



GÖTEBORGS UNIVERSITET

Institutionen för journalistik och masskommunikation
Examensarbete i medie- och kommunikationsvetenskap

Ideologiproducerande myndigheter?

En studie av svenska myndigheters opinionsbildande
verksamhet på DN Debatt

Simon Hermansson 860621-5534
Anna Rosendahl 860110-5540

Handledare: Bengt Johansson
Vårterminen 2009

Abstract

Titel:	Ideologiproducerande myndigheter? En studie av svenska myndigheters opinionsbildande verksamhet på DN Debatt
Författare:	Simon Hermansson & Anna Rosendahl
Uppdragsgivare:	MOVE – Svenska myndigheters opinionsbildande verksamhet
Kurs:	Examensarbete i Medie- och kommunikationsvetenskap vid institutionen för journalistik och masskommunikation, Göteborgs universitet.
Termin:	Vårterminen 2009
Handledare:	Bengt Johansson
Sidantal:	49, inklusive bilagor
Syfte:	Syftet med denna studie är att undersöka myndigheters opinionsbildande verksamhet på DN Debatt över tid.
Metod:	Kvantitativ innehållsanalys
Material:	Debattartiklar med myndigheter som avsändare på Dagens Nyheters debattforum DN Debatt under åren 1988, 1998 och 2008.
Huvudresultat:	Resultaten visar att myndigheternas aktivitet på DN Debatt ökat över tid. De myndighetstyper som förekommer mer frekvent än andra är universitet och högskolor samt centrala förvaltningsmyndigheter. Innehållet i debattartiklarna fokuserar främst på att uppmärksamma specifika samhällsproblem, att kritisera den politiska sfären, argumentera existensberättigande, göra nylanseringar samt göra normativa ställningstaganden. Det går även att observera en viss ökning av specifika ämnesområden över tid där informera om lagar och regler är ett av de mer intressanta resultaten. Karaktären på argumentationen har dessutom blivit mer personifierad vilket kan anses syfta till att åstadkomma en tilltalande fasad genom att på ett kommunikativt strategiskt vis konstruera en bild av sin egen organisation som en positiv aktör i det offentliga rummet.

Innehåll	Sid.
1. Executive summary	5
2. Inledande ord	7
3. Svenska myndigheters opinionsbildande verksamhet	8
3.1 Problemformulering	8
3.2 Ämnets relevans	9
3.3 Syfte & frågeställningar	10
4. Studiens teoretiska utgångspunkter	11
4.1 Vad händer efter modernitet?	11
4.1.1 PR-offesionaliseringen	12
4.1.2 Governance – om den institutionella förändringen	13
4.1.3 Kommunikation i ett nätverkssamhälle	13
4.2 Den ideologiproducerande statsapparaten	14
4.3 Myndigheter & marknaden – scener ur ett äktenskap	15
4.4 Det offentliga samtalet	17
4.5 Övergripande bild	19
5. Metod	20
5.1 Val av metod	20
5.2 Utformning av kodschema	20
5.3 Urval	21
5.4 Myllret av myndigheter	22
5.5 Metoddiskussion	23

6. Resultat & analys	25
6.1 Har myndigheternas aktivitet på DN Debatt ökat över tid?	25
6.2 Vilka myndighetstyper förekommer på DN Debatt?	27
6.2.1 Hur ser det ut? – 1988, 1998 & 2008	28
6.3 Vad argumenterar myndigheterna för?	30
6.3.1 Ämnesområden över tid	31
6.3.2 Innehållsliga förändringar över tid	33
6.3.3 Berättiga sin verksamhet under nya förhållanden	34
6.3.4 Pajkastning i det offentliga rummet	35
6.4 Hur ser argumentationen ut?	37
6.4.1 Myndighetskändisar	37
6.4.2 Ris eller ros?	38
7. Diskussion & avslutande ord	40
8. Litteraturoversikt	42
Diagram, tabell & bilagor	Sid.
Diagram 1	26
Diagram 2	27
Diagram 3	28
Tabell 1	31
Diagram 4	33
Diagram 5	37
Diagram 6	38
Bilaga 1	
Bilaga 2	

1. Executive Summary

Are we currently living under the influence of a public administration that produces public propaganda instead of public information? The purpose of the research project known as MOVE (Svenska myndigheters opinionsbildande verksamhet) is to investigate if the governmental tool of creating opinion has increased and changed in character during the last 40 years as a result of the emerging information society. A hypothesis presented by the political scientist Bo Rothstein suggests that it has. The aim of the research project MOVE is therefore to investigate to what extent the public administrations public opinion activities has changed from public information to public propaganda.

To this project the authors of this thesis contributes with valuable information on how Swedish government officials conducts public opinion activities in Swedish mass media. To this purpose they have studied the public administrations public opinion activity on the debate forum DN Debatt in the biggest daily newspaper in Sweden known as Dagens Nyheter. This thesis presents an analysis of debate articles during the years of 1988, 1998 and 2008.

The main results of the analysis show that the public administrations activity on this forum, which is to be considered as the most influential arena for public opinion making in Sweden, has increased with almost seven percent from 1988 to 2008. The most active type of public administration when it comes to producing debate articles in this forum are the central public administrations (centrala förvaltningsmyndigheter) and the Universities and University Colleges (Universities are a part of the public administration in Sweden).

The thesis can also present results that the content of the analysed debate articles has changed during the investigated time span. The overall picture is that most public administration institutions, regardless of type, produces articles which focus on specific societal problems, criticising the political sphere, argue for their own *raison d'être*, introduce new launches in the public sphere, and has a content which can be considered normative. We can also observe a change in what the public administration chooses to emphasise; this is particularly interesting when it comes to letting the public know about the administrations function and role in society. The authors of this thesis also present arguments that the overall nature of the content in these articles has become more personalized and more polarized.

The main findings presented in this thesis could be used to strengthen Rothstein's hypothesis about a public administration using the mass media for public propaganda. However, the authors of this thesis choose to present a multitude of different ways of interpreting the results. One possible interpretation the authors present is that the increase of the public administrations activity in the mass media is the result of changed governance. Like all other organizations, public administrations possibility to act effectively in this new social complexity depends on their ability to monitor, manage and create information. The increase is therefore rather a sign of necessary strategic communication, in order to not lose touch with the reality they act within. The authors also argues that the specific content in the articles, especially the increase in polarization, could be the result of professional techniques used by PR-

professionals that are used more frequently, even by public administration, due to the emerging information society.

In conclusion the authors affirm that the public administration has become medialized, and uses communication as a strategic tool under the conditions set by a new form of governance. Although the results presented in the thesis can be used to strengthen the hypothesis of a public administration using public propaganda, the authors have chosen to present a multitude of different explanations which consider the broader contextualized situation of public administration activity in mass media.

2. Inledande ord

Aldrig förr har människan kunnat ta del av så mycket information som idag. Det som började med ristningar i valfri småsten har utvecklats till ett världsomspännande nätverk som varken begränsas av tid eller rum. Denna utveckling har påverkat hur alla samhällsaktörer interagerar med varandra och har i grunden förändrat vår tillvaro. I detta överflöd av information är det inte längre tillräckligt att spika upp sina åsikter på närmaste kyrkodörr för att göra sin röst hörd; det krävs avancerade metoder för att överrösta detta myller av röster som alla kräver och behöver uppmärksamhet.

Även de svenska myndigheterna har påverkats av denna utveckling. Denna studie handlar om svenska myndigheters opinionsbildande verksamhet och syftar till att skapa ett empiriskt underlag till tesen om den ideologiproducerande statsapparaten.

Under studiens gång har debattartiklar analyserats med innehåll som berör allt från Ebbe Carlsson-affären, vad som egentligen kommer att hända med våra datorer när klockan slår midnatt år 2000, till den nu rådande finanskrisen. Vi kartlägger och utreder hur myndigheter agerar i vårt offentliga rum. Vad vi har kommit fram till är både väntat och oväntat men framförallt har det gett oss som arbetat med studien en insyn i hur informationssamhällets framväxt påverkar alla aktörer i vårt samhälle. Detta, och mer, vill vi dela med oss till dig som tar del av denna studie.

3. Svenska myndigheters opinionsbildande verksamhet

Informationssamhällets framväxt har inneburit stora förändringar för samhällets medlemmar; ett samhälle där information till allt högre grad blivit ett maktmedel. Inte heller statliga institutioner kan bortse från denna omvälvande samhällsförändring. Denna utveckling anses även ha påverkat hur svenska myndigheter agerar i det offentliga rummet.

Med detta som bakgrund har fil.dr. Hanna Kjellgren vid Högskolan Väst och docent Bengt Johansson vid Göteborgs Universitet tagit initiativet till forskningsprojektet MOVE – Svenska myndigheters opinionsbildande verksamhet. Projektet syftar till att tydliggöra de förändringar som myndigheters opinionsbildande verksamhet har genomgått och som eventuellt kan förklaras med en allmän förändring av det offentliga rummet. Projektet vill även belysa förvaltningsorganisatoriska faktorer som kan påverka den opinionsbildande verksamheten. Således vill man genom detta projekt fylla vad man anser vara kunskapsluckor inom både medie- och kommunikationsvetenskapen och statsvetenskapen.

3.1 Problemformulering

Informationsverksamhet är en naturlig, liksom viktig, del av de svenska myndigheternas uppdrag. Att informera om medborgarnas rättigheter och skyldigheter samt att göra oss medvetna om ny lagstiftning och nya politiska beslut är centrala uppgifter för deras verksamhet. Alla myndigheter har alltså en skyldighet att informera om sin verksamhet. Denna information anses ha stor betydelse för främjandet av ett upplyst samhälle och kan därmed skapa förutsättningarna för ett demokratiskt offentligt samtal.¹

Myndigheternas informationsverksamhet karaktäriseras emellertid även av andra drag – nämligen opinionsbildande. Vissa myndigheter har visserligen som uppdrag att bilda opinion, dock kan utvecklingen av informationssamhället ha bidragit till en förändrad karaktär av denna opinionsbildande verksamhet. Även en förändring från en hierarkisk samhällsstruktur till en mer nätverksorienterad sådan har påverkat förutsättningarna för hur myndigheter agerar i det offentliga rummet, något vi kommer att redogöra för längre fram.

All verksamhet inom myndigheter, inklusive informations- och opinionsverksamhet skall bedrivas på ett sakligt och opartiskt vis där myndigheternas roll som neutral förverkligare av folkviljan måste beaktas.² Kritik har förts fram mot svenska myndigheter att de arbetar med en opinionsbildande verksamhet som bortser från denna princip. Kritiken gör gällande att myndigheterna bedriver verksamhet för att stödja politisk kontroversiella idéer vilket kan tyda på att deras opinionsbildande verksamhet har blivit politiserad.

Forskningsprojektet MOVE omfattar ett flertal studier, där vi ämnar fokusera på den opinionsbildande verksamhet myndigheterna kan tänkas bedriva i svenska massmedier. För att knyta an till hur informationssamhället och den ökade

¹ SOU: 107 (2007)

² Ibid.

nätverksorienteringen av samhället har påverkat det offentliga rummet vill vi göra en jämförande studie av myndigheternas opinionsbildande verksamhet över tid. Genom detta kan vi möjligtvis påvisa en förändring i myndigheternas agerande i det offentliga rummet. Vi ämnar undersöka om myndigheternas deltagande i den offentliga debatten kan ha ökat på grund av dessa samhälleliga förändringar. Vår hypotes är således att omfattningen faktiskt har ökat då engagemang i massmedierna har blivit ett allt viktigare maktmedel och en central arena för organisationer och institutioner i denna förändrade offentlighet. Vi vill även undersöka karaktären på detta deltagande då detta kan vara en indikator på en eventuell förändring i den opinionsbildande verksamheten.

Opinionsbildande verksamhet är ett mångtydigt begrepp och i denna studie använder vi oss av förvaltningskommitténs definition i 2006 års delbetänkande vilket lyder som följande:

*Att en myndighet bedriver en extern informationsaktivitet riktad mot allmänheten i syfte att aktivt påverka dess kunskaper, attityder eller beteenden i en avsedd riktning.*³

Viktigt att påpeka är att vi med allmänhet även inkluderar den politiska sfären samt näringsliv och övriga institutioner i samhället samt medborgare.

Ett rimligt tillvägagångssätt för att undersöka detta är att fokusera på myndigheternas engagemang på svenska debattforum. I detta fall finner vi det lämpligt att välja DN Debatt då just detta forum har en särskild ställning som Sveriges tyngsta opinionsbildande arena.⁴

3.2 Ämnets relevans

Frånsett studier om krigspropaganda är statsapparatus opinionsbildande verksamhet i demokratier ett relativt utforskat område. Enligt Kjellgren har den offentliga förvaltningens informationsverksamhet studerats inom medie- och kommunikationsvetenskapen, men detta är forskning som har bedrivits utan att beakta den demokratiska problematiken. När det gäller den statsvetenskapliga förvaltningsforskningen har intresset generellt varit lågt för den offentliga förvaltningens kommunikativa arbete.⁵ I denna studie korsbefruktas dessa två discipliner och försöker producera ett empiriskt underlag som kan skapa en relevant grund för vidare forskning inom de båda disciplinerna.

När man blickar utanför den akademiska världen ser vi att denna studie även har en samhällelig relevans. Den offentliga förvaltningen bär huvudansvaret för genomförandet av politiska beslut och dess agerande blir därmed ofta avgörande för den offentliga politikens verkliga innehåll och effekter. Dessutom är det myndigheternas arbete som är den mest direkta interaktionen mellan stat och medborgare.⁶

³ Delbetänkande av 2006 års förvaltningskommitté Stockholm 2007

⁴ Nord (1997): 83f

⁵ Kjellgren (2007)

⁶ Premfors m.fl. (2003): 7

3.3 Syfte och frågeställningar

Med utgångspunkt i resonemanget ovan är denna studies syfte att *undersöka svenska myndigheters opinionsbildande verksamhet på DN Debatt över tid.*

För att kunna undersöka detta ställer vi upp följande frågeställningar:

1. Har myndigheternas aktivitet på DN Debatt ökat över tid?

Med aktivitet menas myndigheternas engagemang på detta debattforum, det vill säga produktionen av debattartiklar. Vi vill kartlägga omfattningen av detta författande över tid för att genom detta kunna relatera våra resultat till om större samhällsförändringar har påverkat myndigheternas agerande i det offentliga rummet.⁷ Hypotesen, som grundas i teorikapitlet längre fram, gör gällande att omfattningen på denna verksamhet har ökat över tid och vi vill genom denna frågeställning fastställa om detta stämmer eller ej. Givetvis kan det vara så att myndigheterna producerar fler debattartiklar än dem som publiceras på DN Debatt. Men om myndigheternas produktion av dessa debattartiklar har ökat anser vi det även rimligt att anta att fler faktiskt blir publicerade.

2. Vilka myndighetstyper förekommer på DN Debatt?

Det är även intressant att studera om det är specifika myndigheter som använder sig av DN Debatt som opinionsbildande forum. Detta för att kunna se om det är en viss typ av myndigheter som vill eller måste arbeta opinionsbildande till en högre grad än andra, något som kommer att klargöras i våra teoretiska utgångspunkter. Med hjälp av denna frågeställning undersöker vi eventuella mönster för att senare kunna kategorisera vilken typ av myndighet som i våra nedslag agerar mest frekvent på DN Debatt.

3. Vad argumenterar myndigheterna för?

Då vi i problematiseringen har utgått från tesen om en ideologiproducerande statsapparat är det även centralt att undersöka vad det faktiskt är myndigheterna väljer att debattera för eller emot. Relevant blir därmed att exempelvis studera om myndigheterna debatterar för sin position i samhället, om de informerar om lagar och regler eller om de arbetar med att bestämma dagordningen genom att uppmärksamma specifika samhällsproblem.

4. Hur ser argumentationen ut?

Rimligt att anta är att myndigheterna argumenterar på ett specifikt vis ju fler professionella informatörsnormer som har fått fäste i förvaltningen över tid. Dessutom är det möjligt att myndigheterna har anpassat sig till mediernas logik på grund av massmediers ökade betydelse i vårt samhälle. Därför är det intressant att undersöka vilken karaktär denna argumentation har för att på så sätt relatera detta till symptom på större samhällsförändringar.

⁷ "Denna "offentlighet" ligger utanför staten och marknaden och skall därför inte förväxlas med "offentlig sektor", "myndigheter" eller dylikt. Det är i den offentliga sfären som medborgarna dryftar sina gemensamma samhällsproblem, i samtal, i tidningar och böcker." Ur Moderna samhällsteorier (2007): 313f Med det offentliga rummet utgår vi från Jürgen Habermas diskussion kring "det offentliga". Detta är alltså det som i vårt samhälle står i motsats till "det privata". Det offentliga rummet är alltså arenan för "det offentliga" vilket i denna studie är massmedier.

4. Studiens teoretiska utgångspunkter

I detta kapitel kommer studiens teoretiska utgångspunkter klargöras. Då denna undersökning är ett fall av den senmoderna demokratiska statens opinionsbildande verksamhet är det relevant för oss att använda oss av teorier från olika vetenskapliga fält. Vi börjar med att redogöra för den successiva förändringen till ett informations-samhälle som kan tänkas vara ett av skälen till att karaktären på myndigheternas informationsarbete eventuellt har förändrats.

4.1 Vad händer efter modernitet?

När resten av samhället försöker påverka samhällsutvecklingen genom massmedierna blir även staten tvungen att göra det.⁸

Som citatet ovan belyser innebär framväxten av informationssamhället stora förändringar för samhällets medlemmar och institutioner. Denna text kommer kortfattat att beskriva detta postindustriella samhälle som utmärks av stor informations- och kunskapsrikedom.⁹

Kjellgren beskriver framväxten av informationssamhället, eller om man så vill, det postindustriella samhället. Detta kan ses som en reaktion på det kapitalistiska systemets genomslag i det industriella samhället och den informationsteknologiska utveckling som kan observeras under 1900-talets andra hälft. Utvecklingen mot den informationella tidsåldern har påverkat både statsutvecklingen och dess informationspolitik. Kjellgren framhåller också att de viktigaste inslagen i denna utveckling är ett ökat beroende av massmedier och även en tilltagande nätverksorienterad organisering av samhället (governance) som vi kommer ta upp mer utförligt längre fram.¹⁰

Det har helt enkelt skett en förändring i hur vi kommunicerar med andra människor. Den informationsteknologiska utvecklingen har lett till att de indirekta kanalerna för kommunikation har tagit en allt större plats i människors vardag. Människor får i dagens samhälle mycket av sin nödvändiga, och inte så nödvändiga, information via massmedier såsom TV, radio, tidningar och Internet. Detta på bekostnad av den direkta kommunikationen människor emellan.¹¹

Kjellgren är dock noga med att påpeka att det inte endast är den informationsteknologiska utvecklingen som lett fram till denna nya tidsålder. Den teknologiska utvecklingen måste sättas i perspektiv till andra aktörer och institutionella faktorer, man bör ej falla in i en form av teknologideterminism. Det finns flera förklaringsfaktorer till varför samhället har gått från ett industriellt till ett informationellt sådant.

⁸ Kjellgren (2002): 22

⁹ Larsson (2005a): 25f

¹⁰ Kjellgren (2002): 21

¹¹ Webster (2002): 22

Frank Webster, professor i sociologi, utreder denna aspekt och nämner fem typer av definitioner av begreppet *information society*; teknologiska, ekonomiska, yrkesmässiga, rumsmässiga och kulturella definitioner. Det är inte i studiens syfte att redogöra för dessa definitioner utan vi vill endast belysa det faktum att informations-samhället är ett komplicerat och mångfacetterat begrepp.¹² Vad som dock är av intresse för studien är att forskare inom området kan samlas kring den slutsats om att information har blivit en så förhärskande faktor i samhället att det, information, idag har blivit en central aspekt i vår kultur som alla samhällets aktörer måste förhålla sig till.¹³ Som Webster skriver:

*There is simply a great deal more of it [information] than ever before.*¹⁴

4.1.1 PR-offesionaliseringen

Om vi tar avstamp i Websters postulat ovan är framväxten av informatörsyrket en nödvändighet i ett informations-samhälle. Det krävs utbildning och kunskap i de kommunikativa fälten för att kunna hantera den enorma mängd information som finns tillgänglig och kunskap om dess egen logik. Vad som är särskilt intressant för denna studie är att information har blivit ett allt mer attraktivt hjälpmedel för att lösa politiska problem samtidigt som den grupp som har ansvaret för informationshanteringen är en viktig aspekt att ha i åtanke i vår fortsatta undersökning av myndigheters opinionsbildande verksamhet.

De nedslag vi väljer att göra i denna studie, 1988, 1998 och 2008, är gjorda vid tidpunkter när man med säkerhet kan befästa att informationsverksamheten fått fäste i den svenska förvaltningen. Under 1960 och -70-talet visar undersökningar att omfattningen av myndigheternas informationsverksamhet ökat. Från och med informationsutredningens slutbetänkande 1969 har exempelvis staten aktivt stött utvecklandet av utbildningar inom massmedia och kommunikation på universitet och högskolor runt om i landet, som sedan har resulterat i en professionaliserad yrkeskår.¹⁵

Under de senare delarna av 80-talet och under 1990-talet går det nyliberala strömningar genom landet. Mer marknadsmässiga och individuella lösningar premieras vilket i sin tur påverkar PR- och informationsbranschen; att se kommunikation som en strategisk möjlighet blir allt vanligare. Larsåke Larsson, professor i medie- och kommunikationsvetenskap, menar att det under denna tid även uppstår ett ökat behov av opinionsbildning och mediepåverkan i och med det att information och kommunikation blir en alltmer komplex fråga¹⁶. Vad som även är intressant att nämna är att just den offentliga informationsverksamheten anses ha uppnått en hög standard redan under 1980-talet.¹⁷

¹² Webster (2002): 7ff

¹³ Larsson (2005a): 23ff

¹⁴ Webster (2002): 21f

¹⁵ Kjellgren (2002): 145

¹⁶ Larsson (2005a):112f

¹⁷ Larsson (2005a): 107

Larsson redogör för PR- och informationsbranschens ställning i dagens samhälle på följande vis.

Den kan därmed påstås ha intagit en inflytelserik position och blivit en maktfaktor i samhällsutvecklingen och den demokratiska processen.¹⁸

Med informatörsverksamhet menas den organisatoriska funktion som tar hand om företags, myndigheters och intresseorganisationers informerande och relationsmässiga arbete. I citatet beskrivs emellertid även verksamheten ur ett samhällsligt perspektiv och som ett demokratifenomen.

4.1.2 Governance – om den institutionella förändringen

Emellertid är det inte bara behovet av en informatörskår som är den enda utvecklingstendensen i det senmoderna samhället. Vad som även är relevant att studera närmare är förändringen av statliga institutioners styrnings- och samordningsprocesser – en förändring av hur *governance* fungerar.

Begreppet *governance* var från början mer eller mindre sammankopplat med *government*, och fokuserade främst på statens formella och institutionella processer. *Government* är i detta fall själva institutionen där beslut fattas och av vilken besluten implementeras. *Governance*, å andra sidan, är istället själva processen *hur* beslut fattas och *hur* de verkställs. På så vis kan begreppet ungefär definieras som styrning eller samordning.¹⁹

Micheal Crozier, universitetslektor i statsvetenskap, menar dock att de senaste decenniernas forskning om *governance* har omvandlat detta begrepp på olika sätt. Forskare inom området är till viss del eniga och framhåller att *governance* visserligen fortfarande innebär styrning, men att denna styrning sker i ett samhälle där politiker och förvaltning (*government*) bara är några av många aktörer som är inblandade i *governance*.²⁰ Således har utvecklingen av *governance* lett till ett nätverksliknande samhälle där gränserna mellan och inuti offentliga och privata sektorer har suddats ut. Rätten att befinna sig på denna spelplan tillhör inte längre bara politiska aktörer, utan detta är numera ett fält där makt och inflytande delas med privata, transnationella och civila aktörer.

4.1.3 Kommunikation i ett nätverkssamhälle

Förändringen mot ett mer nätverksliknande samhällssystem har bidragit till att västerländska demokratier har blivit tvungna att utveckla sig för att kunna klara av denna nya sociala komplexitet. Vad som är relevant för vår studie är att detta även har påverkat hur organisationer kommunicerar, med sig själv och andra. Crozier menar att den mest utpräglade konsekvensen av detta är att det inte som tidigare går att betrakta information som kontrollerad av en lineär logik.

¹⁸ Larsson (2005a): 14

¹⁹ Pierre (2001): 118f

²⁰ Crozier (2007): 3f

Tidigare förstod man kommunikation som ett budskapspaket som kunde skickas opåverkat mellan sändare och mottagare; allt på sändarens villkor med denna dikotoma uppdelning mellan sändare och mottagare. Nuförtiden erkänns att detta budskapspaket förändras under överföringsprocessen både av mottagarens självrefererande tolkning och av den sociala kontext budskapet överförs inom.

Kommunikation mellan de olika aktörerna i nätverkssamhället sker genom hela tiden självproducerande *loopar* där denna kommunikation inte är en lineär kausal effekt. Begreppet *orsak* och *verkan* är inte längre lika självklart, utan istället kan verkan lika gärna skapa orsak.²¹ I dessa förändrade processer är det därmed essentiellt att alla organisationer, oavsett verksamhetsområde, erkänner vikten av att kontinuerligt övervaka, hantera och skapa informationsflöden. Bortser man från denna nya situation är risken stor att man förlorar kontakt med den verklighet man agerar inom.²²

Denna nya komplexitet innebär att informations- och kommunikationshantering har blivit en allt viktigare aspekt om en organisation skall kunna fungera effektivt, vilket i sin tur även har gett upphov till behovet av en professionaliserad informatörskår för att relatera till den tidigare diskussionen. Som resonemanget ovan antyder är dessa strukturella förändringar även något som myndigheter måste förhålla sig till och det är något som oundvikligen kommer att påverka hur de agerar i det offentliga rummet. Att kontinuerligt övervaka, hantera och skapa information kräver rimligtvis ett ökat deltagande i det offentliga rummet och därmed är vår hypotes att myndigheter, liksom andra organisationer, har påverkats av dessa förändringar och måste agera mer aktivt och annorlunda på offentlighetens arena. Detta leder till ett antagande om att myndigheternas engagemang i svenska massmedier har ökat i takt med att det blir allt viktigare att vara en aktiv producent av information och deltagande aktör i dagens nätverkssamhälle.

4.2 Den ideologiproducerande statsapparaten

Som vi kort presenterade i problematiseringen av denna studie utgår vi från en tes om den ideologiproducerande statsapparaten. Denna hypotes blev först presenterad av den marxistiske filosofen Louis Althusser som i en artikel för närmare 30 år sedan hävdade att den kapitalistiska staten medvetet skapade och vidmakthöll en ideologi som legitimerade den rådande politiska och ekonomiska ordningen, allt för att säkra det borgerliga klassamhällets reproduktion.²³

Hur är då detta relevant för vår studie av svenska myndigheters opinionsbildande verksamhet? Bo Rothstein, professor i statsvetenskap, resonerar kring vad han anser vara den svenska förvaltningens omvandling från reformbyråkratier till ideologiska statsapparater. Han beskriver en svensk politisk kultur som från 1930 till 1970-talet byggde på en stark tilltro till rationalism och centralt beslutad planering. Rothstein väljer att kalla detta synsätt den starka statens politiska kultur. Under denna tid skapades ett flertal starka ämbetsverk, eller om man så vill reformbyråkratier, vars

²¹ Crozier (2007): 6f

²² Crozier (2007): 13

²³ Rothstein (2004): 299

uppgift blev att, relativt självständigt, implementera den starka statens välfärdspolitik.²⁴

Rothstein redogör också för den förändring i svensk politik de senaste tre decennierna som har inneburit att den starka statens politiska kultur kommit att försvagas. Relevant för denna studie är att myndigheter som tidigare har haft stora möjligheter att genom råd, inspektioner och föreskrifter styra välfärdspolitikens praktiska genomförande idag snarare är en slags informations- och utredningsenheter. Med detta vill sägas att myndigheternas möjligheter till direkt styrning har minskat kraftigt, vad de tidigare kunde reformera kan de numera endast informera om, om man vill uttrycka sig så.²⁵

Man kan hävda att statliga myndigheter alltid varit en del av statlig ideologiproduktion. Arbetsmarknadsverket som under 1960-talet och framåt aktivt jobbat opinionsbildande för att ge legitimitet åt den dåvarande arbetsmarknadspolitikerna är ett exempel på detta. Men vad som anses nytt under 1990-talet är att det inrättats myndigheter som kan påstås ha renodlat ideologiska uppgifter, till exempel Glesbygdsverket.²⁶

Vad har då denna utveckling för konsekvenser i vårt samhälle? Rothstein hävdar att utvecklingen av ideologiska statsapparater primärt innebär ett antal aspekter ur ett styrningsperspektiv. En viktig konsekvens är att myndigheternas ansvariga i mångt och mycket kommer att försöka påverka regering och riksdag. Istället för att, som tradition är, genomföra opinionsbildning gentemot medborgarna på demokratiskt beslutat grund, söker de påverka regering och riksdag exempelvis via debattartiklar i de stora dagstidningarna. Detta innebär att dessa myndigheter inte använder sig av den parlamentariska styrningskedjan. Vad de istället gör är att styra regering och riksdag, utefter en i myndigheten förhärskande ideologi, vilket innebär att vi får vad Rothstein väljer att kalla en byråkratiskt driven politik.²⁷

Även om Rothsteins resonemang är intressant så saknas ett fullgott empiriskt underlag för denna tes. En hypotes vi kan dra från Rothsteins resonemang är att myndighetschefer och liknande har ökat sin aktivitet på svenska debattforum och blivit mer politiserade i sin argumentation. Det är därmed relevant att studera om antagandet om att myndigheter i allt högre utsträckning försöker rikta sina debattartiklar mot regering och riksdag. Detta är även något som går att relatera till tidigare resonemang om en förändrad samhällsstruktur, när det gäller informationssamhällets framväxt och dess konsekvenser. Detta då det är tänkbart att en professionaliserad PR-kår har gjort myndigheter och dess ansvariga medvetna om hur man bör och måste agera för att göra sin röst hörd och äga ordet.

4.3 Myndigheter och marknaden – scener ur ett äktenskap

Det tidigare presenterade begreppet governance går att relatera till Magnus Fredrikssons, fil. dr. i journalistik och masskommunikation, resonemang kring senmodernitetens konsekvenser. Det centrala för denna undersökning är att

²⁴ Ibid: 296

²⁵ Ibid: 297

²⁶ Ibid: 299

²⁷ Ibid: 299

hierarkisk och byråkratisk styrning har förlorat sin funktion som centralt kontrollinstrument. Detta innebär enligt Fredriksson att företag måste använda sig av kommunikation för att åstadkomma beslutskontinuitet över tid och rum. Då företag, och enligt oss även myndigheter, ställs inför en situation där strukturer, rutiner och handlingar inte längre är tillräckliga för att åstadkomma kontinuitet tvingas de använda sig av kommunikation för att upprätthålla sin ställning i samhället. Detta på grund av de återupprepande förhandlingsprocesser med den mångfald av intressen som präglar ett nätverkssamhälles struktur.²⁸

*Enligt ett sådant synsätt är det i allt större utsträckning myndigheternas behov att informera snarare än medborgarnas informationsbehov som står i centrum för verksamheten.*²⁹

Diskussionen ovan och detta citat belyser de tendenser att myndigheters kommunikativa verksamhet har blivit mer marknadiserad.

Vad innebär då detta för vår studie? Vi kan se en koppling till den minskade betydelsen av en starkt reglerad förvaltning i Sverige. Utbyggnaden av den svenska välfärdsstaten och dess socialdemokratiska styrning under 1900-talet skapade en vurm för en starkt reglerad offentliga sektor. Rune Premfors, professor i statsvetenskap, beskriver att när sedan 1980-talet gick mot sitt slut hade andra, mer nyliberala värderingar, fått fäste inom politiken. Man pratade om marknadsmässighet, individens rätt, utbud och efterfrågan; konkurrens blev ledordet även när det gällde utformningen av den svenska förvaltningspolitiken.³⁰ Det ansågs att en sådan stor förvaltningsapparat, som den svenska välfärdsstaten innebar, präglades av en stor uppblandning av roller, uppgifter och finansieringsformer. Detta ansågs skapa problem när det gällde såväl regeringens styrning av den, liksom medborgarens rättsäkerhet och myndighetens egen organisation.³¹

Den sittande socialdemokratiska regeringen ansåg, med kraft i de nyliberala strömningar som påverkade politiken vid denna tid, att den offentliga sektorn var tvungen att öppnas upp för konkurrerande alternativ. Detta för att stabilisera det rådande ekonomiska läget och begränsa ökningen av de offentliga utgifterna. Generellt ansåg man att den offentliga förvaltningen, för att uppnå denna önskvärda effektivisering av den offentliga sektorn och för att bli mer kostnadseffektiva, borde utsättas för marknadskrafternas konkurrens. Den sedermera borgerliga regeringen intensifierade dessa tankegångar, i början av 1990-talet, och initiativ togs för att öppna upp tidigare reglerade marknader, såsom utbildnings- och omsorgssektorn, i en allt snabbare takt. Regeringen, stärkta av denna allmänna trend och med ideologisk eld i baken, arbetade aktivt med att stärka dessa marknadsmekanismer inom hela den offentliga verksamheten. Önskvärt var att de ekonomiska villkoren och konkurrensutsattheten inom det offentliga skulle vara samma som inom näringslivet.³²

Denna process kan gå under begreppet ”marknadisering”, där vi väljer att fokusera på den konkurrensutsatthet som denna även innebär. Denna konkurrensutsatthet som

²⁸ Fredriksson (2008): 31

²⁹ Kjellgren (2002): 146

³⁰ Premfors mfl.(2003): 293

³¹ Ibid (2003): 294

³² Premfors m.fl. (2003): 298

drabbade myndigheterna under 1990-talet kan enligt oss ha kommit att påverka hur de agerade och agerar i det offentliga rummet. I vår studie är denna utveckling relevant att fokusera på då det gäller det kommunikativa perspektivet. Vi menar att konkurrensutsattheten (marknadiseringen) av offentligheten även kan ha bidragit till att myndigheternas kommunikativa verksamhet har ändrat karaktär. Vår hypotes är att vissa myndigheter kan ha gått ifrån sin roll som neutral förverkligare av folkviljan och mer ser på sin egen verksamhet som en självständig konkurrensutsatt organisation, inte olikt ett företag.

Vad myndigheterna således blir tvungna till är att konkurrera med en mängd olika andra organisationer med liknande funktion. Funktioner som myndigheterna tidigare hade ensamrätt på. Vad detta innebär rent konkret är att myndigheter, liksom företag, agerar på en marknad med ett stort och många gånger likartat utbud. Fredriksson beskriver hur företag i en liknande miljö väljer att konstruera en tilltalande fasad som är en kommunikativt strategisk representation av företaget. Detta dels för att ha möjlighet att särskilja sin verksamhet från andra likartade, men även för att kunna visa upp en verksamhet som kan leva upp till samhällets förväntningar på hur ett företag ska agera.³³ En rimlig hypotes att dra utifrån detta är att även myndigheter, på grund av privatiseringens konsekvenser, använder sig av liknande kommunikativa strategier. Då myndigheterna ställs inför dessa nya utmaningar måste de förändra sitt kommunikativa arbete. Detta kan i sin tur förklara både den eventuella *ökningen* av opinionsbildande verksamhet från myndigheternas sida, samt *hur* myndigheterna framställer sin organisation i det offentliga rummet, då genom att skapa denna tilltalande fasad.

4.4 Det offentliga samtalet

Vi väljer i denna studie att undersöka myndigheternas agerande på DN Debatt som är Sveriges mest tongivande debattforum.³⁴ Att massmedier har en så pass stor makt i vårt samhälle är också det en konsekvens av de samhällsförändringar som vi redogjort för ovan. Den ökade betydelsen massmedier har fått för individen har även lett till förändrade villkor för det offentliga samtalet – det har blivit medialiserat. Med detta menas att det offentliga samtalet, till exempel mellan stat och medborgare, har anpassats efter mediernas villkor då det är genom medierna dessa samtal äger rum. Detta leder i sin tur till att samtalet måste följa mediernas specifika logik. Med denna logik menas att man som aktiv deltagare i det offentliga rummet måste anpassa sig till de teknologiska och institutionella tillvägagångssätt som medierna följer.³⁵

Medievidning av samhället anses alltså också ha påverkat statens sätt att arbeta. Kjellgren menar att den offentliga informationen har blivit ett allt viktigare styrmedel. Denna information, liksom övrig information i massmedierna, är alltså underställd mediernas logik vilket på sikt anses påverka såväl organiseringen liksom innehållet i statens verksamhet.³⁶ För att lyckas nå ut på den mediala arenan har det blivit viktigt att lära sig hur man anpassar sig till mediernas dramaturgi och nyhetsvärderingsprinciper.³⁷

³³ Fredriksson (2008): 41

³⁴ Nord (1997): 83

³⁵ Hjarvard (2008): 105

³⁶ Kjellgren (2002): 22

³⁷ Larsson (2005b): 29

Anpassningen till mediernas språk är således något som även myndigheterna torde vara tvungna att förhålla sig till, givet att de vill, eller måste, kommunicera med allmänheten.

Begreppet medialisering behandlades då det först introducerades i samband med politikernas agerande och anpassning i och till medierna.³⁸ I denna studie är det emellertid fruktbart att studera i vilken mån också myndigheter anpassar sig till medialisering och medielogik. Fredriksson menar att resonemanget om ett medialiserat samhälle går att applicera på andra områden än endast politisk kommunikation, så som företag och intresseorganisationer.³⁹ Denna tankegång menar vi fungerar även på myndigheters förhållande till medialiseringen och dess medielogik. Det är tänkbart att myndigheterna argumenterar med ett särskilt språk och med särskilda tekniker som följer denna logik. Tesen om att myndigheter fått ett ökat behov av att agera i det, av medierna till viss del kontrollerade, offentliga rummet medför att det är sannolikt att de anpassar sig för att bli publicerade, för att nå ut med sitt budskap.

Tidigare redogjorde vi för vår tids överflöd av information, vilket även har resulterat i att institutioner och organisationer måste tävla om viktiga aktörers uppmärksamhet i det myller av annan information som finns tillgänglig. Denna hårda konkurrens om uppmärksamhet har lett till att, om man söker uppmärksamhet, tvingas använda särskilda tekniker för att uppnå detta. Dessa medialiseringstekniker kan definieras som händelser som bearbetas så att de innehåller specifika egenskaper som lockar människors intresse. Det finns ett antal tekniker som anses göra ett budskap mer intresseväckande. Dessa är bland annat tillspetsning, förenkling, polarisering, intensifiering, konkretisering och personifiering.⁴⁰ Med tillspetsning menas att källan eller journalisten formulerar sig kort, klart och tydligt. Förenkling innebär att komplexitet, som exempelvis för många argument och ett alltför byråkratiskt språk, ersätts med ett mer lättförståeligt material. Polarisering syftar till att uppmärksamma konflikter medan ett intensifierat material innebär en ökad dramatik i medietexten. Ytterligare en medialiseringsteknik innebär att man konkretiserar det som är abstrakt och slutligen finns personifiering som syftar till att lyfta fram personer som gör det lättare att identifiera sig med innehållet.⁴¹

Som vi tidigare nämnde så kan professionaliseringen av informatörskåren ha inneburit att specifika yrkesnormer fått fäste i myndigheternas verksamhet. Detta innebär bland annat att personer med kunskap om dessa medialiseringstekniker nyttjar dem i myndighetens tjänst för att vinna uppmärksamhet i sakfrågor. Därmed kan man tänka sig att innehållet i de debattartiklar vi kommer att undersöka innehåller inslag av dessa tekniker utifrån att dessa över tid har blivit norm och kan tänkas användas mer och av fler myndigheter.

³⁸ Asp (1986)

³⁹ Fredriksson (2008): 33ff

⁴⁰ Se bland annat Johansson (2004): 228f och Ghersetti (2004): 257f

⁴¹ Hernes (1978)

4.5 Övergripande bild

Så, var är vi? Vi kan utifrån resonemanget presenterat ovan anse att myndigheternas opinionsbildande verksamhet har förändrats och har gjort så på följande vis: Omfattningen av publicerade debattartiklar med myndigheter som upphovsmän bör ha ökat. De myndigheter som tidigare ansvarade för upprätthållandet av den starka statens politik men vars ideologiska och praktiska betydelse minskat i betydelse under de senaste 20 åren, bör vara mer frekventa aktörer på den offentliga arenan. Detta för man som aktör i dagens nätverkssamhälle måste övervaka, hantera och vad som är relevant för vår studie även skapa information.

Då nätverkssamhället präglas av informationssamhällets rikedom på kunskap och information har det även gett upphov till ett behov av en professionaliserad informatörskår som under de senaste decennierna fått fäste i den svenska förvaltningen och således påverkat dess kommunikativa arbete. Vi misstänker att på grund av att dessa professionella yrkesnormer fått fäste gett upphov till att artiklarna som myndigheterna producerar bör innehålla element av medialiseringstekniker så som polarisering och konkretisering.

Innan vi går vidare med att presentera våra resultat följer ett kapitel om denna studies val av metod och dess konsekvenser.

5. Metod

I detta kapitel redogör vi för vårt val av metod samt hur vi har gått tillväga. Vi förklarar och motiverar också vårt urval och olika myndighetsdefinitioner samt diskuterar för- och nackdelar med våra val.

5.1 Val av metod

När man vill studera ett större material och kunna dra generella slutsatser av resultaten är den kvantitativa innehållsanalysen att föredra. Då studien ämnar kartlägga hur det verkligen ser ut och hur utvecklingen ter sig finner vi det lämpligt att använda denna metod. Den kvantitativa innehållsanalysen är ett redskap som innefattar fyra grundläggande begrepp – manifest, systematisk, kvantitet samt objektiv.⁴²

Med det manifesta avses det som kan läsas på samma sätt, oavsett person. Således är det materialets övergripande budskap som vi studerar. Även om vi har en del öppna frågor, så är ambitionen att dessa bara ska kunna avläsas på ett sätt. Att metoden är systematisk syftar på att man undersöker efter fasta tolkningsramar, i vårt fall genom ett kodschema, med tydliga variabler och tolkningsregler.⁴³ Gällande begreppet kvantitet menas att resultatet redovisas i form av siffror och frekvenser. Att metoden är objektiv betyder att resultaten i stort sett ska bli desamma, oavsett vem det är som genomför innehållsanalysen.

5.2 Utformning av kodschema

Kodschemat utformas utefter våra frågeställningar där vi i det första steget därmed vill kartlägga hur många debattartiklar från myndigheter som finns med i DN Debatt under de år vi ämnar undersöka. Här utformas frågor som försöker ta reda på om myndigheternas aktivitet har ökat över tid. I det andra steget är det lämpligt att undersöka vilka myndigheter det är som agerar och hur fördelningen ser ut mellan dem. Vad vi här försöker kartlägga är om det finns några myndigheter som avviker eller om det är en viss typ av myndigheter som debatterar och hur den eventuella utvecklingen kan tänkas se ut. I den tredje och sista kategorin i kodschemat ställer vi upp frågor som ska besvara i vad myndigheterna argumenterar för samt på vilket sätt. Således vill vi på ett mer ingående sätt studera artiklarna för att kunna besvara vår tredje och fjärde frågeställning.

Kodschemat är alltså utformat efter vårt syfte och de olika kategorierna i vårt kodschema innehåller variabler som är ämnade att besvara frågeställningarna. De variabler vi har konstruerat är både innehållsliga variabler och identifierings och utrymmesvariabler.⁴⁴ Identifierings- och utrymmesvariabler syftar till att besvara om myndigheternas aktivitet på DN Debatt ökat över tid, dessa variabler är 1 till och med 4 i vårt kodschema. De innehållsliga variablerna är utformade så att vi får underlag till att besvara resterande frågeställningar som kan anses vara mer djupgående.

⁴² Nilsson (2000): 113

⁴³ Se Bilaga 1

⁴⁴ Esaiasson, Peter m.fl. (2007): 230

5.3 Urval

Nedslagen görs för år 1988, 1998 och 2008. Med dessa årtal vill vi analysera ett tidsspänn där man säkert kan fastställa att den svenska PR-kårens professionaliserats och fått ett starkt fäste i förvaltningen. Det innefattar även privatiseringsvågen som påverkade myndigheternas monopoliserade ställning, och även deras kommunikationsarbete, som redogjorts för i våra teoretiska utgångspunkter. Vi är medvetna om att en viss problematik existerar i det att man kan argumentera för att dessa förändringar redan fått ett visst fäste i förvaltningen under alla de nedslag vi analyserar och att vi därav alltså inte kommer att kunna se en förändring. Dock anser vi att man bör kunna se en intressant förändring ändå eftersom man lika gärna kan argumentera för att de senaste åren inneburit stora förändringar när det gäller professionaliserat informationsarbete och den minskade betydelsen av ”den starka statens politik”.

Valet att använda sig av just DN Debatt i vår studie kan motiveras utifrån ett flertal aspekter. Först och främst vill vi analysera aktiviteten på denna arena då den kan anses vara normgivande för opinionsbildning i Sverige. DN Debatt åtnjuter störst prestige från både medieproducenter, politiker och mediekonsumenter när det gäller opinionsbildande verksamhet av den typ vi önskar undersöka. Bland annat Lars Nord tar upp betydelsen av denna arena för opinionsbildning genom att påvisa att den flitigt används av både politiker och övriga aktörer som söker uppmärksamhet i offentligheten.⁴⁵ Man skulle även kunna motivera valet av DN Debatt ur ett effektorienterat urval. Detta innebär att vi kommer att analysera det medium som får störst genomslag och har störst potential att påverka flest människor.⁴⁶

En annan eventuell problematik är att vi först hade tänkt välja årtal som är jämförbara med de andra studierna i MOVE, där 1968, 1988 och 2008 undersöks. Vi anser det dock inte möjligt att analysera 1968 med DN Debatt som undersökningsobjekt eftersom det var först 1984 som detta forum blev ett dagligt inslag i tidningen.⁴⁷

En annan aspekt som är viktig att ha i åtanke är att Dagens Nyheter som nationellt medium har hela landet som utgivningsområde. Detta kan i sin tur påverka vilka myndigheter som väljer och ges utrymme i just detta forum. Exempelvis finns möjligheten att lokala och regionala förvaltningsmyndigheter, som har ett lokalt verksamhetsområde, är frekventa aktörer i lokalpress men inte på DN Debatt vilket då blir område för vidare studier.

Något som även är viktigt att påpeka är att de databaser vi har hämtat vårt material ifrån skiljer sig åt. 1988 års artiklar är kodade från mikrofilm medan de andra årtalens artiklar är hämtade från en digital databas på Internet. Även om vi upplever databasen Presstext som trovärdig så finns det ändå en risk att vissa artiklar kan ha försvunnit i materialets digitalisering, vilket kan ha påverkat urvalet av artiklar i viss mån. Att vi genom att koda från mikrofilm har en faktisk kopia på den tryckta texten

⁴⁵ Nord (1997): 83

⁴⁶ Nilsson (2000): 120

⁴⁷ E-mail, Bergstrand, Mats, chef för DN Debatt, 2009-04-16

gör oss mer trygga i urvalet då vi med relativ säkerhet kan garantera att artiklar inte har försvunnit i urvalet.

5.4 Myllret av myndigheter

Det är kärnfullt att definiera vad för slags myndigheter denna studie ämnar undersöka då begreppen inte är så okomplicerade som man kan tänka sig.

I den svenska regeringsformen (RF) skiljer man mellan två typer av offentliga organ. Dessa är *beslutande politiska församlingar* (riksdagen, kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige) och *myndigheter*. Alla statliga och kommunala organ, förutom de beslutande församlingarna, är myndigheter vilket innebär att också regeringen och domstolarna är myndigheter. Begreppet förvaltningsmyndighet syftar dock bara på statliga och kommunala myndigheter och i den definitionen ingår således inte regeringen och domstolarna.⁴⁸

Det finns ingen konsekvent indelning eller en fastställd definition i myllret av myndigheter. Hur de olika myndigheterna benämns, exempelvis verk, nämnd, råd osv., är en hjälp på vägen, dock kan man inte med säkerhet veta att namnet meddelar vilken kategori myndigheten tillhör. I ett betänkande från Statens Offentliga Utredningar från 2004 försöker man reda ut benämningarna på myndigheterna. I utredningen menar man att de olika samlingsbegreppen som används om olika myndigheter, exempelvis affärsverk, central förvaltningsmyndighet, central myndighet, nämndmyndighet, högskola och universitet, är oklara och att en och samma myndighet kan hamna i flera av begreppen.⁴⁹

I denna studie tar vi hjälp av SOU-rapportens åsikter om innebörden av de vanligast förekommande myndighetsbegreppen och detta är indelningar och definitioner som vi kommer att luta oss emot i vår studie. Utredningen har kategoriserat myndigheterna i några större grupper, dessa är *Centrala förvaltningsmyndigheter, Affärsverk, Regionala och lokala förvaltningsmyndigheter, Länsstyrelser, Nämndmyndigheter och råd, Kulturinstitutioner, Universitet och högskolor, Utlandsmyndigheter* samt *Kommittéer och utredningar*. Ytterligare en grupp som kallas *Övriga* finns med i listan. Denna grupp innefattar ett antal myndigheter som inte kan kategoriseras i någon av nämnda grupper. *Övriga* myndigheter kan enligt denna SOU-rapport vara sådana med begränsade sakområden och en liten organisation, exempelvis delegationer och kommissioner.⁵⁰

På grund av avsaknaden av empiriskt stöd för tesen om ideologiproducerande myndigheter finner vi det relevant att i denna studie ha en så bred definition av myndigheter som möjligt. Då syftet är att i ett första steg kartlägga en eventuell utveckling är det därmed viktigt att inte utesluta någon eller några myndigheter som kan komma att spela roll för resultatet. Vi är medvetna om att det kan vara möjligt att alla myndigheter som ingår i dessa grupper inte längre finns idag, eller har förändrats i form eller funktion. Dock har vi inte valt att utesluta de myndigheter som inte längre existerar idag, men som inte fanns 1988 eller 1998. Detta motiveras utifrån resonemanget ovan, då vi som sagt vill ge en heltäckande bild.

⁴⁸ SOU:23 (2004): 61ff

⁴⁹ Ibid: 63

⁵⁰ Ibid: 68

Värt att poängtera är dessutom att av de tio olika grupperingarna av myndigheter är *Affärsverk* den grupp som inte kommer att ingå. Affärsverk innebär en mellanform mellan myndighet och bolag vars syfte är att bedriva statlig kommersiell verksamhet.⁵¹ Vi menar att studien inte tjänar på att ta med dessa affärsverk i analysen då dessa verks instruktioner har större frihet i sin verksamhet än de myndigheter vi ämnar undersöka. Ett sådant val skulle riskera att ge snedvridna resultat. Detta då deras kommunikationsarbete redan anses för marknadsanpassat för att kunna ge studien ett relevant empiriskt tillskott.

I studien kommer vi heller inte att syfta på regeringen eller domstolarna när vi talar om myndigheter. Således är denna studies definition av myndighet densamma som RF:s precisering av förvaltningsmyndighet, frånsett Affärsverk. För en tydligare bild av vad de olika myndighetskategorierna innebär, se Bilaga 2 längst bak i arbetet.

5.5 Metoddiskussion

Den tyngsta kritiken som har riktats mot den kvantitativa innehållsanalysen är svårigheten med att uppnå idealet objektivitet och att exakt kunna mäta sina analysobjekt.⁵² Detta är något som är värt att ha i åtanke när vi arbetar med denna metod. Vi menar att det, för att kringgå denna problematik, först och främst är viktigt att upprätta ett tydligt och systematiskt kodschema, vilken ska göra det möjligt för oss att i så stor utsträckning som möjligt förhålla oss till materialet på ett objektivt vis. I detta kodschema har vi också fört in tolkningsregler som hjälper oss att bibehålla intersubjektiviteten i kodningsarbetet.

Då vi är två personer som genomför denna undersökning är det viktigt att vi är medvetna om och förhåller oss till interkodarreliabiliteten. Med detta menas i vilken mån två eller fler personer kodar en och samma analysenhet på samma sätt.⁵³ För att interkodarreliabiliteten ska bli så hög som möjligt har vi genomfört ett test. Detta test genomfördes i början av kodarbetet så att vi skulle ha möjlighet att ändra och justera eventuella olikheter och för att göra anvisningarna för hur vi ska koda tydligare. Med detta menas att vi testade om vi verkligen tolkade de variabler och variabelvärden som vi har angett på samma vis. Om så inte var fallet kunde vi därmed i ett tidigt skede gå tillbaka och justera. Vi ansåg det särskilt lämpligt att utföra detta test på våra mer svårdefinierade variabler, så som myndigheter och själva innehållet i artiklarna.

Ytterligare en aspekt värd att ha i åtanke är att vi delade materialet emellan oss. Detta för att undvika systematiska kodfel. Exempelvis bör inte bara en koda artiklar från 1988 medan den andre bara kodar artiklar från 2008. Istället fördelades artiklar från de olika årtalen emellan oss. På så vis har vi i högre grad kunnat undvika skillnader vid tolkning som skulle kunnas spåras till skillnader i person.⁵⁴

Vad som dock kan vara värt att påpeka är att vi har kodat de tre nedslagen efter varandra, vi började med 2008, gick vidare med 1998 och avslutade med 1988. Detta

⁵¹ Ibid: 65

⁵² Nilsson (2000): 118

⁵³ Ibid: 135

⁵⁴ Ibid: 135

kan ha inneburit en viss problematik för studiens reliabilitet. Då vi under arbetets gång blev mer och mer trygga i kodningsarbetet kan detta innebära att 98 och 88 års artiklar kodades med tydligare utgångspunkter än vad 08 gjordes. Vi hävdar dock att detta inte påverkat våra slutgiltiga resultat då vi redan från början hade ett tydligt kodschema och en intern diskussion om hur variablerna skulle tolkas.

Att detta är den mest lämpliga metoden i vår undersökning är för att den gör det möjligt att kunna kartlägga myndigheternas opinionsbildande verksamhet över tid. Den största fördelen är att vi då har en möjlighet att införa en större mängd artiklar i vår analys och på så vis i högre grad kan generalisera resultaten. När frekvens och volym är av intresse menar vi att den kvantitativa innehållsanalysen är den mest lämpliga metoden. Som tidigare nämnt ligger det i studiens intresse att ha med variabler där det finns ett visst tolkningsutrymme, vilket kan göra det lättare att kritisera valet av metod. Svårigheter som kan tänkas uppstå i fråga om saklighet och objektivitet hoppas vi dock gått att undvika med hjälp av tidigare beskrivna test.

En annan tänkbar metod för denna undersökning är en kvalitativ innehållsanalys. Vi skulle kunna tjäna på att använda denna kvalitativa metod, då den har förutsättningar att fånga in det mångdimensionella i de texter vi ämnar undersöka. Det är svårt att upptäcka nyanser genom en kvantitativ metod, varför denna kvalitativa skulle kunna hjälpa oss att besvara det implicita i dessa texter. Fördelen med den kvalitativa innehållsanalysen är således att vi skulle kunna göra en mer djupgående analys av färre artiklar, för att på så vis kunna göra intressanta observationer av den opinionsbildande verksamheten som är av en mer svårdefinierad karaktär. Dock anser vi att fördelarna med mängden analysenheter vi kan undersöka genom en kvantitativ innehållsanalys överväger de eventuella fördelar en kvalitativ innehållsanalys skulle ha gett undersökningen.

Sammanfattningsvis hävdar vi att studiens reliabilitet är god. Detta då vi under hela arbetets gång, det vill säga under insamling, bearbetning och analys av materialet, har förhållit oss till interkodarreliabiliteten. Före insamlingen utförde vi som sagt ett reliabilitetstest genom att provkoda artiklar och justera kodschemat. Detta medförde en säkerhet i hur vi båda tolkade variablerna. Under bearbetningen och analysen medförde samma test, samt diskussioner kring variablerna, att vi med trygghet visste att vi kodade på samma sätt. Det är som sagt tänkbart att turordningen på kodningsarbete kan ha påverkat tolkningen men inte till den grad så att det har påverkat det slutgiltiga resultatet på ett avgörande vis. Validitet avser studiens trovärdighet och om man faktiskt undersöker det som man säger att man ska undersöka. Vi menar att vi i denna undersökning analyserar relevant data eftersom kodschemat är utformat utefter vårt syfte och våra frågeställningar. Valet av variabler är grundade i vårt teorikapitel och avser att undersöka de frågeställningar vi lagt fram. Man kan givetvis ifrågasätta om de variabler vi har valt är de mest lämpliga för detta syfte, då de bland annat kan anses vara för breda och kräver ett visst tolkningsutrymme. Dock anser vi att våra tydliga tolkningsregler hjälper oss att koda materialet på ett sakligt och, till en grad möjligt, objektivt vis.

När det gäller validitet är det också centralt att påpeka att det främst är DN Debatt som väljer vilka debattartiklar som ska publiceras på forumet. Vi är medvetna om att denna studie mäter output och inte input. Därmed kan vi bara spekulera i hur mycket de som bestämmer över forumet kan tänkas ha påverkat vårt resultat.

6. Resultat och analys

I följande kapitel presenteras de resultat vi har fått fram genom den kvantitativa innehållsanalysen av debattartiklar publicerade i DN Debatt med myndigheter som upphovsmän, vid tidpunkterna 1988, 1998 och 2008. Resultaten kommer att presenteras genom en systematisk redogörelse för studiens frågeställningar var för sig. I denna redogörelse väljer vi att inte dela upp resultat och analys. Vi finner det mer givande att de framtagna data direkt följs av en analys; detta med förhoppningen att underlätta för läsarens egna reflektioner kring materialet.

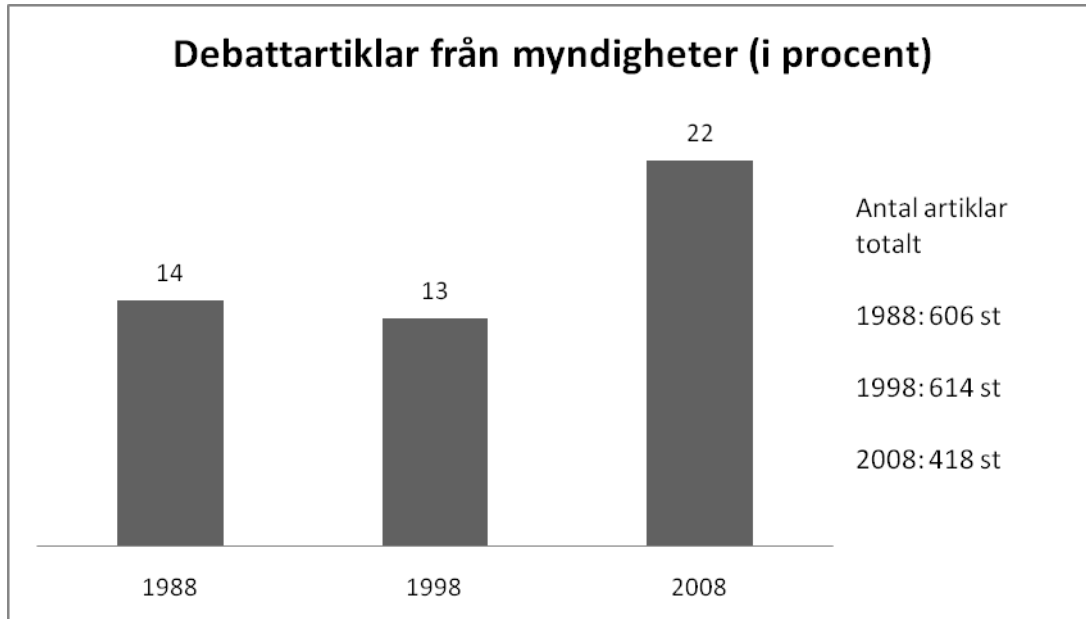
6.1 Har myndigheternas aktivitet på DN Debatt ökat över tid?

De hypoteser vi testar i denna studie gör gällande att myndigheternas opinionsbildande verksamhet torde ha ökat över tid. Detta anser vi även kan ha resulterat i en ökad produktion av debattartiklar på Sveriges tyngsta opinionsbildande forum, DN Debatt. Genom att kartlägga sammanlagt 1 638 artiklar under de nedslag vi redogjort för ovan, finner vi att den totala mängden debattartiklar med myndigheter som upphovsmän uppgår till 16 procent, eller om man så vill cirka 7 stycken för varje månad under ett år.

För att kunna påvisa om det har skett en förändring av myndigheternas aktivitet på DN Debatt över tid så är det nödvändigt att först redogöra för hur många debattartiklar som har publicerats på forumet under de givna årtalen. Det visar sig att antalet debattartiklar ligger på ungefär samma mängd under 1988 och 1998. 1988 publicerades 606 debattartiklar och 1998 låg antalet på 614 artiklar. Då 2008 års mängd av debattartiklar i DN undersöks finner vi emellertid att antalet har minskat drastiskt, antalet uppgår då till 418 stycken. Tilläggas bör att vi under samtliga år även har räknat med inslaget ”Replik”. Detta är således något som vi har i åtanke när vi går vidare för att se hur många av dessa debattartiklar som har myndigheter som avsändare.

År 1988 är antalet artiklar från myndigheter 83 stycken. Motsvarande siffror för år 1998 är 82 och år 2008 uppgår antalet i 91 debattartiklar.

Diagram 1



Avrundade till närmaste heltal

I diagrammet ovan kan vi urskilja ökningen, från 1988 och 1998 till 2008, som vi beskrev tidigare. Som synes är detta en ringa ökning fram till 2008, om än inte en oväsentlig sådan. Å ena sidan kan denna ökning helt enkelt vara en ren tillfällighet, eftersom vi inte har studerat alla årtal mellan 1988 och 2008. Å andra sidan är det faktiskt inte en minskning som har skett utan vi kan observera en ökning med ca sju procent från 1988 och 1998 års siffror.

Vi anser det nödvändigt att göra en motsvarande analys där vi inte tar med universitet och högskolor i analysen. Detta då vi har observerat denna grupp som avvikande jämfört med de andra myndighetstyperna, både till form och till innehåll i debattartiklarna. Exempelvis är dessa institutioners trovärdighet något som värderas högt inom journalistiken samt att de kontinuerligt producerar högt värderat nyhetsmaterial. Vi kan dock fortfarande se en ökning i myndigheternas deltagande på DN Debatt även utan artiklar från universitet och högskolor. År 1988 var den totala mängden ca 9 procent, 1998 uppgick antalet även där till 9 procent för att sedan öka vid 2008 till 13 procent av den totala mängden debattartiklar under dessa nedslag.

Detta innebär därmed att vår hypotes om en ökning av myndigheternas engagemang på detta forum över tid faktiskt stämmer. Emellertid bör vi vara försiktiga med att dra slutsatser om detta beror på större samhällsförändringar eller inte. Att vi är försiktiga med att dra slutsatser grundar sig i att vi faktiskt inte kan säkerställa om myndigheternas artiklar alltid blir publicerade på DN Debatt eller ej. Det är exempelvis tänkbart att myndigheter år 1988 producerade många fler artiklar än år 2008 men att de helt enkelt inte blev publicerade i lika hög utsträckning. Om det förhåller sig på detta vis eller ej kan vi bara spekulera i, då vi inte har empirisk data att stödja detta resonemang på. Det är emellertid inte orimligt att det faktiska antalet producerade artiklar ligger i paritet med hur många som slutligen blir publicerade på DN Debatt.

Ytterligare en aspekt som är nödvändig att förhålla sig till är att DN Debatt, som vi tidigare påtalat, har ändrat sig i karaktär under dessa 20 år. Under både 1988 och

1998 visar sig DN Debatt vara av en mer ”debattliknande” karaktär, detta eftersom fler åsikter ges utrymme samt att ”Replik” är ett nästintill dagligt inslag. Under år 2008 ser vi att repliker bara förekommer då och då och att formatet oftast bara tillåter en debattartikel per dag. Vi finner detta viktigt att tillägga eftersom det ger en mer fullständig bild över hur förändringen av DN Debatt kan ha påverkat resultatet. Dessutom stärker det vårt resultat om en ökning av debattartiklar från myndigheter, då forumet år 2008 tillåter färre artiklar men att vi ändå ser en ökning av myndigheter.

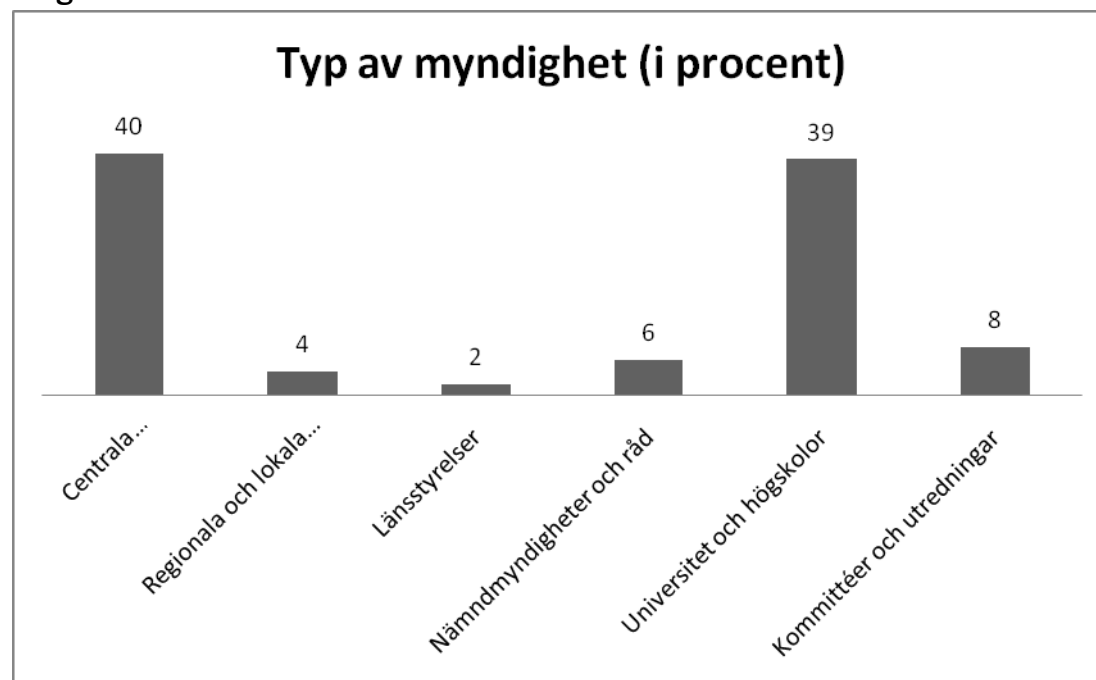
Således kan vi alltså konstatera att det har skett en ökning av myndigheternas aktivitet på detta forum – oavsett om man väljer att se på DN Debatt som oförändrat över denna tidsrymd eller inte.

6.2 Vilka myndighetstyper förekommer på DN Debatt?

Givet att de samhällsförändringar, så som en förändrad governance och marknadsiseringen av den offentliga verksamheten, har påverkat och påverkar myndigheterna så är det troligt att myndigheter har ett större intresse och behov av att synas i offentligheten. Detta anser vi, med viss försiktighet, att vi har påvisat genom resultaten ovan. Även privatiseringsvågen som har påverkat den svenska förvaltningen har lett till att många myndigheter blivit konkurrensutsatta vilket vi anser har påverkat deras kommunikativa arbete. Detta kan även relateras till samtliga institutioners ökade behov av att övervaka, hantera och skapa information i ett nätverkssamhälle.⁵⁵ Är det då någon typ av myndighet som sticker ut i mängden?

Nedan redovisas det övergripande resultatet över hur fördelningen mellan de olika kategorierna av myndigheter ser ut.

Diagram 2



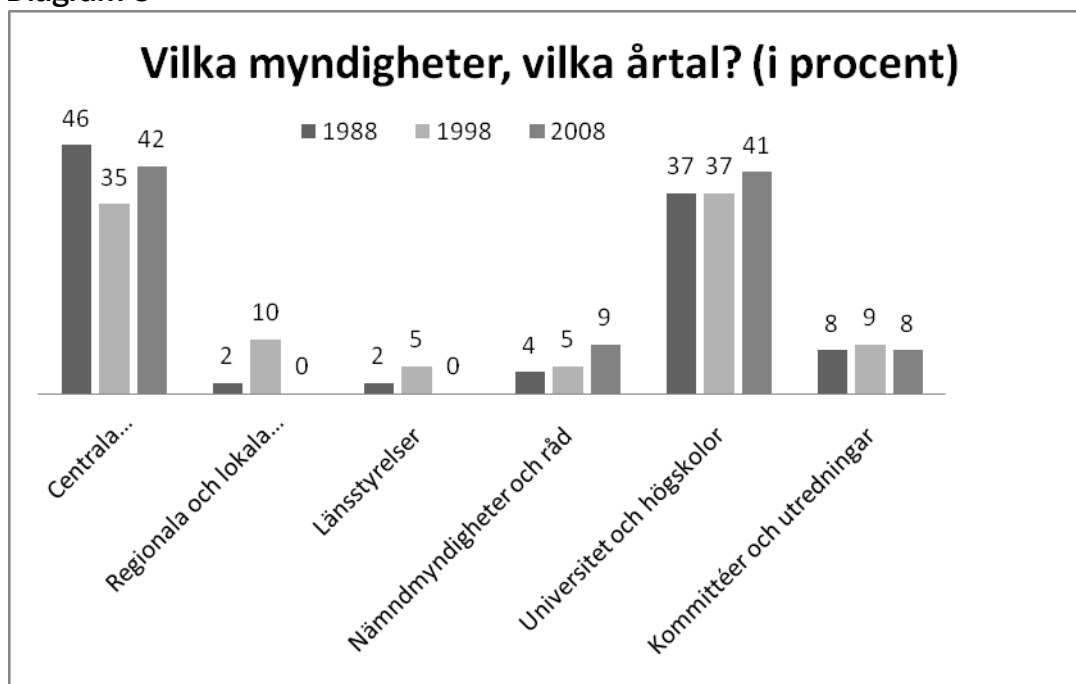
*Avrundade till närmaste heltal.
N-tal: 256.*

⁵⁵ Crozier (2007): 13

Det framkommer av Diagram 2 ovan att spridningen mellan de olika kategorierna av myndigheter främst är uppdelade i två kluster som består av centrala förvaltningsmyndigheter samt universitet och högskolor. Resterande grupper utmärker sig inte alls lika tydligt som dessa två kategorier. Innan vi går vidare med att analysera resultatet väljer vi att studera hur spridningen ser ut vid varje separat nedslag.

6.2.1 Hur ser det ut? – 1988, 1998 och 2008

Diagram 3



Avrundade till närmaste heltal.

N-tal: 1988: 83. 1998: 82. 2008: 91.

Som vi kan se framträder centrala förvaltningsmyndigheter och universitet och högskolor mest frekvent under samtliga nedslag. Båda dessa kategorier av myndigheter har jämfört med de andra typerna ett nationellt verksamhetsområde. Vi misstänker att detta kan påverka varför just dessa typer är mer aktiva än andra på DN Debatt. Givetvis kan det vara i DN Debatts intresse att publicera artiklar från myndigheter med ett rikstäckande verksamhetsområde, då tidningen profilerar sig som rikstäckande tidning, än artiklar från myndigheter med ett lokalt verksamhetsområde.

Utifrån vårt resultat ser vi att universitet och högskolor i nära lika stor omfattning som de centrala förvaltningsmyndigheterna syns på DN Debatt. I vår definition av universitet och högskolor tillhör de inte kategorin centrala förvaltningsmyndigheter, även om de har hela landet som verksamhetsområde. Att universitet och högskolor utmärker sig i våra resultat kan tänkas bero på att det material man producerar vid dessa institutioner är av sådan natur att de har större potential att bli publicerade. Nya forskningsresultat som berör relevanta samhällsfrågor är givetvis intressant att läsa om och DN Debatt är en effektiv arena att nå ut med dem till en bred allmänhet.⁵⁶

⁵⁶ Nord (1997): 83

I vårt urval av universitet och högskolor har vi endast valt att analysera de artiklar där det tydligt går att urskilja vilket universitet eller vilken högskola det är som artikeln härstammar från. Detta innebär att de debattartiklar vars signatur endast anger en professorstitel eller liknande och inte nämner vid vilket universitet denne är verksam vid inte bearbetats. En intressant observation angående universitet och högskolor är att man mer frekvent under år 2008 betonar var man bedriver sitt arbete. Vi vill också påpeka att år 1988 var det fler professorer, docenter och doktorer som medverkade på DN Debatt, men gjorde så i egenskap av sin sakkunnighet, inte sitt lärosäte. Möjliga förklaringar till varför det förhåller sig på detta vis framförs i senare diskussion.

När det gäller universitet och högskolors förekomst på DN Debatt finner vi det troligt att detta beror på forumets betydelse i det svenska offentliga rummet, där DN Debatt har en tung position. Det är inte orimligt att man på denna arena vill publicera resultat från den forskning man bedriver då man genom detta kan väcka uppmärksamhet kring sitt intresseområde. Detta kan även relateras till den diskussion vi har fört ovan kring institutioners konkurrensutsatthet. Exempelvis är det tänkbart att för att få vidare forskningsanslag för sitt arbete kan kräva att man erhåller ett allmänintresse kring just sitt område. Genom att aktivt delta i massmedier kan forskare nå ut med resultat som annars endast skulle nå en redan upplyst grupp. Exempelvis bör en forskare som söker en bred uppmärksamhet kring sitt forskningsmaterial med fördel skriva en debattartikel som publiceras i DN Debatt än i Nordicom Review, som når en viktig men ändå isolerad grupp. Givetvis behöver de två inte utesluta varandra.

Vad som även är relevant att nämna när det gäller just universitet och högskolor är att många professorer, doktorer och experter använder forumet för att skapa uppmärksamhet kring sin egen produktion. Det är inte sällsynt att dessa individer i samband med en egen publikation (avhandling, bok etc.) väljer att skriva en debattartikel som refererar till de egna resultaten. Samtidigt som man då skapar uppmärksamhet kring sin institution är det inte orimligt att anta att man även söker uppmärksamhet till sin nya bok.

Varför just centrala förvaltningsmyndigheter i så pass hög utsträckning förekommer på DN Debatt menar vi dock snarare beror på att dessa myndigheter är centrala samhällsaktörer av en beständig karaktär. Till skillnad från exempelvis kommittéer och utredningar är deras verksamhetsområde oftast inte avgränsat till en specifik sakfråga och tid. Ytterligare en aspekt som bidrar till att de centrala förvaltningsmyndigheter som sticker ut i mängden är att den grupp som vi har isolerat som lokala och regionala förvaltningsmyndigheter ofta lyder under de centrala förvaltningsmyndigheterna. Det är därför troligt att den centrala organisationen, istället för den lokala eller regionala, väljer det rikstäckande DN Debatt som arena för att nå ut i offentligheten.

Återigen måste vi dock ha i betänkande att vi inte med säkerhet kan fastställa att det faktiskt är de myndighetstyper som förekommer flest gånger som även producerar flest debattartiklar. Det kan mycket väl vara så att de andra myndigheterna, så som vi har kategoriserat dem, försöker komma in på DN Debatt, men att de exempelvis inte anses erbjuda tillräckligt attraktiv material för att bli publicerade.

Att de i så pass hög utsträckning är de centrala förvaltningsmyndigheterna som sticker ut torde kunna relateras till vår tidigare diskussion om att de myndigheter som till högre grad än andra ansvarar för upprätthållandet av den svenska välfärdstaten. Exempelvis ingår myndigheter som Socialstyrelsen och Försäkringskassan till kategorin centrala förvaltningsmyndigheter. Vi anser dock att vi *inte* kan bekräfta att just denna förklaringsmodell är den enda rimliga. Många av de centrala förvaltningsmyndigheterna har andra uppgifter än just implementeringen av välfärdspolitiken. Vi finner det mer rimligt att denna myndighetstyp på grund av deras nationella verksamhetsområde och beständiga karaktär har ett behov av, och tillåts komma fram, i DN Debatt.

Utifrån resonemanget ovan kan vi fastställa att det finns ett tydligt mönster över vilka typer av myndigheter som är mest aktiva på DN Debatt. De två grupperna som utgörs av centrala förvaltningsmyndigheter samt universitet och högskolor dominerar denna arena under de nedslag som vi studerar. Att de andra myndighetstyperna inte framkommer lika ofta beror på de centrala förvaltningsmyndigheternas storlek, verksamhetsområde och karaktär medan universitet och högskolor kan erbjuda material som är trovärdigt och relevant i sin samtid.

Vad som också kan vara värt att nämna när vi studerar detta resultat är den ökning av de regionala och lokala förvaltningsmyndigheterna deltagande på forumet år 1998. Att procentsatsen sticker ut för 1998 års regionala och lokala förvaltningsmyndigheter spårar vi till den lokala debatt som fördes detta år i Stockholm. Polisen i Stockholms län kommer ut med en lokal fråga, vilket kan tänkas påverka detta resultat.

Som Diagram 3 visar kan vi observera en nedgång hos de centrala förvaltningsmyndigheterna 1998. Det är tänkbart att detta resultat är en ren tillfällighet då vi inte har data att analysera ett längre tidsperspektiv. För att kunna fastställa att det är en faktisk nedgång vi ser år 1998 skulle det vara nödvändigt att studera samtliga år mellan 1988 och framåt. Dock hävdar vi fortfarande att de centrala förvaltningsmyndigheterna är en grupp som tydligt sticker ut, tillsammans med universitet och högskolor.

6.3 Vad argumenterar myndigheterna för?

Vad vi hittills kan se är att det har skett en viss ökning av myndigheternas aktivitet på DN Debatt samt att det är två olika typer av myndigheter som förekommer mer frekvent än de andra. När vi går vidare för att besvara vår tredje frågeställning analyserar vi vad myndigheterna faktiskt argumenterar för i de debattartiklar vi undersökt.

Som vi redogjorde för i de teoretiska utgångspunkterna är det rimligt att anta att myndigheternas opinionsbildande verksamhet förändrats utifrån ett resonemang kring hur institutioner förändrat sitt kommunikativa arbete, på grund av nätverkssamhällets logik och den eventuella utvecklingen mot en ideologiproducerande statsapparat, söker vi finna svar på frågan vad dagens myndigheter faktiskt argumenterar för och möjliga förklaringsmodeller till densamma.

6.3.1 Ämnesområden över tid

Tabell 1

	1988	1998	2008	Totalt
<i>Ökar över tid</i>				
Uppmärksamma specifika samhällsproblem	59	66	81	69
Normativa ställningstaganden	29	28	41	33
Information om lagar och regler	22	20	40	27
Kritik mot annan myndighet	21	21	28	23
<i>Minskar över tid</i>				
Argumenterar existensberättigande	36	46	35	39
Lansering: satsningar, kampanjer, rekommendationer, resultat	42	33	25	33
Kritik mot den politiska sfären	40	24	35	33
Mer resurser till organisationen	25	24	15	22
Svar på kritik	23	21	11	18
Antal artiklar	83	82	91	256

Avrundade till närmaste heltal

Tabellen visar de olika ämnesområden som de undersökta debattartiklarna bland annat berör. De ämnesområden som ligger överst i tabellen är sådana vars förekomst har ökat över tid, medan de som ligger i den nedre delen av tabellen är sådana som har minskat.

Vi kan se att innehållet till 69 procent syftar till att uppmärksamma specifika samhällsproblem vilket inte är alltför chockerande. Det faller sig naturligt att material som publiceras har en stark relation till vad som händer i samhället vid tidpunkten för publikation. Exempelvis är det troligt att en valforskare får sina resultat publicerade i samband med pågående riksdagsval, då denna information kan ha förlorat sitt

publiceringsvärde efter att valet är avgjort. Det ligger alltså i myndigheternas intresse att basera sitt material på en aktuell fråga för att öka möjligheten till att bli publicerade, vilket vi anser förklara denna höga siffra.

Mellan 30 och 40 procent av debattartiklarna som vi har analyserat har ett innehåll som argumenterar existensberättigande, lanserar (nya satsningar, kampanjer, rekommendationer, resultat), kritiserar den politiska sfären samt gör normativa ställningstaganden. Att just innehållet betonar myndighetens existensberättigande finner vi naturligt då man i en debattsituation kan ha blivit utsatt för kritik. Att argumentera existensberättigande innebär, utefter vår definition, att myndigheten på ett tydligt sätt argumenterar för sin egen verksamhets förtjänst och behovet av densamma. Att sedan försvara myndighetens existens och agerande i en debattsituation är således något vi kan tänka ha gett upphov till mängden artiklar med ett sådant innehåll.

Gällande innehåll som betonar nya lanseringar är inte heller denna höga siffra något som höjer många ögonbryn. Detta eftersom vi i vår tolkning av nya lanseringar tagit med artiklar som presenterar såväl nya forskningsresultat från universiteten som faktiska informationskampanjer från myndigheternas sida. Vi har även tolkat rekommendationer från myndigheterna till denna innehållskategori. Detta innebär exempelvis en myndighet som kommer ut med rekommendationer om hur mycket strömning medborgarna bör äta för att inte få i sig farliga gifter. Vi inser att vår breda definition kan ha gjort att omfattningen av ämnesområdet så pass högt. Samtidigt är dessa resultat som sagt inte förvånande då just DN Debatt som forum, på grund av den mängd läsare man förväntas nå, är eftersträvansvärt att publiceras i när man vill lansera något nytt.

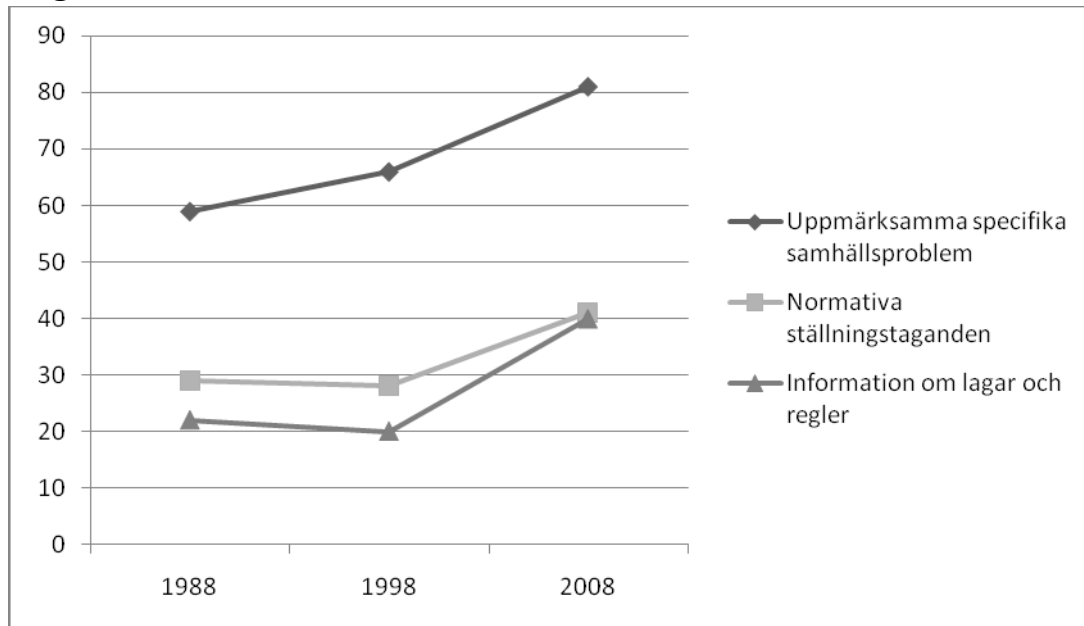
Vi vill särskilt uppmärksamma det att 33 procent av de debattartiklar som vi analyserat har ett innehåll som kritiserar den politiska sfären. Detta skulle kunna bero på att debattforumet i sig där det är rimligt att anta att man kritiserar en annan debattör för att vinna legitimitet till sin egen ståndpunkt. Men utifrån våra teoretiska utgångspunkter kan detta även relateras till Rothsteins tes om den ideologiproducerande statsapparaten. Rothstein hävdar att en central konsekvens av detta är att myndigheter söker påverka regering och riksdag så att deras egen agenda blir uppmärksammas.⁵⁷ Hans tes skulle då även kunna förklara mängden artiklar (även här 33 procent) med ett innehåll som gör ett normativt ställningstagande. Detta då myndigheter utefter tesen om en ideologiproducerande stat aktivt försöker skapa opinion som motsvarar den egna värdegrunden och söker cementera denna i resten av samhället.

De artiklar vi undersökt har även ämnesområden som mer resurser till organisationen, svar på kritik, information om lagar och regler samt kritik mot annan myndighet. Dock är det inget av dessa ämnesområden som överstiger 30 procent av den totala mängden analyserade artiklar. Därmed anser vi inte något av dessa ämnesområden vara talande för hur den totala bilden av myndigheternas argumentation ser ut. Karaktären på de artiklar vi har undersökt under samtliga nedslag domineras snarare av de tidigare nämnda ämnesområdena. Dock kan vi se intressanta förändringar i vilka ämnesområden som prioriteras över tid.

⁵⁷ Rothstein (2004): 299

6.3.2 Innehållsliga förändringar över tid

Diagram 4



Avrundade till närmaste heltal.

N-tal: 1988: 83. 1998: 82. 2008: 91.

Detta förtydligande diagram visar att ett innehåll som uppmärksammar specifika samhällsproblem inte bara är det vanligaste ämnesområdet under samtliga nedslag, det är även det ämnesområde som ökat mest över tid. Detta anser vi går att relatera till större kännedom om medielogiken i och med en professionaliserad informatörskår och konsekvenserna av detta som vi tidigare berörde. Att uppmärksamma en samhällelig debatt och skapa material som sammanfaller med denna ökar givetvis chanserna att myndigheterna får materialet publicerat, oavsett avsikten med artikeln.

Diagramet visar även att debattartiklar som för en argumentation som gör normativa ställningstaganden har ökat i omfattning under de senaste tio åren. Vi anser det viktigt att poängtera att vi med normativa ställningstaganden bland annat menar en uppdelning mellan värderingar som representeras i höger- och vänsterideologi. Men detta ämnesområde kan även innefatta en inte lika tydlig politisk värdegrund, exempelvis familjevärderingar, vikten av ekologisk hållbarhet och idrottsutövarens rätt eller inte rätt att dopa sig.

Detta resultat skulle kunna relateras till Rothsteins tes om den ideologiproducerande statsapparaten, beskriven i de teoretiska utgångspunkterna tidigare. Vi väljer emellertid att föra fram en annan förklaringsmodell. Vi finner det mer rimligt att denna ökning av artiklar med ett innehåll som gör normativa ställningstaganden skall ses som en reaktion på att professionella informatörsnormer har fått fäste i förvaltningen. Artiklar med ett innehåll som framför ett normativt ställningstagande skulle kunna vara en indikator på att innehållet i debattartiklarna som myndigheterna författat har intensifierats och polariserats.

Som vi nämnde i de teoretiska utgångspunkterna är en möjlig teknik för att skapa uppmärksamhet för sin sak i ett högljutt mediebrus att göra sitt material mer polariserat och intensifierat. Genom att medvetet skriva på detta sätt, möjligtvis genom att ge innehållet en normativ präglning, anses artikeln väcka större uppmärksamhet och även åtnjuta större chans att bli publicerad. Detta då en mer neutral text inte anses locka läsaren på samma sätt.⁵⁸ Om det är så att dessa specifika tillvägagångssätt i konstruktionen av debattartiklarna fått fäste i förvaltningen är det rimligt att dra slutsatsen att debattartiklar med ett polariserat och intensifierat (och i vår mening då normativt) innehåll ökat i omfattning, ju starkare dessa professionella yrkesnormer blivit. Således anser vi detta förklara den ökade omfattningen av artiklar med normativt innehåll under 2008 snarare än det att myndigheterna har blivit ideologiproducerande.

6.3.3 Berättiga sin verksamhet under nya förhållanden

Även om ämnesområdet informera om lagar och regler inte var ett ämnesområde som stod för en omfattande del av den samlade analyserade artikel mängden kan vi märka en intressant förändring över tid. Det visar sig att myndigheterna i högre grad har börjat informera om lagar och regler år 2008 än vad de gjorde under de tidigare nedslagen.

Med detta menas när myndigheter konkret går ut med information om hur en ny lag eller ny regel i dess styrdokument fungerar och vad detta har för konsekvenser för myndighetens agerande. År 1988 och 1998 var det endast ca 20 procent av myndigheterna som fokuserade på att informera om lagar och regler. När vi sedan analyserar artiklar från 2008 kan vi se att denna procentsats ökat med nästan det dubbla till 40 procent av den samlade artikel mängden med myndigheter som upphovsmän.

Vårt att belysa när vi analyserar denna fråga är också att undersöka om det är en viss typ av myndighet som till högre grad väljer att komma ut med information om lagar och regler. Vi kan se att det inte är en särskilt stor skillnad mellan de olika myndighetstyperna när det gäller denna typ av information när vi analyserar samtliga nedslag tillsammans. Vad som dock är intressant är att de centrala förvaltningsmyndigheterna återigen sticker ut när myndigheterna studeras över tid. Det har skett en markant förändring i till vilken grad debattartiklarna från just denna typ av myndigheter som har ett innehåll som informerar om lagar och regler över tid. Vid 1988 var det endast 18 procent av artiklarna vilket sedan har ökat till 32 procent 1998 och hela 51 procent 2008.

Vad kan då detta bero på? Det skulle kunna påstås att detta resultat går emot Rothsteins tes om att myndigheter till högre grad använder sig av myndighetspropaganda istället för myndighetsinformation, vilket detta resultat är motbevisar. Vi vill dock presentera en annan förklaringsmodell till varför just information om lagar och regler ökat när det, enligt Rothstein borde ha minskat.

Som vi redovisat tidigare har information blivit en sådan förhärskande faktor i vårt samhälle att alla institutioner måste förhålla sig till informationsflödenas logik. Det är inte orimligt att myndigheter ser informationshantering som ett effektivt verktyg i

⁵⁸ Ghersetti (2004): 257f

ett försök att bibehålla sin position i det svenska samhället i en situation där, vad Rothstein kallar ”den starka statens politik”, minskat i såväl praktisk som ideologisk betydelse.⁵⁹ Vi anser det därför troligt att myndigheterna, för att vidare befästa sin roll i dagens samhälle, väljer DN Debatt som arena för att visa att de finns och är institutioner som faktiskt tjänar ett viktigt syfte. Att det är en ökning som har skett anser vi alltså går att relatera till den ökade betydelsen av att synas i ett nätverkssamhälle.

Att det har blivit allt viktigare för alla samhällsaktörer att kontinuerligt övervaka, hantera och skapa informationsflöden⁶⁰ innebär att vi misstänker ett mer aktivt deltagande även från myndigheter, vilket vi anser ha påvisat då vi analyserade den första frågeställningen. Att myndigheterna informerar om lagar och regler kan bidra till att stärka uppfattningen om myndighetens roll i samhället, då det är detta som har blivit ifrågasatt. Detta på grund av att privatiseringsvågen har öppnat upp myndigheternas monopoliserade ställning till fördel för privata aktörer. Vi anser detta stärka vårt antagande om att myndigheter i generellt högre grad anser det viktigt att i massmedia informera om lagar och regler. Detta kan anses vara av större betydelse då man genom denna typ av argumentation tydligt påvisar och även till viss mån berättigar myndighetens roll i samhället. Att det i synnerhet är de centrala förvaltningsmyndigheterna som tydligast påvisar denna förändring beror troligtvis på att den verksamhet centrala förvaltningsmyndigheter utövar till högre grad än de andra myndighetstyperna är av sådan karaktär (se resonemang sid. 29) att de mer troligt än andra typerna förekommer på DN Debatt.

6.3.4 Pajkastning i det offentliga rummet

Vi vill särskilt uppmärksamma det att 33 procent av de debattartiklar som vi analyserat har ett innehåll som kritiserar den politiska sfären. Utifrån våra teoretiska utgångspunkter kan detta relateras till Rothsteins tes om den ideologiproducerande statsapparaten. Rothstein hävdar att en central konsekvens av detta är att myndigheter söker påverka regering och riksdag så att deras egen agenda blir uppmärksammas.

Om vi utgår från Rothsteins tes om den ideologiproducerade statsapparaten är det även rimligt att förvänta sig att myndigheterna blir mer kritiska i sin argumentation gentemot riksdag och regering, i ett försök att påverka riksdag och regering. Den generella bilden visar som sagt att myndigheterna i relativt hög utsträckning skriver debattartiklar som är kritiska mot den politiska sfären. Vi kan dock inte se att det finns en tydlig förändring av denna typ av innehåll över tid. Siffrorna är relativt konstanta. Dessa höga och konstanta siffror stärker tesen om den ideologiproducerande statsapparaten då kritik mot den politiska sfären kan vara en indikator på opinionsbildning som går bakvänt den parlamentariska styrkedjan, det vill säga utövaren försöker påverka beslutsfattaren istället för tvärtom. Men vi vill som tidigare erbjuda ytterligare förklaringsmodeller till detta resultat då vi inte anser våra resultat vara tillräckliga för att styrka Rothsteins tes.

Att myndigheterna är kritiska gentemot den politiska sfären kan även förklaras genom de medialiseringstekniker, och då specifikt tekniken att polarisera sitt material, som vi tidigare nämnt. Då denna metod anses skapa mer uppmärksamhet

⁵⁹ Rothstein (2004)

⁶⁰ Crozier (2007): 13

och känslor kring materialet kan myndigheternas kritik mot den politiska sfären lika gärna vara en konsekvens av deras önskan om att nå ut i det offentliga rummet. Det är även tänkbart att dessa två förklaringsmodeller inte utesluter varandra. Det är givetvis möjligt att myndigheterna använder sig av denna teknik just för att agera ideologiproducerande. Dock anser vi inte att vi kan bekräfta tesen om en ideologiproducerande förvaltningen endast utifrån detta resultat, även om det kan ligga till grund för vidare undersökningar om ämnet.

Ytterligare intressanta iakttagelser vi kan göra är att det har skett en minskning i hur ofta man använder utrymme på DN Debatt för att svara på kritik. Vi anser att minskning i innehåll som motsvarar svar på kritik beror på DN Debatts förändring i karaktär snarare än på att myndigheternas opinionsbildande verksamhet har förändrats. Som tidigare nämnts har DN Debatt förändrats från att tidigare till högre grad tillåtit svar på artiklar från berörd aktör genom replikfunktion samt att två eller tre debattartiklar publicerades varje dag. År 2008 ser det annorlunda ut. Replikfunktionen är nästan helt borttagen och utrymmet tillåter oftast bara en debattartikel per dag. Detta anser vi förklara minskningen av debattartiklar med innehåll som svarar på kritik över tid.

Vilka slutsatser kan vi då dra om vad debattartiklarna innehåller? Även om vissa indikatorer pekar på att myndigheterna för en argumentation som skulle kunna relateras till konsekvenserna av en ideologiproducerande statsapparat, anser vi det mer troligt att myndigheterna, för att göra sin röst hörd, använder sig av specifika medialiseringstekniker.

De förändringar som vi har påvisat skett över tid, visar att yrkesnormer och kunskap om medialiseringstekniker har fått ett starkare fäste i förvaltningen. Detta visar sig även då myndigheterna i allt högre utsträckning uppmärksammar specifika samhällsproblem och spetsar till sina texter genom polarisering och intensifiering. Vi anser oss därmed kunna konstatera att professionella yrkesnormer inom informatörskåren har fått fäste i förvaltningen. Vi kan även observera att man till högre grad praktiserar särskilda tekniker som följer med kunskap om mediernas logik, under 2008 än tidigare. Detta stärks av det att en professionell informationsavdelning idag anses vara en lika naturlig del av myndigheternas organisation som exempelvis en ekonomiavdelning.

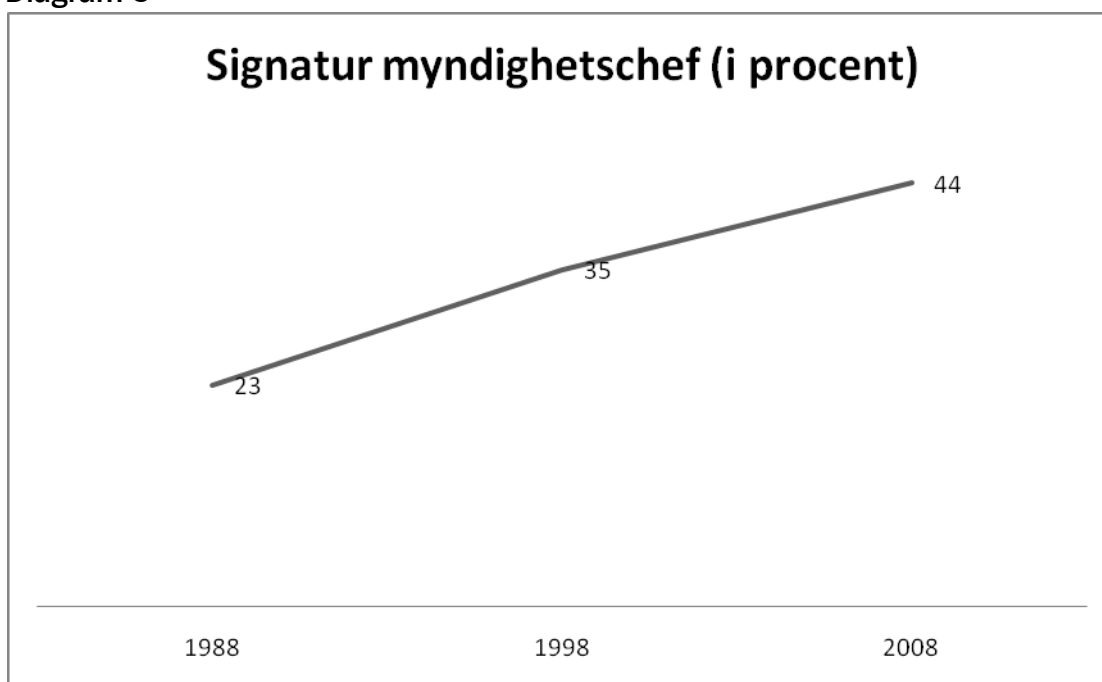
Ett annat intressant resultat som vi kan observera är den ökade betydelsen av att synas och vara en aktiv aktör i det offentliga rummet. Detta genom att föra en argumentation som kan syfta till att belysa myndighetens relevans i samhället. Givetvis kan även detta vara en indikator på professionaliserat informatörsarbete men vi anser det även kan relateras till nätverkssamhällets krav på att alla institutioner i dag måste vara en aktiv aktör lika mycket i det offentliga rummet som i den faktiska verkligheten, för att kunna fungera effektivt.

6.4 Hur ser argumentationen ut?

I våra teoretiska utgångspunkter finner vi det rimligt att anta att sättet i hur myndigheterna framställer sitt material i de debattartiklar vi undersöker kan ha förändrats under de senaste 20 åren. Detta på grund av att professionella yrkesnormer i informatörskåren fått fäste i förvaltningen. Konkret kan detta innebära att man i myndigheternas debattartiklar kan skönja ett innehåll som exempelvis blivit mer personifierat och polariserat. Detta grundar vi i teorier om medialiseringstekniker och hur institutioner måste förhålla sig till mediernas produktionsförhållanden och egna logik.

6.4.1 Myndighetskändisar

Diagram 5



Avrundade till närmaste heltal.

N-tal: 1988: 83. 1998: 82. 2008: 91.

När det gäller hur argumentationen i debattartiklarna ser ut kan vi bland annat skönja en intressant förändring över tid; debattartiklarna använder sig mer av personifiering. Utifrån våra data kan vi se att det under senare tid har blivit mer vanligt att myndighetschefen själv signerar debattartikeln. I diagramet ovan ser vi ökningen över tid som gäller för samtliga myndigheter. När det gäller vilken typ av myndighet som sticker ut i detta avseende så visar det sig att detta är de centrala förvaltningsmyndigheter. Myndighetschefen (generaldirektör eller liknande) vid de centrala förvaltningsmyndigheterna signerade 1988 40 procent av artiklarna. Detta kan jämföras med det att hela 84 procent av myndighetscheferna år 2008 valde att själv signera debattartikeln. Detta anser vi kan vara ett tecken på att man vill ge ett personligt ansikte till myndigheten.

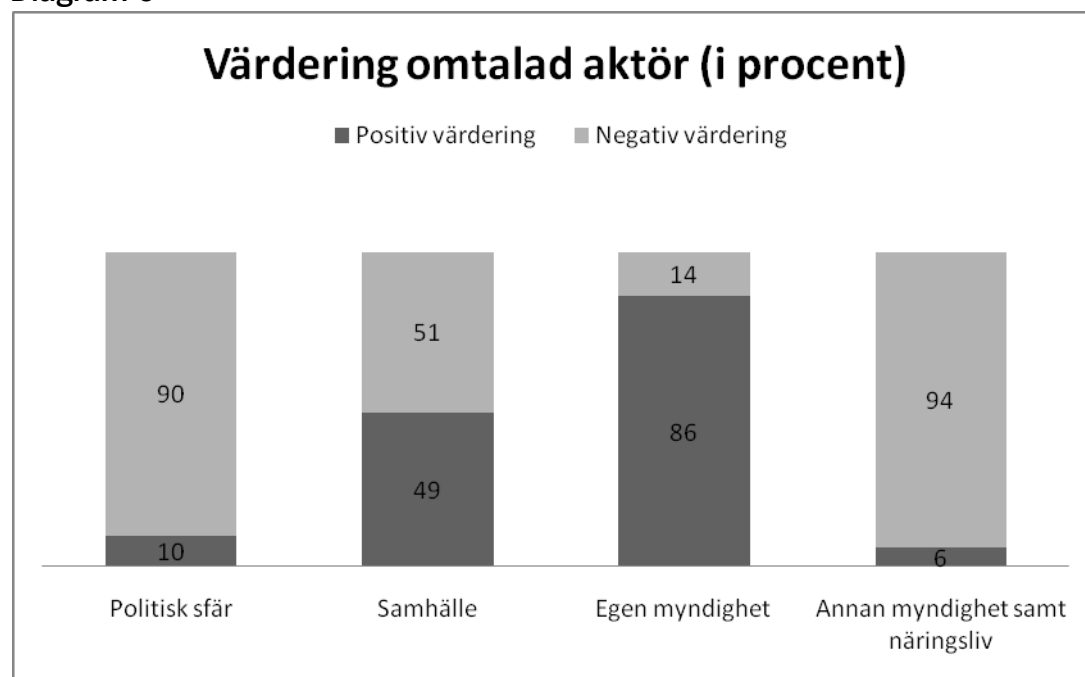
Att personifiera sitt innehåll kan ses som ett försök till att förenkla och konkretisera ett annars byråkratiskt och ibland komplicerat innehåll.⁶¹ Att myndighetschefen själv signerar artikeln och kanske till och med uttrycker sig med en personlig ton i den, gör det möjligt för läsaren att känna sig berörd och detta anses även göra komplicerat innehåll mer begripligt. Vi anser att denna ökning av en mer personlig utformning, är en medveten strategi från myndigheternas sida som grundar sig i att myndigheterna behöver använda sig av sådana tekniker för att överhuvudtaget kunna ha chans att bilda opinion.

6.4.2 Ris eller ros?

Vi anser det även rimligt att myndigheterna önskar att skapa en kommunikativt strategiskt representation i det offentliga rummet vilket vi anser bör påverka hur de argumenterar i debattartiklarna. Detta för att positionera sig i en mer konkurren utsatt miljö där den starka statens politiska kultur har minskat både i ideologisk såväl som praktisk mening.

Vårt kodschema är inte utformat så att vi på djupet kan undersöka karaktären på de debattartiklar vi har analyserat, där en metod av mer kvalitativ karaktär vore att föredra. Vad vi således har undersökt för att kunna besvara hur argumentationen ser ut, är hur myndigheterna förhåller sig till sin egen verksamhet samt till aktörer i andra sfärer, utifrån en uppdelning i positiva och negativa omdömen av de aktörer som nämns i debattartiklarna.

Diagram 6



Avrundade till närmaste heltal.

N-tal: 774

Diagram 6 visar de olika grupper av omnämnda aktörer vi har analyserat i artiklarna och den värdering myndigheterna har gett dem. Viktigt att påpeka är att flera aktörer kan figurera i en och samma artikel, varför den totala mängden artiklar i detta

⁶¹ Gherseti (2004): 257f.

diagram är större än den faktiska mängden artiklar som kodats. Exempelvis kan flera aktörer nämnas och värderas i en och samma artikel.

Tabellen visar en tydlig uppdelning i vilka värdeomdömen myndigheterna ger olika aktörer. Den politiska sfären ges övervägande negativa värderingar samtidigt som den egna myndigheten framställs positivt. Annan myndighet och näringsliv får en negativ värdering. När debattartiklarna berör samhället i övrigt är det jämnt fördelat mellan positiva och negativa värdeomdömen. Med kategorin samhälle menar vi att myndigheterna uttrycker sig negativt eller positivt över samhället i stort, exempelvis att myndigheten ser en ökning av tonårsgraviditeter som negativt. Det har inte skett en förändring över tid i de värdeomdömen myndigheterna ger dessa aktörer, där siffrorna visar sig vara relativt konstanta. Det är heller ingen specifik myndighetstyp som särskiljer sig, omdömena är mer eller mindre detsamma oavsett typ.

Vad som är mest intressant i detta diagram är det faktum att myndigheterna nästan alltid uttrycker positiva omdömen om sin egen verksamhet eller personal, medan de nästintill alltid är negativa mot den politiska sfären, andra myndigheter samt näringslivet. Det är inte orimligt att detta är ett tecken på att myndigheterna ser nödvändigheten i att positionera sig själva som positiva krafter i det offentliga rummet genom att skapa en tilltalande fasad som vi redogjorde för i hypotesen.

Vi kan även se en svag ökning över tid när det gäller att ge positiva värdeomdömen till sin egen myndighet. Om detta är en tillfällighet eller pekar på en trend är för tidigt att uttala sig om med det material vi har insamlat till denna studie, men att det är av stor vikt för myndigheter att framställa sig själva positivt är tydligt vilket vi kan relatera till vikten av att tydligt positionera sin organisation i ett nätverkssamhälle.

7. Diskussion och avslutande ord

Hur ser då bilden av myndigheters opinionsbildande verksamhet i svensk massmedia ut under de senaste 20 åren? Myndigheternas aktivitet på Sveriges tyngsta opinionsbildande forum DN Debatt har ökat och det är myndighetstyperna centrala förvaltningsmyndigheter samt universitet och högskolor som mest frekvent förekommer på denna arena.

Dessutom har vad myndigheterna argumenterar för på detta forum inte varit konstant över det undersökta tidsspannet. Den övergripande bilden är att de flesta myndigheter oavsett kategori producerar ett debattinnehåll som uppmärksammar specifika samhällsproblem, riktar kritik mot den politiska sfären, argumenterar existensberättigande, gör nylanseringar samt har ett normativt präglat innehåll. Det går även att observera en viss ökning av specifika ämnesområden över tid där informera om lagar och regler är ett av de mer intressanta resultaten.

Det är även rimligt att anta att karaktären på argumentationen har blivit mer personifierad, vilket kan anses syfta till att åstadkomma en tilltalande fasad genom att på ett kommunikativt strategiskt sätt konstruera en bild av sin egen organisation som en positiv aktör i det offentliga rummet.

Enligt de resultat undersökningen framställt är det möjligt att stärka Rothsteins tes om att myndigheter till högre grad skapar opinion som går emot den parlamentariska styrkedjan. Detta då vi kan se en ökad omfattning av myndigheternas agerande i det offentliga rummet och att argumentationen som förs av dem kan anses vara politiserad.

Detta bör dock inte ses som självklart utan är resultat som går att se ur olika perspektiv. En möjlig tolkning är att den ökning vi kan observera från myndigheternas sida när det gäller i vilken omfattning de framkommer på DN Debatt snarare bör relateras till alla organisationers ökade behov av att vara en aktiv aktör i det offentliga rummet. I en tid när en organisations möjlighet att agera effektivt i sin omvärld är beroende av att kunna övervaka, hantera och skapa information anser vi denna ökning snarare vara ett tecken på en nödvändig kommunikativ strategi från myndigheternas sida. Detta för att inte förlora kontakt med den verklighet de agerar inom. Att myndigheter, såsom övriga organisationer i vårt samhälle, nyttjar sig av professionella kommunikativa strategier för att markera sin plats i nätverkssamhällets återuppreparande förhandlingsprocesser behöver således inte innebära att förvaltningen blivit ideologiproducerande.

Vi anser oss även kunna påvisa att myndigheternas kommunikativa arbete påverkats av att en professionell informatörskår fått fäste i förvaltningen. Detta anser vi kunna förklara vad myndigheterna faktiskt argumenterar för. Att använda sig av medialiseringstekniker är självklara metoder för varje informatör som för sin organisations räkning, önskar få tillträde i det offentliga rummet. Dock kan det givetvis vara så att innehållet ändå är ideologiproducerande men förpackat i dessa ”attraktiva paket” för att kunna få tillträde på detta opinionsbildande forum. Detta är emellertid inget vi kan besvara genom vår undersökning då detta skulle kräva en djupare analys av innehållet i debattartiklarna än vad denna studie tillåter.

Vad vi också kan se är att det har blivit allt viktigare att profilera den egna organisationen. Detta visar sig exempelvis genom att myndighetschefen i allt högre utsträckning själv signerar debattartikeln och håller en personlig ton i artikeln. Ytterligare en indikation på detta är en intressant observation vi har gjort i arbetet med materialet. År 1988 var det fler professorer, docenter och doktorer som medverkade på DN Debatt, men gjorde så i egenskap av sin sakkunnighet, inte sitt lärosäte. Dessa personer är i betydligt högre utsträckning mer noga med att poängtera vilken institution de tillhör år 2008 än tidigare. Detta anser vi kunna relateras till den ökade betydelsen av att institutionen själv syns och är en aktiv aktör i det nätverksorienterade samhället.

Vad vi anser vara den viktigaste aspekten att förhålla sig till när vi tolkar våra resultat är att man inte kan bortse ifrån forumets, DN Debatts, inverkan. Det är viktigt att poängtera hur detta forum har förändrats under den tidsperiod som vi har undersökt. Från att tidigare ha varit en arena för faktisk debatt, med mer inslag av långvariga meningsutbytningar där även den vanliga människan kunde göra sin röst hörd, kan man nu anse det vara en arena för makteliten att profilera sig själv och sin organisation. Detta visar sig inte minst i det resultat vi fått fram om att det till en väsentligt mindre grad förekommer artiklar som innehåller svar på kritik under senare tid. Denna studie är inte en undersökning av DN Debatt, varför vi inte har studerat forumets utveckling djupare. Vad som dock visat sig vara nödvändigt att förhålla sig till är dess konsekvenser för hur debattartiklarna utformas rent innehållsmässigt och *vilka* aktörer som får tillträde till forumet. Detta visar sig exempelvis genom att det främst är de centrala förvaltningsmyndigheterna samt universitet och högskolor som förekommer bland de olika myndighetstyperna.

Att myndigheterna på denna arena sysslar med strategiskt kommunikationsarbete råder det hos oss ingen tvekan om. Om det är DN Debatt som väljer att publicera debattartiklar från myndigheter på grund av myndigheternas roll och funktion i samhället, eller om myndigheterna har blivit allt duktigare på att få sitt material publicerat kan vi tyvärr inte ge ett definitivt svar på. Troligtvis är det en kombination av båda. Lämpligheten av att svenska myndigheter är en sådan frekvent aktör på Sveriges tyngsta opinionsbildande forum är således ett intressant ämnesområde för vidare studier då vi i inte har valt att föra en normativ diskussion kring våra resultat.

Lever vi då med en förvaltning som agerar ideologiproducerande? Vi som har utfört denna studie har valt att framföra en rad andra förklaringsmodeller till myndigheternas ökade intresse i att synas i offentligheten och att karaktären på myndigheternas argumentation ser ut som den gör. Sammanfattningsvis kan vi påstå att vi har att göra med medialiserade myndigheter som agerar i det offentliga rummet under nätverkssamhällets förutsättningar och förväntningar. Genom denna studie anser vi oss inte ha motbevisat tesen om den ideologiproducerande statsapparaten men erbjuder ett bredare kontextuellt perspektiv som är centralt att förhålla sig till vid senare undersökningar kring detta högst relevanta ämne.

8. Litteraturoversikt

Asp, Kent (1986): *Mäktiga massmedier: studier i politisk opinionsbildning*. Stockholm: Akademitratur.

Bell, Daniel (1976): *The coming of post-industrial society*. Harmandsworth: Penguin.

Bergstrand, Mats, chef för DN Debatt, (2009), e-post, 2009-04-16

Crozier, Michael (2007): "Recursive Governance: Contemporary Political Communication and Public Policy". I *Political Communication*, 24, sid. 1-18.

Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik, Wängnerud, Lena (2007): *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts Juridik AB

Fredriksson (2008): *Företags ansvar Marknadens retorik: en analys av företags strategiska kommunikationsarbete*. Göteborg: JMG, Institutionen för journalistik och masskommunikation.

Ghersetti, Marina (2004): "Sensationsjournalistikens mekanismer". I Nord, Lars & Strömbäck, Jesper (red): *Medierna och demokratin*. Lund: Studentlitteratur.

Hernes, Gudmund (1978): "Det mediavridde samfunn". I Hernes, Gudmund (red.) *Forhandlingsøkonomi og blandningsadministrasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hjarvard, Stig (2008): "The Mediatization of Society – A Theory of the Media as Agents of Social and Cultural Change". I *Nordicom Review* 29, 2, sid. 105-134.

Johansson, Bengt (2004): "Journalistikens nyhetsvärderingar". I Nord, Lars & Strömbäck, Jesper (red): *Medierna och demokratin*. Lund: Studentlitteratur.

Kjellgren, Hanna (2007): *Från myndighetsinformation till myndighetspropaganda? – en studie av svenska myndigheters opinionsbildande verksamhet*. Ansökan om projektbidrag till Vetenskapsrådet, Humaniora och samhällsvetenskap.

Larsåke Larsson (2005a): *Upplysning och propaganda – Utvecklingen av svensk PR och information*. Lund: Studentlitteratur.

Larsåke Larsson (2005b): *Opinionsmakarna – En studie om PR-konsulter, journalistik och demokrati*. Lund: Studentlitteratur.

Månson, Per (2007): *Moderna samhällsteorier*. Norstedts Akademiska Förlag

Nilsson, Åsa (2000): "Kvantitativ innehållsanalys". I Ekström, Mats & Larsåke Larsson (red.): *Metoder i kommunikationsvetenskap*. Lund: Studentlitteratur.

Nord, Lars (1997): *Spelet om opinionen – mötet mellan makthavare, medier och medborgare*. Lund: Studentlitteratur.

Pierre, Jon (2001): "Decentralisering, governance och institutionell förändring". I Rothstein, Bo (red.): *Politik som organisation*. Stockholm: SNS Förlag.

Premfors, Rune, Ehn, Peter, Haldén, Eva & Sundström, Göran (2003): *Demokrati och byråkrati*. Lund: Studentlitteratur.

Rothstein, Bo (2004): "Från reformbyråkratier till ideologiska statsapparater". I *Nytt Norsk Tidsskrift* 3-4, s. 295-305.

SOU: 2004:23: *Från verksamhetsförordning till myndighetsförordning*. Finansdepartementet, Utredningar om översyn av verksamhetsförordningar.

SOU 2007:107: *Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter*. Delbetänkande av 2006 års förvaltningskommitté.

Webster, Frank (2002): *Theories of the Information Society*. London: Routledge.

Bilaga 1

Kodschema för den kvantitativa innehållsanalysen

Samtliga analysenheter är hämtade från Dagens Nyheters egna debattforum DN Debatt.

Kategori 1

Svarar på frågeställning 1: *Har myndigheternas aktivitet i DN Debatt ökat över tid?*

Variabel	Label	Value
V1	Artikel-id	Debattartikelns datum
V2	Årtal	1 = 1988 2 = 1988 3 = 2008
V3	Månad	1 = Januari 2 = Februari 3 = Mars 4 = April 5 = Maj 6 = Juni 7 = Juli 8 = Augusti 9 = September 10 = Oktober 11 = November 12 = December
V4	Veckodag	Borttagen
V5	Rubrik	Text, 20 tecken

Vi är medvetna om att det inte är myndigheterna själva som sätter rubriken. Däremot kan det vara bra att ha med rubrik för att göra det lättare att hitta ibland artiklarna. Man kan också tänka sig att det kan ge någon form av resultat, så som att någon sticker ut eller att ett särskilt språk/tilltal finns i rubriken.

Kategori 2

Svarar på frågeställning 2: *Vilka myndigheter använder sig av DN Debatt som opinionsbildande forum?*

V6	Antal myndigheter	1 = 1 2 = Fler än en
V7	Myndighetens/ Myndigheternas namn	Text

V8	Typ av myndighet	1 = Centrala förvaltningsmyndigheter 2 = Regionala och lokala förvaltningsmyndigheter 3 = Länsstyrelser 4 = Nämndmyndigheter och råd 5 = Kulturinstitutioner 6 = Universitet och högskolor 7 = Utlandsmyndigheter 8 = Kommittéer och utredningar 9 = Okodbart
----	------------------	---

- Här kodar vi debattartiklarna efter den kategorisering och de definitioner som gjordes i SOU-rapporten.
- Om fler än en typ av myndighet står bakom debattartikeln kodas den myndighet som nämns flest gånger.
- Om detta ej framgår kodas den som nämns först (i text eller signatur).

V9	Typ av myndighet	Text
----	------------------	------

- I denna variabel väljer vi att göra en mer öppen kategorisering av de myndigheter som faller i kategorin "Övriga". Detta för att tydligt kunna urskilja vilka de är som inte kan kategoriseras i grupperna ovan.
- Om myndighet redan är placerad i variabeln ovan skrivs Finns.

Kategori 3

Svarar på frågeställning 3: *Vad argumenterar myndigheterna för?* Samt frågeställning 4: *Hur ser argumentationen ut?*

V10	Ämnesområde, övergripande	1 = Socialt 2 = Politiskt 3 = Ekonomiskt 4 = Annat
-----	---------------------------	---

Ämnesområde, specifikt

V11	Informera om lagar/regler	1 = Ja 2 = Nej
V12	Lansering: satsningar, kampanjer, rekommendationer, resultat	1 = Ja 2 = Nej
V13	Kritik mot annan myndighet	1 = Ja 2 = Nej
V14	Kritik mot regering/ riksdag	1 = Ja 2 = Nej
V15	Svar på kritik	1 = Ja

		2 = Nej
V16	Uppmärksamma specifika samhällsproblem	1 = Ja 2 = Nej
V17	Mer resurser till organisationen	1 = Ja 2 = Nej
V18	Normativt ställningstagande	1 = Ja 2 = Nej
V19	Argumenterar existensberättigande	1 = Ja 2 = Nej
	<ul style="list-style-type: none"> Om fler än nämnda ämnesområden dyker upp kodas de genom nedanstående variabel: 	
V20	Annat ämnesområde	Text
	<ul style="list-style-type: none"> Om ämnet redan är kategoriserat skrivs Finns. 	
V21	Omtalad aktör 1	1 = Regering 2 = Enskild minister 3 = Riksdag 4 = Enskild politiker 5 = Samhälle/civil medborgare 6 = Egen myndighet 7 = Egna anställda 8 = Annan myndighet 9 = Expert 10 = Okodbart 11 = Näringsliv/företag
V22	Värdering, omtalad aktör 1	1 = Positiv 2 = Negativ 3 = Neutral 4 = Okodbart
V23	Omtalad aktör 2	1 = Regering 2 = Enskild minister 3 = Riksdag 4 = Enskild politiker 5 = Samhälle/civil medborgare 6 = Egen myndighet 7 = Egna anställda 8 = Annan myndighet 9 = Expert 10 = Okodbart 11 = Näringsliv/företag

V24	Värdering, omtalad aktör 2	1 = Positiv 2 = Negativ 3 = Neutral 4 = Okodbart
V25	Omtalad aktör 3	1 = Regering 2 = Enskild minister 3 = Riksdag 4 = Enskild politiker 5 = Samhälle/civil medborgare 6 = Egen myndighet 7 = Egna anställda 8 = Annan myndighet 9 = Expert 10 = Okodbart 11 = Näringsliv/företag
V26	Värdering, omtalad aktör 3	1 = Positiv 2 = Negativ 3 = Neutral 4 = Okodbart
		<ul style="list-style-type: none"> • Den person/de personer/institutioner som förekommer och tilltalas mest i debattartikeln kodas som <i>Omtalad aktör 1</i> och om fler förekommer kodas dessa i fallande ordning baserat på hur ofta de förekommer. • Förekommer två eller fler aktörer lika mycket kodas den som omnämns först som <i>Omtalad aktör 1</i>. • Om det inte finns mer än en omtalad aktör väljs <i>Okodbart</i> i resterande variabler. • Finns fler än tre omtalade aktörer läggs dessa till enligt systemet ovan – man fortsätter således med <i>Omtalad aktör 4</i>, <i>Värdering omtalad aktör 4</i> osv. • <i>Neutral</i> väljs om det inte finns någon tydlig värdeladdad argumentation i debattartikeln.
V27	Signatur myndighet	1 = Myndighetschef eller liknande 2 = Tjänsteman, anställd vid 3 = Professor/expert 4 = Informationsansvarig tjänsteman 5 = Annan
		<ul style="list-style-type: none"> • Med professor/expert menas här en sakkunnig inom ett visst område från en myndighet, exempelvis professor/docent/doktor vid ett universitet • Om flera personer från myndigheter figurerar väljs den som signerar debattartikeln överst.
V28	Titelbenämning	1 = Nämns i rubrik eller ingress (av tidningen) 2 = I signatur eller brödtext 3 = Både och 4 = Okodbart

Bilaga 2

Kategorisering och definitioner av myndigheter

Centrala förvaltningsmyndigheter

- Någon närmare definition av begreppet central förvaltningsmyndighet torde inte finnas, men alla myndigheter under regeringen är förvaltningsmyndigheter enligt regeringsformen.
- Vad som skiljer centrala förvaltningsmyndigheter från övriga förvaltningsmyndigheter bör rimligen vara att de centrala förvaltningsmyndigheterna har hela landet som sitt verksamhetsområde.
- Det kan även tolkas så att myndigheten är central i förhållande till regionala och lokala myndigheter.
- Bland myndigheter som enligt sina instruktioner är centrala förvaltningsmyndigheter finns även många av de s.k. verken, t.ex. Fiskeriverket, Jordbruksverket och Boverket.
- Alla verk är dock inte centrala förvaltningsmyndigheter enligt sina instruktioner. I exempelvis Höskoleverkets instruktion anges i stället att myndigheten är en central myndighet.

Affärsverk

- Affärsverken är enligt sina instruktioner centrala förvaltningsmyndigheter men har i flera avseenden större frihet än andra myndigheter.
- Sedan många av affärsverken bolagiserats finns i dag endast tre egentliga affärsverk kvar, Affärsverket svenska kraftnät, Luftfartsverket och Sjöfartsverket.
- Affärsverken är i praktiken en mellanform mellan myndighet och bolag för att bedriva statlig kommersiell verksamhet som inte ansetts lämplig för bolagsformen.
- I affärsverkens instruktioner finns endast någon enstaka hänvisning till verksförordningen. Affärsverken leds av styrelser med fullt ansvar.

Regionala och lokala förvaltningsmyndigheter

- Regionala och lokala förvaltningsmyndigheter lyder oftast under en central förvaltningsmyndighet.
- Utvecklingen går mot ökad tillämpning av en myndighetsmodellen inom ett förvaltningsområde. Antalet regionala och lokala förvaltningsmyndigheter minskar därför kraftigt.

Länsstyrelser

- Länsstyrelserna är regionala förvaltningsmyndigheter direkt under regeringen.
- De skiljer sig från de centrala förvaltningsmyndigheterna bl.a. genom att verksamheten är regionalt begränsad till länet.

Nämndmyndigheter och råd

- Vid dessa myndigheter finns det alltid en nämnd eller ett råd som har till uppgift att fatta beslut i vissa specifika frågor.

- I vissa fall leds dessa myndigheter av en myndighetschef och nämndens uppgift blir att uteslutande ägna sig åt handläggning av sakärenden.
- Många mindre nämndmyndigheter är knutna till en s.k.värdmyndighet som sköter nämndens administrativa göromål m.m.

Kulturinstitutioner

- Under Kulturdepartementet finns ett antal kulturinstitutioner som är förvaltningsmyndigheter och leds av en chef och en styrelse med begränsat ansvar.
- Exempel på dessa är Riksantikvarieämbetet, Statens konstråd, Statens kulturråd samt ett antal museer.
- Det finns också museer som inte är organiserade som myndigheter utan i stället som stiftelser med stadgar fastställda av regeringen.

Universitet och högskolor

- Universitet och högskolor är i de allra flesta fall förvaltningsmyndigheter. (Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping drivs som stiftelsehögskolor.)

Utlandsmyndigheter

- Utlandsmyndigheterna regleras i förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen.
- I förordningen anges att utrikesrepresentationen utgörs av beskickningar (ambassader och legationer), delegationer vid internationella organisationer och karriärkonsulat (utlandsmyndigheter) samt Svenska institutet i Alexandria. I utrikesrepresentationen ingår även honorärkonsulat och konsuläragenturer.

Kommittéer och utredningar

- En kommitté eller en utredning är en förvaltningsmyndighet av tillfällig karaktär som har till uppgift att utreda en viss fråga.
- Arbetet regleras i kommittéförordningen (1998:1474) och den enskilda kommittén/utredaren har inte någon instruktion.

Övriga

Det finns en rad andra myndigheter som inte passar in under någon av de uppräknade grupperna. Dessa har ofta begränsade sakområden och en liten organisation, exempelvis delegationer och kommissioner.

Denna uppdelning och definition av olika myndigheter är hämtad från SOU: 2004:23: *Från verksförordning till myndighetsförordning*. Finansdepartementet, Utredningar om översyn av verksförordningar.