

Från myndighetsinformation till myndighetspropaganda? En studie av svenska myndigheters opinionsbildande verksamhet

HANNA KJELLGREN – BENGT JOHANSSON¹

Syfte och mål

Offentlig förvaltning och myndigheter har alltid bedrivit opinionsbildning i någon form, men under de senaste decennierna finns det tecken på att den har ökat i omfattning och ändrat karaktär. Framväxten av ett informationssamhälle innebär att information har blivit ett viktigt instrument för myndigheter att bilda opinion och påverka politikens inriktning. I Sverige har detta fenomen kritiserats och anklagelser har riktats mot vissa myndigheter för att främja politiskt kontroversiella idéer, till exempel Riksskatteverket, Naturvårdsverket och JÄMO. Inom forskningen har tesen förts fram att vi ser framväxten av ideologiska statsapparater som har till främsta uppgift att bilda opinion istället för att arbeta för att förverkliga folkets vilja (Rothstein 2005; Lindvall & Rothstein 2006; jfr Ellull 1965, Kjellgren 2002). Myndigheters opinionsbildande

verksamhet har enligt denna tes både ökat i omfattning och blivit mer politiserad, vilket rimmar illa med en traditionell syn på förvaltningen som neutral tillämpare av lag.

Det empiriska stödet för tesen om den ändrade karaktären på myndigheters opinionsbildning är bristfällig då det internationellt och nationellt saknas systematiska studier av denna del av myndigheters verksamhet. De teorier och den forskning som finns diskuterar utvecklingen på ett allmänt plan och uppmärksammar inte de specifika krav som ställs på en demokratiskt styrd organisation. Dessutom undersöks inte skillnader mellan olika typer av opinionsbildande verksamhet i olika typer av förvaltningsorganisationer, till exempel mellan politiskt styrd och mer självständig opinionsbildning.

Syftet med projektet – *Från myndighetsinformation till myndighetspropaganda?* – är därför att göra en jämförande studie av svenska myndigheters opinionsbildande verksamhet över tid. De frågor vi vill besvara är:

1. I hur hög grad har svenska myndigheter övergått ifrån uppgifter som handlar om att tillämpa lag och se till att den följs till uppgifter av mer opinionsbildande slag?
2. Vilka likheter och skillnader uppvisar olika typer av myndigheter vid olika tidpunkter vad gäller vilken typ av opinionsbildande verksamhet de bedriver?

Genom att besvara dessa frågor kan vi dels kasta ljus på vilka förändringar som omfattar samtliga myndigheters opinionsbildande verksamhet och därmed kan förklaras med en allmän förändring av det offentliga rummet, dels vilka skillnader som finns mellan olika typer av myndigheter

1 Fil. dr. Hanna Kjellgren är verksam vid Högskolan Väst.
E-post: hanna.kjellgren@hv.se
Docent Bengt Johansson är verksam vid Institutionen för journalistik och masskommunikation, Göteborgs universitet
E-post: bengt.johansson@jmg.gu.se

och därmed kan förklaras med förvaltningsorganisatoriska faktorer.

Dessutom bidrar projektet till att bringa klarhet i vilka olika typer av opinionsbildning myndigheter har arbetat och arbetar med. I diskussionerna om ideologiska statsapparater, pr-kulturens spridning in på offentliga myndigheter och e-government, görs inte en tydlig distinktion mellan myndigheter som bedriver opinionsbildning förknippad med lagtillämpning, vad vi kallar myndighetsinformation, och myndigheter som bedriver politiskt styrd opinionsbildning eller självständig opinionsbildning utifrån egna syften, i vår terminologi myndighetspropaganda. Vi argumenterar för att olika förvaltningsmodeller utifrån sina normativa antaganden ger olika svar på vilken av dessa typer av opinionsbildning myndigheter bör bedriva i en demokrati. I en byråkratiskt organiserad förvaltning är endast myndighetsinformationen legitim. En målstyrd förvaltningsmodell är däremot väl förenlig med vissa typer av myndighetspropaganda. Det förutsätter dock att myndighetspropagandan sker utifrån ett tydligt politiskt uppdrag. Självständig myndighetspropaganda är problematisk även i denna modell, eftersom den strider mot idén om förvaltningen som förverkligare av folkviljan.

Tidigare forskning

Myndigheters opinionsbildning och kampen om offentligheten

Ett sätt att grunda tesen om en ändrad karaktär på myndigheters opinionsbildning är att se den som ett uttryck för en förändring av det offentliga rummet. Enligt många samhällsforskare såg vi under 1900-talets sista del en övergång ifrån ett industrisamhälle till ett globaliserat och

alltmer komplext informationssamhälle. Organiseringen präglas av anpassning till en informationslogik som påverkar samtliga institutioner i samhället, däribland staten (Giddens 1996; Castells 1998). I denna informationslogik ingår nya medier och nya kommunikationsformer där nya grupper av specialister agerar för att vinna inflytande i samhället. Opinionsbildning och andra typer av public relations (PR) har därmed blivit ett ofrånkomligt inslag i alla typer av organisationer (Webster 2002; Larsson 2005a, 2005b; jfr Kjellgren 2002).

Framväxten av PR-funktionen i organisationer under 1900-talet ser liknande ut i olika länder, men har drivits av olika aktörer. Den amerikanska utvecklingen av PR-funktionen i organisationer skedde redan under efterkrigstiden och drevs primärt av privata organisationer. I den europeiska utvecklingen var däremot staten och den offentliga sektorn viktig för den första expansionsfasen av en informationsprofession med PR-uppgifter. Myndigheter inrättade presstalesmän och informationsavdelningar. En andra expansionsfas för informatörsyrket skedde under 1980-talet och 1990-talet primärt på privata PR-byråer. Europa har därmed närmast sig det amerikanska sättet att ordna verksamheten (Franklin 2004; Davis 2002; Larsson 2005a, 2005b). Sverige har följt detta mönster och idag spelar privata reklam- och PR-byråer en allt viktigare roll inom det offentliga Sverige (Abrahamsson 1993; Kjellgren 2002; Larsson 2005a, Falkheimer 2007; jfr Kåring Wadman 2006).

Inom medie- och kommunikationsforskning har myndigheters opinionsbildande verksamheter uppmärksamats på olika sätt. Till allra största delen har denna forskning rört de opinionsbildande effekterna på medborgarnivå av myndigheters

samhällskampanjer (Salmon 1989; Palm 1994; Rice & Atkin 2001). Hur organisationer mer strategiskt använt PR för att stärka den egna legitimiteten och handlingsutrymmet finns framförallt inom den kritiska PR-forskningen. Där är dock sällan myndigheter i fokus utan intresset riktar mot ideella organisationer och privata företag (Elwood 1995). I de fall där myndigheters opinionsbildande verksamhet undersökts har detta gjorts utifrån enskilda händelser som inte direkt tagit hänsyn till myndigheternas interna organisation och myndighetsuppdrag (Larsson 2005b). I det begynnande forskningsfältet e-government, berörs till en del frågan om vad den nya informationsteknologin innebär för offentliga myndigheters sätt att organisera sig och möjligheten att styra dem. Här är fokus på informationsteknologin snarare än informationsverksamhetens innehåll och inriktning (jfr Hall & Löfgren 2007). Det är därför oklart vilket genomslag olika typer av opinionsbildning generellt har fått inom offentliga myndigheter och vilka de särskilda organisatoriska förutsättningarna är för denna typ av verksamhet i demokratiskt styrda organisationer.

Styrning och myndigheters opinionsbildande verksamhet

Inom förvaltningsforskningen pekar man precis som i teorier om informationssamhället på en ökad komplexitet i sättet att organisera förvaltningen i en demokrati. Idag är den offentliga sektorn större än tidigare och medborgarna ställer krav på att det offentliga levererar vad politikerna lovat. Utvecklingen har ställt den byråkratiska förvaltningsmodellen under press världen över. Denna klassiska modell bygger på en hierarkisk organisering där regler och standardisering är viktiga inslag och

förvaltningstjänstemännens främsta uppgift är att tillämpa regler som är baserade i lag lika på liknande fall (Weber 1987). När förvaltningens uppgifter utvidgas till tjänsteproduktion och andra uppgifter som kräver situationsanpassning riskerar denna typ av styrning att bli ineffektiv. Det har därför utvecklats nya modeller för styrning som kompletterar och i vissa fall utmanar den traditionella byråkratiska styrningen.

Organisationsförändringen brukar betecknas som en övergång från government till governance. Huvudtesen är att vi har gått ifrån en med lagar centralstyrd förvaltning, där tjänstemännen implementerar den demokratiskt beslutade lagstiftningen neutralt, till en förvaltning som sysslar med kunskapsproducerande och policyskapande verksamhet tillsammans med olika samhälleliga aktörer (jfr Pierre och Peters 2000, Kjaer 2002, Premfors et al 2003; Goldsmith 2004). Om vi utgår ifrån att styrning är central även i en förvaltning av governancemodell, så innebär den beskrivna förändringen ett skifte i sättet att styra förvaltningen (jfr Pierre 2000; Pierre och Peters 2000; Hall & Löfgren 2006). Den politiska nivån fokuserar mindre på vilka medel förvaltningen använder och mer på att sätta upp mål mot vilka det utfall verksamheten producerar kan mätas och kontrolleras. Övergången från regelstyrning till målstyrning har haft stort genomslag internationellt och i Sverige, särskilt inom politikområden som ligger utanför den traditionella nattväktarstatens uppgifter (se t.ex. Pierre 2000; Pierre och Peters 2000; Barzelay 2001; Kjaer 2002; Premfors et al 2003; Sundström 2003).

Vad betyder dessa förändringsprocesser för myndigheters användning av opinionsbildning och denna opinionsbildnings inriktning? Vad gäller graden av opinionsbildning så öppnar ökat fokus på

mål och resultat upp för en ökad användning av opinionsbildning förutsatt att det är ett verksamt medel att nå målen. Opinionsbildning blir ett av de olika policy-skapande verktyg som en myndighet har tillgång till. I Sverige slogs det redan 1971 fast att myndigheters informationsfunktioner skall betraktas som ett medel bland andra för att nå i styrdokument uppsatta politiska mål (prop. 1971-56:20; jfr Kjellgren 2002).

Inriktningen på myndigheters opinionsbildning kan också förväntas påverkas av en övergång mot en målstyrd förvaltningsmodell. I den byråkratiska förvaltningsmodellen är det myndigheternas uppgift att självständigt tillämpa lag opartiskt och utan politiska påtryckningar. Därför är endast *myndighetsinformation* i form av opinionsbildning om lagens innehåll legitim. En modern målstyrd och policy-skapande förvaltningsmodell är däremot även förenlig med *myndighetspropaganda*, det vill säga en politiserad eller en både utifrån lagen och politik självständig opinionsbildning. På ett sätt är hela den målstyrda förvaltningsmodellen politiserad då den handlar om att uppnå de politiskt fastställda målen med verksamheten. Ideologisk styrning är viktig tillsammans med tillsyn och efterkontroll. Så länge det ingår i myndighetens uppdrag att verka för vissa ideologiska positioner är det i denna förvaltningsmodell naturligt att myndigheter använder opinionsbildning och förespråkar specifika politiska uppfattningar (jfr Rothstein 1996; Majone 1997; Peters och Pierre 2004).

I de fall myndigheten agerar självständigt genom att opinionsbilda för egna mål som bryter mot de politiskt uppsatta målen eller går utanför dem så bryts den demokratiska styrkedjan, vilket inte är förenligt med en målstyrd förvaltningsmodell. Myndigheten agerar då som företrädare

för egna intressen och idéer eller ser sig som företrädare för intressen och idéer som står över demokratiskt fattade beslut (jfr t. ex. Moe 1984; Dunleavy 1991; Downs 1994; March och Olsen 1989).

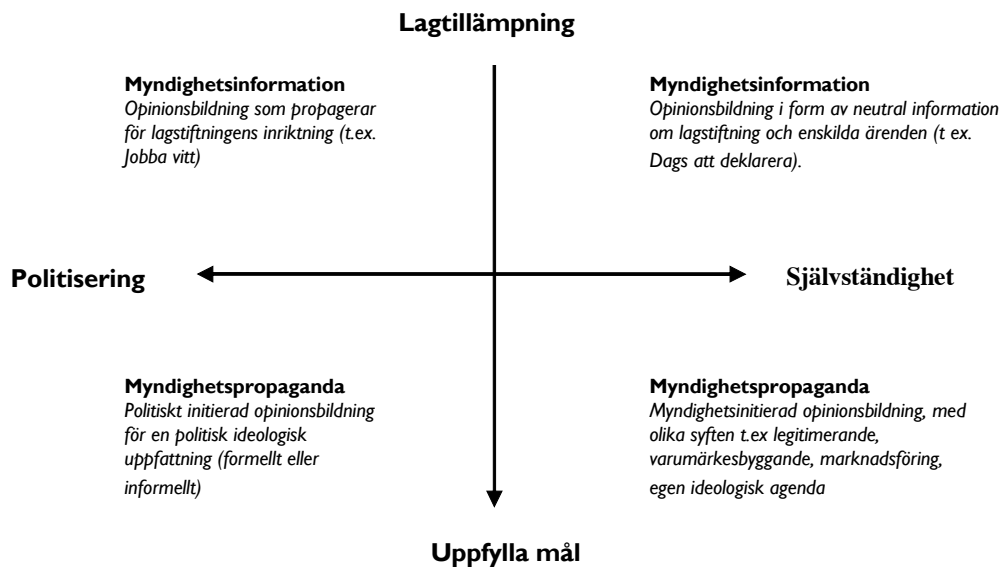
Projektbeskrivning

Projektets syfte är att göra en jämförande studie av olika svenska myndigheters opinionsbildande verksamhet över tid med utgångspunkt ifrån de teorier om övergång till informationssamhälle och teorier om styrning i offentlig förvaltning som beskrivits. Genom att på detta sätt förena teorier inom kommunikationsforskningen med statsvetenskapliga teorier kan projektet bidra till att fylla en kunskapslucka inom både disciplinerna. Särskilt fokus ligger på att studera vilka skillnader och likheter som funnits och finns mellan olika myndighetsorganisationers användning av olika typer av opinionsbildning (se figur 1). Med *opinionsbildning* avses här den del av en myndighets kommunikation med omgivande samhället som syftar till att påverka människors åsikter, attityder och värderingar i olika frågor eller till att ge en positiv bild av myndighetens verksamhet.

Myndigheters opinionsbildande verksamhet kan innefatta ren informationsverksamhet gentemot medborgarna, men kan också handla om påverkansförsök gentemot andra aktörer, inom eller utom den offentliga sektorn. I diskussionen om samhällsinformation som riktar sig till medborgarna skiljer man mellan *information om lagstiftning* och politiska beslut (*myndighetsinformation*), respektive *information som ett styrmedel* i sin egen rätt (*myndighetspropaganda*) (Vedung 1995; Salmon 1989; jfr Palm 1994; Kjellgren 2002).

I figur 1 har vi utvecklat en klassificering av olika typer av opinionsbildning

Figur 1. Förväntad opinionsbildning i myndigheter med olika uppgifter och olika grad av politisering.



och dess tänkta relation till de förvaltningsorganisatoriska dimensionerna politisering/självstyre och lagtillämpning/styra mot mål. Den byråkratiska förvaltningsmodellen och den med denna modell förknippade myndighetsinformationen återfinns i den övre halvan av figuren, medan den undre halvan återger den nya målstyrda förvaltningsmodellen och den med denna modell förknippade myndighetspropagandan. Tanken är att om myndighetens övergripande inriktning har betydelse för inriktningen på myndigheters opinionsbildande verksamhet så borde vissa organisationsformer gynna vissa typer av opinionsbildning (jfr March & Olsen 1989). Om så är fallet är dock ytterst en empirisk fråga. Om samtliga former av opinionsbildning förekommer i lika hög grad i samtliga myndigheter så kan vi istället tala om att det är en allmän informationslogik som slagit igenom i förvaltningen oberoende av organisationsform.

Opinionsbildning i form av neutral information om lagstiftning är väl förenlig med en klassisk byråkratisk organisering där förvaltningen agerar självständigt i sin

tillämpning av lag. Det handlar här om att informera om innehållet i befintlig lagstiftning eller ge information som berör myndighetsutövning. Ett klassiskt exempel på detta kan vara information av typen *Dags att deklarerera*.

Opinionsbildning som propagerar för lagstiftningens inriktning kan göras på ett sätt som har ideologisk prägel. Ett exempel på detta kan vara Skattemyndighetens kampanj *Jobba vitt* mot skattefusk. Informationen är politiserad, men handlar om att synliggöra normerna bakom lagstiftningens utformning, varför den eventuellt kan betraktas som förenlig med byråkratisk organisering.

Politiskt initierad opinionsbildning innebär att myndigheten propagerar för ideologiska positioner som inte är direkt kopplad till en myndighets lagtillämpande uppgifter, men ändå är politiskt styrd, till exempel genom myndighetsinstruktioner eller regleringsbrev. Information och opinionsbildning som strider mot eller går utanför uppdraget är inte legitim.

Myndighetsinitierad opinionsbildning syftar till att främja en myndighets egna

intressen eller idéer. Det kan handla om opinionsbildning för att främja myndighetens existensberättigande, till exempel genom legitimerande information till allmänheten eller marknadsföring av de tjänster myndigheten har att erbjuda. Det senare är särskilt vanligt i organisationer som konkurrerar på en marknad. Denna typ av informationsverksamhet är problematisk ur ett byråkratiskt perspektiv, men är väl förenlig med en målstyrd förvaltning så länge verksamheten inte i sig motverkar måluppfyllelsen negativt.

I projektet analyseras utvecklingen av svenska myndigheters opinionsbildande verksamhet i tre delstudier. För det första görs en *kartläggning av myndigheters uppgifter och mål* i de styrdokument som styr deras arbete, företrädesvis instruktioner och regleringsbrev/motsvarande för åren 1969, 1985 och 2006. Syftet är att undersöka om det på ett formellt plan har skett en ökning av myndigheters opinionsbildande uppdrag, om det har skett en generell förändring ifrån myndighetsinformation till myndighetspropaganda, samt om det finns skillnader mellan olika typer av myndigheter. I ett andra steg mäts myndigheternas aktivitet som *opinionsbildare* genom en analys av utvecklingen av myndighetsföreträdarens deltagande på debattsidor/liknande i dagspressen vid nedslag under åren 1976, 1985, 1994 och 2006. Det som analyseras är vilka myndigheter som deltar på debattsidorna, vilka frågor som tas upp och hur, till exempel om det handlar om att främja en viss ideologisk position respektive om att beskriva eller legitimera sin verksamhet. I ett tredje steg genomförs fyra fallstudier av myndigheters opinionsbildning i dagsläget. Syftet är att studera fyra myndighetstyper enligt vår analysmodell för att tydligare belysa vilken typ av opinionsbildning som är en del av

myndigheters opinionsbildande verksamhet i allmänhet och vilken typ som endast återfinns i en specifik typ av förvaltningsorganisation.

Referenser

- Abrahamsson, K. (1993) *Medborgaren i samhällsdialogen. Om kunskapsyn, byråkrati och välfärd*. Stockholm: Publica.
- Castells, M. (1998) *Informationsåldern* (Band 1 och 2). *Nätverkssamhällets framväxt*. (band 1). *Identitetens makt* (band 2). Göteborg: Daidalos.
- Davis, A. (2002) *Public Relations and Democracy. Public Relations, Politics and the Mass Media in Britain*. Manchester: Manchester University Press.
- Downs, A. (1994) *Inside Bureaucracy*. Prospect Heights: Waveland Press.
- Dunleavy, P. (1991) *Democracy, Bureaucracy and Public Choice. Economic explanations in Political Science*. New York och London: Harvester Wheatsheaf.
- Ellul, J. (1973) *Propaganda. The Formation of Men's Attitudes*. New York: Vintage Books.
- Elwood, W.N. (1995) *Public Relations Inquiry as Rhetorical Criticism. Case Studies of Corporate Discourse and Social Influence*. Westport, CT: Praeger.
- Falkheimer, J. & Heide, M. (2007) *Strategisk kommunikation. En bok om organisationers relationer*. Lund: Studentlitteratur.
- Franklin, B. (2004) *Packaging Politics. Political Communications in Britain's Media Democracy*. London: Arnold.
- Giddens, A. (1996) *Modernitetens följder*. Lund: Studentlitteratur.
- Hall, P. & Löfgren, K. (2006) *Politisk styrning i praktiken*. Malmö: Liber.
- Jowett, G. S. & O'Donnell, V. (1999) *Propaganda and Persuasion*. London: SAGE Publications.
- Kjaer, A.M. (2004) *Governance*. Polity Press.
- Kjellgren, H. (2002) *Staten som informatör eller propagandist? Om statsyners betydelse för svensk informationspolitik*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Kåring Wagman, A. (2006) *Stadens melodi. Information och reklam i Stockholms kommun 1930-1980*. Avhandling i historia, Stockholms universitet. Stockholm: Stockholmia förlag.

- Larsson, L. (2005a) *Opinionsmakarna. En studie om PR-konsulter, journalistik och demokrati*. Lund: Studentlitteratur.
- Larsson, L. (2005b) *Upplysning och propaganda. Utvecklingen av svensk PR och information*. Studentlitteratur: Lund.
- Lundquist, L. (1998) *Demokratins väktare. Ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur.
- Majone, G. (1997) "The new European Agencies. Regulation by Information". *Journal of European Public Policy* 4 (2): 262-275.
- Marlin, R. (2002) *Propaganda and the Ethics of Persuasion*. London/New York: Broadview press.
- March, J. G. och J. P. Olsen (1989) *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Moe, T. M. (1984) "The Economics of Organization". I *American Journal of Political Science*, 28 (3):739-777.
- Palm, L. (1994) *Övertalningsstrategier : att vilja budskap efter utgångsläge*. Lund: Studentlitteratur.
- Palmblad, E. & Eriksson, B. E. (1995): *Kropp och politik: hälsoupplysning som samhällspegel från 30-tal till 90-tal*. Eslöv: Carlsson.
- Peters, B.G. & Pierre, J. (ed) (2004) *Politicization of the Civil service in Comparative Perspective. The Quest for Control*. London: Routledge
- Pierre, J. & Peters, B.G. (2000) *Governance, Politics and the State*. Houndmills Basingstoke och London: Macmillan Press.
- Pierre, J. (2000) *Debating governance. Authority, Steering, and Democracy*. Oxford : Oxford University Press.
- Premfors, R.; Ehn, P.; Haldén, E. & Sundström, G. (2003) *Demokrati och byråkrati*. Lund: Studentlitteratur.
- Rice, R.E., Atkin, C.K. (2001) *Public Communication Campaigns*. London: Sage.
- Rothstein, B. & Lindvall, J. (2006) "Sweden: The Fall of the Strong State" I *Scandinavian Political Studies*, 29 (1): 47-63.
- Rothstein, B. (1996) *The Social Democratic State. The Swedish Model and the Bureaucratic Problem of Social Reforms*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Rothstein, B. (2004) "Från reformbyråkratier till ideologiska statsapparater". I *Nytt Norsk Tidsskrift* 3-4, s. 295-305.
- Rothstein, B. (2005) "Från ämbetsverk till ideologiska statsapparater". I Rothstein, B. & Vahlne Westerhäll, L. (red.) *Bortom den starka statens politik?* Stockholm: SNS förlag
- Salmon, C.T. (1989) *Information Campaigns. Balancing Social Values and Social Change*. Newbury Park, London, New Delhi: Sage.
- Sundström, G. (2003) *Stat på villovägar. Resultatstyrningens framväxt i ett historiskt institutionellt perspektiv*. Akademitryck AB Edsbruk,
- Weber, M. [1922-1925] (1987) *Ekonomi och samhälle. Förståelsesociologins grunder*, del 3. Lund: Argos.
- Webster, F. (2002) *Theories of the Information Society*. London: Routledge.
- Vedung, E. (1995) *Informativa styrmedel*. Uppsala universitet.