

DEKLARATIONS- INFORMATION OCH RESEREKLAM

OM MYNDIGHETERS OPINIONSBILDNING

Svend Dahl

www.timbro.se/innehall/?isbn=9175667539&flik=4

2010-04-16

TIMBRO

© Författaren och Timbro 2010

ISBN 978-91-7566-753-9

www.timbro.se

info@timbro.se

SAMMANFATTNING

Inför valet 2006 pågick en omfattande diskussion kring myndigheternas verksamhet. I centrum stod frågan om myndigheternas opinionsbildande verksamhet och hur myndigheterna har utvecklats från opartiska utförare av politiska beslut till lobbyorganisationer i staten.

Många debattörer och företrädare för de borgerliga partierna menade att den statliga opinionsbildningen utgör ett demokratiproblem. Dels flyttar de opinionsbildande myndigheterna makten över dagordningen från folket och dess företrädare i partier och intresseorganisationer. Dels riskerar myndigheternas opinionsbildning att skada tilltron till myndigheternas opartiskhet.

Denna diskussion fick allianspartierna att utlova åtgärder för att begränsa myndigheternas opinionsbildning. I den här rapporten kommer regeringens politik att utvärderas och diskuteras.

Regeringen inledde mandatperioden med att lägga ner Arbetslivsinstitutet och slå ihop en rad andra myndigheter som kritiserats för att vara opinionsbildande. I mars 2010 följdes detta upp med en förvaltningspolitisk proposition som föreslår en tydligare styrning av myndigheternas informationsverksamhet.

Även om förslagen pekar i helt rätt riktning återstår det en hel del innan regeringen kan säga sig ha uppnått målet från valrörelsen 2006: att sätta stopp för myndigheter som "institutionaliserade statliga lobbyinginstitut". Rapporten innehåller därför tre förslag på hur regeringens politik i fråga om myndigheternas opinionsbildning kan konkretiseras och utvecklas.

LÄGG NER OPINIONSBILDANDE MYNDIGHETER.

Trots förändringar i myndighetsstrukturen finns fortfarande en lång rad myndigheter som framför allt fungerar som statliga lobbygrupper. Det handlar om allt ifrån Barnombudsmannen och Ungdomsstyrelsen till det nybildade Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser. Regeringen bör lägga ner, eller se över, verksamheten i dessa.

REGERINGEN BÖR FASTSTÄLLA STRATEGIER FÖR MYNDIGHETERNAS KOMMUNIKATIONSARBETE

För att tydligare styra och begränsa myndigheternas informationsarbete, och framför allt minska risken för att myndighetsinformationen förvandlas till något som kan upplevas som ideologisk opinionsbildning, är det önskvärt att regeringen fastställer kommunikationsstrategier som kompletterar regleringsbrev och andra styrdokument.

BEGRÄNSA ANVÄNDNINGEN AV INFORMATION SOM STYRMEDEL

Att använda kommunikation för att påverka attityder och beteenden är långt ifrån oproblematiskt. För var går egentligen gränsen mellan opartisk information och opinionsbildning till förmån för en viss uppfattning om hur vi ska leva? Det finns också anledning problematisera användandet av information som styrmedel i ett allt mer heterogent samhälle – mer än någonsin tidigare är det ju viktigt att staten i sin information ställer sig bakom tanken att många olika idéer om det goda livet ska kunna existera sida vid sida. Därför bör regeringen arbeta för att begränsa användandet av information som styrmedel.

SVEND DAHL

är doktorand i statsvetenskap vid Stockholms universitet. Han disputerar senare i år på en avhandling om medlemmarnas roll i dagens politiska partier.

INNEHÅLL

INTRODUKTION	6
NÄR FÖRVALTNINGSPOLITIKEN BLEV EN VALFRÅGA	8
DE BORGERLIGA PARTIERNAS KRITIK	9
DÄRFÖR ÄR MYNDIGHETERNAS OPINIONSBILDNING ETT DEMOKRATIPROBLEM	11
ETT ALLT STÖRRE PROBLEM	13
EN FRÅGA OM STATSSYNER?	15
VAD HAR ALLIANSREGERINGEN ÅSTADKOMMIT?	18
FÖRÄNDRINGAR I MYNDIGHETSSTRUKTUREN	18
HUR MYNDIGHETERNA RESONERAR	20
FÖRVALTNINGSKOMMITTÉNS FÖRSLAG	23
DEN FÖRVALTNINGSPOLITISKA PROPOSITIONEN	24
DE OPINIONSBILDANDE MYNDIGHETERNA – NÅGRA EXEMPEL	27
INGEN MYNDIGHET FÖR ARBETSLIVSFORSKNING, MEN GÄRNA EN FÖR TILLVÄXTFORSKNING	27
ENERGIMYNDIGHETEN – EN LIVSSTILSFÖRÄNDRANDE MYNDIGHET	28
MYNDIGHETER SOM SKRIVER DEBATTARTIKLAR	31
TRE FÖRSLAG TILL MATS ODELL	33
NOTER	35
REFERENSER	37

INTRODUKTION

Inför valet 2006 pågick en omfattande diskussion kring antalet myndigheter och hur vissa myndigheter bedriver sin verksamhet. I centrum stod frågan om myndigheternas opinionsbildande verksamhet.¹

Debatten rörde sig då i huvudsak på två nivåer. För det första pekade flera debattörer och borgerliga politiker på hur det långvariga socialdemokratiska maktinnehavet lett till att delar av statsförvaltningen hade växt ihop med det socialdemokratiska partiet, både sett till chefsutnämningar och de åsikter som fördes fram i olika opinionsbildande sammanhang. För det andra fanns i diskussionen ett demokratiteoretiskt perspektiv. Givet regeringsformens skrivningar om objektivitet och saklighet i myndighetsutövningen, i vilken utsträckning är det då rimligt att myndigheterna ägnar sig åt opinionsbildning som till innehåll och uttrycksformer lika gärna skulle kunna höra hemma i politiska partier och intresseorganisationer?

På ett sätt är information förstås en viktig och självklar uppgift för myndigheter. Det kan handla om allt från att Skatteverket meddelar om hur och när man ska lämna in sin självdeklaration, till att Försäkringskassan informerar om förändringar i socialförsäkringarna. Samtidigt leder frågan om myndigheternas opinionsbildning till en rad intressanta, och ur ett demokratiteoretiskt perspektiv, besvärliga frågor. När riskerar myndigheternas informationsgivning att äventyra exempelvis tilltron till statens neutralitet? Det vill säga var går gränsen mellan myndighetsinformation och opinionsbildning? Och finns det risk för att myndigheternas opinionsbildning tränger ut annan form av ideologisk och politisk debatt?

När man börjar ställa frågor som dessa inser man snart att frågan om myndigheternas opinionsbildning är betydligt större och mer allmängiltigt relevant än påståenden om att Sverige skulle vara en enpartistat.

Ytterst handlar frågan om myndigheternas opinionsbildning om den för varje demokratiskt styrelseskick centrala frågan hur folkviljan artikuleras.

Den här rapporten kommer dels att behandla den demokratiteoretiska kritiken mot myndigheternas opinionsbildning, dels att diskutera utvecklingen sedan valet 2006. Dessutom granskas regeringens förvaltningspolitiska proposition, som presenterades i slutet av mars

2010. På så sätt hoppas jag kunna bidra till en fortsatt diskussion kring frågorna om hur myndigheternas informationsverksamhet bedrivs.

NÄR FÖRVALTNINGSPOLITIKEN BLEV EN VALFRÅGA

Frågan om myndigheternas opinionsbildande roll är långt ifrån ny, utan har med jämna mellanrum blossat upp sedan 1940-talet. Det har handlat om allt ifrån kritik av 1950-talets så kallade hoppjerkampanj för att minska arbetskraftens rörlighet, till kritiken av den statliga informationen inför folkomröstningarna om EU och EMU. Vad som hände under 2005 och 2006 var att diskussionen tog plats i valrörelsen och att de borgerliga partierna gjorde förvaltningspolitiken till en viktig valfråga.

Tongivande för debatten om myndigheternas roll var Folkpartiets rapport *Vägen bort från enparti(s)taten*, som publicerades våren 2005, och de rapporter Timbro publicerade sommaren 2005 om myndigheternas opinionsbildning.

Utgångspunkten i Timbrorapporten *Den skattefinansierade idémarknaden* var den kritik av myndigheternas verksamhet som tidigare framförts av bland andra statsvetaren Bo Rothstein och Demokratiutredningen från 2000. Det vill säga att det har skett en förskjutning i myndigheternas verksamhet från traditionell myndighetsutövning till ideologiproduktion, ofta i syfte att påverka politiker eller allmänhet i en viss riktning. Inte minst ansågs denna förändring hänga samman med inrättandet av en rad nya myndigheter med intresseorganisationsliknande uppdrag, som Barnombudsmannen, Glesbygdsverket och Ungdomsstyrelsen.

I Demokratiutredningen konstaterade utredarna exempelvis:

Med oro ser vi dock hur verk och myndigheter allt oftare uppträder som opinionsbildare utifrån ett snävt verksamhetsintresse. Vi finner det stötande och anser att det är en misshushållning med skattemedel. Det röjer en allvarlig missuppfattning av vari deras medborgaruppdrag består. Det urgröper tilltron till deras opartiskhet...²

I Timbrorapporten gjordes ett försök att utifrån en enkätundersökning samt granskningar av regleringsbrev och årsredovisningar uppskatta omfattningen av hur mycket svenska myndigheter lägger på opinionsbildning. Resultatet blev en uppskattning att svenska myndigheter årligen lägger två miljarder på idéverksamhet och opinionsbildning. "Det är utan tveivel en överraskande stor anslagsgivning", menade rapportförfattarna.³

Denna rapport följdes upp med en genomgång av några exempel på hur myndigheternas opinionsbildning ser ut. I rapporten *Myndigheterna – från fristående ämbetsverk till rörelse-drivna idéfabriker* lyftes bland annat Skatteverkets kampanjer fram. Kampanjerna som riktades mot ungdomar uppfattades av många som opinionsbildning för höga skatter och kritik av dem som vill sänka skatterna. I rapporten kopplades myndigheternas opinionsbildning också samman med det långvariga socialdemokratiska maktinnehavet. Myndigheterna har gått från att vara opartiska utförare av regeringens politik, till att bli megafoner för regeringspartiet, menade rapportförfattaren:

Huvudproblemet är inte att vissa myndighetschefer är socialdemokrater, utan att vi fått en normupplösning som gör att myndigheterna i dag anses vara instrument för regeringspartiets opinionsbildning.⁴

Rapporterna fick stort genomslag i debatten och inspirerade de borgerliga partierna att aktivt driva frågorna om styrningen av de statliga myndigheterna inför och under valrörelsen 2006.

DE BORGERLIGA PARTIERNAS KRITIK

Allianspartiernas kritik sammanfattades i en rapport som partiernas gemensamma "granskningsgrupp" presenterade i mars 2006. Som titeln på rapporten visar – *Att bryta Socialdemokraternas makthegemoni* – tog de borgerliga partierna avstamp i tanken på att statsförvaltningen växt samman med Socialdemokraterna:

Ett långvarigt regeringsinnehav ger ett parti som Socialdemokraterna stora möjligheter att reproducera sig självt i staten.⁵

De slutsatser som allianspartierna drog handlade dels om att se över och öka transparensen i utnämningarna av generaldirektörer, dels om behovet av att sätta tydligare gränser för myndigheternas opinionsbildning och på så sätt sätta stopp för utvecklingen av myndigheter till "institutionaliserade statliga lobbyinginstitut".

Även om kritiken mot den "socialdemokratiska staten" hade en framträdande roll i allianspartiernas rapport återfanns även den principiella, demokratiteoretiska, kritiken mot myndigheternas opinionsbildning:

Det kan synas skickligt av den politiska majoriteten att skapa myndigheter som utför det traditionella politiska arbetet som idéutvecklare och opinionsskapare, men i längden skapar detta en rad problem. För det första så blir rollfördelningen mellan politiker och myndigheter oklar vilket försvårar ansvarsutkrävandet. För det andra vrids samhällsdebatten från att föras mellan förtroendevalda och medborgare, till mellan politiker och myndigheter. I förlängningen innebär detta att klyftan mellan väljare och valda ökar, att förtroendet för politiken och därmed demokratin urholkas. För det tredje innebär det att rekryteringsbasen för politiskt intresserade medborgare minskar. Istället för att engagera sig i ett parti eller en intresseorganisation, så väljer man kanske att satsa på en tjänstemannakarriär i den myndighet som fått uppdraget att syssla med idéutveckling och åsiktspåverkan inom det område man själv är mest intresserad av.⁶

Denna kritik av myndigheternas opinionsbildning mynnade ut i tre förslag som var tänkta att ligga till grund för en framtida borgerlig regerings politik i fråga om styrningen av myndigheterna. Det handlade för det första om att kartlägga förekomsten av opinionsbildande verksamhet inom de statliga myndigheterna. För det andra att man genom förtydliganden i myndigheternas regleringsbrev klargör "vilken verksamhet som är eller inte är förenlig med myndighetens huvudsakliga uppgift och grundlagens krav på saklighet och opartiskhet". För det tredje kravet att i de fall myndigheternas informationsgivning går utöver ren information kopplad till den egna verksamheten så ska det "ske på uppdrag av riksdag och regering samt klart framgå av regleringsbrevet".⁷

DÄRFÖR ÄR MYNDIGHETERNAS OPINIONSILDNING ETT DEMOKRATIPROBLEM

Den kritik som de borgerliga partierna riktade mot myndigheternas opinionsbildning inför valet 2006 är fortfarande högst relevant. Att reducera frågan till att handla om socialdemokratiskt maktinnehav och socialdemokratiska regeringars användande av utnämningmakten är helt enkelt att bortse från de demokratiska problem som ligger inbäddade i myndigheternas opinionsbildande verksamhet.

Med utgångspunkt i regeringsformens krav på att myndigheterna i sin verksamhet ska "iakttaga saklighet och opartiskhet" finns det anledning att problematisera hur vissa myndigheter bedriver sin verksamhet och hur regeringen formulerar myndigheternas uppdrag.⁸

Den som, utanför partipolitiken, formulerat den skarpaste kritiken av myndigheternas opinionsbildning är professorn i statsvetenskap Bo Rothstein.⁹

Rothsteins kritik tar sin utgångspunkt i hur myndigheterna genom en lång rad politikområden gått från att vara genomförare av "centralt planerade nationellt enhetliga reformer", till att bli ideologiproducenter. Tanken på statsförvaltningen som ideologisk megafon för de styrande är långt ifrån ny. På en mer teoretisk nivå formulerades idén på 1960-talet av den marxistiske filosofen Louis Althusser. En av den kapitalistiska statens uppgifter var att utforma och upprätthålla en ideologi som legitimerade den rådande politiska och ekonomiska ordningen. Men även i praktiken har statsförvaltningen länge varit ideologiproducerande i viss utsträckning. Det gäller exempelvis alkoholpolitiken och i andra folkhälsofrågor, men även arbetsmarknadspolitiken.¹⁰

Det som har hänt på senare år är, menar Rothstein, att vi fått se inrättandet av myndigheter med renodlat ideologiska uppgifter. I sin beskrivning lyfter Rothstein bland annat fram Folkhälsoinstitutet, Högskoleverket, Ungdomsstyrelsen, Glesbygdsverket samt Diskriminerings-, Barn- och Jämställdhetsombudsmannen. Vad dessa myndigheter har gemensamt är att deras verksamhet i liten utsträckning handlar om traditionell myndighetsutövning, utan om att "som intresseorganisationer bevaka sitt område och propagera för sina ståndpunkter".¹¹ Detta sker inte minst genom att man försöker påverka riksdag och regering.

Detta avspeglas även i myndigheternas självbild, menar Rothstein och exemplifierar med Glesbygdsverkets beskrivning av sig självt som glesbygdsens lobbyorganisation. En självbild som även avspeglades i regeringens instruktioner till myndigheten där det framgick att man "ska främst genom påverkan på olika samhällssektorer verka för goda levnadsförhållanden och utvecklingsmöjligheter för glesbygds- och landsbygdsbefolkningen". Rothstein skriver det inte uttryckligen, men det är en målformulering som nästan lika gärna skulle kunna tillskrivas en intresseorganisation eller ett politiskt parti.

Den statliga Demokratiutredningen fäste redan när den presenterades i början av 2000 stor vikt vid denna utveckling, som man betraktade som djupt problematisk. Bland annat konstaterade man att:

En myndighet har de uppgifter som regeringen definierar. Dess uppgift är inte att propagera för det egna områdets expansion eller en viss politisk styrning. Snarare har den till uppgift att bl a bedöma om de krav som kommer från organiserade intressen är befogade eller inte.¹²

Vi kan konstatera att inte mycket hänt trots Demokratiutredningens varningar. Tvärtom har regeringar vid återkommande tillfällen valt att både skapa och acceptera myndigheter där lobbying är en central del av verksamheten. Vid en rad tillfällen har vi, som Rothstein konstaterar, dessutom fått se hur politiker valt att argumentera för införandet av nya myndigheter som ska tillvarata ett visst intresse. Det gäller exempelvis uppmärksammade socialdemokratiska krav på ett storstadsverk.

Både Bo Rothstein och hans statsvetarkollega Tommy Möller kopplar denna utveckling till det som ibland brukar beskrivas som partiernas kris. Politiken har avideologiserats och partierna har därmed förlorat sin historiska legitimitetsgrund. I stället har maktutövningen och ambitionerna att vinna val blivit det centrala. Därmed finns det inte samma utrymme som tidigare för ideologisk utveckling inom partierna, och en ideologiproducerande statsapparat blir, som Möller konstaterar, en logisk utveckling:

Ty när partierna själva saknar visioner inrättas myndigheter vars uppgift är att vara ideologiproducenter.¹³

Effekten av opinionsbildande myndigheter blir att tonvikten i debatten på vissa områden flyttas från partier, intresseorganisationer och enskilda debattörer till myndighetsföreträdare.

Den ideologiska och politiska kampen i samhället kommer, som Bo Rothstein konstaterat, att utkämpas av generaldirektörer och ombudsmän i stället för mellan politiska partier eller intresseorganisationer.

Resultatet blir att den demokratisk-parlamentariska styrkedjan går baklänges. Demokrati är inte längre när staten förverkligar folkviljan som den formulerats av partierna, utan ”när folket gör som staten vill”.¹⁴ Den långsiktiga effekten av en sådan utveckling riskerar, som Demokratiutredningen konstaterade, att bli att människors tilltro till myndigheternas opartiskhet urgröps.¹⁵

I sammanhanget är det förstås viktigt att erkänna att frågan om myndigheters opinionsbildning handlar om svåra gränsdragningar. Medan det är relativt enkelt att urskilja opinionsbildning som syftar till att öka den egna myndighetens anslag eller föreslår ny lagstiftning, är det betydligt svårare att avgöra vad som är samhällsinformation och vad som är opinionsbildning till förmån för en viss syn på samhället eller ett visst partis politik. I viss utsträckning är tolkningarna dessutom avhängiga ens egna politiska uppfattningar.

Men lika viktigt att erkänna är att myndigheternas deltagande i samhällsdebatten riskerar att leda till demokratiska problem. Den politiska dagordningen och vilka lösningar som anses lämpliga formuleras inte längre i ett samspel mellan väljare och politiker, utan mellan tjänstemän och politiker. Hårdraget kan man säga att politikernas uppgift förskjuts från att instruera myndigheterna om vilken politik som ska genomföras, till att hos väljarna förankra den politik som myndigheterna formulerat.

ETT ALLT STÖRRE PROBLEM

Risken att tjänstemännen blir politikens verkliga makthavare är förstås långt ifrån ny. Även tidigare har tjänstemännen, tack vare sin expertkunskap och ofta långa erfarenhet, kunnat ha stort inflytande över politiken. Det gäller inte minst i ett system som det svenska, med en stark och partipolitiskt oberoende tjänstemannakår.

Det finns dock anledning att argumentera för att de potentiella problemen av ett antal olika skäl har tilltagit.

För det första har vi, som Rothstein konstaterat, fått en ny typ av myndigheter med så gott som uteslutande opinionsbildande uppgifter. I samtliga fall har dessa, inte minst tack vare de resurser det innebär att vara en statlig myndighet, snabbt fått en ledande ställning i debatten på respektive område. Mycket tyder också på att dessa opinionsbildande myndigheters agerande i samhällsdebatten påverkat övriga myndigheters agerande genom att legitimera ett mer opinionsbildande förhållningssätt till sitt uppdrag.

Detta kan också förklaras av en ökad medialisering av samhället och därmed av myndigheternas verksamhet, eller som statsvetaren Hanna Kjellgren beskriver saken:

*När resten av samhället försöker påverka samhällsutvecklingen genom massmedierna blir även staten tvungen att göra det.*¹⁶

Författarna till en uppsats som inom ramen för ett forskningsprojekt om myndigheternas opinionsbildning utvärderar myndigheternas deltagande på DN Debatt, är inne på samma spår när de försöker förklara det ökade inslaget av politiska ställningstaganden i myndigheternas debattartiklar. För att nå ut med sitt budskap måste argumentationen intensifieras och polariseras, konstaterar de.¹⁷ Detta skulle också kunna bidra till att förklara exempelvis varför Skatteverket, en myndighet som vanligtvis inte tillhör de opinionsbildande, valde att anlägga något som av många upplevdes som ett tydligt ideologiskt perspektiv i sin ungdomskampanj.

För det andra kan det ökade inslaget av opinionsbildande verksamhet förklaras av förändringar i hur myndigheterna styrs. Genom att myndigheterna är juridiskt självständiga från departementen har de redan i utgångsläget en stark och oberoende ställning. Att styrningen av myndigheterna i allt större utsträckning sker genom ramlagstiftning och målstyrning förstärker detta och ger myndigheterna stor frihet att själva besluta hur målen ska uppnås. Om myndigheterna då upplever opinionsbildning som ett effektivt instrument för att uppnå sina mål finns det inget som hindrar dem från att använda det.

För det tredje har svensk samhällsdebatt länge präglats av nära samverkan mellan myndigheter och intresseorganisationer. Många skulle argumentera för att detta får positiva effekter i form av att intressen utanför de folkvalda församlingarna får möjlighet att göra sina röster hörda. Samtidigt riskerar det att leda till att myndigheterna växer samman med intresseorganisationen och på så sätt skapar starka sektorintressen. Det kan tänkas ha bidragit till att

tjänstemän kommit att se sig som företrädare för ett visst samhällsintresse, snarare än som utförare av demokratiskt fattade beslut.

För det fjärde har information, inte minst genom den tekniska utvecklingen, blivit ett allt mer attraktivt sätt att styra. I stället för att styra genom lagar har ambitionen blivit att förändra människors attityder och beteenden och på så sätt informera bort politiska problem.¹⁸ Något som ibland beskrivs som "mjuk paternalism".¹⁹ Detta skulle också kunna beskrivas som en privatisering av det politiska problemlösandet. I stället för att försöka lösa upplevda samhällsproblem genom lagstiftning eller ekonomiska styrmedel, gör man samhällsutvecklingen till en fråga om individuella livsstilsval. Med en sådan syn på politik blir opinionsbildande myndigheter förstas ett självklart instrument.

För det femte kan man tänka sig att det ökade inslaget av opinionsbildande verksamhet i gränslandet till ideologiproduktion har fått myndigheterna att i viss utsträckning betrakta sig själva som partipolitiska megafoner snarare än som neutrala utförare av regeringens politik. Ett intressant exempel är Arbetsförmedlingens kampanj om nystartsjobb, från februari 2007.²⁰ Den är egentligen ett klassiskt uttryck för hur en myndighet informerar om ett politiskt beslut. Men sett till utformningen kom den att likna partipolitisk propaganda. Arbetsförmedlingens kampanj kritiserades för att till formspråket vara snarlik Moderaternas valaffischer ett halvår tidigare. Kanske är det en slump, eller ett utslag av bristande kreativitet hos Moderaternas och Arbetsförmedlingens gemensamma byrå, Storåkers McCann. Men det skulle också kunna ses som ett subtilt uttryck för hur myndigheterna anpassar sin verksamhet för att reproducera det styrande partiets ideologi, oavsett om det handlar om Socialdemokraterna eller Moderaterna.

Samma sak kan sägas om Försäkringskassans lansering av sig själv som "Nya Försäkringskassan" i mars i år. Även här handlar det om hur en statlig myndighet väljer att använda ett formspråk som för tankarna till det dominerande regeringspartiet.²¹

EN FRÅGA OM STATSSYNER?

En möjlig invändning, som exempelvis framförts av statsvetaren Hanna Kjellgren, mot den demokratiteoretiska kritiken av myndigheternas opinionsbildning är att den är helt beroende av vilken statssyn man har.

Å ena sidan kan man hävda att staten bör förhålla sig neutral inför människors uppfattningar om vad som är ett gott liv, vilket också är utgångspunkten för denna rapport. Demokrati bygger på att människor vet sitt eget bästa och statlig ideologiproduktion hotar därmed både den fria opinionsbildningen och medborgarnas autonomi. Med ett sådant synsätt måste statens informationsgivning vara neutral inför människors val av livsstil och bygga på övertygelsen att det finns mer än ett gott liv.

Å andra sidan skulle man i en republikansk tradition kunna argumentera för att fostrandet av goda medborgare är en central del av demokratin. Med detta synsätt skulle man däremot kunna argumentera för att statens uppgift är att genom sin opinionsbildning bidra till att människor blir goda medborgare som ser till samhällsintresset snarare än bara till egenintresset.²²

Som vi kan se finns det en kluvenhet i hur vi i svensk politik och förvaltning förhåller oss till dessa skilda ideal. Å ena sidan har vi regeringsformens formulering om saklighet och opartiskhet. Å andra sidan vissa myndigheters agerande som ligger mer i linje med idealet om fostrande av goda medborgare.

Tanken på medborgarfostran som en statlig uppgift kan självklart kritiserars utifrån ett liberalt perspektiv. Men det finns också anledning att fundera över idealets relevans i ett allt mer heterogent samhälle. Mer än någonsin tidigare borde den självklara utgångspunkten för politiken vara att det finns ett oändligt antal idéer om det goda livet och statens uppgift är att se till så att dessa kan leva sida vid sida. Då blir det ännu viktigare att myndigheternas information kännetecknas av möjligheten att välja mellan mer än en idé om det goda livet.

För några kanske svaret på denna utmaning ändå blir att förstärka informationens roll som styrmedel. För till skillnad från exempelvis förbud utgör ju information ingen formell begränsning av vår frihet att välja livsstil. Man kan fortfarande strunta i att följa myndigheternas tips och råd – oavsett om det handlar om antal glas vin man bör dricka eller vad man ska göra på semestern. Samtidigt går det inte att komma ifrån att även den här typen av "mjuk paternalism" har samma syfte som sin hårda motsvarighet – att förändra människors attityder och beteenden.²³

Därmed kvarstår också det grundläggande problemet. Så länge myndigheternas information inte är neutral inför våra livsstilsval undermineras människors möjlighet att göra fria val samtidigt som tilltron till statens opartiskhet skadas.

VAD HAR ALLIANSREGERINGEN ÅSTADKOMMIT?

Som vi har sett gick allianspartierna till val med en ambitiös förvaltningspolitisk agenda, där en inskränkning av myndigheternas opinionsbildning var en viktig punkt. Om man fyra år senare ska utvärdera vad partierna åstadkommit i regeringsställning blir betyget godkänt. Men även efter den förvaltningspolitiska propositionen, som presenterades i slutet av mars 2010 och innehåller en rad positiva förslag, återstår mycket att göra.²⁴

FÖRÄNDRINGAR I MYNDIGHETSSTRUKTUREN

För många borgerliga politiker var Arbetslivsinstitutet symbolen för de opinionsbildande myndigheterna och för upplevelsen av att statsförvaltningen blivit en del av den socialdemokratiska partiapparaten. Inte minst efter utnämningen (sommaren 2005) av tidigare socialdemokratiska statssekreteraren Mikael Sjöberg till generaldirektör för Arbetslivsinstitutet riktades stark kritik mot myndigheten från borgerliga politiker och debattörer. I riksdagen ställde exempelvis Tobias Krantz (FP) en fråga till det ansvariga statsrådet Sven-Erik Österberg (S) där han bland annat konstaterade:

Det är rimligen inte enbart socialdemokrater som är kompetenta att vara chefer över statliga myndigheter eller leda viktiga utredningar. Det är en statsrättslig revolution som pågår. Den svenska förvaltningsmodellen med sin tydliga bodelning mellan politik och förvaltning riskerar inom en mycket snar framtid att vara ett minne blott.²⁵

Och i Sydsvenskan skrev dåvarande politiske redaktören Per T Ohlsson:

Särskilt noga är regeringen med att placera sina egna i ledningen för myndigheter som sysslar med opinionsbildning och som varje år lägger ett par miljarder av skattemedel på att få oss att tänka och tycka rätt.²⁶

När alliansen bara några veckor efter tillträdet i sin första budget föreslog nedläggning av Arbetslivsinstitutet handlade det däremot inte om myndighetens opinionsbildande roll, som den tidigare lyfts fram av borgerliga politiker och kommentatorer. Tvärtom tonades denna

kritik ner. I stället beskrevs beslutet i budgetpropositionen som ett led i arbetet att "minska den statliga byråkratin".²⁷ I andra sammanhang motiverades beslutet med att forskning helst ska bedrivas vid universiteten.²⁸

Trots regeringens ambitioner att tona ned kritiken av Arbetslivsinstitutets opinionsbildande roll, rådde det inga tvivel om att nedläggningsbeslutet bland borgerliga debattörer välkomnades som ett sätt att minska socialdemokraternas grepp om statsförvaltningens opinionsbildning. Vilket knappast är överraskande om man ser till den kritik som riktades mot Arbetslivsinstitutet före valet. Stämningen sammanfattades väl i en kommentar på Timbros hemsida apropå hur företrädare för Arbetslivsinstitutet rasade mot nedläggningsbeslutet.

Det är inte så konstigt att ALI är mest chockat. På inget annat område är (sic!) arbetslivet har socialdemokraternas järngrepp över det offentliga Sverige varit tydligare. Ett otal myndigheter och institut har verkat för att se till att LO:s världsbild och problemformulering varit de gällande.²⁹

Nedläggningen av Arbetslivsinstitutet är utan tvivel den av regeringens förvaltningspolitiska reformer som fått störst uppmärksamhet. Samtidigt leder den, vilket vi kommer att se längre fram, till en rad frågor kring hur man egentligen ser på myndighetens opinionsbildande roll.

Något som däremot är värt att framhålla är den översikt av myndighetsstrukturen som gjorts och som påverkat flera av de myndigheter som kritiserats för sin opinionsbildning. Det handlar exempelvis om Djurskyddsmyndigheten som har slagits ihop med Jordbruksverket. Glesbygdverket bildade tillsammans med Nutek det nya Tillväxtverket. Ytterligare ett exempel är den nya Diskrimineringsombudsmannen (DO), som bildades genom en sammanslagning av Jämställdhetsombudsmannen (JämO), Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO), Handikappombudsmannen (HO) och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO). Även om DO har en mer klassisk myndighetsroll i att ta emot och utreda anmälningar och diskriminering kvarstår opinionsbildningen som en viktig del av verksamheten. Något som på ombudsmannens hemsida beskrivs på följande sätt:

DO har även en uppgift att uppmärksamma och skapa debatt kring frågor som rör mänskliga rättigheter. I uppdraget ingår också ett särskilt ansvar att följa ny forskning och den internationella utvecklingen på området mänskliga rättigheter och diskriminering.³⁰

Det vill säga en verksamhet som ligger nära Rothsteins beskrivning av hur den nya ideologiproducerande statsförvaltningen arbetar. Det är i sammanhanget också värt att notera att regeringens regleringsbrev för DO inte innehåller några instruktioner vad gäller den opinionsbildande verksamheten.³¹

Även om det inte direkt berör frågan om myndigheternas opinionsbildning är det värt att nämna regeringens förändringar av utnämningsspolitiken, som ligger i linje med det man diskuterade före valet 2006. Kravprofiler för de tjänster som tillsätts och ett ökat antal tjänster som tillsätts efter annonsering kan på sikt bidra till minskad politisering av myndigheterna, även om det i sig inte löser det grundläggande problemet med hur myndigheternas uppdrag formuleras.

HUR MYNDIGHETERNA RESONERAR

Om man ska utvärdera genomslaget för regeringens ambitioner att förändra myndigheternas opinionsbildande verksamhet handlar det förstås ytterst om hur myndigheterna förändrat sin verksamhet. Här studeras tre myndigheter som alla förekom i debatten inför valet 2006. Det handlar om Barnombudsmannen, Skatteverket och Sida, och hur debatten inför valet och regeringsskiftet påverkat deras syn på opinionsbildning.

Barnombudsmannen brukar beskrivas som ett exempel på den nya typ av myndigheter med renodlat opinionsbildande funktioner som växt fram. Myndighetens regleringsbrev innehåller inga instruktioner vad gäller Barnombudsmannens kommunikationsverksamhet.³² Däremot har Barnombudsmannen en kommunikationsstrategi, där det inledningsvis slås fast att:

*Barnombudsmannen ska inom sitt verksamhetsområde föreslå de författningsändringar eller andra åtgärder som behövs för att barns och ungas rättigheter och intressen ska tillgodoses, informera, bilda opinion och ta initiativ till lämpliga åtgärder i övrigt...*³³

Vidare konstaterar man i kommunikationsstrategin att riksdag och regering är bland de viktigaste målgrupperna för Barnombudsmannens kommunikationsarbete.³⁴ Det vill säga en beskrivning av verksamheten som ligger nära tanken på de opinionsbildande myndigheterna som lobbyorganisationer i staten.

Sett till regleringsbrev och kommunikationspolicy tycks det med andra ord inte ha skett några förändringar av den opinionsbildande verksamheten. Barnombudsmannens kommunikationschef Ellinor Bollman bekräftar denna bild, och konstaterar också att regeringen inte framfört några önskemål om förändringar av verksamheten. Att opinionsbilda och driva debatten kring barnkonventionen är en viktig del av BO:s uppdrag. Medierna är dock bara en kanal bland andra.³⁵

Ellinor Bollman lyfter särskilt fram personliga möten och dialog med företrädare för utredningar, kommuner och landsting som den centrala delen i BO:s kommunikationsarbete. Ett exempel på detta är diskussionen om hur landsting skuldsätter barn. Där har BO framför allt arbetat genom att utnyttja sin möjlighet att kalla landstingen till samtal. Först i andra hand kom medieaktiviteter. Det är viktigt att komma ihåg att även den typ av dialog med andra myndigheter, statliga utredningar, kommuner och landsting som är en viktig del av BO:s verksamhet faller inom ramen för det som skulle beskrivas som lobbying om någon annan än en statlig myndighet ägnade sig åt det. Att opinionsbilda är inte bara att skriva debattartiklar.

Kritiken mot Skatteverkets kommunikationsarbete handlar framför allt om den kampanj som genomfördes under några år i början av 2000-talet för att förändra ungdomars attityder i fråga om svartarbete. Sten Eriksson, kommunikationschef på Skatteverket under stora delar av den aktuella perioden, beskriver att han blev förvånad över reaktionerna på kampanjen som man från Skatteverkets sida såg som ett uttryck för myndighetens kärnverksamhet att säkra skattebasen. Som Eriksson beskriver det utformades kampanjen för att nå ut till en målgrupp som är otroligt svår att kommunicera med, och som inte visat sig vara mottaglig för Skatteverkets mer traditionellt utformade informationsinsatser. Svartjobbskampanjen visade sig dock framgångsrik i bemärkelsen att man uppnådde en mätbar förändring av målgruppens attityder, och Sten Eriksson menar att han absolut skulle kunna tänka sig att arbeta med ett liknande tilltal i framtida kampanjer.³⁶

Resonemangen kring svartjobbskampanjen illustrerar hur myndigheter i allt större utsträckning använder attitydförändringar som styrmedel. Enligt Sten Erikssons beskrivning är det i många fall betydligt effektivare att påverka attityder än att i efterhand arbeta med kontrollåtgärder. Det skapar ett ökat behov av informations- och opinionsbildningsinsatser från myndigheternas sida. Men exemplet illustrerar också dilemmat med denna förändring. När myndigheterna väljer att styra genom information hamnar man i en situation där man konkurrerar med andra

aktörer om medieutrymmet och om målgruppernas uppmärksamhet. För att nå ut med sitt budskap krävs då anpassningar av kommunikationen som kan innebära förenklingar av budskapet, vilket öppnar för att myndighetsinformation kommer att upplevas som ideologisk propaganda.

En annan myndighet som har förekommit flitigt i diskussionen om myndigheters opinionsbildning är Sida, som bland annat kritiserats för att tala i egen sak men också för att genom sitt stöd till andra organisationers kommunikation om biståndsfrågor finansiera opinionsbildningsarbete med vänsterprofil.

De senaste åren har dock inneburit en tydlig förändring av förutsättningarna för Sidas kommunikationsarbete. Från att tidigare varit helt oreglerad fastställde regeringen under 2009 en kommunikationsstrategi för Sidas arbete som innebär ökad styrning av kommunikationsarbetet, vilket i sig kan ses som en markering från regeringen om hur man ser på verksamheten. Strategin kan också ses mot bakgrund av att det tidigare har varit svårt att mäta effekterna av kommunikationsarbetet. I strategin slås det fast att målet för allt kommunikationsarbete ska vara att allmänheten ska ha "god kunskap om situationen i utvecklingsländer, svenskt bistånd och dess resultat samt frågor som rör utvecklingens drivkrafter i utvecklingsländer".³⁷

Målet gäller även den del av det kommunikationsarbete som sker genom andra organisationer, exempelvis det kritiserade Forum Syd. I princip innebär det att organisationer endast kan få bidrag för kommunikationsaktiviteter som syftar till att uppnå de specifika målen, vilket är en tydlig skärpning jämfört med tidigare. Vad det i praktiken kommer att innebära återstår givetvis att se. Att förbättra allmänhetens kunskap om "utvecklingens drivkrafter" är exempelvis ett ganska brett mål, som är öppet för ideologiska tolkningar.

Sidas tillförordnade kommunikationschef Joachim Beijmo menar att det finns en tydlig gräns mellan information och opinionsbildning, och att den tydliggjorts genom den nya strategin.³⁸ Sida ska beskriva hur genomförandet av regeringens politik går till och vilka resultat detta leder till. Däremot ska Sida undvika att argumentera i frågor som gäller nivån på anslaget och fördelningen mellan länder och ämnesområden. Samtidigt menar han att det även fortsättningsvis finns risk för att Sida upplevs som opinionsbildande – för att kunna informera om verksamheten måste myndigheten synas. Något som förstås illustrerar svårigheterna att göra gränsdragningen mellan myndighetsinformation och opinionsbildning.

Sida har även valt att ompröva vissa kommunikationsinsatser, exempelvis användandet av masskommunikation som TV-reklam. Det var en process som inleddes mot bakgrund av dåliga resultat, men övertygelsen om det riktiga i beslutet har enligt Beijmo förstärkts av den nya kommunikationsstrategins skrivningar om att undvika kommunikationskanaler som ger en alltför förenklad bild av verkligheten. Det ligger nära till hands att koppla dessa formuleringar till diskussionen om myndigheters opinionsbildning. Det är ju ofta när informationen rör sig i riktning mot reklambudskap som den uppfattas som opinionsbildning, eller som exempel på att man talar i egen sak.

Vid sidan om den ökade styrningen av Sidas kommunikationsarbete har myndighetens kommunikationsbudget halverats mellan 2009 och 2010 – från 163 miljoner till 87 miljoner. Även detta ger, som Joachim Beijmo beskriver det, en indikation på hur regeringen ser på kommunikationsarbetet i förhållande till andra delar av biståndsbudgeten.

Om man är kritisk till myndigheters opinionsbildning får förändringarna av Sidas kommunikationsarbete ses som ett tydligt steg i rätt riktning. Både i fråga om ökad styrning och hur kommunikationen i budgeten vägs mot andra delar av verksamheten, kan erfarenheterna från Sida sannolikt användas för andra myndigheter.

FÖRVALTNINGSKOMMITTÉNS FÖRSLAG

Efter valet gav regeringen Förvaltningskommittén i uppdrag att utreda frågan om myndigheters opinionsbildning. Resultatet presenterades i ett delbetänkande (SOU 2007:107). Att frågan tas upp och diskuteras i en statlig utredning är förstås i grunden positivt. Samtidigt går det inte att komma ifrån att Förvaltningskommittén i sitt delbetänkande duckade för de demokratiteoretiska problemen kring myndigheternas opinionsbildning. En illustration till detta är kommitténs definition av opinionsbildning:

Att en myndighet bedriver en extern informationsaktivitet riktad mot allmänheten i syfte att aktivt påverka dess kunskaper, attityder eller beteenden i en avsedd riktning.³⁹

Problemet med denna definition är att den inte gör någon skillnad mellan klassisk myndighetsinformation – som när och hur självdeklarationen ska vara inlämnad – och ideologisk

argumentation som borde vara en fråga för politiker och organisationer. I stället fastnade Förvaltningskommittén i en diskussion om gränsdragningsproblemen. Självklart finns det sådana. Men att enbart se problemet som en fråga om gränsdragningar gör att man helt bortser från de bredare demokratiteoretiska frågorna, som har uppmärksammats av både statsvetare och Demokratiutredningen.

Därmed inte sagt att Förvaltningskommitténs förslag var dåliga. Tvärtom pekade de generellt i rätt riktning. Förvaltningskommittén konstaterade exempelvis att instruktionerna, i form av regleringsbrev med mera, måste bli tydligare och mer precisa vad gäller informationsarbetet. Kommittén menade också att regeringen bör avstå från att använda myndighetsformen för opinionsbildning i kontroversiella frågor som står inför ett avgörande i riksdagen eller i en folkomröstning. En annan möjlighet kommittén pekade på var att komplettera myndigheternas opinionsbildning i politiskt kontroversiella frågor med parlamentariskt sammansatta rådgivande organ.⁴⁰

Förvaltningskommittén gjorde också den viktiga iakttagelsen att myndigheterna i sitt val av kommunikationskanaler inte enbart bör se till renodlat kommunikativa överväganden. Kraven på saklighet och opartiskhet gör att "media som riskerar att ge ett förenklat budskap och inte belysa en frågeställning utifrån de olika perspektiv som i det enskilda fallet är relevanta bör användas med restriktivitet".⁴¹ Att tillämpa en sådan försiktighetsprincip borde förstås vara en självklar utgångspunkt för myndigheternas kommunikationsarbete.

DEN FÖRVALTNINGSPOLITISKA PROPOSITIONEN

Många av Förvaltningskommitténs förslag återkommer i regeringens förvaltningspolitiska proposition som presenterades i slutet av mars 2010.⁴² När frågan om myndigheters opinionsbildning, som får en relativt framskjuten plats, behandlas i den omfattande propositionen är utgångspunkten tydlig. Opinionsbildning och myndighetsutövning hör inte ihop:

Det bör inte vara en uppgift för en myndighet att bedriva opinionsbildning eller företräda särintressen inom sitt verksamhetsområde. Informationsverksamheten bör ligga inom ramen för myndigheternas instruktionsenliga uppgifter eller särskilda regeringsuppdrag. När myndigheten har informationsuppgifter som syftar till att påverka människors attityder eller beteenden bör informations-

*insatserna prövas särskilt noggrant av myndigheten. För att förtydliga och avgränsa myndigheternas informationsuppgifter bör berörda myndigheters instruktioner ses över.*⁴³

Som citatet illustrerar är regeringen, med rätta, kritisk till Förvaltningskommitténs alltför vida definition. Opinionsbildning och myndighetsinformation är inte samma sak. Samtidigt konstaterar regeringen emellertid att information är ett potentiellt viktigt styrmedel och att myndigheter måste kunna använda kommunikation för att påverka attityder och beteenden "under förutsättning att informationen är saklig och opartisk".

Samtidigt visar regeringen prov på insikt om de problem som är förknippade med information som styrmedel, när man konstaterar att det är viktigt att informationsinsatser som syftar till att påverka just attityder och beteenden "prövas noggrant av myndigheterna".⁴⁴ Det kan diskuteras om en mer långtgående reglering av generell natur över huvud taget är möjlig. Men gränsdragningarna mellan opinionsbildning och information som ska påverka attityder och beteenden är hårfin, och i många fall obefintlig. Detta illustrerar behovet av att närmare diskutera i vilken utsträckning, och i vilka sammanhang, information bör användas som styrmedel.

Däremot konstaterar regeringen att myndigheterna inte ska ta ställning i partipolitiskt kontroversiella frågor eller företräda sårintressen på sitt område. Det är självklart lovvärda ambitioner. Men i praktiken handlar det om svåra gränsdragningar – vad är exempelvis partipolitiskt kontroversiella frågor?

Det är med andra ord inte så konstigt att regeringen understryker att försiktighetsprincipen måste råda i myndigheternas kommunikationsarbete, och att myndighetschefernas och de anställdas omdöme är oerhört viktigt.

Den konkreta lösning som regeringen föreslår genom instruktionerna till myndigheterna är att förtydliga och avgränsa myndigheternas informationsarbete. Man kritiserar exempelvis den typ av svepande formuleringar som är vanliga i myndigheternas uppdragsbeskrivningar, som att "ha en opinionsbildande roll", "verka för" eller "vara pådrivande". Det är ett bra förslag, som dock får intressanta implikationer för myndighetsstrukturen. Vad händer med myndigheter som endast har som uppgift att exempelvis "vara pådrivande"?⁴⁵

Att förtydliga instruktionerna och tillämpa någon form av försiktighetsprincip vid informationsarbetet är mycket positiva förslag. Samtidigt kan vi konstatera att om en sådan förändring ska bli verkningsfull krävs en kulturell förändring inom myndigheterna. Som framgått tidigare har myndigheterna allt mer kommit att anpassa sitt informationsarbete till en medialiserad verklighet, där man för att synas förenklar sina budskap på ett sätt som i många fall tycks vara svårförenligt med tanken på saklighet och opartiskhet.

För att få en sådan kulturell förändring till stånd krävs fortsatt och fördjupad diskussion om användningen av information som styrmedel, men också om vad regeringens förslag i praktiken innebär. I det avslutande kapitlet kommer jag att ta upp tre punkter som skulle kunna fungera som utgångspunkt för en sådan diskussion.

DE OPINIONSBILDANDE MYNDIGHETERNA – NÅGRA EXEMPEL

INGEN MYNDIGHET FÖR ARBETSLIVSFORSKNING, MEN GÄRNA EN FÖR TILLVÄXTFORSKNING

Beslutet att lägga ner Arbetslivsinstitutet var sannolikt välmotiverat om man vill begränsa myndigheternas opinionsbildande roll. Samtidigt väcker regeringens agerande ett antal frågor om hur man egentligen ser på myndigheternas opinionsbildning. Det är lätt att få intrycket att regeringen endast ser det som ett problem när opinionsbildningen har socialdemokratisk profil. För hur ska man annars tolka att myndigheter vars verksamhet i många avseenden påminner om Arbetslivsinstitutet lämnats opåverkade?

Ett exempel är den nybildade Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser. Den bildades genom att delar av Glesbyggsverket slogs ihop med Institutet för tillväxtpolitiska studier. På sin hemsida beskriver myndigheten sin verksamhet på följande sätt:

Tillväxtanalys har regeringens uppdrag att belysa de områden som har störst betydelse för tillväxt. Det övergripande målet är att stärka den svenska konkurrenskraften och att skapa förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag i alla delar av landet. Vi arbetar med utvärderingar, analyser och statistik i ett brett svenskt och internationellt perspektiv. Vårt arbete vilar på vetenskap och beprövad erfarenhet och våra kunskapsunderlag ska ligga till grund för politiska ställningstaganden i regering och riksdag.⁴⁶

Det handlar med andra ord om en myndighet med en verksamhetsprofil som är snarlik den Arbetslivsinstitutet hade.

Om regeringen menade allvar med tanken att forskning framför allt ska bedrivas vid universiteten, varför inrättade man då en ny forskande myndighet samtidigt som man lade ner en annan? Det är lätt att få intrycket att principfrågan om myndigheters opinionsbildning är ointressant så länge som myndigheterna kan antas ha en agenda som ligger de borgerliga partierna nära. Att verksamheten i myndigheten Tillväxtanalys skulle rymma en ideologi-producerande och opinionsbildande dimension som behöver problematiseras berörs heller inte i myndighetens regleringsbrev, som är helt inriktat på myndighetens forskningsuppdrag.⁴⁷

Detta understryker att kritiken mot myndigheters opinionsbildning är intimt förknippad med ideologiska utgångspunkter. Det som för den ena parten är ideologiproduktion och opinionsbildning för en viss politisk övertygelse är objektiv kunskap för den andra.

Att de borgerliga partierna, åtminstone historiskt, inte har varit främmande för att använda staten för sin egen ideologiproduktion kan också illustreras med Gunnar Hökmarks förslag från hösten 2000 om att inrätta ett särskilt institut för forskning och opinionsbildning kring frihandelns betydelse.⁴⁸

I sammanhanget kan det vara värt att ta upp den nuvarande regeringens så kallade Globaliseringsråd, som har kritiserats för att vara just den typ av ideologiproducerande verksamhet som Gunnar Hökmark ville inrätta. Samtidigt som det finns fog för kritiken skilde sig Globaliseringsrådet från de ideologiproducerande myndigheterna på flera sätt. För det första var det en tidsbegränsad verksamhet, för det andra var det en verksamhet med tydlig politisk ledning inom ramen för Utbildningsdepartementet och inte en oberoende myndighet. Därmed skulle Globaliseringsrådet snarare kunna ses som en del av regeringens och statsrådets partipolitiska opinionsbildning än som uttryck för ideologiproducerande myndigheter.

I fråga om Tillväxtanalys kan vi dock konstatera att verksamheten ligger långt ifrån tanken på neutral myndighetsutövning. I stället kan man rikta precis samma kritik mot denna myndighet som de borgerliga partierna innan valet 2006 riktade mot Arbetslivsinstitutet.

ENERGIMYNDIGHETEN – EN LIVSSTILSFÖRÄNDRANDE MYNDIGHET

Trenden att försöka styra samhällsutvecklingen genom att informera bort problem är tydlig, inte minst på miljöområdet. På få andra områden är det lika tydligt hur ett samhällsproblem "privatiserats". I frånvaron av lagstiftning uppmanas vi att på olika sätt ta eget ansvar för olika miljöproblem – allt ifrån nedskräpning till klimatförändringar. Energimyndigheten är en del av denna utveckling.

Energimyndigheten beskriver själv sina mål som att bidra till att klimatmålet uppnås, en ökning av förnybara energilag, mer effektiv energianvändning, en säker och trygg energiförsörjning och ökad kommersialisering av goda affärsidéer på energiområdet.⁴⁹ I en uppsats från

Högskolan Västs och Göteborgs universitets forskningsprojekt om myndigheternas opinionsbildning lyfts Energimyndigheten fram som en myndighet nära Rothsteins beskrivning av ideologiproducerande myndigheter. Man saknar legala styrmedel och bedriver sin verksamhet nästan uteslutande genom olika former av opinionsbildning.⁵⁰

Detta förhållningssätt till verksamheten sammanfattas väl i Energimyndighetens beskrivning av kampanjen "Bli energismart", som man driver tillsammans med Boverket och Naturvårdsverket:

*Allmänheten – villaägare, lägenhetsboende och flerbostadshusägare – får goda råd om åtgärder som minskar energibehoven och vad du bör tänka på. Det handlar om att hitta lämpliga och lönsamma åtgärder som passar för ditt hus och hushåll, för vem vill betala för energi i onödan, och vem vill inte bidra till bättre miljö?*⁵¹

I granskningen av Energimyndighetens verksamhet beskriver man kommunikation som "ett mjukt' styrmedel för att påskynda övergången till ett mer energieffektivt Sverige". Efter debatten om myndigheternas opinionsbildning drar man sig samtidigt, enligt uppsatsförfattaren, för att själv tala om opinionsbildning, "eftersom det uppfattas som propaganda".⁵²

Man kan se detta uttalande som mycket positivt, och som ett tecken på att debatten om opinionsbildning påverkat myndigheternas agerande. Samtidigt finns det anledning att ur just ett opinionsbildningsperspektiv problematisera delar av den verksamhet som Energi-myndigheten bedriver.

I undersökningen av myndighetens opinionsbildning lyfts myndighetens argumentation för ett ökat utrymme för energifrågor i skolans läroplan fram som ett exempel.⁵³ Ett krav som upprepades i början av innevarande år var:

*Undervisningen om energi och klimat i grundskolan skulle kunna bli mycket bättre. I det slutliga förslaget till kursplaner har Skolverkets arbetsgrupper tagit tillvara Energimyndighetens synpunkter – åtminstone i NO-ämnena. Men samhällskunskapen riskerar att missa en av de viktigaste samhällsfrågorna – klimatfrågan. Viktiga pusselbitar i teknikämnet saknas också. Det säger Energimyndigheten nu när Skolverket fått i uppdrag att skriva nya kursplaner för grundskolan.*⁵⁴

Det är svårt att tolka detta som något annat än ett exempel på hur en myndighet försöker påverka politiker och andra myndigheter. I Energimyndighetens fall skulle man dessutom kunna argumentera för att det ligger helt i linje med hur det är tänkt att myndigheten ska bedriva sin verksamhet. Något som understryker Rothsteins tanke att det har bildats myndigheter vars huvudsakliga syfte är att agera som lobbyorganisationer för ett visst intresse.

Samma sak kan sägas om Energimyndighetens budskap till hushållen. Å ena sidan finns här information om olika former av bidrag för energieffektivisering och -omställning som går att söka, något som kan ses som klassisk myndighetsinformation. Å andra sidan finns det delar som påminner mer om politisk argumentation. Under rubriken "Din livsstil" konstaterar man exempelvis:

De val du gör som konsument har betydelse. Genom att göra medvetna val kan du minska den energianvändning som din livsstil innebär.⁵⁵

Det kan låta okontroversiellt, men när man börjar undersöka vad myndigheten menar finns det anledning att fråga sig hur Energimyndigheten egentligen ser på sitt uppdrag som myndighet. Under rubriken "Dina fritidsresor" propagerar man exempelvis för så kallad tågcharter, det vill säga en kommersiell produkt som vissa researrangörer numera erbjuder:

Att flyga kräver mycket energi. Nu går det att ta tåget på charterresan. Lika enkelt och bekvämt som flyget, och de vackra vyerna genom tågfönstret är en upplevelse i sig.⁵⁶

Inget fel med produkten som sådan, men det är knappast en myndighets uppgift att i en reklamliknande text propagera för en viss produkt. Samtidigt illustrerar exemplet ett grundläggande problem i miljödebatten. Det finns starka skäl att diskutera flygets miljöpåverkan. Men då ska det ske på den politiska arenan, och handla om vilka lagar som ska stiftas och vilka ekonomiska styrmedel som är relevanta för att styra över människors resande till exempelvis tåg. Att man i stället låter en statlig myndighet göra reklam för ett visst sätt att resa är en olycklig "privatisering" av ansvaret i en viktig politisk fråga.

Samma sak kan sägas om Energimyndighetens argumentation under rubriken "Tips för att äta miljösamt". Där konstaterar man exempelvis:

Att äta mindre kött, och att välja det du äter med omsorg, är därför det smartaste miljöval du kan göra.⁵⁷

Återigen för Energimyndigheten fram en uppfattning som kan tyckas okontroversiell i bemärkelsen att många håller med om att det kan vara smart att ur ett klimatperspektiv dra ner på köttkonsumtionen. Samtidigt är det ytterligare ett exempel på hur Energimyndigheten lyfter fram en livsstil som bättre än en annan, och därmed "privatiserar" ansvaret för samhällsutvecklingen. Det är svårt att se det som något annat än opinionsbildning, eller rentav propaganda.

Det är i sammanhanget intressant att notera att Energimyndighetens opinionsbildande roll inte över huvud taget problematiseras i det senaste regleringsbrevet. Tvärtom får myndigheten fria händer att använda information som medel för att uppnå sina mål.⁵⁸

MYNDIGHETER SOM SKRIVER DEBATTARTIKLAR

Ett vanligt förekommande uttryck för myndigheternas opinionsbildning är, som Bo Rothstein och många andra debattörer konstaterat, att myndighetschefer för fram sina åsikter i debattartiklar i de stora morgontidningarna. Men hur omfattande är denna verksamhet? Inom ramen för ett forskningsprojekt vid Göteborgs universitet och Högskolan Väst har man undersökt myndigheternas förekomst på DN Debatt.

Studien, som bygger på en granskning av debattartiklar under 1988, 1998 och 2008, visar på ett stort deltagande på DN Debatt, som dessutom ökat något över tid. 1988 och 1998 stod myndighetsföreträdare för 9 procent av de publicerade artiklarna på DN Debatt. 2008 var siffran 13 procent. Det är viktigt att påpeka att dessa siffror är rensade från debattartiklar skrivna av företrädare för universiteten. Bland myndigheternas debattartiklar dominerar de som skrivits av företrädare för centrala förvaltningsmyndigheter.⁵⁹

Sett till innehållet är den vanligaste kategorin artiklar som syftar till att uppmärksamma ett specifikt samhällsproblem, vilket knappast är överraskande. Intressantare är att 33 procent av artiklarna innehåller normativa ställningstaganden, det kan handla om ställningstaganden utifrån höger-vänster-konflikten eller andra konflikter, exempelvis artiklar som argumenterar för vikten av ekologisk hållbarhet, konstaterar författarna till studien. Antalet artiklar som

innehåller den typen av ställningstaganden har dessutom ökat över tid. 1988 utgjorde den 29 procent av texterna, 2008 var motsvarande siffra 41 procent. 22 procent av artiklarna argumenterar för ökade resurser till den egna organisationen, medan en tredjedel av artiklarna riktar kritik mot den politiska sfären.⁶⁰

Ökningen av antalet debattartiklar som innehåller normativa ställningstaganden skulle kunna relateras till Rothsteins idé om en ökad roll för de ideologiproducerande myndigheterna. Författarna menar dock att det snarare ska ses som ett uttryck för medialiseringen av myndigheternas verksamhet. För att nå ut med sitt budskap måste argumentationen intensifieras och polariseras. En invändning mot detta är givetvis om de två faktorerna över huvud taget kan skiljas åt.⁶¹

Det är viktigt att påpeka att myndighetschefer självklart har rätt att delta i den offentliga debatten. Deras deltagande kan rentav ha ett stort värde genom att föra in kunskaper och frågeställningar som annars skulle ha förblivit okända i den politiska debatten. Samtidigt illustrerar myndighetschefernas deltagande i den politiska debatten vad som skulle kunna beskrivas som förstatligandet av det offentliga samtalet.

Ett exempel på detta är den debattartikel diskrimineringsombudsmannen Katri Linna skrev tillsammans med Sametingets ordförande Sara Larsson i början av 2010. Artikelns handlade om samernas delaktighet i regeringens samepolitik, det vill säga en relevant politisk fråga. Det intressanta var undertecknarna. Egentligen hade det väl varit rimligare om Sametingets ordförande skrivit sin debattartikel tillsammans med några riksdagsledamöter som är engagerade i frågorna – det finns säkert sådana i alla partier. Men i stället skrivs artikeln, som syftar till att påverka regeringens hantering av ett politikområde, tillsammans med en myndighetschef. Det illustrerar hur myndighetsstrukturen har gjort att den politiska debatten i vissa frågor flyttat från partier och civilsamhälle till myndigheterna.⁶²

TRE FÖRSLAG TILL MATS ODELL

Regeringens förvaltningspolitiska proposition innehåller en rad positiva förslag för att begränsa myndigheternas opinionsbildning. Samtidigt återstår det en hel del innan regeringen kan sägas ha uppnått målet från valrörelsen 2006, att sätta stopp för myndigheter som "institutionaliserade statliga lobbyinstitut".

Även om man gillar propositionens huvudinriktning väcker den ett antal frågor kring hur idéerna i propositionen ska konkretiseras och tillämpas. Jag vill här peka på tre områden där regeringens politik måste förtydligas. Risken är annars överhängande att propositionens förslag inte får någon egentlig effekt på hur myndigheterna bedriver sitt kommunikationsarbete.

1. LÄGG NER OPINIONSBILDANDE MYNDIGHETER

Regeringen inledde med att lägga ner Arbetslivsinstitutet och fortsatte med att slå ihop ett antal myndigheter som alla kritiserats för sin opinionsbildning. Men arbetet är långt ifrån avslutat. Det finns fortfarande en lång rad myndigheter som framför allt fungerar som statliga lobbygrupper. Det handlar om allt ifrån Barnombudsmannen och Ungdomsstyrelsen till den nybildade Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser. I propositionen konstaterar regeringen att instruktionerna till myndigheterna måste bli tydligare i fråga om kommunikationsarbetet. Man är kritisk till uppdragsformuleringar av karaktären "ha en opinionsbildande roll", "verka för" eller "vara pådrivande". Det är en bra hållning. Men den innebär rimligtvis att man måste se över myndighetsstrukturen och lägga ner eller förändra myndigheter som inte har andra uppgifter än att exempelvis "vara pådrivande" inom sitt område.

2. REGERINGEN BÖR FASTSTÄLLA STRATEGIER FÖR MYNDIGHETERNAS KOMMUNIKATIONSARBETE

Även för myndigheter som inte har opinionsbildning som huvuduppgift är information en viktig del av verksamheten. Och även här riskerar informationen att förvandlas till ideologi-produktion. Det illustrerar exempelvis den kritik som har riktats mot Sidas och Skatteverkets kommunikationsarbete. För att tydligare styra och begränsa myndigheternas informationsarbete, och inte minst minska risken för att myndighetsinformationen förvandlas till vad som kan upplevas som ideologisk opinionsbildning, är det önskvärt att regeringen fastställer kommunikationsstrategier som kompletterar regleringsbrev och andra styrdokument. Ett bra

exempel på detta är den kommunikationsstrategi som har utarbetats för Sida. Ett liknande förhållningssätt bör gälla även övriga myndigheter. En central utgångspunkt i varje sådan kommunikationsstrategi bör givetvis vara försiktighetsprincipen, både vad gäller budskap och kanalval.

3. BEGRÄNSA ANVÄNDNINGEN AV INFORMATION SOM STYRMEDEL

Även om regeringen ställer sig kritisk till opinionsbildande myndigheter konstaterar man att myndigheter måste kunna använda kommunikation för att påverka attityder och beteenden "under förutsättning att informationen är saklig och opartisk". Det här är en långt ifrån oproblematiserad hållning – för var går egentligen gränsen mellan saklig och opartisk information och den icke-önskvärda opinionsbildningen? Man kan argumentera för att regeringen gör en alltför snäv definition av icke önskvärd opinionsbildning när man utgår från "partipolitiskt kontroversiella" frågor. Opinionsbildningen gäller ju i hög grad livsstilsval som ligger bortom det vi traditionellt förknippar med partipolitik, exempelvis vissa konsumtionsmönster. Det finns också anledning att problematisera användandet av information som styrmedel i ett allt mer heterogent samhälle – mer än någonsin tidigare är det ju viktigt att staten i sin information ställer sig bakom tanken att många olika idéer om det goda livet ska kunna existera sida vid sida. Annars riskerar tilltron till staten att skadas. Därför bör regeringen arbeta för att begränsa användandet av information som styrmedel.

Dessa tre punkter illustrerar att diskussionen om myndigheters opinionsbildning är långt ifrån avslutad. Inte minst för borgerliga politiker, som tidigare intresserat sig för frågan och tagit upp de demokratiska problem som är förknippade med statlig opinionsbildning, finns det anledning att även fortsättningsvis arbeta med frågorna. Det gäller inte minst den löpande granskningen av myndigheternas informationsarbete.

Men det understryker också att diskussionen om myndigheternas opinionsbildning är mycket större än borgerliga debattörers tal om Sverige som en enpartistat. I grunden handlar det om hur vi vill att politikens roll och den svenska demokratin ska fungera i framtiden.

NOTER

1. Frågans betydelse illustreras inte minst av att både Folkpartiet och senare allianspartierna gemensamt publicerade omfattande rapporter om hur förvaltningspolitiken skulle förändras vid en borgerlig valseger.
2. SOU 2000:1, sid 132.
3. Erixon & Franke 2005.
4. Rankka 2005, sid 4.
5. Allians för Sverige 2006, sid 7.
6. Ibid, sid 15.
7. Ibid, sid 14.
8. Riksdagen 1974.
9. Beskrivningen av Rothsteins kritik baseras på Rothstein 2004; 2005; 2007.
10. Kjellgren 2002, sid 117, 134.
11. Rothstein 2004, sid 299.
12. SOU 2000:1, sid 134.
13. Möller 2006, sid 57.
14. Rothstein 2007.
15. SOU 2000:1, sid 132.
16. Kjellgren 2002, sid 22.
17. Hermansson & Rosendahl 2009, sid 33–34.
18. Kjellgren 2002, sid 369–370, 373–374.
19. *The Economist* 2006a.
20. Arbetsförmedlingen 2007a; 2007b.
21. Se exempelvis Melén 2010; Helander 2010.
22. Kjellgren 2002, sid 8–9, 25–29.
23. *The Economist* 2006b.
24. Regeringen 2010.
25. Krantz 2005.
26. Ohlsson 2005.
27. Regeringen 2006, sid 46.
28. Sveriges Radio 2007.
29. Rankka & Segerfeldt 2006.
30. Diskrimineringsombudsmannen 2010.

31. Regeringen 2009a.
32. Regeringen 2009b.
33. Barnombudsmannen 2006, sid 3. Detta mål avspeglas också i den lag som reglerar BO:s verksamhet, se Regeringen 1993.
34. Barnombudsmannen 2006, sid 10.
35. Intervju med Ellinor Bollman, kommunikationschef Barnombudsmannen, 2010-03-25.
36. Intervju med Sten Eriksson, f d kommunikationschef på Skatteverket, 2010-03-22. Sten Eriksson är i dag kommunikationschef på Pensionsmyndigheten.
37. Regeringen 2009c.
38. Intervju med Joachim Beijmo, tf kommunikationschef Sida, 2010-03-17.
39. SOU 2007:107, sid 45.
40. Ibid, sid 81–82.
41. Ibid, sid 82.
42. Regeringen 2010.
43. Ibid, sid 38–39.
44. Ibid, sid 40.
45. Ibid.
46. Tillväxtanalys 2010.
47. Regeringen 2009d.
48. Hökmark 2000 (ett särskilt tack till Bo Rothstein för tipset).
49. Energimyndigheten 2007a.
50. Haag 2009, sid 3.
51. Energimyndigheten 2006.
52. Haag 2009, sid 34–35.
53. Haag 2009, sid 37.
54. Energimyndigheten 2009.
55. Energimyndigheten 2008a.
56. Energimyndigheten 2007b.
57. Energimyndigheten 2008b.
58. Regeringen 2009e.
59. Hermansson & Rosendahl 2009, sid 26–28.
60. Ibid, sid 31–33.
61. Ibid, sid 33–34.
62. Larsson 2010.

REFERENSER

- Allians för Sverige (2006), "Att bryta socialdemokraternas makthegemoni". Stockholm, <www.kristdemokraterna.se/PressOchMedia/Pressmeddelanden/Ovrigt/~media/Files/VarPolitik/Rapporter/2006/granskningsrapportoh.pdf.ashx>.
- Arbetsförmedlingen (2007a), "Start för informationskampanj om nystartsjobb". Stockholm, <www.ams.se/Go.aspx?a=72078>.
- Arbetsförmedlingen (2007b), "Välkommen till nystartsjobb.se". Webbsida för information om nystartsjobb. Stockholm, <www.nystartsjobb.se>.
- Barnombudsmannen (2006), "Barnombudsmannens kommunikationsstrategi", fastställd 2006-08-17. Stockholm, <www.bo.se/files/publikationer,%20pdf/kommunikationsstrategi060817.pdf>.
- Diskrimineringsombudsmannen (2010), "Om Diskrimineringsombudsmannen". Stockholm, 11 januari, <www.do.se/Om-DO/>.
- The Economist* (2006a), "The state is looking after you : soft paternalism". 6 april (pappersupplagan).
- The Economist* (2006b), "The rise of soft paternalism". 6 april (pappersupplagan).
- Energimyndigheten (2006), "Kampanjen Bli energismart". Eskilstuna, <www.energimyndigheten.se/sv/Om-oss/Var-verksamhet/Kampanjen-Bli-energis mart>.
- Energimyndigheten (2007a), "Vår verksamhet". Eskilstuna (hemsida), <www.energimyndigheten.se/sv/Om-oss/Var-verksamhet>.
- Energimyndigheten (2007b), "Dina fritidsresor". Eskilstuna, <www.energimyndigheten.se/sv/Hushall/Din-livsstil/Dina-resor/Dina-fritidsresor/>.
- Energimyndigheten (2008a), "Din livsstil". Eskilstuna, <www.energimyndigheten.se/sv/Hushall/Din-livsstil/>.
- Energimyndigheten (2008b), "Kött". Eskilstuna, <www.energimyndigheten.se/sv/Hushall/Din-livsstil/Mat-och-dryck/Kott>.
- Energimyndigheten (2009), "Energi borde få tydligare roll i kursplanen". Eskilstuna (hemsida), <<http://energikunskap.se/sv/LARARRUMMET/Inspiration/Energi-borde-fa-tydligare-roll-i-kursplanen>>.
- Erixon, Fredrik & Franke, Ulrik (2005), *Den skattefinansierade idemarknaden*. Stockholm: Timbro (rapport juni), <www.timbro.se/innehall/?isbn=111111130&flik=4>.
- Haag, Pontus (2009), "Propagandaministerierna? : en studie av tre myndigheter och deras opinionsbildande verksamhet". Göteborg: Institutionen för journalistik och masskommunikation vid Göteborgs universitet (uppsats), <<http://hdl.handle.net/2077/21350>>.
- Helander, Magnus (2010), "Absolut ingen anspelning på Moderaterna". *Resumé*, 22 mars, <www.resume.se/nyheter/2010/03/22/absolut-ingen-anspelning-p>.
- Hermansson, Simon & Rosendahl, Anna (2009), "Ideologiproducerande myndigheter? : en studie av svenska myndigheters opinionsbildande verksamhet". Göteborg: Institutionen för journalistik och masskommunikation, Göteborgs universitet (trebetygsuppsats).

Hökmark, Gunnar (2000), "Internationellt institut för forskning och opinionsbildning om den fria handelns betydelse". Stockholm: Riksdagen (motion 2000/01:U204), <www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=410&dok_id=GO02U204>.

Kjellgren, Hanna (2002), *Staten som informatör eller propagandist?* Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet (diss).

Krantz, Tobias (2005), "Regeringens utnämningsspolitik". Stockholm: Riksdagen (interpellation 2005/06:128), <www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=63&dok_id=GT10128>.

Larsson, Sara (2010), "Samepolitik utan samisk insyn". *Svenska Dagbladets* nätupplaga, 10 januari, <www.svd.se/opinion/brannpunkt/samepolitik-utan-samisk-insyn_4064265.svd>.

Melén, Johanna (2010), "F-kassan och Moderaterna lika som bär?" *Aftonbladets* nätupplaga, 22 mars, <www.aftonbladet.se/nyheter/article6819772.ab>.

Möller, Tommy (2006), "Politiseringen av statsförvaltningen", i Rankka, Maria & Segerfeldt, Fredrik (red), *Makt : om Sveriges demokratiska underskott*. Stockholm: Timbro.

Ohlsson, Per T (2005), "Allians i gungning". *Sydsvenskans* nätupplaga, 9 oktober, <<http://sydsvenskan.se/opinion/pertohlssonkronika/article122468/Allians-i-gyngning.html>>.

Rankka, Maria (2005), *Myndigheterna : från fristående ämbetsverk till rörelsedrivna idéfabriker*. Stockholm: Timbro (rapport juni), <www.timbro.se/innehall/?isbn=1111111131&flik=4>.

Rankka, Maria & Segerfeldt, Fredrik (2006), "Enpartistaten". Stockholm: Timbro (bloggsida för projektet Enpartistaten.se), <www.enpartistaten.se/?p=377>.

Regeringen (1993), "Lag (1993:335) om Barnombudsman". Stockholm: Socialdepartementet, <<https://lagen.nu/1993:335>>.

Regeringen (2006), "Förslag till statsbudget för 2007". Stockholm: Riksdagen (proposition 2006/07:1, del 17, utgiftsområde 14), <www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=37&dok_id=GU031d17>.

Regeringen (2009a), "Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Diskrimineringsombudsmannen". Stockholm: Integrations- och jämställdhetsdepartementet, <www.do.se/Documents/pdf/regleringsbrev2010.pdf>.

Regeringen (2009b), "Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Barnombudsmannen". Stockholm: Socialdepartementet, <www.bo.se/files/publikationer,%20pdf/barnombudsmannens%20regleringsbrev%20för%202010.pdf>.

Regeringen (2009c), "Strategi för informations- och kommunikationsverksamhet, inklusive genom organisationer i det civila samhället, 2010–2014". Stockholm: Utrikesdepartementet, <www.regeringen.se/sb/d/12372/a/136190>.

Regeringen (2009d), "Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser inom utgiftsområde 24 Näringsliv". Stockholm, <www.tillvaxtanalys.se/tua/export/sv/filer/verksamhet/Regleringsbrev2010.pdf>.

Regeringen (2009e), "Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Statens Energimyndighet". Stockholm: Näringsdepartementet, <www.energimyndigheten.se/Global/Om%20oss/RB%202010.pdf>.

Regeringen (2010), "Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt". Stockholm: Riksdagen (regeringens proposition 2009/10:175), <www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=37&dok_id=GX03175>.

Riksdagen (1974), "Regeringsformen", 1 kap 9 §. Stockholm, <www.riksdagen.se/templates/R_Page____4933.aspx>.

Rothstein, Bo (2004), "Från reformbyråkratier till ideologiska statsapparater". *Nytt Norsk Tidsskrift*, nr 3–4, <www.pol.gu.se/file/Person/Rothstein/Samfunnsforsk.pdf>.

Rothstein, Bo (2005), "Sverige – de ideologiska statsapparaternas förlovade land", i Karsten & Rothstein, red, *Den politiske forvaltning : festskrift till Tim Knudsen*. Köpenhamn: Forlaget Politiske Studier.

Rothstein, Bo (2007), "Begränsa statlig opinionsbildning". *Svenska Dagbladet*, 29 oktober.

SOU 2000:1, *En uthållig demokrati! : politik för folkstyrelse på 2000-talet : Demokratiutredningens betänkande*. Stockholm: Fritzes.

SOU 2007:107, *Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter : delbetänkande av 2006 års förvaltningskommitté*. Stockholm: Fritzes.

Sveriges Radio (2007), "Olika besked om Arbetslivsinstitutet". Stockholm: Ekot, 1 februari, <www.sr.se/ekot/artikel.asp?artikel=1176995>.

Tillväxtanalys (2010), "Välkommen till Tillväxtanalys – myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser". Östersund (hemsida), <www.tillvaxtanalys.se/sv/>.