17
6.1	Olika former av statlig opinionsbildning.....	17
6.1.1	Olika myndigheter som bedriver opinionsbildning	17

6.1.2	Vart opinionsbildningen riktar sig.....	18
6.1.3	Olika former av statlig opinionsbildning.....	19
6.2	Statlig opinionsbildning - ett demokratiproblem?.....	19
6.2.1	Den restriktiva förvaltningsmodellen – statlig opinionsbildning som ett demokratiproblem	20
6.2.2	Den tillåtande förvaltningsmodellen – statlig opinionsbildning inom demokratins ramar.....	22
6.3	Diskussion	24
6.4	Resultat och slutsats.....	26
7	Litteraturförteckning.....	27

1 Inledning

1978 åkte en svensk delegation till Kambodja, i den ingick bland annat Jan Myrdal och Gunnar Bergström, då ordförande i Vänskapsföreningen Sverige-Kampuchea. Väl hemma berättade de om vad de hade sett: leende glada arbetare. Besöket ägde rum samtidigt som det pågick ett folkmord i landet, signerat de röda khmererna.

Lite drygt 30 år senare, hösten 2009, öppnade den statliga myndigheten Forum för levande historia sin utställning om besöket, bland annat på temat om selektivt seende. I utställningen ingick en satirisk reklamfilm för så kallade ”Mao-glasögon”, så att man bara kunde se det man ville se. I filmen figurerade bland annat Myrdal och Bergström. Utställningen och reklamfilmen gav genast upphov till en debatt där bland annat liberala tankesmedjan Timbro trädde till försvar för den ideologiske motståndaren Myrdal. Kritiken bottnade i att det var olämpligt att statliga myndigheter ägnade sig åt att hänga ut och förlöjliga privatpersoner. Forum för levande historia blev senare anmäld till Justitieombudsmannen, som efter sin kritik lade ner utställningen (SvD, 8/9 2009; www.jo.se, 18/5 2011).¹

Exemplet ovan väcker frågor om det är lämpligt att statliga myndigheter bedriver opinionsbildning, även om syftet är att upplysa i vad som anses vara viktiga samhällsfrågor? Är denna typ av verksamhet rent av demokratiskt olämplig?

Denna problematik utgör temat för uppsatsen och två frågeställningar sätts under den akademiska luppen:

1. På vilka olika sätt förekommer dagens statliga opinionsbildning?
2. Är statliga myndigheters opinionsbildning ett demokratiproblem?

De två frågeställningarna kommer var och en att besvaras längre fram i analysen. Den första frågan har främst i syfte att illustrerar fenomenets potentiella bredd medan den andra utgör den principiellt viktigaste frågan för uppsatsen och besvaras genom två idealtyper om den demokratiska förvaltningen.

¹ Forum för levande historia reviderade utställningen efter JO:s kritik och öppnade återigen upp den i början av 2011 (www.levandehistoria.se, 18/5 2011). Den kritiserade reklamfilmen för Mao-glasögonen finns tillgänglig på www.youtube.com, 18/5 2011).

1.1 Ämnets relevans

Det finns både belägg för uppsatsens inom- och utomvetenskapliga relevans. Vad gäller det första är ämnet statlig opinionsbildning inget stort forskningsämne, även om det finns tendenser som visar på en brytning. Det rör sig bland annat om en rad rapporter från den liberala tankesmedjan Timbro om den senaste tidens statliga opinionsbildning. Dels har även akademien börjat visa större intresse, både Bo Rothstein och Tommy Möller har skrivit uppsatser om fenomenet. I skrivande stund pågår även ett forskningsprojekt i Göteborg som har i syfte att undersöka hur opinionsbildningen har förändrats över tid (www.hv.se). Men forskningen handlar främst om opinionsbildningens kvantitativa förändring eller, som i Rothstein och Möllers fall, om skarp kritik av företeelsen som ett demokratiproblem. Det är här min uppsatsvinkel kan bidra till fältet. Genom att använda mig av två idealtyper av demokratisk förvaltning, försöker jag problematisera den statliga opinionsbildningen och inte utgå från att se den som något svart eller vitt, vilket till exempel Rothstein uppenbarligen försöker framställa det som.

Vad gäller den utomvetenskapliga relevansen lutar jag mig mot Lennart Lundquists generella påstående att man strängt taget inte kan förstå något väsentligt om politik i välfärdsstaten utan att beakta förvaltningen. Han motiverar påståendet med tre punkter: 1) förvaltningens makt präglar på många sätt politiken, 2) förvaltningens placering i den politiska processens slutskede är betydelsefull för vad som blir resultatet för politikens åsikter och 3) förvaltningens inverkan på den enskildes integritet kan präglade en individ i grunden (1994, s. 21). För uppsatsen är kanske framförallt den första punkten som är av störst relevans.

1.2 Avgränsningar och material

Det finns olika avgränsningsval som uppsatsen har gjort på grund av sitt begränsade omfång och som läsaren bör vara informerad om. Vad gäller den första frågeställningen, om på vilka olika former som den statliga opinionsbildningen yttrar sig på, är jag inte intresserad av att göra några kvantitativa mätningar av detta eller hur fenomenet har förändrats över tid. Istället handlar det om att göra en illustration för läsaren hur fenomenet kan yttra sig på olika sätt. Jag fokuserar främst på den statliga opinionsbildning så som den har yttrat sig de senaste tio åren med störst fokus på 2000-talets andra hälft. Detta görs för att förtydliga ämnets aktualitet.

I sammanhanget kan det också vara lägligt att kort påpeka vad jag menar när jag avgränsar mig till statliga myndigheter. Först ska det poängteras att det inte finns någon entydig definition av vad som utgör en central myndighet (Rothstein, 2005, ss. 194-195). Men för uppsatsen handlar det om ickeregionala myndigheter

vars verksamhet kan styras av regeringen. Vad uppsatsen definierar som opinionsbildning för jag ett längre resonemang om i teorikapitlet längre fram.

Materialet som visar exempel på den statliga opinionsbildningen kommer dels att hämtas från debattartiklar från *Dagens nyheter* och *Svenska dagbladet*, Sverige två största dagstidningar, och dels från exempel i relevant sekundärlitteratur. Det är detta material som sedan kommer att användas till mina två analyser. Debattartiklarna utgör uppsatsens så kallade unika källmaterial och några ord kan sägas om dessa. Bland annat är det tacksamt att använda sig av denna typ av material till skillnad från exempelvis upplysningskampanjer, som kan vara både stora och svåröverskådliga. Debattartiklar är tydligt avgränsade i omfång med en undetecknad avsändare. Det är dessutom behändigt att utläsa åsikter och retorik från textmaterialet.

I uppsatsen hänvisas återkommande till 2006 års förvaltningskommitté, *SOU 2007:107 Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter*. Kommittén hade bland annat i uppdrag att klargöra vad som bör vara statliga myndigheters uppgifter samt skapa förutsättningar för regeringen att styra den statliga verksamheten. Som anledning till kommitténs uppdrag nämns bland annat Demokratiutredningen (SOU 2000:1) som talar oroande om den ökade statliga opinionsbildningen (SOU 2007:107, ss. 141, 144). Men SOU 2007:107 bör också ses som ett direkt uttryck för det borgliga blockets framgång i Riksdagsvalet 2006. Det hade innan valet blossat upp en kritik från främst liberalt håll mot den statliga opinionsbildningen, som då bland annat kopplades till Socialdemokraternas långa maktinnehav (mer om detta i 4.1.3). Det är viktigt att komma ihåg att offentliga utredningar och annat material besällt av den beslutande makten (i uppsatsens nämns t.ex. även en rapport från Statskontoret) bör betraktas som politiska policys och därför bör man vara uppmärksam på de syften och motiv som dessa omgärdas av. Annars riskerar forskaren att obemärkt analysera policys utifrån policyaktörernas egna analysinstrument.

1.3 Disposition

Efter detta inledande kapitel kommer mina metoder att presenteras. Det rör sig dels om en diskussion om mina val av olika myndigheter som bedriver opinionsbildning, dels en diskussion om den andra analysens metodanvändning av idealtyper.

Därpå följer teorikapitlet vilket inleder med att reda ut begreppet opinionsbildning och diskuterar skillnader med besläktade begrepp som propaganda och information. De övriga underrubrikerna rör den principiella frågan vad staten bör göra. Jag börjar högt uppe på abstraktionsstegen och diskuterar sådant som neutralitet och perfektionen. Sedan rör jag mig neråt och berör olika statssyner, för att tillsist smalna av tratten med en diskussion om vad byråkratin bör göra. Det är här som mina två idealtyper tar form. Efter teorikapitlet följer ett självständigt kapitel som redogör för den svenska förvaltningens karaktär med fokus på dualismen.

I bakgrundsdelen beskriver jag utvecklingen av den statliga informationspolitiken och av dagens statliga opinionsbildning, dess potentiella förklaringar och kritiken som går bortom demokratidiskussionen.

Den första analysen ska visa att olika myndigheter bedriver opinionsbildning och att denna verksamhet sker på olika sätt och riktar sig till olika grupper.

Frågan om den statliga opinionsbildningen kan ses som ett demokratiproblem eller inte står överst på agendan i den andra analysen. Till hjälp har analysen de två idealtyperna från teorikapitlet som används för att besvara frågan från varsitt håll, varpå en problematiserande diskussion följer. Sist förs analysens resultat och slutsats fram.

2 Metod

Här presenteras uppsatsens metodologiska utgångspunkter, ett kapitel för vardera frågeställning i den ordningen de gavs i inledningen.

2.1 Urvalet av opinionsbildande myndigheter

I min första analys vill jag visa att det finns en bredd av olika myndigheter som bedriver den typ av opinionsbildning som utgör det eventuella problemet i uppsatsen (mer om detta i teoridelen). För att illustrera detta har jag tagit fram olika kategorier för att skilja myndigheterna åt. Bortsett från myndighetens politiska ämnesområde lyfter jag även fram olika myndigheter i termer av storlek (både budget och anställda), ny och gammal samt informativa eller operativa uppgifter.

Utöver olika myndigheter väljer jag att visa på opinionsbildningens olika former. Det ges exempel på olika medier och olika strategier som opinionsbildningen drivs på. På så sätt skapas ytterligare en dimension till fenomenets bredd. Som exempel använder jag mig både av egna exempel på opinionsbildningen samt vad andra tidigare har visat. Jag kommer även visa att opinionsbildningen riktar sig till olika grupper som Riksdag/regering, andra statliga organ, intresseorganisationer och den breda allmänheten.

Som jag har påpekat tidigare utgörs uppsatsens syfte inte att visa hur kvantitativt omfattande den statliga opinionsbildningen är, hur den har förändrats eller vilken typ av myndighet och form av opinionsbildning som är mest förekommande. Jag vill dock i all korthet belysa att fenomenet inte bara förekommer i en viss typ av myndighet eller på ett visst sätt, utan att det finns en bredd i hur detta kommer till uttryck. Men några kritiska synpunkter kan dock lyftas angående detta. Mitt val att enbart lyfta fram enstaka exempel för att illustrera hur olik den statliga opinionsbildningen kan vara, säger bara i begränsade former hur representativ bredden egentligen är. Det kan givetvis förhålla sig så att opinionsbildningen är mer representativ inom vissa myndigheter, samtidigt som uppsatsen riskerar att likställa myndighetstyper där det förekommer mycket respektive lite opinionsbildning. Men som illustration för fenomenet anser jag det räcka. Uppsatsens huvudsyfte är ju trots allt att främst diskutera den statliga opinionsbildningen ur ett demokratiskt perspektiv.

2.2 Idealtyper

Idealtyper kan förstås som extrembilder av ett visst fenomen där man väljer att förtydliga vissa av dess egenskaper. Det gäller helt enkelt att renodla fram en förenklad modell för att sedan avgöra om olika fenomen tillhör modellen eller inte. Genom att samla på sig idéer som är relevanta för respektive idealtyp är tanken att man ska skapa en slags typologi som kan säga något om det som är placerat under analysens lupp. Denna metod hjälper till att strukturera upp och skapa en ordning i det material som ska undersökas. Det underlättar också arbetet att hitta mönster för att göra systematiska jämförelser (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson, & Wängnerud, 2004, ss. 154-155; Bergström & Boréus, 2005, ss. 160, 171)

Men det är viktigt att komma ihåg att idealtyperna inte ska ses som en empirisk beskrivning utan mer betraktas som abstrakta analysverktyg. Istället är det empirin som används för att skapa en jämförande kontrast till idealtyperna. Det är också därför viktigt att idealtyperna formuleras tydligt och inte innehåller för många egenskaper. Annars försvagas just möjligheten att göra skarpa analyser av det empiriska materialet (Teorell & Svensson, 2007, ss. 42-43).

Som nämnts har idealtypen fördelen att göra undersökningen tydlig och strukturerad. Men detta förutsätter också att klassifikationssystemet inte blir för oklart och för generellt. Misslyckas man med detta riskerar analysmodellen snarare bli ett resultat än just ett analysverktyg. Om man ska skapa två idealtyper, till exempel en som symboliserar ett demokratiskt respektive ett ickedemokratiskt statskick, och bara väljer att ha med regelbundna val som karaktäristika kan väldigt många stater klassas som demokratier som normalt inte skulle göra det. Dessa idealtyper lider en uppenbar brist på tydliga och tillräckliga definitionsegenskaper.

En annan uppenbar fara är att forskaren frestas av att påtvinga och hårdvinkla det empiriska materialet på lämplig idealtyp för att få fram ett önskvärt resultat. För att få en god intersubjektivitet krävs därför att idealtyperna inte är för breda till innehållet (Bergström & Boréus, 2005, ss. 171-172, 174).

I min uppsats ställer jag mig bakom Rune Premfors påstående att man främst bör tala om normativa och konstruktiva idealtyper och inte empiriska som Max Weber gör (Premfors, 2000, s. 23). Mina idealtyper hämtas från den normativa kategorin, vilken i sammanhanget kan ses som ironiskt då den ena idealtypen hämtar mycket inspiration från just Weber.

3 Begrepp och teori

De första underkapitlen reder ut begreppet opinionsbildning, dels i förhållande till närbesläktade begrepp och dels vilken typ av opinionsbildning som utgör huvudfokus för uppsatsen.

De sista kapitlen ägnas åt att diskutera om olika perspektiv på vad staten bör göra. Resonemanget rör sig uppifrån och ner på abstraktionsstegen och avslutar med att mejsla fram två idealtyper för hur den demokratiska statsförvaltningen bör fungera.

3.1 Kärt barn har många namn – begreppen propaganda och opinionsbildning

Opinionsbildning är inte bara svårdefinierat, det är även problematiskt eftersom det lätt glider över i likartade och svårdefinierade begrepp. Propaganda är ett sådant associationsbegrepp, som sen länge har framkallat stereotypa föreställningar om lögn, disinformation och kalkylerande förförelser (MacDonald, 1989, s. 23). Det är därför viktigt att föra ett kort resonemang kring några av dessa begrepp. Jag avslutar med att diskutera likheten mellan opinionsbildning och propaganda.

Det finns olika former och grader av propaganda, men den typ som kanske har mest relevans för uppsatsen är vad Stanley B. Cunningham benämner som byråkratisk propaganda (min översättning). Medan den så kallade traditionella propagandan ofta karaktäriseras av massiva orkestrerade informationspaket, riktar sig den byråkratiska propagandan till mer specifika grupper som man har intresse av att påverka. Syftet kan vara att stärka den egna organisationens legitimitet där man genom bland annat formella dokument och framföranden stärker bilden av organisationens positiva sidor (Cunningham, 2002, ss. 24-25; Jowett & O'Donnell, 1999, s. 3).

Vad är då skillnaden mellan propaganda och information? Garth S. Jowett och Victoria O'Donnells menar att en informatör har i syfte att förmedla ömsesidig förståelse för viss fakta utan att driva en ideologisk agenda (1999, ss. 26-27).

Många associerar propaganda med den Stora lögnen, nazismen och hjärntvätt. Poststrukturalisterna ser istället propaganda (och ideologi) som ett naturligt inslag i förhandlingsprocessen mellan grupper som försöker dominera maktarenan. Vissa går så långt och hävdar att all kommunikation är propaganda (Cunningham, 2002, ss. 13-14). Detta gör knappast begreppet propaganda tydligare. Personligen väljer jag att dra en skiljelinje mellan propaganda och information, även om jag är medveten om gränsdragningens tolkningsproblematik. Som skiljelinje mellan de båda lyfter jag, precis som Jowett och O'Donnells fram *syftet bakom* informationsverksamheten. Det är givetvis viktigt att var medveten om

propagandans natur för att få grepp om hur samhället fungerar och för att kunna analysera den. Men anammad som en slags propagandism, som dogm, blir verkligheten totalt obegriplig (jmf. Andersson i DN, 12/2 2011).

Hur ser då relationen mellan propaganda och opinionsbildning ut? Vi gör en jämförelse för att illustrera svårigheten att särskilja begreppen åt. I *Nationalencyklopedin* benämns opinionsbildning som

”[p]rocesser genom vilka opinion uppstår, vidmakthålls och förändras.” (www.ne.se, 29/4 2011.)

I samma uppslagsverk är propaganda

”[m]er eller mindre systematiskt bedriven verksamhet som syftar till att med hjälp av språk, bilder eller andra symboler påverka människors åsikter, värderingar eller handlingar i en bestämd riktning.” (www.ne.se, 29/4 2011.)

Det är svårt att se några principiella skillnader mer än att beskrivningen av propaganda är mer detaljerad och använder ord som ”systematiskt”, ”påverka”, ”bestämd riktning”. Opinionsbildning framstår här som mer neutralt men hindrar knappast att det skulle kunna falla inom ramen för NE:s propagandadefinition. När vi ser till den definition som *SOU 2007:107* använder om opinionsbildning blir likheterna mer tydliga:

”extern informationsaktivitet riktad mot allmänheten i syfte att aktivt påverka dess kunskaper, attityder eller beteenden i en avsedd riktning.” (s. 45.)

Om man nödvändigtvis vill försöka göra en skillnad på opinionsbildning och propaganda är kanske lösningen att se till Jowett och O'Donnells definition av propaganda:

”Propaganda is the deliberate, systematic attempt to shape perceptions, *manipulate* cognitions, and direct behavior to achieve a response that furthers the desired intent of the propagandist.” (1999, s. 6, min kursivering.)

Det skulle alltså vara inslaget av medveten manipulation som är skillnaden. Men personligen ser jag knappast det som ett vattentätt skott mellan begreppen. För vad definierar egentligen manipulation? Undanhållande av fakta är ett rimligt antagande. Men även här stöter vi förr eller senare på problem eftersom alla väljer, mer eller mindre aktivt, vilken information som lyftas fram och vilken som ska utelutas.

Propaganda och opinionsbildning går helt enkelt gärna hand i hand och jag ser inga problem med att sätta likhetstecken mellan de båda. Hädanefter kommer jag dock främst att tala om opinionsbildning i relation till statliga myndigheters informationsverksamhet. Det är detta begrepp som litteraturen om statlig opinionsbildning använder före propaganda.

Begreppsproblematiken har även gjort att olika myndigheter benämner sin informationsverksamhet olika, till exempel används substitutsbegrepp som ”attitydpåverkan” och ”kunskapspridande” (ss. 48, 62).

3.1.1 Vilken typ av opinionsbildning utgör problemet för undersökningen?

Med detta sagt går vi tillbaka till vad *SOU 2007:107* definierade som opinionsbildande myndigheter:

”extern informationsaktivitet riktad mot allmänheten i syfte att aktivt påverka dess kunskaper, attityder eller beteenden i en avsedd riktning.”

Definitionen är rymlig, vilket minimerar risken att bara fånga upp specifikt uttalade ställningstaganden i debattartiklar och annonskampanjer med mera. Istället förmår den att belysa undervegetationen av forskning, analys, konferenser, opinionsundersökningar med mera (jmf. Erixon & Franke, 2005, s. 5).

Men i en rapport från Timbro kritiserar dock Svend Dahl definitionen för att vara för bred. Det görs till exempel ingen skillnad på vad som anses vara klassisk myndighetsinformation och ideologisk argumentation som förknippas med politiker och intresseorganisationer (2010, ss. 23-24). All information brukar traditionellt inte karaktäriseras som opinionsbildning, till exempel instruktioner för hur deklARATIONEN ska fyllas i. Hanna Kjellgren menar att vad vi karaktäriserar som opinionsbildning och ”vanlig” information grundar sig i hur vi ser på förhållandet mellan medborgarna och staten (2002, s. 10). Detta är givetvis något som också förändras över tid och det gäller även informationsformen. Till exempel konstaterade Kommittén för social upplysning (1945-1949) i sitt propositionsförslag att filmmediet både var ett önskvärt och objektiva informationsmedel medan *SOU 2007:107* att alls såg filmen som en önskvärd informationskanal (i Kjellgren, 2002, ss. 251-252; *SOU 2007:107*, ss. 77-78).

Vi kan med andra ord konstatera att opinionsbildning kan vara väldigt mycket, beroende på definitionen. Men för att kunna undersöka när statlig opinionsbildning är ett eventuellt problem väljer jag att göra en tydligare specifikation. När *SOU 2007:107* kartlägger debattartiklar skrivna av statliga myndigheter kategoriseras de bland annat efter graden av argumentationsstyrka. Kommittén skiljer på 1) sakupplysning, 2) argumentation i en fråga, underbyggd av någon form av faktaunderlag och 3) *plådering i en principiell fråga med driven retorik* (2007, ss. 55-56).

Det är främst den sista kategorin som jag kommer att ta med mig i analysen, men även i viss mån den andra kategorin. Dels för att visa hur opinionsbildningen yttrar sig och dels för att diskutera fenomenets potentiella demokratiproblem. Jag riktar däremot inget intresse åt huruvida opinionsbildningen tar ställning för eller emot den driva politiken. Definitionen kräver givetvis ett medvetet tolkningsarbete, men så länge min metod är öppen för en intersubjektiv granskning ser jag inte detta som något problem.

Precis som demokratiutredningen från 2000 skiljer jag på opinionsbildning och lobbying. Medan den senare rikar sig *direkt* till beslutsfattaren är den tidigare av mer allmän karaktär (*SOU 2000:1*, s. 91).

3.2 Vad bör staten göra? – olika perspektiv på statens roll i förhållande till medborgaren

Ytterst berör uppsatsen principiella frågor om vad staten bör göra. Här följer därför ett resonemang kring hur statens roll i samhället kan förstås. Vi börjar på en abstrakt nivå och reder ut begrepp som autonomi och neutralitet. Därefter rör vi oss neråt på abstraktionsstegen och ser hur det första resonemanget kan appliceras på olika statstyper.

3.2.1 Principer för autonomi, perfektionism, neutralitet och kommunitarism

Föreställningen om en individuell autonomi vilar på liberala idéer och går emot tankarna om att det finns speciella dygder som människor bör sträva efter. Samtidigt skiljer litteraturen på två former av autonomi: den privata och den offentliga. Den förra berör bland annat möjligheten att vara med och påverka hur staten ska utformas, den senare handlar om privata livsstilsval (Kjellgren, 2002, ss. 25-26). Autonomiprincipen säger att medborgarna ska få fullfölja de livsprojekt de själva önskar. Eftersom medborgarna betraktas som jämbördiga bör staten inte fördela resurser ojämnt. Istället är det statens sak att se till individens rättigheter inte kränks av kollektivets (Rothstein, 2002, ss. 39-40, 43). Autonomiprincipen är en motsättning till både utilitarism och perfektionism. Den senare menar att staten inte alls behöver vara neutral utan kan fullt legitimt fostra medborgare efter vissa värden. Dessa värden bestäms antingen genom kollektiva beslutsformer eller genom att vissa värden helt enkelt anses vara mer värda än andra (Kjellgren, 2002, ss. 30-31).

Detta leder oss vidare in på diskussionen om statens neutralitet. Neutraliteten brukar grovt delas in i två kategorier: den begränsade och den allsidiga. I den första ska staten inte lägga sig i medborgarnas val av livsprojekt eller försöka öka sannolikheten för att dessa projekt ska uppfyllas (Kjellgren, 2002, ss. 29-30). Joseph Raz menar dock att staten inte bör betraktas som neutral om den vägrar att lägga sig i människors val. Snarare bör staten då betraktas som passiv (Raz, 1986, s. 114). För den allsidiga neutraliteten bör staten hjälpa medborgarna att förverkliga sina livsprojekt, men däremot inte förespråka vilka livsprojekt som är att föredra. Resonemanget kan spåras även spåras till John Rawls teorier om rättvisa och vad Joseph Raz beskriver som ”political welfarism” (Rothstein, 2002, s. 60; Raz, 1986, s. 136).

Som motsats till den neutrala staten skulle den kommunitära principen kunna lyftas fram. Principen säger att staten bör stå för vissa kollektiva principer och inte vara neutral. I det kommunitära sättet att tänka finns det med andra ord vissa sätt att leva som är bättre än andra. Detta kan till exempel yttra sig i skolplaner där vissa idéer ska inplanteras i barnens medvetande. Den kommunitära principen kan

givetvis ordnas på demokratisk basis efter majoritetsbeslut (Rothstein, 2002, ss 44).

3.2.2 Olika statssyner – rättsstat, medborgarstat och expertstat

De principer som jag har skissat på ovan kan förstås som olika statssyner. Jag gör inga alls anspråk på att föra ett uttömmande resonemang kring olika statsmodeller när jag begränsar mig till rättsstaten, medborgarstaten och expertstaten. Exempelen är mer tänkta som en kort illustration för att konkretisera den föregående texten.

I rättsstaten ska staten bara gripa in när medborgares livsprojekt hindrar andra från att uppfylla sina. Detta hänger givetvis samman med den begränsade neutraliteten och vilar på idén om den privata autonomi. Medborgarnas enda skyldigheter är således att respektera varandras rättigheter.

Medborgarstaten har däremot inget behov av att vara neutral. Istället legitimerar en kollektiv och deliberativ beslutsprocess statens verksamhet. Men utgångspunkten är dock att medborgarna själva är bäst lämpade att fatta beslut om sina livsprojekt. Dock är det här främst den offentliga och inte den privata autonomi som mäter självbestämmandet. Detta ger också att det är de politiska rättigheterna som står i centrum och det viktigaste är att garantera förutsättningar för ett demokratiskt beslutsfattande. Både den allsidigt neutrala - och den kommittära principen kan fungera som exempel på medborgarstaten.

Den tredje statsmodellen är expertstaten som i många former kan beskrivas som ickedemokratisk, men kan åberopas för att gynna demokratiska värden. I denna version bör staten gynna den version av det goda livet som leder till att vissa bestämda dygder efterlevs. Expertstaten stämmer väl överens med de perfektionistiska idéerna (Kjellgren, 2002, ss. 31-33). Roger Blomgren talar om mjuk och och hård perfektionism. Det förra kan syfta till att ge mer resurser till vissa politikområden som anses mer värdefulla, på så sätt tvingas inte medborgarna att ta del av det goda. Detta till skillnad från den hårda perfektionismen som just vill tvinga medborgare att ta del av till exempel viss information (1998, s. 16).

3.3 Vad bör byråkratin göra? – Två idealtyper

I detta kapitel tar vi ett sista steg ner på abstraktionsstegen. Här presenteras de två idealtyper för hur den demokratiska statsförvaltningen bör fungera. Modellerna kommer sedan att användas när jag i den andra analysen diskuterar opinionsbildande myndigheter ur ett demokratiperspektiv.

Idealtyperna har främst hämtat inspiration från Max Weber respektive Lennart Lundquist. Jag väljer att kalla modellerna för *den restriktiva förvaltningsmodellen* respektive *den tillåtande förvaltningsmodellen*.

3.3.1 Den restriktiva förvaltningsmodellen

Max Weber såg byråkratiseringen av samhället som en nödvändighet för att möta dess allt komplexare struktur med kapitalism, rationaliseringar, nya kommunikationsformer med mera. Han renodlade ett perspektiv där förvaltningen skulle fungera som en maskin: en regeltyngd hierarkisk form där tjänstemännen hade specialiserade expertkunskaper för att sköta respektive uppgift. Modellen bygger på en särkoppling mellan politik och byråkrati där byråkratin är tänkt som ett effektivt verktyg för de styrande politikerna att hålla samman samhället med, som präglas av starka intressekonflikter (Weber, 1994, s. 141; Premfors, 2000, ss. 69-70). Det finns med andra ord en klar distans mellan byråkratin och medborgarna, varav de senare mer eller mindre betraktas som undersåtar. Konflikterna i samhället löses genom maktutövning. Förvaltningens verksamhet regleras enbart inom ramen för lagen. Idealtypen kan även kopplas till vad jag tidigare beskrev som rättsstaten. Till idealtypen hör också att förvaltningen ska styras av precisa regelverk, vara förutseende och utföra sina uppgifter av en neutral och opartisk tjänstemannakår. Nackdelen med ett precist regelverk är såklart att förvaltningens flexibilitet begränsas. Samtidigt är det väldigt viktigt att komma ihåg att modellen förutsätter att byråkratin är folkligt legitim. I den restriktiva förvaltningsmodellen skapas denna legitimitet genom representativ demokrati. Förvaltningens verksamhet bestäms och legitimeras på så sätt av de folkvalda politikerna. (Weber, 1987, s. 77; Lundquist, 1991, ss. 23, 145-149; Rothstein, 2001, ss. 65, 68-69, 72).

Kritiken mot denna organisationsmodell framfördes av Weber själv, han oroade sig över en utveckling där tjänstemännen skulle börja utöva makt efter egna intressen och i realiteten blev folkets herrar och inte tjänare. Bo Rothstein talar i sin tur om ”demokratins svarta hål”, en situation där politikerna har svårt att utöva inflytande över förvaltningens verksamhet samtidigt som medborgarna har svårt att utkräva ansvar (Bergström, 2001, s. 177; Rothstein, 2001, s. 68).

3.3.2 Den tillåtande förvaltningsmodellen

Denna modell går i polemik mot den restriktiva och menar att det givetvis finns andra målsättningar för byråkratin än att bara följa lagen. Delvis för att kunna skapa en förvaltning som flexibelt kan hantera förändrade sociala, ekonomiska och tekniska förutsättningar (Lundquist, 1991, s. 147-148). Lundquist kritiserar arvet efter Weber för att ha fört den statsvetenskapliga forskningen från den klassiska normativa inriktningen till den rent empiriska (Lundquist, 2001, ss. 128-129). Det är kanske framförallt den normativa aspekten som karaktäriserar den tillåtande förvaltningsmodellen. Svante Nycander menar att det finns ett medborgarintresse att myndigheter inte bara försöker genomföra politiskt fattade beslut, utan även har förmågan att fatta egna (Nycander, 1999, s. 32). Även om förvaltningen lyder under regeringen är det nödvändigt att myndigheterna tillerkänns ett stort mått av självständighet. Lundquist hårddrar resonemnet och menar att när politikerna uppfattas som inkompetenta så måste ämbetsmännen

maximera sin autonomi, det vill säga i försvar för demokratin (Lundquist, 1998, 107). Demokratins processer kännetecknas av att man kan påverka varandra ömsesidigt, inte i en enda riktning. I den tillåtande modellen kan det därför vara legitimt för byråkratin att försöka få Riksdag/regering att ändra åsikt i en fråga. Jag citerar Nycander för att tydliggöra poängen: ”vi vill se tjänstemän som har egna perspektiv, som har förmåga att upptäcka problem på långt håll och som också ibland tar initiativ för att bilda opinion och informera allmänheten.” (1999, s. 33).

När Lundquist resonerar kring tjänstemännens moraliska ansvar för demokratin lyfter han fram två roller: en som demokratins tjänare i egenskap av ämbetsman och en som demokratins väktare i egenskap av både ämbetsman och medborgare. På så sätt blir det också möjligt att ibland avsäga sig lojalitet mot myndigheten, något som nästan är otänkbart i den restriktiva förvaltningsmodellen (Lundquist, 1998, ss. 70, 111-112).

Sammantaget legitimeras förvaltningens självständighet med sin normativa dimension och ömsesidighet med att det skapar en dynamisk demokrati, mer byggd på substansvärden än processvärden. I uppsatsen representeras den tillåtande förvaltningsmodellen av den representativa demokratin, men med en betoning på en ömsesidighet med övriga delar av samhället.

En av nackdelarna med den tillåtande modellen är givetvis det som den restriktiva försöker undvika, nämligen att byråkratin riskerar att drivas av mer godtycklighet än efter lag av demokratiska beslut. Det finns med andra ord en risk att demokratins svarta hål även uppstår här.

3.3.3 Idealtypernas uppställning

Nu när analysens två idealtyper är presenterade är det dags för en sammanfattad modell. Nedan har jag grovhuggit fram tre punkter med varsin polär egenskap. Den vänstra sidan representerar den restriktiva förvaltningsmodellen och den högra den tillåtande förvaltningsmodellen.

Hierarkisk styrning	Ömsesidig påverkan
Förutsägbarhet	Självständig dynamik
Neutralitet och objektivitet	Normativ dimension

”Demokratin kräver alltid byråkratin underkastelse” skriver Premfors, men hur stark denna underkastelse bör vara varierar beroende på vilken ståndpunkt i olika frågor man tar (2000, s. 66). Som läsaren säkert har noterat råder det inte natt och dag mellan de två idealtyperna. Båda två kan givetvis betraktas som demokratiska och fungerar inom ramarna för till exempel den svenska dualismen. Det går även att argumentera för att båda är rättsäkra och legitima, även om det kan råda olika uppfattningar om när gränser ska dras för god respektive dålig statsförvaltning. Att det inte är svart eller vitt mellan idealtyperna gör att det bli desto intressantare att föra min diskussion om opinionsbildande myndigheter ur ett demokratiperspektiv.

4 Den svenska statsförvaltningens karaktär med fokus på dualismen

Rune Premfors med flera ställer upp sex karaktäristika för den svenska förvaltningsmodellen: dualism, öppenhet, korporatism, storlek, bottentung och domstolsprägel (Premfors m.fl., 2003, ss. 49-40). Av dessa sex är den första, dualismen, av störst intresse för uppsatsen eftersom det väcker frågor om myndigheternas möjligheter att driva en självständig verksamhet. Detta kan i sin tur kopplas till uppsatsens tema om statliga myndigheters opinionsbildning.

Den tudelade förvaltningen är förhållandevis unik för Sverige. I sin korthet kan den sammanfattas med att alla de centrala förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen, men sorteras efter departementen. De formella besluten fattas av Riksdag/regering som sedan tolkas av berörda myndigheter utan att politikerna lägger sig i. (Bäck & Larsson, 2006, ss. 177, 194). I länder som till exempel Storbritannien råder istället minsiterstyre, men i Sverige är det förbjudet enligt lag (se Rf 11:7). I båda modellerna är statsförvaltningen en del av en demokratisk styrkedja. När politikernas beslut verkställs av tjänstemännen är det folkviljan som ska förverkligas. I Sverige kan denna styrkedja spåras ända till den första paragrafen i regeringformenn: ”All offentlig makt i Sverige utgår från folket” (Möller, 2006, s. 45; Rf 1:1). I praktiken är det dock omöjligt att avgöra när politiken slutar och förvaltningen tar vid. Tommy Möller betraktar snarare förvaltningen som politikens fortsättning, fast med andra förutsättningar. Då blir det mer förståeligt varför politiker försöker påverka förvaltningen (2006, ss. 44-46).

Effektivitet har blivit ett allt mer centralt mål inom förvaltningspolitiken. Det har gett konsekvenser som målstyrning, decentralisering och marknadsstyrning. Förvaltningen har med andra ord blivit mer flexibel som möjliggörs av rymliga ramlagar (Möller, 2006, s. 45). Den flexibla förvaltningen förklarar även varför det inte riktigt finns en fast myndighetsdefinition. Det är till exempel enkelt att skapa kortsiktiga myndigheter för specifika uppgifter efter rådande omständigheter. Nackdelarna är att myndighetsvegetationen blir svårare att kontrollera och överblicka. Dessutom riskerar det att begränsa insynen och styrningen av myndigheterna (Statskontoret, 2005:32, s. 14).

5 Statlig opinionsbildning i Sverige

I dessa bakgrundskapitel beskriver jag hur den statliga informations- och opinionspolitiken har utvecklats ur ett historiskt perspektiv fram till dagens opinionsbildande myndigheter. Det läggs fram allmänna förklarings teorier för fenomenet och den kritik, utöver det demokratiska perspektivet, som har framförts under senare år.

5.1 Statlig informationspolitik - ett historiskt perspektiv

Kenneth Abrahamsson menar att starten för den moderna samhällsinformationens renässans symboliseras av högertrafikomställningen 1967 (1983, s. 9). Senare, efter informationsutredningen tog regeringen beslut om att Nämnden för samhällsinformation (NSI) skulle bildas 1971. Nämnden hade främst i uppgift att koordinera offentliga organs informations satsningar (NSI, 1977, ss. 29-30).

I sin avhandling konstaterar Hanna Kjellgren att den svenska informationspolitiken under 1900-talet har karakteriserats av ev en "institutionaliserad ickeinstitutionalisering". Men det menar hon att Sverige, till skillnad från till exempel Storbritannien, aldrig fick ett centralt organiserat organ som sysslade med statlig information. Undantagen är Statens informationsstyrelse (SIS) som verkade under Andra världskriget som ett slags extremfall, samt NSI. Uppgiften anordnades istället efter den flexibla principen att enskilda myndigheter och departement själva efter behov skulle stå för informationsverksamheten (2002, ss. 6, 355).

5.2 Framväxten av dagens opinionsbildande myndigheter

I en uppsats från 2005 visar Bo Rothstein hur myndigheternas informationsflöde mellan 1970-1990-talet ändrades från en inåt- till en utåtlogik. Det vill säga från att myndigheter tog in information som de sedan byggde de statliga åtgärderna på, till att använda information för att påverka det specifika politikområdet. Under 1990-talet börjades det inrättas myndigheter som i huvudsak hade renodlade ideologiska uppgifter. Rothstein nämner bland annat Folkhälsoinstitutet,

Nationella sekretariatet för genusforskning och Glesbygdsverket (lades ner 2009) som exempel på sådana myndigheter (ss. 204, 207-209).

Det är svårt att mäta hur omfattande statliga myndigheters opinionsbildning är. Under senare halvan av 00-talet har bland annat två uppskattningar gjorts. En Timbrorapport undersökte cirka 70 myndigheter och kom fram till att summan för 2004 landade på två miljarder kronor. Siffran uppgavs vara lågt räknad men författarna var relativt generösa med vad de räknades som både idé- och opinionsbildning (Erixon & Franke, 2005, ss. 5-8). 2006 års förvaltningskommitté undersökte 50 myndigheter och fick fram siffran 900 miljoner för extern informationsverksamhet, varav 300 miljoner ansågs stå för en opinionsbildande del (SOU 2007:107, ss. 46-49). Detta illustrerar tydligt hur olika definitioner av begreppet opinionsbildning leder till olika tolkningar av verkligheten.

Det har lanserats olika förklaringsmodeller till denna utveckling. Tommy Möller kopplar dagens statliga opinionsbildning till partiväsandets kris. Utvecklingen att partierna har svårare att locka till sig medlemmar och att de allt mer har vuxit sig fast i staten har gjort att pariternas demokratiska kraft har minskat. Med det menas att partieras resurser att mobilisera folkstöd och opinion har försvagats. Istället har den offentliga maktutövningen allt mer blivit den centrala uppgiften för de politiska partierna, vilket i sin tur har lett till en avideologisering. Istället för bärare av idéer har partierna blivit statens administratörer. På så sätt har opinionsbildningen allt mer förskjutits från partierna till myndigheterna (Möller, 2006, s. 56).

En annan teori är att fenomenet hänger samman med samhällets och politikens medialisering. I takt med att allt fler försöker påverka samhället genom massmedier blir även staten tvungen att göra det. Statliga aktörer försöker allt mer nå ut med sina budskap på arenor med aktörer som spelar efter helt andra regler. I konkurrens om informationsutrymmet blir det allt mer frestande att anpassa sig till informationslogiken med enkla budskap, symbolpolitik och medial retorik. Detta är utgångspunkter som skiljer sig från den traditionella myndighetskoden (Kjellgren, 2002, s. 22-24; Castells, 1997, ss. 327, 331).

5.3 Inte bara ett demokratiproblem – annan kritik mot statlig opinionsbildning

Inför Riksdagsvalet 2006 blossade olika debatter upp om statlig opinionsbildning. Kritiken kom främst från det borgliga partiblocket, den borgliga pressen samt intresseorganisationer kopplat till näringslivet.

Dels rörde det sig om att skattebetalarnas pengar inte skulle spenderas på statlig opinionsbildning (t.ex. Malmer & Rankka, 2006, s. 4). De andra kritiken menade att socialdemokraternas långa maktinnehav hade färgat av sig på myndigheternas verksamhet. Den senare kritiken innefattade även ifrågsättandet av regeringens utnämningspolitik (t.ex. Folkpartiet, 2005, s. 6; Ohlsson, *Sydsvenskan* 6/2 2005).

6 Analys

Som det har nämnts tidigare kommer jag i den första analysdelen att besvara på frågan vilka olika sätt den statliga opinionsbildningen yttrar sig på. Det görs genom att dels lyfta fram olika myndigheter som bedriver opinionsbildning, dels visa att verksamheten sker i olika forum och riktas till olika grupper.

I den andra analysdelen diskuteras om statlig opinionsbildning är ett demokratiproblem eller inte. Som analysverktyg använder jag mina två idealtyper, den restriktiva - respektive den tillåtande förvaltningsmodellen. Genom att sätta exempel från opinionsbildningen i kontrast till respektive idealtyp diskuterar jag hur verksamheten kan förstås utifrån vardera förvaltningsmodell.

6.1 Olika former av statlig opinionsbildning

Först visar jag upp olika myndigheter som bedriver opinionsbildning, med exempel från främst debattartiklar. Senare ger jag exempel på opinionsbildning och vilka olika målgrupper som opinionsbildningen riktar sig till. Sist visar jag på olika former av opinionsbildning som myndigheterna använder sig av. Sammantaget syftar denna analysdel till att visa upp att det råder en bredd i den statliga opinionsbildande verksamheten. Konkreta textutdrag från opinionsbildningen citeras mer ingående i den andra analysdelen. Den statliga opinionsbildning som jag främst hämtar exempel från är den pläderande formen med driven retorik.

6.1.1 Olika myndigheter som bedriver opinionsbildning

Ett enkelt sätt att visa den statliga opinionsbildnings bredd är att se vilka olika departement som myndigheterna tillhör, det vill säga vilket politiskt område de verkar inom. Här finner vi bland annat Justitiedepartementet (t.ex. Brottsofffermyndigheten), Socialdepartementet (t.ex. Smittskyddsinstitutet), Kulturdepartementet (t.ex. Statens biografbyrå), Utbildningsdepartementet (t.ex. Rymdstyrelsen), Näringsdepartementet (t.ex. Energimyndigheten), Miljödepartementet (t.ex. Naturvårdsverket).

En annan viktig indikator för att visa på myndighetsbredden i opinionsbildningen är om myndigheten har en mer informativ eller mer operativ karaktär. I mitt undersökningsmaterial är det främst den första kategorin som lyser genom (t.ex. Kungl. biblioteket och Barnombudsmannen). Exempel på den senare kategorin är Statens biografbyrå och Läkemedelsverket.

Det går också att särskilja myndigheterna åt vad gäller storlek, oavsett om man väljer att mäta efter anställda eller budgetanslag. Här återfinns alltifrån små myndigheter som Barnombudsmannen (18 anställda, 17 miljoner kronor i anslag, Årsredovisning från 2009) och Brottsoffermyndigheten (64 anställda, 21 miljoner kronor i anslag, Årsredovisning från 2010) till större myndigheter som Energimyndigheten (241 anställda, 2193 miljoner kronor i anslag, Årsredovisning 2009) och Läkemedelsverket (628 anställda, 612 miljoner kronor i anslag, Årsredovisning 2010). En annan olikhetsobservation är myndigheternas ålder. Här finns allt från äldre (Kungl. biblioteket, 1661) och medelgamla (Naturvårdsverket, 1967) till nyare (Energimyndigheten, 1998).

6.1.2 Vart opinionsbildningen riktar sig

Jag kommer här att visa exempel på olika grupper som myndigheternas opinionsbildning riktar sig till. Mina egna exempel är främst hämtade från debattsidorna i *Dagens nyheter* och *Svenska dagbladet*, Sveriges två största dagstidningar.

Den opinionsbildning jag har studerat riktar sig ofta till Riksdag/regering för att försöka påverka rådande lagstiftning. Ett exempel är en debattartikel signerad av bland annat generaldirektörerna för Läkemedelsverket och Smittskyddsinstitutet. Artikeln driver argumentet att tuffare regler för djurförsök driver spetsforskning ur landet och att forskningsområdet är en motor för tillväxt (DN 17/9 2005). Till kategorin tillhör även när Rymdstyrelsen motiverar myndighetens verksamhetskostnader i en debattartikel där generaldirektören hävdar att ”resultaten kommer till nytta för alla människor i Sverige.” (SvD, 16/12 2006).

En annan del av opinionsbildningen riktar sig till andra statliga organ. Ett sådant exempel är när Barnombudsmannen och Brottsoffermyndigheten kritiserar rättsväsendets utredningar för att vara för dåliga på att ta barnens situation på allvar (DN 26/10 2007). I anslutning till detta tar Bo Rothstein upp ett annat talande exempel där det blossade upp en myndighetsdebatt. Det grundade sig i en bok som Folkhälsoinstitutet hade gett ut rörande parrelationer och som snabbt skapade en jämställdhetsdebatt där bland annat JämO och Nationella sekretariatet för genusforskning kritiserade boken hårt (Rothstein, 2005, ss. 213-214).

Sedan finns det myndigheter som riktar sin opinionsbildning mot intresseorganisationer. Ett exempel är Pensionsmyndigheten som i en debattartikel kritiserade arbetsmarknadsparterna för att de inte ställer högre krav på deras leverantörer för tjänstepensionen (SvD 4/1 2010).

Det finns förstås också opinionsbildningen som riktar sig mot den bredare allmänheten. Hit behöver inte bara debattartiklar räknas utan det kan ske på ett mer allmänt vis, som opinionsbildning från myndigheternas hemsidor. Energimyndigheten kan räknas som ett sådant exempel. Svend Dahl har tidigare skrivit om hur myndigheten försöker påverka svenska medborgare att ändra sina energivanor genom att välja tåg istället för flyg (Dahl, 2010, ss. 30-31).

6.1.3 Olika former av statlig opinionsbildning

Exemplen som jag har visat på ovan bygger främst på debattartiklar i dagspressen. Men detta är knappast det enda fönstret för den statliga opinionsbildningen. Jag kommer här att visa på andra sätt än debattartiklar som myndigheterna använder i detta syfte. Exemplen är främst hämtade från redan bearbetad litteratur.

Opinionsbildning kanske främst associeras med informationskampanjer. En sådan omtalad kampanj var Skatteverkets satsning mot skattefusk under 2002 som riktade sig mot ungdomar. Det producerades bland annat tv-reklam och gjordes kampanjsatsningar i anslutning till Hultsfredsfestivalen som hävdade att minskade skattemedel gav mindre välfärd och offentlig verksamhet med mera (Rankka, 2005, s. 12; Årsredovisning för kronofogdemyndigheterna, 2004, s. 17). En annan kampanj var den som en förvaltningskommitté drev angående EU-information. Verksamheten bestod bland annat av seminarier, skolverksamhet och teaterföreläsningar. Samtidigt som den egna verksamheten både beskrevs som opartisk och pluralistisk (Rothstein, 2005, ss. 211-212).

Ett lättillgängligt fönster för myndigheterna att driva opinionsbildning från är deras egna hemsidor. Jag har ovan nämnt hur Energimyndigheten försöker få medborgarna att ändra levnadsstil till förmån för vad man anser är bättre energival. Liknande exempel går även att hitta på Naturvårdsverkets hemsida där det också propageras för vikten av att medborgarna aktivt utnyttjar sina konsumtionsval vad gäller val av energi och mat i butikerna (www.naturvardsverket.se, 18/5 2011).

Möjligen mindre påtänkt är att den statliga opinionsbildning kan nå medborgarna via televisionen, och då inte bara genom *Anslagstavlan*. Tommy Möller tar upp ett sådant exempel och beskriver hur den förre jämställdhetsombudsmannen Claes Borgström satt med i debattprogram på tv inför fotbolls-vm och argumenterade för att Sverige borde bojkotta turneringen. Anledningen var den ökade prostitution som världsmästerskapet torde föra med sig (Möller, 2006, s. 42).

6.2 Statlig opinionsbildning - ett demokratiproblem?

”[...] tur att Leif Pagrotsky inte får lägga ut sitt eget Sommarprogram på sin hemsida. Behovet av en progressiv digitalpolitik är idag större än någonsin.”

- Pelle Snickars, Kungl. biblioteket (SvD, 3/8 2010).

Citatet ovan är ett klassiskt exempel på vad som faller inom kategorin opinionsbildning med plädering i en principiell fråga med driven retorik, definitionen som är mest intressant för den här delen av analysen.

Jag börjar med att utifrån den restriktiva förvaltningsmodellen diskutera hur opinionsbildning kan ses som ett problem. Detta resonemang ställs sedan i kontrast till den tillåtande förvaltningsmodellen. Sist följer en problematiserande diskussion.

För läsarens påminnelse sammanfattade jag idealtyperna med följande uppställning:

Den restriktiva	Den tillåtande
Hierarkisk styrning	Ömsesidig påverkan
Förutsägbarhet	Självständig dynamik
Neutralitet och objektivitet	Normativ dimension

6.2.1 Den restriktiva förvaltningsmodellen – statlig opinionsbildning som ett demokratiproblem

Min Weberinspirerade modell lägger stor vikt vid statsförvaltningens neutralitet och objektivitet i sin verksamhet. Detta kan även härledas direkt till regeringsformen och jag citerar:

”Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fyller offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä *saklighet och opartiskhet*.” (Rf 1:9, min kursivering.)

När staten bedriver opinionsbildning blir det, som Malmer och Rankka påpekar, oundvikligt att den får en politisk slagsida (2006, s. 7). Särskilt kontroversiellt blir det när opinionsbildningen rör politiskt känsliga frågor. Ett exempel är när generaldirektörerna från Socialstyrelsen, Smittskyddsinstitutet och Statens folkhälsoinstitut i en artikel från 2009 beskrev sprutbyte för narkomaner som en viktig folkhälsofråga: ”Sprutbyte är inte en narkotikapolitisk åtgärd utan en hälsopolitisk insats för en grupp utsatta människor. [...] Det handlar om allas rätt till jämlik hälsa och även drogmissbrukare har rätt till hälsovård.” (DN, 4/11 2009). Författarna likställer därmed sprutbyte som en fråga om hälsa, något som inte bör betraktas som okontroversiellt. Ett annat exempel, som nämnts tidigare, är när bland annat generaldirektörerna från Läkemedelsverket och Smittskyddsinstitutet förespråkar mildare regler för djurförsök och hävdar att forskningsområdet är en motor för bland annat tillväxt och arbetstillfällen (DN, 17/9 2005). I kölvattnet av Skatteverkets kampanj mot svartjobb kritiserade Tobias Krantz (fp) myndigheten för att leka politiker. Kampanjen drev delvis logiken att mindre skattepengar ger mindre välfärd, alltså en retorik med en politisk slagsida från vänster (SOU 2007:107, ss. 33-35). Tommy Möller beskriver förvaltningen som politikens fortsättning, men med andra spelregler (Möller, 2006, s. 46). Problemet uppstår givetvis när dessa spelregler, genom dualismens självständighet, mer börjar tolkas efter politikens regelbok. Tillspetsat riskerar dualismens gräns mellan förvaltning och partipolitik att suddas ut och allt blir politik. På så sätt politiseras statsförvaltningen och regeringsformens tilltänka saklighet och opartiskhet går förlorad. På så sätt förlorar förvaltningen sin demokratiska roll som iscensättare av de politiska besluten till förmån för iscensättare av den politiska agendan. Denna oro väcktes redan i Demokratiutredningen från 2000:

”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 höjer en allvarlig missuppfattning av vari deras medborgaruppdrag består. Det urgröper tilltron till deras opartiskhet [...]” (SOU 2000:1, s. 132).

Förvaltningens roll som opartisk och objektiv är viktig för att upprätthålla politikernas legitimitet. När tjänstemännen i allt högre utsträckning börjar ta ställning och beslutar om medborgarnas välfärd samtidigt som politikerna har svårt att utöva direkt inflytande över verksamheten och medborgarna har svårt att utkräva ansvar; växer demokratins svarta hål (Rothstein, 2001, ss. 65, 68). Då rubbas inte bara opartiskheten utan även förutsägbarheten i förvaltningens verksamhet, eftersom den då allt mer styr sig själv och inte efter uppsatta regler som har beslutats av folkvalda politiker.

I sin artikel från 2005 pekar Rothstein på risken att den politiska konflikten allt mer kommer att utspela sig mellan olika myndighetschefer (s. 214). Detta visar sig även på ett indirekt vis. Demokratiutredningen visar till exempel hur Luftfartsverket och Sjöfartsverket är med i två olika konkurrerande lobbyorganisationer (SOU 2000:1, s. 95).

Den statliga opinionsbildningen riktar sig bland annat till Riksdag/regering för att få till en lagändring eller motivera den egna verksamhetens legitimitet. Det kan yttra sig på olika sätt. När Rymdstyrelsen i en debattartikel försöker legitimera kostnaderna för myndighetens verksamhet slår generaldirektören på den romantiserande trumman: ”Det ligger i människans natur att söka och utforska vad som finns bortom vår närmsta omgivning. Därför är det naturligt att Sverige är med och bidrar.” (SvD, 16/12). Forskningschefen Pelle Snickars på Kungl. biblioteket använder i sin tur en skarpt tillspetsad retorik när han driver opinion för att Riksdag/regering borde stifta en, enligt honom, mer progressiv digitaliseringspolitik. ”Ipredlagen har redan kriminaliserat en hel ungdomsgeneration, och mediebranschens lobbade för stärkts upphovsrätt, längre skyddstider och ’hårdare tag’ är lika oroande som någonsin.” Längre fram beskriver Snickars den nuvarande politiken med demoniserande ord som ”[d]en enda vägens nätpolitik.” (SvD, 28/9 2010). Dessa exempel visar hur myndigheterna försöker påverka rikspolitikerna. Det är också detta som kan ses som ett av de centrala problemen kring den statliga opinionsbildningen: den parlamentarisk-demokratiska kedjan riskerar att gå baklänges. Istället för att folket vill något, som politikerna beslutar om och som förvaltningen tillsist utför; riskerar en situation uppstå där förvaltningen vill något, som politikerna beslutar om och som folket rättar sig efter (jmf. Rothstein, 2005, s. 215-216). Detta går givetvis tvärtemot tanken att myndigheterna ska vara folkets tjänare och inte tvärtom. I slutändan hamnar den statliga opinionsbildningen stick i stäv med den första paragrafen i regeringsformen: ”All offentlig makt i Sverige utgår från folket.” (Rf 1:1). Hela den förvaltningspolitiska hierarkin vänds med andra ord upp och ner. I sin uppsats ställer Rothstein den tillspetsade frågan: ”Varför behövs då de politiska partierna?” (2005, s. 217). När de traditionella relationerna mellan

politiker-myndigheter vrids om skapar det en oklar förutsägbarhet som delvis grundar sig i ett grumligt ansvarsutkrävande. Om myndigheten upplever sig ha mandat att driva egen opinion för att påverka politikerna, vem tar då ansvar för deras åsikter? Det är ju det som är tanken med politiker som driver opinion, de är valda av folket. Så är inte fallet med tjänstemännen. Tommy Möllers exempel om före detta JämO:s utspel om att bojkotta fotbolls-vm är talande. Claes Borgström hade inget stöd från varken regering eller opposition, ändå upprepades kravet. Man kan fråga sig hur Borgströms mandat för utspelet egentligen såg ut och hur han såg på sin egen roll i sammanhanget (2006, s. 42). Jag väljer att avsluta med ett kritiskt framförande av Tobias Krantz (fp) som är talande för hela problemet:

”[...] politikerna abdikerar från sina roller och säger att opinionsbildningen får andra ta hand om. Vi inrättar myndigheter och låter myndigheterna ägna sig åt opinionsbildning, men själva tar politikerna inte det ansvaret. Här har vi alltså ett stort demokratiproblem, dels att myndigheterna överskrider sina befogenheter, dels att politikerna inte tar sin uppgift på allvar.” (Citat i SOU 2007:107, s. 35).

6.2.2 Den tillåtande förvaltningsmodellen – statlig opinionsbildning inom demokratins ramar

Sverige har en tradition av självständig förvaltning i förhållande till den beslutande makten. Dualismen poäng är att skilja politiker och myndigheter åt. I Demokratiutredningen heter det att förvaltningen ska vårda pluralism, öppenhet och autonomi (SOU 2000:1, s. 132). Utifrån detta perspektiv är det rimligt att tjänstemännen tilldeles ett stort spelrum innanför myndighetens verksamhet. På så sätt blir det också skäligt att tillåta förvaltningen att uttala sig i olika ärenden som rör den enskilda myndigheten, detta även om förvaltningen lyder under regeringen. ”Förvaltningen måste ha integritet” poängterar en statlig utredning (SOU 1997:57, s. 22). I en debattartikel kritiserar två tjänstemän från Statens biografbyrå den egna verksamheten: ”För en uppmärksam allmänhet torde denna ordning på sikt tydliggöra hur slumpartat staten handskas med den inskränkning av demokratiska fri- och rättigheter som den statliga filmcensuren faktiskt innebär.” (DN, 17/8 2006). Här upplever troligen tjänstemännen problem med hur deras uppdrag ska tolkas och utföras och bestämmer sig för att ventliera sina synpunkter offentligt för att få gehör. Enligt ett delbetänkande av 2006 års förvaltningskommitté bör information betraktas som ett legalt styrmedel, som myndigheten förfogar över för att genomföra sitt uppdrag och som de själva får bestämma hur det ska användas (SOU 2007:107, s. 69). I den tillåtande förvaltningsmodellens krav på självständig dynamik är det rimligt att förvaltningen själv avgör när detta är nödvändigt. Detta kan även hänvisas till förvaltningslagen där ”[v]arje myndighet skall lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde.” (Förvaltningslagen, 1:4). Därför är det också rimligt att förstå pensionsmyndighetens debattinlägg som kritiserar arbetsmarknadens parter

för att sätta för otydliga krav på deras leverantörer av tjänstepension (SvD, 4/1 2010). Detta kan ses som en myndighet som utifrån sitt uppdrag (bland annat följa och analysera pensionssystemets utveckling och effekter) anser sig vara skyldiga att delge berörda parter sin åsikt i frågan.

Sett från denna idealtyp är förvaltningen en mer integrerad del av samhället än en steril och isolerad företeelse vars verksamhet enbart dikteras av order uppifrån. Här är det istället önskvärt att myndigheter deltar i det offentliga samtalet och bidrar med sina kunskaper och information. Dessutom krävs det faktiskt utbildade/upplysta medborgare för att demokratin ska fungera. Kenneth Abrahamsson skriver att den representativa demokratin bygger på aktiv dialog mellan medborgare och folkvalda och att det är viktigt att medborgarna blir informerade om beslut som fattas som rör deras liv (Abrahamsson, 1993, s. 20). Utifrån den tillåtande förvaltningsmodellen är det nödvändigt att även förvaltningen driver en dialog för att bidra till demokratins ömsesidighet. Att myndigheter sluter sig från omvärlden anses helt enkelt inte som ett önskvärt alternativ enligt denna modell. Detta kan röra sig om upplysningar, råd och uppmaningar. Ett klassiskt exempel på detta är hur myndigheter vänder sig till medborgare genom sina hemsidor. Naturvårdsverket använder till exempel sin hemsida till att uppmana allmänheten att minska den totala energiförbrukningen. Man kan även hitta uppmaningar att som konsument vara mer aktiv i sitt val av inköp av mat med mera (www.naturvardsvarket.se, 18/5 2011). Livsmedelsverket är en annan myndighet som genom sin hemsida upplyser och uppmanar befolkningen om till exempel hur mycket och vilken typ av fisk som bör konsumeras (www.slv.se, 18/5 2011). Precis som med självständighetskriteriet kan det ibland vara både önskvärt och legitimt att myndigheter försöker påverka, inte bara medborgarna utan även Riksdag/regering. Det ligger helt enkelt på förvaltningens ansvar att själva göra sådana bedömningar. Denna typ av självständighet skapar också, enligt den tillåtande förvaltningsmodellen, en önskvärd flexibilitet i verksamheten, en vädring av åsikter och en öppenhet inför olika alternativ.

Att den tillåtandemodellen i högre grad tolererar statlig opinionsbildning tillskillnad från den restriktiva, beror delvis på att den tidigare inte tror att en strikt idealistisk uppdelning mellan politik, förvaltning och medborgare är möjlig, eller ens önskvärd. Denna modell leder därför till att det blir demokratiskt önskvärt att myndigheterna lägger sig i när de upptäcker fel och brister i den berörda verksamheten. Detta oavsett om det sker genom kostråd till allmänheten eller uppmaningar till Riksdag/regering att ändra en lag som anses olämplig. Här kommer också idealtypens normativa del in. Det är här som Lennart Lundquist talar om förvaltningens olika uppgifter och tjänstemännens roll som både demokratins tjänare och demokratins väktare (Lundquist, 1998, s. 70). Utifrån detta kriterium finns det statlig opinionsbildning, av den typen som jag är intresserad av, som kan legitimeras på detta sätt. En sådan verksamhet bedrivs till exempel av Barnombudsmannen som i ett flertal debattartiklar genom åren drivit opinion för barnens rättigheter och intressen i samhället. Ofta handlar det om situationer när ombudsmannen upplever att rådande lagstiftning inte är tillräcklig eller att det görs för lite på områden som angår barns rättigheter. Ett exempel är en

debattartikel från 2007 där ombudsmannen går i polemik med den drivna skolpolitiken som man menar bygger "[...] på ett föråldrat synsätt på eleverna som passiva mottagare av kunskap [...] vi hoppas att regeringen menar allvar med att reformera skolan så att den blir en bättre plats för både elever och vuxna." (DN, 8/6 2007). Ett annat exempel är en debattartikel som kritiserar regeringens försörjningskrav vid anhöriginvandring som man menar riskerar att skilja barn från föräldrar (DN, 17/8 2008). Båda exemplen illustrerar situationer där myndigheten i fråga upplever att något är etiskt eller moraliskt fel med den drivna politiken och därför väljer att lufta sin kritik i den offentliga debatten. I den tillåtande förvaltningsmodellen är det i liknande situationer rimligt att bryta den hiarkiska lojaliteten för att yttra sig i sakfrågor där tjänstemännen anser att något har gått galet. I annat fall kan ju förvaltningen på sikt riskera att drabbas av etiska problem som i sin tur innebär att demokratin undergrävs.

6.3 Diskussion

Nu när de två synsätten på statlig opinionsbildning utifrån ett demokratiperspektiv har presenterats kanske läsaren suckar och undrar: finns det inget svar på frågan? Kan vi svara på om den typ opinionsbildning som uppsatsens behandlar är demokratiskt legitim eller ej? Genom att här föra en problematiserande diskussion kring analysen syftar detta avsnitt till att, om möjligt göra läsaren än mer frustrerad i jakt på ett bestämt ja eller nej.

I sin beskrivning av välfärdsstatens mörka ansiktshalva skriver Bo Rothstein bland annat följande: "Byråkratin lever sitt eget liv och möjligheten att styra verksamheten genom parlamentariska beslut är i realiteten mycket starkt begränsad." (Rothstein, 2002, s. 38). Som en variant på Max Webers rädsla för att byråkratin ska växa sig oberoende av politiken beskriver Rothstein fenomenet som demokratins svarta hål. Detta är en del av kritiken som vi känner igen från den restriktiva förvaltningsmodellen. Men detta är något som kan utvecklas utifrån båda idealtyperna och då kan den statliga opinionsbildningens funktion spåra ur oavsett vilken ståndpunkt man har i frågan. Hur denna opinionsbildning ska forma sig kan alltså ytterst ses som en fråga för hur de beslutande politikerna väljer att rama in dess villkor. Detta hänger ihop med Rune Premfors poäng att demokratin kräver byråkratins underkastelse (Premfors, 2000, s. 66). För de som ser de positiva möjligheterna med statlig opinionsbildning är detta givetvis en viktig, om än diffus poäng; verksamhetens demokratiska legitimitet beror på hur opinionsbildningen regleras i lag och vilket syfte den har. Givetvis finns det olika former av lagar som redan reglerar detta. Regeringsformen säger till exempel att myndigheter inte får informera på samma sätt som företag (Rf 1:9). Som den tillåtande förvaltningsmodellen visade finns det också etiska poänger med att tjänstemän går i polemik med den drivna politiken.

Vissa kanske rycker på axlarna och menar att även om det förekommer statlig opinionsbildning kan medborgarna eller andra målgrupper välja att ignorera den. Det handlar ju trots allt om en slags mjuk form av paternalism och inga ideal som

målgrupperna tvingas att efterleva. Men då lämnar man uppsatsens huvudfråga obesvarad: är denna typ av opinionsbildning demokratiskt legitim? Detta hänger också samman med en viktig särskiljning som går ut på att man måste skilja på den statliga opinionsbildningens sakfrågor och den statliga opinionsbildningen som princip. Många av de exempel som jag har nämnt i min analys driver sakfrågor som av många kan anses väldigt självklara och normativt önskvärda. Men det intressanta är inte sakfrågorna utan på vilka villkor som opinionsbildningen drivs på. Detta missförstånd kan illustreras av följande exempel. 2006 skrev fackförbundet SEKO en debattartikel där man kritiserade statliga myndigheter för att driva borglig propaganda, bland annat gällande åsikter om privatisering (DN, 27/2 2006). Några dagar senare svarade generaldirektören från Medlingsinstitutet på SEKO:s inlägg. Med rubriken ”Den borgliga propagandan är s-politik” signaleras att en väsentlig poäng har missats; det viktiga i kritiken bör inte ligga i vilken politisk slagsida som den statliga opinionsbildningen har, utan i opinionsbildningen som sådan (DN, 7/3 2006). Den här typen av kritik bottnar i oron att den parlamentarisk-demokratiska kedjan börjar gå baklänges.

Samtidigt måste det poängteras att om man betraktar förvaltningen som politikens förlängda arm kan man motivera att till exempel Arbetsmarknadsverket (vars uppgifter 2008 togs över av Arbetsförmedlingen) drev en agenda som liknade en socialdemokratisk politik (Möller, 2006, s. 52). Det kan i sammanhanget även nämnas att det står i Barnombudsmannens uppdragsbeskrivning att myndigheten ska bedriva opinion (www.barnombudsmannen.se, 18/5 2011). Men att politiker beslutar att statliga myndigheter ska driva opinion betyder inte att verksamheten automatiskt får en fulländad demokratisk legitimitet för det. För även om viss opinionsbildning som är aktuell för uppsatsen kan berättigas ur ett demokratiskt perspektiv är det tveksamt om den alltid sker på ett lämpligt sätt. Man kan fråga sig om det är rimligt att myndigheter ska skriva artiklar tillsammans med andra politiker när man angriper den drivna politiken. Så var det till exempel när Barnombudsmannen tillsammans med två politiker, en socialdemokrat och en kristedemokrat, kritiserade regeringens anhöriginvandringspolitik (DN, 17/8 2008). Även om man ser Barnombudsmannens opinionsbildande verksamhet som demokratiskt legitim genom den tillåtande förvaltningsmodellen, är det ytterst tveksamt om det är förenligt med risken att statliga myndigheter börjar förknippas med politiska partier.

I uppsatsen har det framkommit att det är den partipolitiskt kontroversiella opinionsbildningen som utgör det stora problemet. I *SOU 2007:107* menar utredarna att den okontroversiella opinionsbildningen inte utgör ett stort problem och nämner till exempel trafikinformation och energisparingsinformation som sådan verksamhet. Men de missar att beröra det riktigt problematiska i frågan, nämligen vad och vem som ska avgöra vad som är okontroversiell opinionsbildning. När utredningen nämner energisparingsinformation är det ett område som har kritiserats i litteraturen till uppsatsen (t.ex. Dahl, 2010, ss. 29-31). Problematiken kan också illustreras av en debattartikel av Greenpeace som kritiserar olika myndigheter för att ge olika kostråd. I sammanhanget tar artiklen

bland annat upp Livsmedelsverket och Jordbruksverket vad gäller deras konsumtionsråd av fisk (SvD, 27/10 2005). Om det råder olika uppfattningar i livsstilsfrågor och i sakfrågor inom ett politikområde, är det då rimligt att staten bör gå in och ge råd? Man ska i sammanhanget komma ihåg att samhället idag är betydligt mer heterogent och innehåller många idéer om det goda livet (Dahl, 2010, s. 16).

6.4 Resultat och slutsats

I uppsatsens första analysdel har jag visat hur statlig opinionsbildning, som är relevant för uppsatsen, på olika sätt yttrar sig i samhället.

Det är till exempel viktigt att lyfta fram att statlig opinionsbildning inte bara drivs på pressens debattsidor, utan förekommer i rad olika medier. Denna förståelse är nödvändig för att få kunskap om opinionsbildningens karaktär och bredd. Att bara räkna debattartiklar av myndigheter kan leda till att man missar viktiga dimensioner av fenomenet.

Men uppsatsens huvudsyfte har varit att undersöka om den statliga opinionsbildningen kan anses vara ett demokratiskt problem eller ej. Som framgår av analysens två idealtyper, den restriktiva - respektive den tillåtande förvaltningsmodellen, kan den opinionsbildningen både legitimeras och förkastas beroende på vilken modell man är anhängare av. Samtidigt visar jag i analysens diskussion hur detta kan problematiseras. Trots en till synens oklarhet i hur fenomenet kan anses vara ett demokratiproblem eller inte, drar jag följande slutsats:

Viss opinionsbildning som förkastas av den restriktiva modellen kan godkännas av den tillåtande. Men det finns opinionsbildning som även den senare modellen har svårt att legitimera utifrån sina demokratiska principer.

Främst handlar denna opinionsbildning om en kombination av statlig opinionsbildning som rör sig på partipolitiskt kluvna och känsliga frågor samtidigt som opinionsbildningens karaktär och retorik är hårt driven. Det är då som demokratiprinciperna på allvar kan börja anses vara hotade. Hit kan nämnas exempel som när tre generaldirektörer driver opinion om sprutbyte för narkomaner som en viktig hälsofråga och Pelle Snickars starkt tillspetsade retorik för en ny digitaliseringspolitik.

Sett från detta perspektiv är statlig opinionsbildning ett demokratiproblem. Men därefter handlar det ytterst om vilken idealtyp man håller kärast och vilken gränsdragning man gör, vilket alltid kan leda till en tolkningsdiskussion.

På ett övergripande plan ligger uppsatsens forskningsbidrag i problematiseringen av fenomenet statlig opinionsbildning. Jag har visat hur det både kan förstås som något demokratiskt negativt och positivt. Därmed nyanseras den bild som hittills främst har getts av forskningen, nämligen den negativa sidan av företeelsen. Men det ska återigen tilläggas att även om man ser opinionsbildningen från den tillåtande idealtypen så finns det även här en gräns där verksamheten går utanför demokratins ramar.

7 Litteraturförteckning

Tidningsmaterial:

Debattartiklar från *Dagens nyheter*:

17/9 2005, 27/2 2006, 7/3 2006, 17/8 2006, 8/6 2007, 26/10 2007, 17/8 2008, 4/11 2009.

Debattartiklar från *Svenska dagbladet*:

27/10 2005, 16/12 2006, 8/9 2009, 4/1 2010, 3/8 2010, 28/9 2010.

Övrigt tidningsmaterial:

Andersson, Lena i *Dagens nyheter*, 12/2 2011.

Ohlsson, Per T. i *Sydsvenskan*, 6/2 2005.

Offentligt tryck:

Lagar:

Regeringsformen.

Förvaltningslagen.

Offentliga utredningar:

SOU 1997:57 *I medborgarnas tjänst*. Stockholm: Regeringskansliet.

SOU 2000:1 *En uthållig demokrati*. Stockholm: Regeringskansliet.

SOU 2007:107 *Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter*. Stockholm: Regeringskansliet.

Nycander, S. (1999). "Är byråkratin demokratisk." i SOU 1999:40 *Demokratin i den offentliga sektorns förändring*. Stockholm: Regeringskansliet.

Årsredovisningar:

Barnombudsmannen 2009.

Årsredovisning för Brottsoffermyndigheten 2010.

Årsredovisning för Energimyndigheten 2009.

Årsredovisning för Läke medelsverket 2010.

Årsredovisning för Kronofogdemyndigheterna 2004.

Övrigt:

Statskontoret. (2005:32). *Statsförvaltningens utveckling 1990-2005*. Stockholm: Regeringskansliet.

Internet:

Justitieombudsmannen:

http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=106&MainMenuId=106&Language=sv&ObjectClass=DynamX_SFS_Decision&Id=5222 (18/5 2011).

Högskolan väst:

http://www.hv.se/extra/pod/?action=pod_show&id=715&module_instance=3 (18/5 2011).

Youtube:

<http://www.youtube.com/watch?v=ewIVvZt-Wg8> (18/5 2011).

Levande historia:

<http://www.levandehistoria.se/projekt/middagpolpot> (18/5 2011).

Nationalencyklopedin:

<http://www.ne.se/> ("propaganda" och "opinionsbildning") (29/4 2011).

Naturvårdsverket:

<http://www.naturvardsverket.se/sv/Start/Klimat/Konsumtion-och-klimat/Minska-utslappen/> (18/5 2011).

<http://www.naturvardsverket.se/sv/Start/Klimat/Konsumtion-och-klimat/Klimatanpassad-mat/> (18/5 2011).

Livsmedelsverket:

<http://www.slv.se/sv/grupp1/Mat-och-miljo/Fisk-och-skaldjur/> (18/5 2011).

Barnombudsmannen:

<http://www.barnombudsmannen.se/Adfinity.aspx?pageid=51> (18/5 2011).

Övrig litteratur:

Abarhamsson, Kenneth. (1983). *Den frusna samhällsdialogen: om medierna, myndigheterna och medborgarna*. Lund: Dialog.

Abrahamsson, Kenneth. (1993). *Medborgaren i samhällsdialogen - Om kunskapssyn, byråkrati och välfärd*. Publica: Stockholm.

Bergström, Göran., & Boréus, Kristina. (2005). "Idé- och ideologianalys" i Göran Bergström, & Kristina Boréus, *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur.

Bergström, Tomas. (2001). "En förvaltning i demokratins tjänst?" i Bo Rothstein, *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS.

Blomgren, Roger. (1998). *Staten och filmen - Svensk filmpolitik 1909-1993*. Hedemora: Gidlunds förlag.

Bäck, Henry & Larsson, Torbjörn. (2006). *Den svenska politiken: struktur, processer och resultat*. Malmö: Liber.

Castells, M. (1997). *Informationsåldern: ekonomi, samhälle och kultur (Band II: Identitets makt)*.

Cunningham, S. B. (2002). *The idea of propaganda - A reconstruction*. Westport: Praeger publishers.

Dahl, Svend. (2010). *Deklarationsinformation och resereklam: om myndigheters opinionsbildning*. Stockholm: Timbro.

- Erixon, Fredrik & Franke, Ulrik. (2005). *Den skattefinansierade idémarknaden: en surveyundersökning om myndigheters idé- och opinionsbildning*. Stockholm: Timbro.
- Esaiasson, Peter; Gilljam, Mikael; Oscarsson, Henrik & Wängnerud, Lena. (2004). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts juridik AB.
- Folkpartiet. (2005). *Vägen bort från enparti(s)taten: liberalt reformprogram för en självständig och effektiv statsförvaltning i medborgarnas tjänst*. Stockholm: Folkpartiet.
- Hirdman, Yvonne. (2000). *Att lägga livet till rätta*. Stockholm: Carlsson.
- Jowett, Carth S. & O'Donnell, Victoria. (1999). *Propaganda and persuasion*. London: Sage publication.
- Kjellgren, H. (2002). *Staten som informatör eller propagandist?: Om statssyners betydelse för svensk informationspolitik*. Uddevalla: Högskolan Trollhättan/Uddevalla.
- Lundquist, Lennart. (1998). *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart. (2001). "Etik och förvaltning" i Bo Rothstein, *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS.
- Lundquist, Lennart (1991). *Förvaltning och demokrati*. Stockholm: Nordstedts.
- Lundquist, Lennart. (1994). *Statsvetenskaplig förvaltningsanalys: problem, trender och program*. Lund: Studentlitteratur.
- Malmer, Maria & Rankka, Maria. (2006). *I monopolens tjänst: de statliga bolagens opinionsbildning*. Stockholm: Timbro.
- Möller, Tommy. (2006). "Politiseringen av statsförvaltningen" i Fredrik Segerfeldt & Maria Rankka, *Makt: om Sveriges demokratiska underskott*. Stockholm: Timbro.
- Nämnden för samhällsinformation. (1977). *Samhällsinformationens principiella problem: en diskussionspromemoria*. Stockholm: Liber.
- Premfors, Rune. (2000). *Den starka demokratin*. Stockholm: Atlas.
- Premfors, Rune; Ehn, Peter; Haldén, Eva & Sundström, Göran. (2003). *Demokrati och byråkrati*. Lund: Studentlitteratur.
- Rankka, Maria. (2005). *Myndigheterna: från fristående ämbetsverk till rörelsedrivna idéfabriker*. Stockholm: Timbro.
- Raz, Joseph. (1986). *The morality of freedom*. Oxford: Clarendon press.
- Rothstein, Bo. (2005). "Från ämbetsverk till ideologiska statsapparater" i Lotta Vahlne & Bo Rothstein, *Bortom den starka statens politik?* Stockholm: SNS Förlag.
- Rothstein, Bo. (2002). *Vad bör staten göra?: Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS förlag.
- Rothstein, Bo. (2001). "Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet" i Bo Rothstein, *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS.
- Teorell, Jan & Svensson, Torsten. (2007). *Att fråga och att svara: samhällsvetenskaplig metod*. Malmö: Liber.
- Weber, Max. (1987). *Ekonomi och samhälle: förståendesociologins grunder (band 3: politik och sociologi)*. Lund: Argos.
- Weber, Max. (1994). *Weber: political writings* (red. Peter Lassman & Ronald Speirs). Cambridge: Cambridge university press.