

Mäktiga myndigheter och deras fall

på DN Debatt 2002-2010

Av: Emma Edström - Madeleine Hammarström - Carl Johan Hjerpe

gusedstrem@student.gu.se, gusvhamvma@student.gu.se, guscarljhj@student.gu.se
Göteborgs universitet
Institutionen för journalistik, medier och kommunikation
Journalistprogrammet VT-11
Handledare: Jonas Ohlsson



Innehållsförteckning

3. Bakgrund – *Det mäktiga maktmediet*
4. Bakgrund – *En valfråga tar form*
5. Teori – *Vad ska en myndighet göra?*
7. Teori – *Vad är egentligen opinionsbildning?*
9. Syfte och frågeställningar
10. Tidigare forskning – *Vad vet vi sedan tidigare?*
11. Tidigare forskning – *Vilken är egentligen debattsidornas roll?*
12. Bakgrund – *Debatt leder till utredning*
13. Intervju – *Bo G. Andersson*
14. Intervju – *Två kockar – samma soppa*
15. Metod – *Så här gjorde vi*
17. Resultat – *Vi hade rätt, minskningen var ett faktum!*
18. Kommentar – *Mats Bergstrand: Fortsatt starkt intresse för DN Debatt*
18. Kommentar – *Från vaggan till graven*
19. Kommentar – *Flitigast på DN Debatt*
20. Krönika – *Konsten att vara tjenis med redaktören*
21. Resultat – *Författningsfrågorna dominerar*
22. Resultat – *Men de sociala frågorna börjar få mer plats*
22. Resultat – *Var tog de internationella frågorna vägen?*
23. Resultat – *Sätter valet agendan?*
23. Resultat – *Så propagerar myndigheter*
27. Resultat – *När myndigheterna kritiserar regeringen*
30. Resultat – *Visar myndigheterna vad som är normalt?*
31. Krönika – *Vems är orden?*
32. Resultat – *2007 – dödens år för myndigheterna*
33. Resultat – *Efter valet försöker myndigheterna påverka lagstiftarna*
34. Kommentar – *Gick direkt till debattplats*
35. Resultat – *Kolla vilka missförhållanden vi hittade*
37. Resultat – *Ge oss mer pengar!*
38. Krönika – *Don't drink and drive, just sayin'*
39. Sammanfattningsvis: *Analytiska synpunkter*

En valfråga tar form

När svenska folket i september 2006 röstar fram alliansen att styra landet under kommande mandatperiod väntar mycket arbete för fyra glada partiledare. Något de är särskilt glada åt är arbetet med att utnämna myndighetschefer till höger och vänster.

Äntligen har de chansen att, inte bara påpeka, utan faktiskt åtgärda problemet med de ideologiska statsapparaterna som allianspartierna gång på gång har kritiserat: myndigheternas roll är att *verkställa* politiska beslut, inte att påverka politiska beslut.

I mitten av 2000-talet kommer det, från flera håll, ett gäng rapporter om myndigheters opinionsbildande verksamhet. Kärnfrågan rör huruvida Socialdemokraternas långa regeringsstyre har färgat statsförvaltningen med sin politik.

Inför valet 2006 publiceras den av alliansen beställda rapporten *Att bryta den socialdemokratiska makthegemonin*. Där anklagar alliansen den sittande regeringen för "att reproducera sig självt i staten" och hävdar att Sverige allt mer liknar en enpartistat och att "delar av statsförvaltningen har förvandlats till socialdemokratiska reservat".

UNDER 2002 BESKYLLS Skatteverket från flera håll för att bedriva socialdemokratisk skattepolitik, eftersom deras kampanj mot svartjobb förklarar att flera viktiga samhällsfunktioner inte skulle fungera utan höga skatter. En moderat riksdagsledamot skriver till exempel i ett brev till generaldirektören att sådan opinion hör hemma i diktaturer.

Men Skatteverket var långt ifrån den enda myndighet att kritiseras för ställningstagande och opinionsbildande. När andra världskriget precis brutit ut bildade svenska regeringen Informationsstyrelsen för att upplysa och kartlägga den svenska opinionsbildningen. Myndigheten anklagades snabbt i högerpress för att sprida socialdemokratisk propaganda och

tio år senare kritiserades det statliga samarbetsorganet Ekonomisk information i en lång riksdagsdebatt för att bilda opinion. På 1990-talet väcktes debatten åter till liv när den svenska befolkningen skulle rösta om ett eventuellt EU-medlemskap. Var det så att informationsbroschyrerna från Utrikesdepartementet och Riksskatteverket innehöll positivt vinklat material om EU? Debatten blir livad men svalnar snart.

FAST DEN DÖR INTE UT, istället ligger den och pyr över millennieskiftet då den flamar upp igen och blir föremål för diskussion bland statsvetare, tankesmedjor och politiker.

Det är nu rapport efter rapport publiceras och flera kritiker hävdar att myndigheter i kraftigt ökande grad, i strid med opartiskheten, använder tidningars debattsidor för att bilda opinion. Och Socialdemokraterna kritiserar på nytt för att ha överfört sin politik på svenska myndigheter. Nybildade alliansen ser här en möjlighet: de tar tag i diskussionen och gör den till en valfråga, myndigheter ska inte bilda opinion.

Som bekant bytte Sverige regering vid valet 2006 och alliansen fick folkets förnyade förtroende 2010. De har nu regerat i snart sex år. Mot bakgrund av den hårda kritik i frågan som de nu styrande partierna har riktat mot Socialdemokraterna under nästan sex decennier, ja, då borde myndigheters opinionsbildande verksamhet rimligen ha minskat sedan alliansen tog över makten. En myndighet ska ju bara verkställa, inte påverka.

CARL JOHAN HJERPE

Vad ska en myndighet göra?

Försäkringskassan, Ekobrottsmyndigheten och Institutet för rymdfysik har inte mycket gemensamt vid en första anblick, men de är samtliga statliga myndigheter.

I DETTA FALL förvaltningsorgan som antingen lyder under riksdagen eller regeringen genom Sveriges grundlag Regeringsformen. Och de är i gott sällskap, det finns 469 myndigheter i Sverige enligt SCB:s myndighetsregister. Myndigheterna ska tillämpa de lagar och utföra den verksamhet som regeringen och riksdagen har bestämt.

Bo Rothstein, professor i statsvetenskap, riktade i mitten på 2000-talet kritik mot VILKEN verksamhet som myndigheterna ska utföra. Kritiken framfördes i artikeln *Sverige – de ideologiska statsapparaternas förlovade land* publicerad i tidskriften *Den politiske förvaltning*. Enligt Rothstein har statliga myndigheter alltid varit en del av en ideologireproduktion. Det vill säga att de åsikter som partiet/partierna som innehar makten har, de återspeglas i den myndighetspolitik som de för. Men den senaste tiden har flera myndigheter som en stor del av sitt syfte att bedriva opinionsbildning, eller ideologiska kampanjer som Rothstein kallar det.

FÖRESTÄLLNINGAR OM medborgare som indoktrinerade offer för den härskande elitens propaganda förekommer ofta i olika varianter av marxistisk samhällsteori. Louis Althusser (1918-1990) gjorde en omtolkning av den samhällsteorin och menade att den härskande klassen inte bara styr genom statens traditionella maktinstrument, så som militär och polis, utan också och framför allt genom "ideologiska statsapparater". Institutioner som medier bidrar till att bevara maktelitens monopol på symboliskt våld, och detta ideologiska förtryck döljs då bakom en skenbart legitim fasad.

VAD SÄGER LAGEN?

Det finns ingen lagtext som reglerar om det är rätt eller fel att myndigheter arbetar med informationsverksamhet och opinionsbildning, eller för den delen ideologiproducerade sådana även om Regeringsformen i viss mån stadgar den offentliga makten och förvaltningen i förhållande till medborgarna och individer.

” Den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

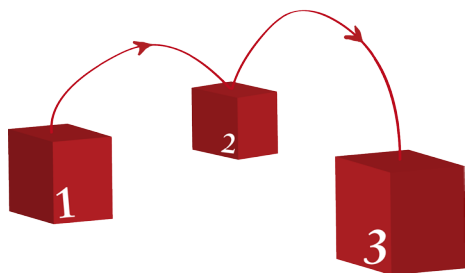
RF 1KAP §2

” Förvaltningsmyndigheter (...) ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet.

RF 1KAP§9

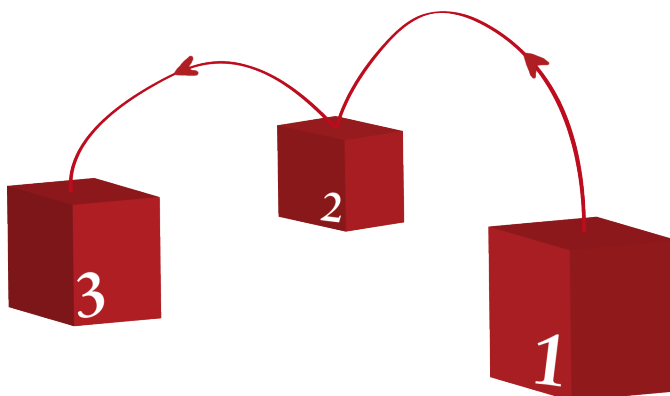
Hur staten ska styra myndigheternas informationsverksamhet är snarare en teoretisk och filosofisk diskussion om vad myndigheternas roll egentligen borde vara? Om vi tar exemplet med myndigheter som ideologiproducent kan vi ställa oss frågan: skall staten överhuvudtaget syssla med opinionsbildning?

Bo Rothstein studerar vad staten bör göra, och då även vad en myndighet bör göra, ur ett normativt perspektiv i boken *Vad bör staten göra?* Han menar att det framförallt finns två principer om vilka förväntningar medborgarna kan ha på staten. Den första kan sammanfattas som att staten bör stå neutral till medborgarnas sätt att leva sitt liv – en autonomiprincip. Den andra kallar han "den kommittära principen": "Staten i sitt handlande gentemot medborgarna bör stå för vissa kollektiva moraliska principer och därmed ta ställning till vad som är eftersträfvansvärda livsprojekt". Dessa är inte förenliga med varandra. Opinionsbildning kan alltså handla om att skapa en bild av vad som är rätt sätt att leva sitt liv.



TYP 1 Historiskt kulturella normer →
Politiska institutioner → Politiskt beteende

Likväl som det finns normer som styr politiskt beteende (Typ 1), menar Bo Rothstein att politiskt beteende kan styra normer (Typ 2).



TYP 2 Strategiskt agerande av politisk elit →
Politiska institutioner → Historiskt kulturella normer

SVENSK POLITIK har i hög grad präglats av den komunitära principen, enligt Rothstein. Men han resonerar kring nackdelarna: "Om vi själva inte respekterar autonomiprincipen, utan anser att vi skall använda staten för att påtvinga andra våra värderingar, har vi ingen garanti för att det motsatta inte kan hända."

I statens offentliga utredning från 1990, *Demokrati och makt i Sverige* (kallad maktutredningen), skriver statsvetaren Olof Petersson om sambandet mellan de olika perspektiven: "Kravet på kritisk reflektion, debatt och självständig åsiktsbildning gäller i lika hög grad institutioner som individer. Demokrati innebär att leva under gemensamt satta, kollektiva normer. Demokratins legitimitet grundas på att medborgarna uppfattar de gemensamma institutionerna som skäliga och rättvisa."

” Demokrati innebär att leva under gemensamt satta, kollektiva normer

OLOF PETERSSON

MYNDIGHETER HAR FRÅN fall till fall drivit egna frågor och kritik inifrån den egna verksamheten, till och med i strid mot de beslut som fattats i regering och riksdag. Till exempel Riksrevisionen i artikeln "Sluta ge yrkesfisket konstgjord andning" 17 november 2008. Trots att de är förvaltningsorgan under just dessa beslutande församlingar. Bo Rothstein menar att om en demokratiskt styrd organisation ska kunna anpassas till en komplex verklighet så krävs en stor organisatorisk autonomi. Men han lägger även in en tveksamhet till huruvida det är möjligt att myndigheternas autonomi går i strid med idén att det ligger en demokratisk styrning bakom verksamheten. Han har kallat problematiken med att utöva makt/inflytande utan att behöva ta det fulla ansvaret för *demokratins svarta hål*. Det svarta hålet menar han då är på grund

av att myndighetsbesluten tas av tjänstemän som är långt från de folkvalda. Förtroendet för ett offentligt åtgärdsprogram ligger i om medborgarna tycker att det är rättvist, skriver han i boken *Vad bör staten göra?*

Enligt Rothstein har det skett en förskjutning från traditionell regelstyrning till en mer målinriktad styrning vid myndigheterna de sista decennierna. Om vi utgår från denna teori kan vi ställa oss frågan om myndigheternas makt därmed har ökat? Och om de därmed också har en möjlighet att påverka vilka frågor som är viktiga att satsa på?

MED MÅLSTYRNING ANTAR vi att myndigheter också har fått ett större maktutrymme och eventuellt också ett större tolkningsutrymme. Finns det kanske till och med en möjlighet att de blir företrädare för att tillgodose det som människor vill, och därmed tolka vad det är som människor önskar?

Att de gör normativa ställningstaganden? Enligt Nationalencyklopedin är en norm en handlingsregel, ett påbud om hur man bör handla eller om hur något bör vara beskaffat eller organiserat. Rothstein menar att man tidigare studerat vilka normer som styr det politiska beteendet. Men han menar också att det dessutom kan finnas en effekt som verkar helt tvärtom: Att en politisk elit genom de politiska institutionerna påverkar normer (se figur överst på sidan). Myndigheter som agerar och tar ställning i politiska frågor i offentliga forum kan då få samma effekt. Enligt maktutredningen, tillhör makten de inom en organisation som kan definiera verkligheten för andra och kan övertyga de andra vad som är normalt.

EMMA EDSTRÖM

Vad är egentligen Opinionsbildning?

Det finns en mängd relativt likvärdiga definitioner av begreppet opinionsbildning där påverkan, uttryckande av åsikter och upplysning står i fokus.

I MER ALLMÄNNA ordalag handlar opinionsbildning om att påverka människors uppfattning i en specifik eller mer allmän fråga. Nationalencyklopedins definition av begreppet lyder “försök till påverkan av de (politiska) åsikterna hos en större grupp”.

Lobbying innebär att man direkt eller indirekt försöker att påverka beslutsfattare eller makthavare, och inte folket/medborgarna, till att tycka på ett visst sätt i en viss fråga.

Statsvetaren **Olof Petersson** poängterar i sin bok “Opinionsbildning” att det i grundlagen saknas en definition av begreppet opinionsbildning. Andra meningen i regeringsformen lyder: “Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt”, men efter det använder man formuleringar som “meddela upplysningar” och “uttrycka tankar, åsikter och känslor” för att tala om åsikts- och opinionsbildning.

OPINIONSBLDNING, åsiktsbildning och propaganda kan användas inom flera områden och historiskt sett har man i störst utsträckning stött på religiös-, politisk-, val- och krigspropaganda. Det är även dessa områden som Olof Peterssons i sin bok “Opinionsbildning” valt att fokusera sin forskning på. Han har försökt sig på att problematisera hur propagandans effekter i en demokrati kan se ut. Men i och med att myndigheter enligt lag inte ska vara politiskt knutna eller beroende, och detta inte heller tagits upp i boken, kan och bör vi inte heller knyta an till flera av de teorier som Olof Petersson valt att publicera i boken.

NÅGOT HAN ANSER värt att poängtera i sin bok är ändå de olika distinktionerna som görs gällande opinionsbildning beroende på område och perspektiv. Ur ett idéhistoriskt perspektiv är det inte alls självklart att folkopinion är detsamma som en sammanslagning av individuella meningyttringar i ett samhälle. **Jean-Jacques Rousseau**, politisk filosof, hävdade till exempel att det finns en distinkt uppdelning inom opinionsbildandet; folkopinion eller allas vilja och allmänviljan, där det senare har en mer kvalitativ innebörd och inte endast är grundad i det individuella intresset eller den egna åsikten, utan mer speglar ett samhälles gemensamma vilja till skillnad från det förra.

DET FINNS FORSKARE som fokuserat på effekten av opinionsbildningen, något som vi inte kommer gå närmare in på. Däremot kommer vi att försöka urskilja vilket/vilka opinionsbildningens huvudsakliga syfte är. **Harold D. Laswell**, amerikansk samhällsforskare, utformade ett mönster för att sortera

upp flertalet definitioner av begreppet propaganda och opinionsbildning, däribland fanns skillnaden mellan *agitative propaganda* och *integrative propaganda*. Det första åsyftar sådan opinionsbildning som är till för att uppväcka, omvända och/eller mobilisera medan det senare gäller budskap som avser att lugna, integrera och/eller passivisera. Dessa sex syften finns med som variabler i kodschemat som vi använder oss av för den kvantitativa innehållsanalysen.

MEN VILKEN ÄR egentligen myndigheternas roll när det gäller opinionsbildning?

På uppdrag av regeringen tillsattes en demokratiutredning som i sitt slutbetänkande *“En uthållig demokrati”* (SOU 2000:1) försöker klargöra vad myndigheters faktiska uppgift egentligen är:

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

fogade eller inte. Vi anser det därför betänkligt att myndigheter är medlemmar i lobbingsorganisationer, som i konkurrens med varandra lobbar mot staten. [...] Med oro ser vi dock hur verk och myndigheter allt oftare uppträder som opinionsbildare utifrån ett snävt verksamhetsintresse. Vi finner det stötande och anser att det är en misshållning med skattemedel. Det röjer en allvarlig missuppfattning av vari deras medborgaruppdrag består. Det urgröper tilltron till deras opartiskhet.”

UTREDNINGEN FASTSTÄLLDE även att det ur medborgarnas synvinkel finns en oklarhet om hur självständiga olika statliga verksamheter är i förhållande till regeringen och vilken deras egentliga roll är och bör vara. Däremot så finns det myndigheter och förvaltningar som har den opinionsbildande verksamheten inskriven i sin verksamhetsbeskrivning. Men frågan om myndigheters roll verkligen bör vara opinionsbildning kvarstår, det är en fråga som har diskuterats länge och som fortfarande skapar debatt.

MADELEINE HAMMARSTRÖM

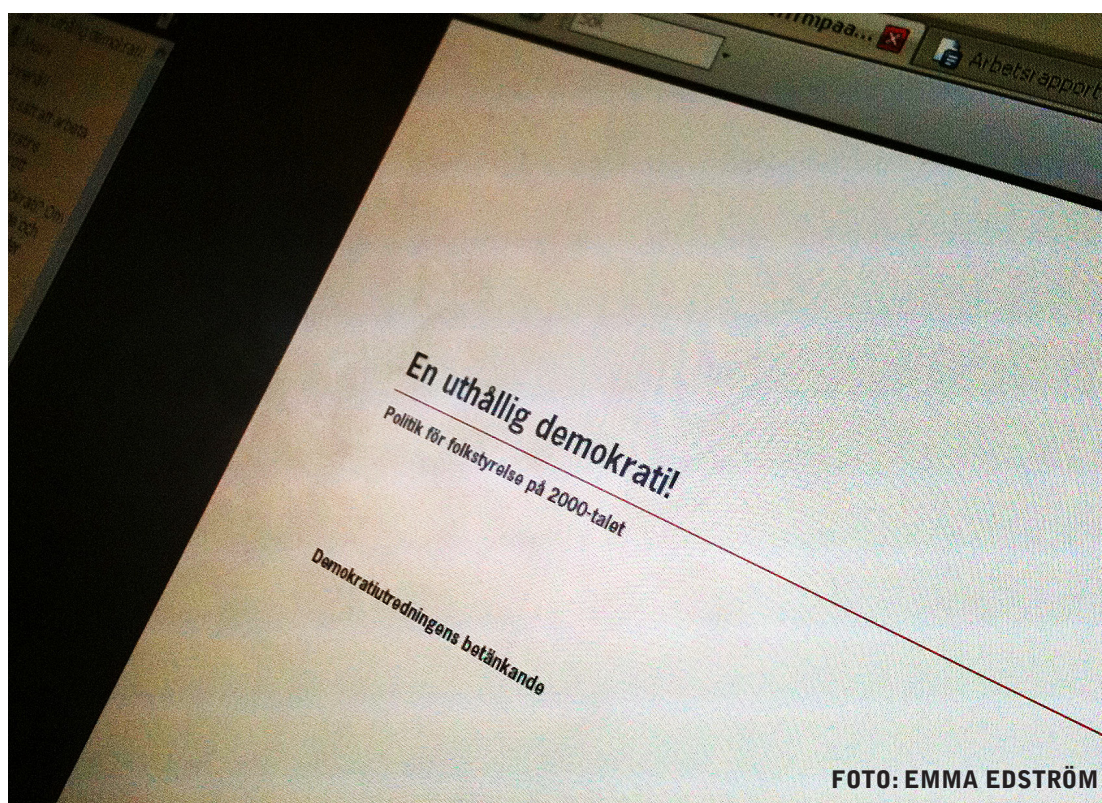


FOTO: EMMA EDSTRÖM

Vad vill vi veta?

Syfte & frågeställningar

Debatten om myndigheters roll och det faktum att den borgerliga alliansen gjorde frågan om myndigheters opinionsbildande till en valfråga 2006 gör att man kan ana att det har skett en förändring sedan dess. Eller har det det? Det är vad vår studie syftar till att utreda.

Olof Petersson och Bo Rothstein är två statsvetare som har skapat teoribildningar om myndigheters opinionsbildning och vilket förhållande myndigheter ska ha/har till opinionsbildning. Det är givetvis föränderligt men teorierna går ändå att tillämpa i vår studie. Oavsett hur staten borde förhålla sig till opinionsbildning kan man ändå använda de teoretiska begreppen för att se hur det ser.

Genom att titta på DN Debatt och förekomsten av myndigheter som avsändare där, kan vi få en bild av hur myndigheters opinionsbildning ser ut. Vilka frågor de aktualiserar, på vilket sätt de sprider åsikter eller resultat samt hur de försöker påverka den allmänna opinionen.

Med utgångspunkt i den debatt där tongivande politiker och statsvetare kritiserade myndigheternas opinionsbildande verksamhet 2006, analyseras artiklar för att se om någon förändring har skett sedan dess.



Har myndigheters aktivitet och material på debattplats minskat sedan 2006?

Hur har den eventuella förändringen påverkat vilka frågor som tas upp i artiklarna?

Vilka är de opinionsbildande grepp som myndigheter använder sig av och hur ser de ut?

Vad vill myndigheterna i första hand med sin opinionsbildning?

Vad vet vi sedan tidigare? Forskning & resultat

Ingen större forskning har tidigare gjorts om, och i så fall i vilken utsträckning, svenska myndigheter tar en opinionsbildande roll på Sveriges främsta debattplats, DN Debatt.

NÄR DET KOMMER till perioden 2002-2010 kunde vi inte hitta någon alls. Vi har däremot hittat två kandidatuppsatser från 2009 som på olika sätt berör ämnet och även i viss mån har någorlunda liknande frågeställningar och syften som de vi använder oss av i vår studie *"Mäktiga myndigheter och deras fall"*. Statliga utredningar har även kollat på fenomenet opinionsbildande myndigheter och på opinionsbildning i sig.

I kandidatuppsatsen *"Ideologiproducerade myndigheter?"* har svenska myndigheters opinionsbildande verksamhet på DN Debatt studerats under åren 1988, 1998 och 2008. Författarna har i uppsatsen kommit fram till att aktiviteten på DN Debatt ökat över tid. Något som vi i den här studien kan säga är fel.

Mellan de år vi analyserat har aktiviteten på DN Debatt minskat, inte ökat. En förklaring till de olika resultaten kan vara att de tre år *"Ideologiproducerade myndigheter?"* handlar om anses representativa för de tre decennierna, och författarna uttalar sig därefter. Det såg vi snarare som en svaghet och en anledning att göra en mer omfattande analys av hela perioden 15 september 2002 till 18 september 2010.

Vad de funnit under sina nedslag 1988, 1998 och 2008 är att det främst är universitet och högskolor tillsammans med, vad de kallar för, centrala förvaltningsmyndigheter, som är de mest aktiva myndigheterna på DN Debatt.

DEN TYP AV innehållsanalys de valt att göra på debattartiklarna är i mångt och mycket även den vi valt att följa. Dock ansåg vi att indelningen av myndighetstyp var för grov och vi valde istället att benämna myndigheten med dess faktiska namn för att senare kunna kategorisera och dela in i grupper om så behövs för analys. Vi har också valt en mer detaljerad

indelning när det gäller ämnesområde som artikeln berör än nämnda uppsats.

De har även valt att räkna med avsändare som professorer, doktorer och experter på universitet och högskolor som myndighetspersoner även om, så som vi förstår det, inte själva myndigheten stått bakom artikeln. Något som vi anser ger en felaktig bild av myndigheternas aktivitet och vi har således inte gjort samma bedömning som dem. De har inte heller valt att ta med syfte och avsikt med artikeln vilket vi anser viktigt i vår studie.

"Propagandaministerierna?" är en annan kandidatuppsats som valt att fokusera mer på tre specifika myndigheter och deras opinionsbildande verksamhet. Syftet var att undersöka huruvida opinionsbildning av ideologisk karaktär förekom och hur aktivt arbetet med opinionsbildningen är/var.

TILL SKILLNAD FRÅN *"Ideologiproducerade myndigheter?"* kritiserar *"Propagandaministerierna?"* statsvetaren och professorn Bo Rothsteins tes om att svenska myndigheter har förvandlats till ideologiska myndigheter. Vad författaren till *"Propagandaministerierna?"* dock inte tar i beaktning är att Rothsteins forskning baseras på en helt annan tidsram än vad kandidatuppsatsen studerat. Ett resultat värt att nämna är ändå att en av myndigheterna nästan uteslutande använder sig av opinionsbildning för att uppnå sina mål, och att det var ett vanligt förekommande sätt att arbeta för de andra två.

DET ÄR DENNA GROVA indelning av myndigheter, årtal och även syfte med publicering som vi känner behöver utvidgas och utvecklas. Vår tes, att myndigheters förekomst på DN Debatt har minskat över tid mellan åren 2002-2010, är något som vi senare kommer att påvisa stämmer enligt vår analys av samtliga publicerade DN Debatt-artiklar under perioden.

MADELEINE HAMMARSTRÖM

Vilken är egentligen Debattsidornas roll?

“Att påverka opinionen behöver inte vara detsamma som att vända sig till massmedia. Ändå utgör massmedia huvudvägen för den som via opinionsbildning söker påverka politiska beslut”.

I maj 1984 fick DN Debatt en egen halvsida i tidningen Dagens Nyheter. Sedan dess har den växt och i mångas ögon blivit den mest inflytelserika arenan för debatt i svensk press. Det som gör just massmedia som arena så spännande är att det på samma gång är en aktör som en arena. I maktutredningen från 1990 redogörs: “samhällets stora maktgrupper är beroende av media och strävar därför efter att vinna kontroll över media”.

MAKTCENTRA ARBETAR ofta aktivt genom massmedia för att förbättra sina egna positioner och kanske även försvaga motståndaren. Genom massmedia och debattsidor kan till exempel politiker snabbt gå ut och ställa sina konkurrenter inför det faktum att de måste svara.

Enligt maktutredningen var 1990 cirka 60 procent av de publicerade artiklarna på storstadspresens debattsidor skrivna av skribenter från riksdag, regering, myndigheter och högskolor. Artikelförfattarna var dessutom i första hand chefer, politiker, ordföranden och andra företrädare för stora institutioner. Utredningen riktar kritik mot att medier står i ett beroendeförhållande till, samt återger och förstärker den redan rådande maktstrukturen.

EMMA EDSTRÖM

VAD ÄR MAKTUTREDNINGEN?

Den 27 juni 1985 fick statsrådet Ingvar Carlsson uppdraget att sammankalla en kommitté som skulle genomföra en utredning om maktfördelning och demokrati i Sverige. 1990 var utredningen slutförd och redovisades i samlingsverket Demokrati och makt i Sverige - Maktutredningens huvudrapport.



Debatt leder till utredning - Men vad händer sen då?

Myndigheter har blivit en del av socialdemokratin och tvärt om. Det är en del av den kritik som Folkpartiet 2005 riktade i reformprogrammet "Vägen bort från enparti(s)taten".

Tobias Krantz (fp), tidigare högskole- och utbildningsminister, har varit aktiv i frågor rörande myndigheters opinionsbildande roll i flera år, och han var en av de som initierade debatten i partiet redan 2004.

Han menar att det inför valet 2006 var en del av alliansens arbete att inte bara utmana Socialdemokraterna på ett antal sakviktiga områden, utan också på synen på maktinnehav och demokrati.

EFTER VALET 2006 tillsatte alliansen en utredning för att se över den statliga förvaltningens organisation och uppgifter: Förvaltningskommittén.

Den tittade på samtliga myndigheter som låg under regeringen och hade som uppgift att effektivisera den statliga förvaltningen och dess verksamhet. Året där på kom delbetänkandet som till största del fokuserade på den opinionsbildande verksamhet förvaltningar utövar och utövade.

I utredningen tas det upp kritik som förts fram av bland annat statsvetaren Bo Rothstein och tankeledaren Timbro. Men man påpekar också att vissa myndigheter, exempelvis Diskrimineringsombudsmannen och Barnombudsmannen, faktiskt har i uppgift

att driva opinion eller verka genom opinionsbildning. I delbetänkandet poängteras ett flertal gånger att det är svårt att kvalitativt mäta när och hur myndigheterna bedriver opinion. Detta för att gränserna mellan lobbying, opinionsbildning och ren information är svårdragna. Trots det skriver Förvaltningskommittén att stora delar av de opinionsbildande verksamheterna framstår som legitima och okontroversiella. Man poängterar också att större delen av förvaltningar och myndigheter som klassas som opinionsbildande förekommer i mycket liten utsträckning och ytterst få gånger i media.

KRITIKEN PÅ HUR utredningen sköttes och vad den resulterade i var stor efter slutbetänkandet och flera tankeledare, myndigheter och forskare skrev kritiska yttranden och uttalanden. Förväntningarna var större.

- Utredningen gjorde inte ett bra jobb, de följde inte riktigt direktiven och kom inte fram till något. Någon lösning fick vi inte, så därför lades väl det där spåret ner efter utredningen, säger Tobias Krantz.

ÄVEN STATSVETARE Bo Rothstein hade förväntat sig mer. Att myndigheter tar en opinionsbildande roll är ett oskönt inslag i den svenska demokratin. När de går utanför sina egna regelverk och dessutom arbetar på ett sätt som inte går i linje med grundlagen, då uppstår ett problem, menar han.

MADELEINE HAMMARSTRÖM

UTREDNINGEN

Utredningen tillsattes på uppdrag av regeringen och fick namnet Förvaltningskommittén 2006. Ordförande blev generaldirektören Yvonne Gustafsson och ytterligare sex ledamöter, två experter, tre sekreterare och en assistent var delaktiga i kommittén.

Utredningens definition av opinionsbildande verksamhet: *En extern informationsaktivitet riktad mot allmänheten i syfte att aktivt påverka dess kunskaper, attityder eller beteenden i en avsedd riktning.*

Bo G. Andersson

Det är en twittrande, engagerad och tidspressad Bo G. Andersson vi möter i april minuterna innan SOM-institutet har sitt årliga seminarium. Han kan sedan maj 2009 titulera sig chef och redaktör för DN Debatt, en post han tog över från företrädaren Mats Bergstrand som då suttit på platsen i drygt 20 år.

NÄTET ÄR FRAMTIDEN som i princip alla pratar om. Användandet av sociala medier har kommit att bli en vardag för de flesta redaktioner. DN Debatt och Bo G. Andersson är inget undantag.

– Jag twittrar ju en hel del. Men det är mest en ensidig marknadsföring, jag twittrar ut vad vi har under dagen, men vi får också in en hel del frågor på Twitter som jag försöker svara på.

HAN TAR DET hela med just Twitter på stort allvar. Även om tiden är knapp och attgöra-listan lång försöker han ta sig tid att uppdatera Twitter tidigt på morgonen och efter jobbet på kvällarna. DN Debatt är trots allt den redaktion i Sverige med flest följare enligt honom själv. Och bara några dagar efter intervjun har de fått ytterligare 300 följare.

– Vi har ju nästan 7 200 följare, det är en ganska stor skara. Går man ut med meddelande där blir det ju också en ganska stor spridning.

ETT EXEMPEL PÅ hur stor spridning DN Debatt har på Twitter är Jan Björklunds debattartikel om "katederundervisning" som publicerades i mitten på mars 2011 i papperstidningen.

– Den väckte en väldig diskus-



Nyhetsvärdering är det viktigaste när Bo G. Andersson bestämmer vem och vad som ska publiceras.

FOTO: EMMA EDSTRÖM

sion, sen startade en typ av katederstream för diskussion på Twitter, som fortfarande pågår efter sex veckor. Det är intressant hur snabba spridningseffekterna är om man hashtaggar direkt, så på en dag räknade vi ut att 80 000 – 90 000 personer eller twittrare hade nåtts av artikeln, eller i alla fall informationen om den.

MEN DET ÄR INTE bara akti-

viteten på sociala medier som förändrats sedan 2009. Enligt Bo själv var rubrikpolicyn en av de viktigaste sakerna han ändrade efter att sitt tillträde. Han öppnade också upp för läsarkommentarer, repliker och lokala Stockholmsdebattartiklar på nätet. Det finns dock fortfarande saker som skulle kunna förbättras, menar han, men tiden räcker inte alltid till.

EN SAK SOM tar upp stor del av tiden är givetvis att välja ut vilka artiklar som ska publiceras. Det kommer in omkring 15-20 färdiga artiklar varje dag och endast någon eller några få av dem publiceras. Urvalsprocessen tar alltså tid. Efter att ha tittat på de senaste årens avsändarstatistik kunde han konstatera att professorer och forskare var den största andelen, men också att manliga avsändare var överrepresenterade jämfört med kvinnliga.

– Det är så typiskt könsfördelningen, den var väldigt grovt 65-35, vilket är en förväntad manlig övervikt givet hur det ser ut i samhället. Och det är bra att känna till. Har jag att välja mellan kvinna och man och allt annat är likvärdigt, då kan man väga upp kvinnor.

MADELEINE HAMMARSTRÖM

Två kockar - Samma soppa

Den som avgör vad som publiceras på DN Debatt är givetvis debattredaktören. Vad som publiceras beror framför allt på nyhetsvärdet. Men förändringens vind på DN Debatt har blåst och även inom den svenska politiken. Kan det ha spelat någon roll?

MATS BERGSTRAND var debattredaktör på DN Debatt under drygt 20 år. Under den tiden räknade han med att ett 40-tal färdiga artiklar dagligen kom in till redaktionen, ett flertal av dem var myndighetsproducerade. Mer än 90 procent av alla artiklar refuserades.

– Om man räknar myndighetsartiklar så var det 19 av 20, eller 29 av 30 artiklar som inte kom in, förklarar Mats Bergstrand.

Avsändarna särskiljdes inte då och gör det heller inte nu.

Bo G. Andersson, DN Debatts nuvarande redaktör, menar att det viktiga trots allt är nyhetsvärdet, inte om avsändaren är myndighet, professor eller forskare.

– Jag måste ju utgå från innehållet, det är så jag måste jobba. Det viktiga är ändå relevansen, nyhetsvärdet eller förklaringsvärdet i artikeln, säger han.

Mats Bergstrand håller med. Det var främst nyhetsvärdet och fördjupningsvärdet, som framför allt forskare kunde bidra med, som var det avgörande för publicering.

MEN URVALET görs och artiklar som har nyhetsvärde refuseras de också. Allt med nyhetsvärde får inte plats på en ensidig, ib-

land tvåsidig debatt. Bo G. Andersson berättar om en uppsats skriven på JMK, Institutionen för journalistik, medier och kommunikation vid Stockholms universitet, där studenten för några år sedan gick igenom allt material som kom till redaktionen.

– Hon jämförde det refuserade med det publicerade materialet för att se om det är någon skillnad över kategorier, kvinnor och män och så vidare. Det som var så förbluffande var att det refuserade materialet följde det publicerade väldigt väl i de flesta fall, säger han.

DEBATTEN OM myndigheters opinionsbildning som vara eller icke vara minns han tydligt. Det som var tydligt enligt honom var ändå att när debatten uppkom och opinionsbildare kritiserades, var det endast de artiklar man inte delade uppfattning med som kritiserades. Den opinionsbildande verksamhet man i någon mån höll med om lät man vara. Det blev en slags politisk slagsida. Men han minns även en förändring som skedde på debattplats några år tidigare.

– Myndigheterna ändrade beteende, från att vara renodlade myndigheter till att uttrycka mer opinionsbildande särintressen med påtryckningar från regeringen. Det kan absolut ifrågasättas om myndigheter ska ta på sig den rollen men det som styrde mig, i rollen som debattredaktör, var att kunna föra ut ny information varje dag till läsekretsen. Att optimera samhällsdebatten för läsarna.

MADELEINE HAMMARSTRÖM

Bo G. Andersson om DN Debatts betydelse

– Vi får in väldigt mycket material som har publiceringsvärde men vi kan bara publicera en bråkdel av materialet och måste säga nej till mycket. Jag räknade ut att jag under en månad sagt nej till sju av tio artiklar som publicerades i Svenska Dagbladet. Jag får ta i stort sett hela flödet, men det gör jag gärna för då kan jag vaska fram det jag tycker är bäst. Och de flesta, men inte alltid, försöker hos oss först och får de nej så går de vidare.

VEM ÄR BO G. ANDERSSON?

Namn: Karl Bo Gunnar Andersson

Född: I Valdemarsvik den 20 november 1953

Utbildning: Universitetsexamen i biologi och kemi från Linköpings universitet och ett år på Journalisthögskolan i Göteborg

Frukost: Fil & Müsli

I skivspelaren: Plura eller Eldkvarn, men definitivt rock.

Läser just nu: Mordet på Gustav III av Lars Ericsson Wolke

Var i världen befinner du dig helst?

– Jag gillar verkligen Portugal. Människorna, landet och atmosfären. Det är som en svensk sommar året om. De senaste åren har jag varit i en liten by i södra Portugal, Santa Lucia.

KORT OM DAGENS NYHETER

* Ingår i Bonnierkoncernen och är idag landets enda riksspridda morgontidning.

* Utkom första gången 23 december 1864.

* Ledarsidan är borgerlig

* Chefredaktör och ansvarig utgivare är Gunilla Herlitz.

* Tidningen har korrespondenter i bl.a. Malmö/Köpenhamn, New York, Washington, Peking, London, Jerusalem, Johannesburg, Moskva, Bryssel, Buenos Aires, Berlin och Helsingfors.

* Varje dag läses tidningen av 883 000 personer, nära tio procent av landets befolkning mellan 15 och 79 år. I Stockholm är läsaranta 568 000.

* Upplagan 2009 var 316 200 exemplar per utgivningsdag.

* DN.se har cirka 1,1 miljoner unika webbläsare varje vecka.

* DN omsätter ungefär 1,9 miljarder, varav 62 procent kommer från annonser.

* En helsidesannons på sidan tre kostar ungefär 250 000 kronor.

* Tidningen är miljömärkt. *Källa: dn.se*

Metod

Så här gjorde vi

För att få en uppfattning om hur myndigheter minskat i debatten måste man räkna. 4030 artiklar senare har vi en kvantitativ innehållsanalys.

DN Debatt är det forum som enligt många tidigare uppsatser och forskningsrapporter – *Ideologiproducerande myndigheter?*, *Propagandaministerierna?* och *Makt och Demokrati i Sverige* – ansetts ha den största genklang i samhällsdebatten. Det är den kanal som många beslutsfattare och andra med stort inflytande i samhället vänder sig till i första hand. Att studera det forumet ger en bild inte bara av de frågor som har varit viktiga utan även om vilka som får komma till tals.

Kritiken mot hur myndigheter arbetar med opinionsbildning uppstod inför riksdagsvalet 2006. Därför är det viktigt att utgå från det årtalet för att se en eventuell förändring. Tiden innan debatten uppkom blir en referensperiod.

Att ta utgångspunkt i det riksdagsvalet gjorde att vi avgränsade oss till att titta på en mandatperiod framåt, och en mandatperiod tillbaka. Det vill säga 15 september 2002 till 18 september 2010. Analysen utgår från samtliga artiklar i papperstidningen under den här perioden. Sammanlagt publicerades 4 030 artiklar varav av 471 stycken var författade av myndigheter.

Vi avgränsade oss till att titta på en mandatperiod framåt och en mandatperiod tillbaka. 15 september 2002 till 18 september 2010.

Vissa företag är statligt ägda, så kallade affärsverk. Dessa är inte inräknade som myndighet då de liksom annan näringsverksamhet är vinstdrivande. I analysen är de därför kategoriserade som näringsverksamhet.

Forskare är flitiga användare av DN Debatt för att få ut sitt forskningsresultat. För att få en jämförbar data över hur universiteten är avsändare av opinionsbildning, har endast de artiklar där universiteten uttalar sig som myndighet och organisation kartlagts. Enskil-

HUR VÄCKER MYNDIGHETER OPINION

- Informerar om lagar
- Lanserar satsningar, kampanjer, rekommendationer eller resultat
- Kritiserar egna myndigheten
- Kritiserar annan myndighet
- Kritiserar regering
- Kritiserar riksdag
- Kritiserar näringsliv
- Svarar på kritik mot egna myndigheten
- Uppmärksammar specifika samhällsproblem
- Argumenterar för mer resurser till organisationen
- Gör normativa ställningstaganden
- Argumenterar existensberättigande för den egna myndigheten
- Försöker påverka lagstiftarna

da forskare är alltså borträknade i resultatet.

För att kunna få en djupare insikt i vår hypotes beståndsdelar så formulerade vi variabler. Främst var det tre sorter som var extra intressanta.

Den första: vilken typ av fråga som myndigheter skriver om. Ligger frågorna inom myndighetens verksamhetsområde eller hamnar de kanske inom förvaltningsfrågor och hur ska myndigheten drivas eller vilka frågor ska den arbeta med?

Den andra: med vilket grepp väljer myndigheterna att bilda opinion: **Uppväcka, omvända, mobilisera, lugna, integrera** eller genom att försöka **passivisera** allmänheten. Den amerikanske samhällsforskaren Harold D. Laswell särskiljde de första tre som agitativa propaganda och de senare som integrativa propaganda.

Den tredje: hur opinion väcks. Analysen utgår från de indelningar som användes i c-uppsatsen *Ideologi-producerande myndigheter?* från 2009 inom forskningsprojektet *MOVE – Svenska opinionsbildande myndigheter*. Vi har dock lagt till flera variabler: kritik mot egna myndigheten, kritik mot näringsliv och försök till att påverka lagstiftarna. Det för att de var relevanta och dessutom vanligt förekommande.

Vissa variabler var svårare att göra en snabb bedömning av. Till exempel vad är ett normativt ställningstagande? I den här analysen är ett normativt ställningstagande ett påstående att man bör tillgodose det som människor vill samt att man tar ställning till vilken individ eller gruppns önskemål som skall tillgodoses vid en konflikt.

Om vår hypotes att opinionsbildande myndighetsmaterial har minskat på debattplats från 2006 är riktig, ger variablerna en möjlighet att ge svar på vilka frågor det är som förändrats, om det har skett någon förändring i hur myndigheter propagerar för sina frågor samt på vilket sätt de väcker opinion.

TYP AV FRÅGA SOM MYNDIGHETERNA SKRIVER OM

- * Författnings-, förvaltnings- och rättsfrågor
- * Internationella och invandrarfrågor
- * Försvars-, säkerhets- och nedrustningsfrågor
- * Utbildnings-, kultur- och mediafrågor
- * Folk rörelse-, ungdoms-, jämställdhets- och kyrkliga frågor
- * Sociala frågor och vårdfrågor
- * Arbetsmarknadsfrågor
- * Trafik-, transport och kommunikationsfrågor
- * Plan-, bostads- och byggnadsfrågor
- * Miljö och energifrågor
- * Jordbruks-, livsmedels och skogsfrågor
- * Industri- och näringslivsfrågor
- * Ekonomiska och finansiella frågor
- * Det politiska spelet, ideologier
- * Filosofi
- * Övrigt

Sammanlagt landade antalet artiklar på 4030. Av dessa var 471 författade av myndigheter.

EMMA EDSTRÖM

Förekomsten av myndigheter har minskat

Samtliga 4030 artiklar på DN Debatt uppdelat på avsändare

	Årtal	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Totalt
Myndighet		13,9%	10,6%	8,6%	12,9%	10,4%	9,4%	10,8%	7,5%	5,5%	9,8%
Myndighet tillsammans med andra org		2,3%	2,1%	1,2%	2,9%	2,8%	1,3%	0,9%	2,7%	0,6%	1,9%
Politiker		20,2%	19,9%	28,3%	22,2%	28,7%	31,9%	37,2%	31,2%	34,1%	28,3%
Näringsliv		8,1%	6,4%	5,6%	3,9%	4,0%	4,5%	5,4%	5,4%	6,4%	5,3%
Forskare/professorer		21,4%	26,6%	21,5%	22,9%	19,3%	19,6%	10,5%	15,2%	13,1%	19,2%
Intresse- och branschorganisationer		15,0%	15,6%	20,2%	15,5%	13,9%	12,4%	14,2%	17,3%	19,5%	16,0%
Debattredaktionen själva		0,0%	0,2%	0,2%	5,5%	8,8%	7,4%	8,8%	4,0%	0,3%	4,1%
Övrigt		19,1%	18,7%	14,3%	14,3%	12,2%	13,5%	12,3%	16,8%	20,4%	15,3%
Total		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Kurvan visar den andel artiklar på DN Debatt som har en eller flera myndigheter som avsändare. Även de myndigheter som förekommit tillsammans med annan avsändare är inräknade i kurvan, som börjar på 16,2 och slutar på 6,1 procent.

Under åren mandatperioden 2002 till 2010 var det sammanlagt 4030 artiklar som publicerades på Dagens Nyheters debattsida. Drygt var tionde artikel var författad av någon person vid en myndighet. Tittar vi på enskilda år kan vi dock se en varians. 2002 och 2006 var år som lyfter statistiken, då nästan 19 procent av artiklarna kom från myndigheter.

Trenden är att det är en nedgång sedan 2005. Detta oberoende av hur många artiklar som Dagens Nyheter i helhet tar in eftersom både den procentuella kurvan och den nominella kurvan visar på en nedgång. Detta överensstämmer ungefär tidsmässigt med när debatten om myndig-

heternas opinionsbildande verksamhet uppstod och med skiftet från en socialdemokratisk till en borgerlig regering.

Förutom att myndigheterna fått mindre plats så kan vi även se att intresse- och branschorganisationerna fått mer utrymme de senaste åren. Även det vi kallar "övriga": enskilda avsändare som privatpersoner, författare, kulturpersonligheter, religiösa ledare och journalister, har en stor andel av statistiken. Inom denna kategori finns det dessutom en stor variation och det är svårt att utläsa ett mönster från år till år.

EMMA EDSTRÖM

Fördelningen av avsändare till artiklar på Dagens Nyheters debattsida.

	Årtal	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Totalt
Myndighet		24	61	49	63	52	42	50	36	18	395
Myndighet tillsammans med andra org		4	12	7	14	14	6	4	13	2	76
Politiker		35	115	161	109	144	142	173	150	112	1141
Näringsliv		14	37	32	19	20	20	25	26	21	214
Forskare/professorer		37	154	122	112	97	87	49	73	43	774
Intresse- och branschorganisationer		26	90	115	76	70	55	66	83	64	645
Debattredaktionen själva		0	1	1	27	44	33	41	19	1	167
Övrigt		33	108	81	70	61	60	57	81	67	618
Total		173	578	568	490	502	445	465	481	328	4030

2002 och 2010 är bara de månader efter respektive före valet medräknade. Oavsett är det en nedgång sedan 2005 då antalet myndigheter var mycket högt.

Posterna myndighet och myndighet tillsammans med andra organisationer är det vi utgår från i kommande resultat och diagram om inget annat anges.

Mats Bergstrand:

Fortsatt starkt intresse för DN Debatt

Myndigheternas aktivitet har procentuellt minskat under perioden vi studerat. Främst är det en minskning från 2005 och framåt. Mats Bergstrand, tidigare debattredaktör på DN, kan se flera förklaringar till detta, bland annat journalistens eget urval.

– Det är svårt det där med urval. Men det som är nytt i dag är inte spännande i samma utsträckning som det var förr, säger Mats Bergstrand.

När alliansen fick regeringsställning 2006 var de osentimentala i sina myndighetstillställningar. Ett exempel var Bo Bylund som fick utstå hård kritik från den borgerliga alliansen under sin tid som generaldirektör på Banverket. När han slutade 2008 sågs detta av många som ett avskedande. Även den grova kritik som tidigare Diskrimineringsombudsmannen Katri Linna fick ta emot, samt det senare avskedandet 2011, kan ha varit en faktor som spelat in i myndigheternas nuvarande försiktighet. Det om något

skickar signaler till andra myndighetschefer och generaldirektörer, menar både Mats Bergstrand och statsvetare Bo Rothstein.

MEN SAMTIDIGT menar Bergstrand att man ska vara försiktig med att tro att det bara beror på regeringsskifte.

– Om det varit politiken som påverkat finns det eftersläpningseffekter, något som skulle kunna haft motsatt effekt, säger han och menar på att det länge varit socialdemokratisk ledning och att det i sådana fall skulle finnas kvar i systemet åren efter skiftet.

Just när det gäller myndigheters minskade aktivitet på DN Debatt kan det helt enkelt vara så att de väljer att vända sig till något annat medium eller att det hela till slut ändå hänger på journalisten själv.

– Att plattformen, DN Debatt, minskat i betydelse är inte troligt, troligare är i sådana fall att det journalistiska intresset för det har minskat.



Mats Bergstrand, då debattredaktör på DN

MADELEINE HAMMARSTRÖM

Från vaggan till graven

Socialstyrelsen var vanligast förekommande på DN Debatt under 2002-2010.

En majoritet av de 26 artiklar Socialstyrelsen fick publicerade rörde vård- och sociala frågor (18) samt hade som syfte att redovisa lanseringar och resultat (20). Det går helt i linje med hur myndigheten tänker sig att de använder debattforum.

– När vi har något intressant resultat att redovisa, som när ett stort projekt är avslutat, så går vi ut med den informationen. Oftast är det projektledaren eller ansvarig chef som skriver artikeln, berättar Maria Gåsste, som är presschef på Socialstyrelsen.

– Att vi var mest förekommande kan bero på att vi berör ämnen som liv och hälsa, som följer människan från vaggan till graven. Eftersom vi är en skattefinansierad verksamhet så ser vi det dessutom som vår skyldighet att informera medborgare om vad vi har kommit fram till för resultat.



I myndighetens uppdrag ingår att verka för en social hälsa och välfärd på lika villkor. Om man till exempel får sämre vård beroende på var i landet man bor ser Socialstyrelsen det som sin uppgift att informera om det.

Även om Socialstyrelsen publicerar resultat och rekommendationer i andra forum, som genom pressutskick eller på den egna hemsidan, så är de flitiga användare av debattutrymmen. Maria Gåsste berättar att myndigheten under 2010 publicerade ett 25-tal debattartiklar (inklusive repliker) i ett tiotal tidningar. Majoriteten publicerades i vårdbranschens *Läkartidningen* där lite mer nischade ämnen, som nya riktlinjer inom diabetesvård, kan framföras.

CARL JOHAN HJERPE



FOTO: PRESSBILD

Flitigast på DN Debatt

Av de 599 myndigheter som förekommer i vår undersökning var vissa mer frekventa än andra. Barnombudsmanen (BO) var näst efter Socialstyrelsen den myndighet som syntes mest på DN Debatt.

Före detta generaldirektören Lena Nyberg för (BO) var den enskilda signatur från myndigheter som syntes flest gånger 2002 till 2010. 23 gånger under den perioden.

– Vi hade ganska stort flyt att komma igenom i media, säger Lena Nyberg.

– DN Debatt var givetvis ett ganska bekvämt sätt att snabbt nå ut i debatten, den sätter ju ganska ofta dagordningen, fortsätter hon.

LENA NYBERG berättar att det var en medveten strategi. Det var meningen att de skulle bilda opinion och lägga fokus på frågor som gäller barns rättigheter. De lade ner arbete på att anpassa artiklarna så att de skulle fungera i debattforum.

Att via debattfora uttrycka en gemensam bild är ett sätt för myndigheten att föra opinion och sätta frågor på agendan. När det kommer till huruvida myndigheter ska ha en opinionsbildande roll är Lena Nyberg klar i sin uppfattning.

– Bara man är tydlig med vilken roll en myndighet har. Om det är en fråga som man verkligen vill ska få en förändring i samhället. Handlar det till exempel om barns rättigheter eller personer med funktionsnedsättning eller andra frågor där man behöver ändra andra människors beteenden och attityder, då kan

jag tycka att det är fullt rimligt, men man ska vara väldigt tydlig med myndighetens uppdrag.

” Vi hade ganska stort flyt att komma igenom i media

LENA NYBERG

Lena Nyberg tycker sig se att frågor som de lyfte upp då inte får lika stor plats i media idag. Och att det beror på att ingen längre driver opinion i frågan.

– Min bild är att det inte finns någon aktör som lyfter fram barn- och ungdomsfrågor lika envist som vi och några andra organisationer gjorde under den här tiden. Det har varit personskiften och det har varit andra skiften på olika sätt. Jag tror, att driver inte någon frågor om barn- och ungdomars rättigheter så blir det inte heller en debatt om det.

– Sen kan det ju också hända att samhället har förändrats så tillvida att det finns andra frågor som känns mer angelägna. Det har kommit en stor lågkonjunktur, vi har många internationella konflikter. Jag tror fortfarande att vill man driva frågor så kan man göra det. Envist!

Trots att uppemot 90 procent av de artiklar som kommer in till DN Debatt refuseras, så var det ytterst få gånger som Barnombudsmanens artiklar blev det.

– Blev vi det så fick vi artiklarna publicerade i någon annan tidning.

EMMA EDSTRÖM

Konsten att vara tjenis med redaktören

Under perioden 2002 – 2010 är det vissa signaturer som återkommer oftare än andra på DN Debatt. Lena Nyberg, den före detta generaldirektören på Barnombudsmannen, Claes Borgström före detta vid Jämställdhetsombudsmannen, Anders Björck och Björn Eriksson vid Länsstyrelserna i Uppsala respektive Östergötlands län, Andreas Carlgren vid Integrationsverket och den före detta universitetskanslern Sigbrit Franke vid Högskoleverket, var mycket framträdande på debattplats.

Gör man en sammanslagning så förekommer de sammanlagt 98 gånger i sina respektive myndigheters namn. Det är mycket med tanke på att vissa myndigheter enbart endast förekommer en endaste gång.

När det kommer till att sätta frågor på dagordningen, så är DN Debatt en av de tyngsta arenorna i Sverige. Den tanken bekräftas även av före detta Barnombudsmannen Lena Nyberg. Debattredaktören på DN Debatt är en oerhört mäktig gatekeeper, den person som i slutändan väljer ut vilka frågor som ska lyftas upp i forumet.

En spontan tanke som dyker upp är frågan om hur man får makt över den som har makten? Och finns det vissa som har större inflytande än andra? I maktutredningen från 1990 utreder man just den här frågan. Det den inte tar upp är hur den privata kontakten mellan debattörer och debattredaktörer påverkar dagordningen.

När frågan om varför det förehåller sig så ställdes till Bo G. Andersson, nuvarande debattredaktör på DN Debatt, så svarade han att det mycket väl kan ha varit så att vissa personer var alldeles för ofta förekommande i proportion till deras position, inflytande eller kunskaper. En trolig anledning enligt Andersson, är att den tidigare debattredaktören Mats

Bergstrand byggt upp ett stort kontaktnät och kontaktade säkert många som han vet levererade, men utan att tänka på att det är samma person som man vänder sig till.

Det är en mycket fin balansgång som debattredaktören måste gå. DN Debatts trovärdighet bygger till mångt och mycket på att redaktören har ett likvärdigt förhållningssätt till debattörerna. Men att ha en god kontakt med tongivande och goda argumentatörer förstärker debatten och ger sidan tyngd, speciellt om det ger gehör i andra medier. I DN:s dokument för en transparent urvalsprocess finns DN Debatts öppenhetsrapport.

På grund av den här "agendasättande" ambitionen strävar DN Debatt efter att publicera artikelförfattare som både är "kunskapsbärare" och har position och tyngd. Följaktligen framträder här inte sällan makthavare inom politik och övrigt samhällsliv. Statsråd, generaldirektörer, utredare med flera ser DN Debatt som ett viktigt forum där de kan berätta fritt – och oemotsagt – och nå en stor publik. De här personer är bärare av nyheter och uppfyller ofta kriterierna både på nyhetsvärde och förklaringsdjup.

Vet man hur man spelar sina kort rätt, kan det tyckas att både debattredaktionen och myndigheterna vars frontfigurer som vet hur man lägger sina ord kan vinna mycket på att ha en god relation. Och debattforum är en arena att väcka debatten sen är det upp till andra aktörer att hålla diskussionen igång. Bara för att man äger frågan betyder det inte per automatik att man sedan äger det normativa övertaget i den fortsatta diskussionen.

Kan det till och med vara så att den debattredaktör som styr initiativen till debatt med järnhand kan gynna demokratin. Att det ibland krävs en storebror som kittlar i rätt ändrar.



EMMA EDSTRÖM

Författningsfrågorna dominerar

Av de 471 artiklar där myndigheter förekommer som avsändare på DN Debatt under perioden 15 september 2002 till 18 september 2010 fokuserade 122 artiklar på **författnings-, förvaltnings och rättsfrågor**. Det är 26 procent av alla artiklar som myndigheterna varit delaktiga i. 2005, året innan valet 2006 var författnings-, förvaltnings-, och rättsfrågorna som mest förekommande. 28 artiklar och 36 procent handlade om denna typ av fråga under 2005.

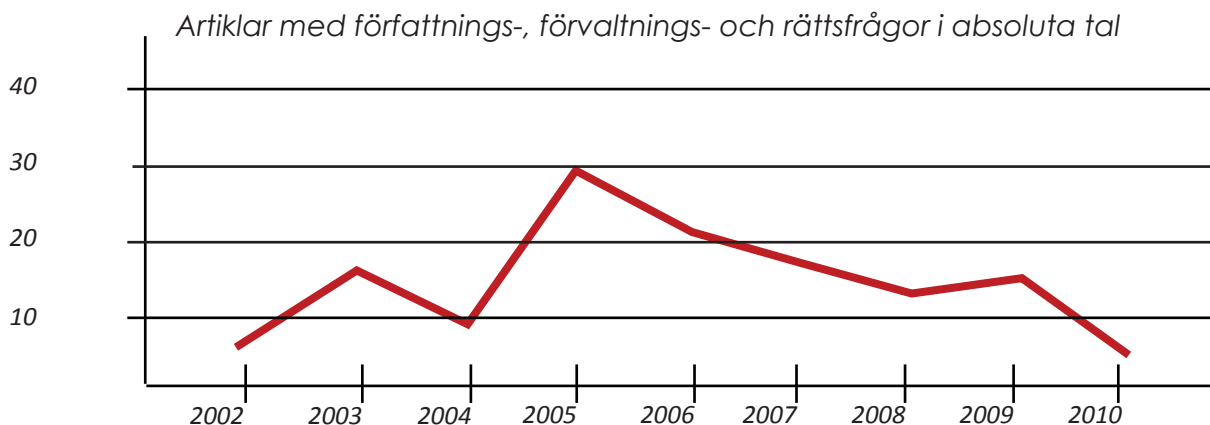
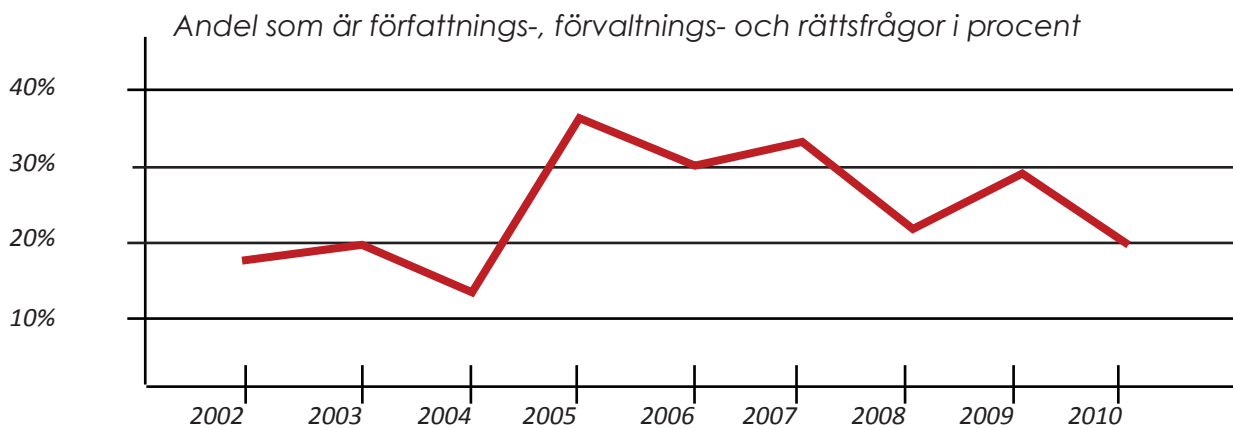
Det är också författnings-, förvaltnings- och rättsfrågor som är mest förekommande under varje år, med undantag av 2010 då **sociala frågor och vårdfrågor** är mest dominerande.

2004 var **folkrörelse- idrotts- ungdoms- jämställdhets- och kyrkliga frågor** de mest förekommande, 20 procent och 9 artiklar.

13 av 20 artiklar som tar upp författningsfrågor 2006, riktade kritik mot annan myndighet. Så stor andel kritik riktades inte under något annat år. I fem av åtta artiklar under hela 2004 riktades det också kritik emot regeringen.

2007, när många myndigheter låg under granskning, ökade både argumenterandet för existensberättigande samt försök till påverkan på lagstiftare.

EMMA EDSTRÖM



Totalt antal artiklar = 471

Men de sociala frågorna börjar få mer plats

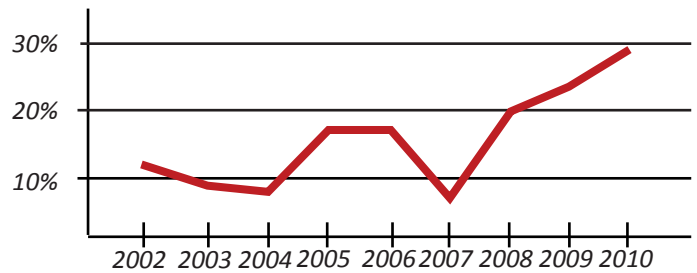
Trenden vi kan se är att **vård- och sociala frågor** ökar. 31 olika myndigheter uttalar sig sammanlagt i frågorna. Vanligast förekommande är Socialstyrelsen, Statens folkhälsoinstitut och Försäkringskassan.

Det är oftast i samband med lanseringar som myndigheterna skriver debattartiklar om vård- och sociala frågor på DN Debatt. Men väldigt många artiklar är också försök till att uppmärksamma specifika samhällsproblem. I ungefär hälften av fallen tar myndigheterna också ställning för någon part, ett så kallat **normativt ställningstagande**.

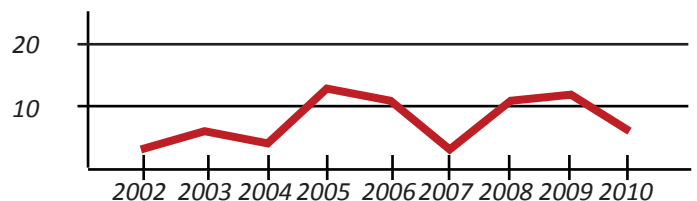
EMMA EDSTRÖM

Av totalt 471 stycken artiklar.

Andel artiklar skrivna av myndigheter om vård- och sociala frågor i procent



Artiklar med vård- och sociala frågor i absoluta tal



Var tog de internationella frågorna vägen?

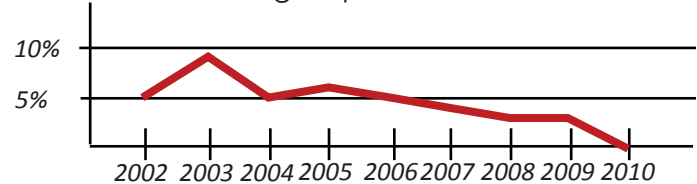
Under de sista månaderna 2002 tog 18 procent av de 28 artiklarna upp **internationella och/eller invandrarfrågor**. Under de kommande åtta åren så går statistiken nedåt. Under de nio första månaderna i 2010 nämndes inte internationella eller invandrarfrågor en enda gång.

Vi kan se i vårt resultat att det 2002 – 2004 var många olika myndigheter som uttalade sig i dessa frågor: Barnombudsmannen, Statens folkhälsoinstitut, Statistiska centralbyrån, Totalförsvarets forskningsinstitut, Svenska institutet, Länsstyrelser, ambassader och Sida. Men från 2005 är det i stort sett bara Migrationsverket och Integrationsverket som

uttrycker någon åsikt om dessa frågor på *DN Debatt*-sidan. Då ska det dessutom tilläggas att Integrationsverket lades ned 1 juli 2007 och arbetsuppgifterna de hade har flyttats över till bland annat länsstyrelserna och Migrationsverket.

EMMA EDSTRÖM

Andel artiklar om internationella- och invandrarfrågor i procent



Av totalt 471 stycken artiklar.

Sätter valet agendan?

Undersökningsmaterialet börjar vid ett riksdagsval och slutar två riksdagsval senare. Vi kan se att vissa typer av frågor ökar inför och andra typer av frågor ökar när valet är avgjort. Efter både riksdagsvalet 2002 och 2006 var **författnings-, förvaltnings- och rättsfrågorna** de som ökade mest procentuellt.

Under de år som vi har studerat så ser det ut som att frågor gällande den statliga organisationen och det statliga styret ökar procentuellt efter ett riksdagsval. Det gäller de kategorier som vi ordnat: **Författnings-, förvaltnings- och rättsfrågor, Ekonomiska och finansiella frågor samt Försvars-, säkerhets- och nedrustningsfrågor.** Innan valet kan vi se att frågor som rör **arbetspolitik, sociala frågor och frågor som rör miljön** blir vanligare i artiklarna.

EMMA EDSTRÖM

Efter riksdagsvalet 2002 ökade

följande frågor procentuellt till nästa år:

1. Författnings-, förvaltnings- och rättsfrågor
2. Ekonomiska och finansiella frågor
3. Försvars-, säkerhets- och nedrustningsfrågor
4. Industri- och näringslivsfrågor

Inför riksdagsvalet 2006 ökade följande

frågor procentuellt:

1. Arbetsmarknadsfrågor
2. Folkörelse-, idrotts-, ungdoms-, jämställdhets- och kyrkliga frågor
3. Plan-, bostads- och byggnadsfrågor

Efter riksdagsvalet 2006 ökade följande frågor

procentuellt:

1. Författnings-, förvaltnings- och rättsfrågor
2. Arbetsmarknadsfrågor
3. Försvars-, säkerhets- och nedrustningsfrågor
4. Ekonomiska och finansiella frågor

Inför riksdagsvalet 2010 ökade följande

frågor procentuellt:

1. Sociala frågor och vårdfrågor
2. Miljö och energifrågor
3. Försvars-, säkerhets- och nedrustningsfrågor
4. Utbildnings-, kultur- och mediafrågor

Så propagerar myndigheter

Hur förhåller sig myndigheter till Harold D. Laswells propagandabegrepp: uppväcka, omvända, mobilisera, lugna, integrera och passivisera?

Uppväcka: För att få ett inlägg publicerat på *DN Debatt* bör du ha något intressant att berätta. Det gör det också lätt att begränsa myndigheternas huvudsyfte med att synas på debattplats till en variabel: att **uppväcka/informera** om något. Av de 471 artiklarna är det endast fem som saknar det syftet. Det kan ligga i att fyra av dem är repliker vars syfte

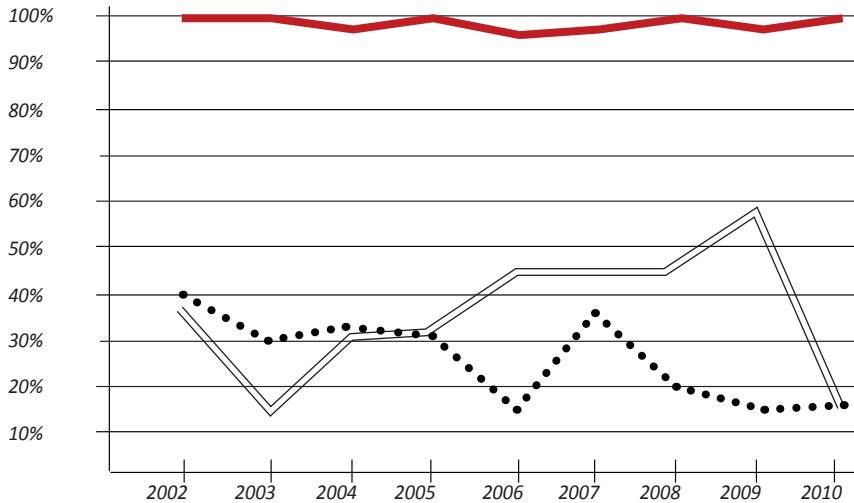
är att förneka eller kritisera. Tre kritiserar dessutom andra myndigheter. Artiklarna är således mer försvarande och mothuggande än informerande. Den femte texten redovisar rekommendationer.

Mot huvudsyftet till publicering kan man ställa myndigheternas uppdrag. Den socialdemokratiska regeringen tillsatte 1997 demokratiutredningen som i sitt slutbetänkande *En uthållig demokrati (SOU 2000:1)* bland annat konstaterade att en myndighet har de uppgifter som regeringen definierar.

Vi anser det fullständigt orimligt att 99 procent av de myndigheter vi registrerat på DN

Fördelning av agitative propaganda

Baserat på 471 artiklar, observera att en artikel kan innehålla flera sorters argumentationsgrepp.



Uppväcka
Omvända
Mobilisera

Procentuell fördelning - Omvända är den argumentation som förändras mest under perioden. Från 2003 stegrar den från 14 till 57 procent år 2009, för att falla tillbaka till 15 procent året därpå. Det stora fallet kan förklaras med att regeringen fick mycket kritik år 2009.

Debatt har i uppdrag av sin arbetsgivare, alltså regeringen, att informera om sin verksamhet. Man ska dock inte glömma att det finns myndigheter som har det inskrivet i verksamhetsbeskrivningen (exempelvis ombudsmännen, Statens folkhälsoinstitut och Skatteverket).

Omvända: En tredjedel av artiklarna syftar till att omvända någon, alltså att få någon att ändra åsikt. Den här argumentationen förekommer i de flesta ämnesområdena (utom **industri- och näringslivsfrågor**) men är möjligen lite mer förekommande i **miljö- och energifrågor**. Där är det 55 procent av ärendena som försöker omvända någon.

En tredjedel av totalen berör repliker vilket i sig inte är så konstigt eftersom sådana ofta syftar till att just argumentera för sin sak. Här blir det extra intressant ur perspektivet vad myn-

digheter får tycka. När vi pratar om repliker där någon vill omvända en åsikt har vi lämnat området opinionsbildning och tagit oss över på lobbying. Det betyder att man, direkt eller indirekt, försöker påverka till att tycka på ett visst sätt i en specifik fråga.



Integrera: När vi avgjorde huruvida en artikel avsåg att integrera

ARTIKLAR SOM EJ VILL UPPVÄCKA

- **Skolverket, 1 juni 2004**
besvarar kritik och säger att de inte alls tillrättalägger resultat
- **Riksrevisionen, 3 maj 2006**
hävdar efter en utredning att regeringen saknar insikt i hur korruptionen ser ut inom statlig verksamhet
- **Konjunkturinstitutet, 23 december 2009**
förnekar att de uttalat sig så som SEKO hävdar
- **Jämställdhetsombudsmannen, 8 maj 2007**
kritiserar Arbetsgivarverkets agerande i en replik
- **Länsstyrelsen i Uppsala, Stockholm samt Jönköpings län, 17 december 2006**
besvarar kritik och gör samtidigt ett kritiserande inlägg i debatten om storregioner

eller inte bedömde vi om artikelförfattaren försökte argumentera för att tillföra någonting. Ett adderande snarare än en svängning/förändring. Till exempel så kritiserade Statens haverikommission och dåvarande chefen Lena Svenaeus de begränsade möjligheterna att utreda dödsolyckor inom vården. Myndighetschefen menade i artikeln, publicerad 28 november 2003, att den svenska rättssäkerheten skulle öka om kommissionen fick ökade befogenheter att utreda fler olycksfall. Hon argumenterade alltså för att ytterligare en uppgift skulle integreras till det dåvarande uppdraget.

Det är en av fyra artiklar vars syfte är att integrera men om man räknar bort artiklar där kritik bemöts så stiger siffran till var tredje artikel.

Att myndigheter vill tillföra något kan ses på flera sätt. Dels det blåögda: Men vad trevligt med förnyelse, det blir nog bra. Men man kan också se det med sina ifrågasättande glasögon: Varför ska något förändras och vad tjänar den här myndigheten på det? I fallet med Statens haverikommission kan man tänka sig att ytterligare verksamhet skulle stärka myndighetens fortsatta existens.

Socialstyrelsen, Integrationsverket, Barnombudsmannen, Polismyndigheten och Försvarsmakten tillhörde de myndigheter som vid fler än fem tillfällen försökte införliva eller tillföra något nytt till något tidigare. Det handlar bland annat om att införa öppen redovisning av vårdresultat, lokala insatsgrup-



"Vi missbedömer inte flyktingars behov av skydd"

PSYKIATRIKERN DAVID EBERHARD är på DN Debatt 30/11 upprörd över att Migrationsverkets och Utlänningsnämndens tjänstemän regelmässigt ansier sig kunna ignorera intyg från specialister om att flyktingar är självmordsbenägna.

Tjänstemännen ignorerar inte intyg, men däremot är de så många och ofta så likartade att det vore slöseri med resurser att be någon förtoendeläkare att titta på alla. Intyg som innehåller nya och starka omständigheter ber vi naturligtvis om hjälp att bedöma. Det finns ingen lag som säger att en självmordsbenägen person ska beviljas uppehållstillstånd. Det kan ju vara ett sjukdomstillstånd som lika gärna – eller bättre – kan avhjälpas i hemlandet.

Det som antyds mellan raderna är att personer blir självmordsbenägna därför att de riskerar så mycket vid hemkomsten och att myndigheterna missbedömt deras behov av skydd. Så kan det möjligt vara i enstaka fall, men att två myndigheter med lång erfarenhet ofta skulle missbedöma ärenden där personen också har juridisk hjälp att framföra alla sina skäl, är föga sannolikt.

I dag finns det mer än 50 000 iranier i Sverige. Vi misstror inte alla, men vi måste också få lita på våra erfarenheter och inte bara säga ja till alla skäl som uppges, där det iranska samhället inte är lika tolerant som det svenska. Myndigheterna ska ta ställning till om en asylsökande riskerar förföljelse, dödsstraff, tortyr eller kränkande behandling. Tror vi att personerna riskerar detta i hemlandet ska vi bevilja asyl. Om inte, ska vi säga nej, såvida det inte finns starka humanitära skäl.

HENRIK WINMAN
Rättschef Migrationsverket

I mars 2009 och december 2004 finnes två exempel på när myndigheter har försökt att lugna en allmänhet.

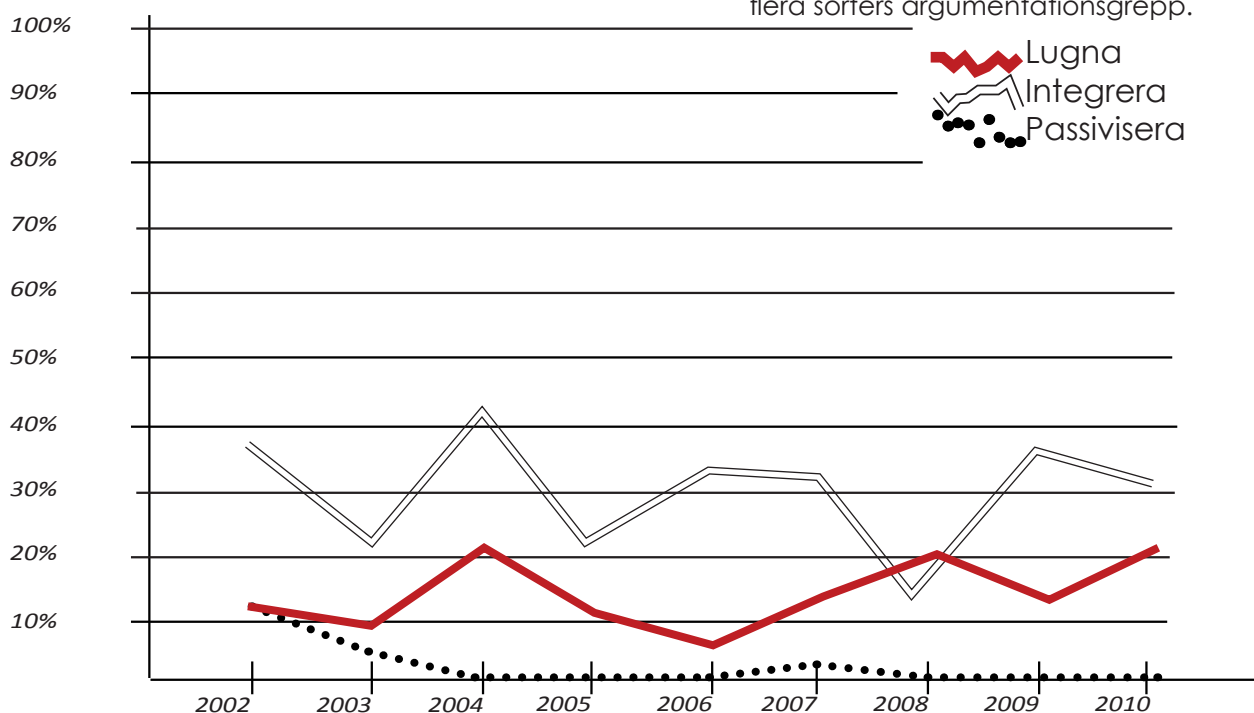
per för att motverka kriminellas nyrekrytering av ungdomar och regler för att förhindra att barn skuldsätts av sina föräldrar.

Mobilisera en allmänhet: Statistiska centralbyrån publicerade 27 mars 2003 resultatet av en utredning om det svenska föreningslivet och dess medlemsras. I slutdiskussionen fastslår SCB att ett fortsatt minskat föreningsengagemang kan få konsekvenser för välfärden och demokratin, och att frågan angår alla svenska medborgare.

Exemplet är ett av drygt 120 (25 procent) som syftade till att mobilisera en allmänhet. Med det avses en folksamling, till exempel alla svenska medborgare eller ett fotbollslag, stor som liten.

Fördelning av integrative propaganda

Baserat på 471 artiklar, observera att en artikel kan innehålla flera sorters argumentationsgrepp.



Procentuell förändring - Integrera går som synes upp och ned under åren, men det är svårt att dra några slutsatser mer än att några få aktörer argumenterade mycket för att införliva något nytt.

SCB-artikeln riktar sig till allmänheten och i slutändan är det också allmänheten som drar vinning av den. Men när Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) varnar för att storskaliga cyberattacker kan slå ut Sveriges infrastruktur, och samtidigt uppmanar den politiska ledningen att agera systematiskt och inrätta en ny ministerpost för ändamålet (21 september 2007)? Som i sin tur ska dela upp ansvaret på två myndigheter, varav en med ansvar på långsiktig forskning? Jo, visst är det i allmänhetens intresse, men myndigheten själv får väl anses vara den stora vinnaren. Vilken myndighet skulle annars passa bättre att leda forskningen än FOI?

Lugna: Tre av tio artiklar som bemöter kritik syftar till att lugna läsaren. Det har till exempel handlat om att förklara hur något har kunnat ske, som när Konstfacks rektor redogör kring två kritiserade elevprojekt 3 mars 2009, och tillrättalägganden, som när Migrationsverket hävdar att de inte alls ignorerar läkarintyg, den 7 december 2004.

Av den sammanlagda mängden myndighetsartiklar är det var tionde som avser att

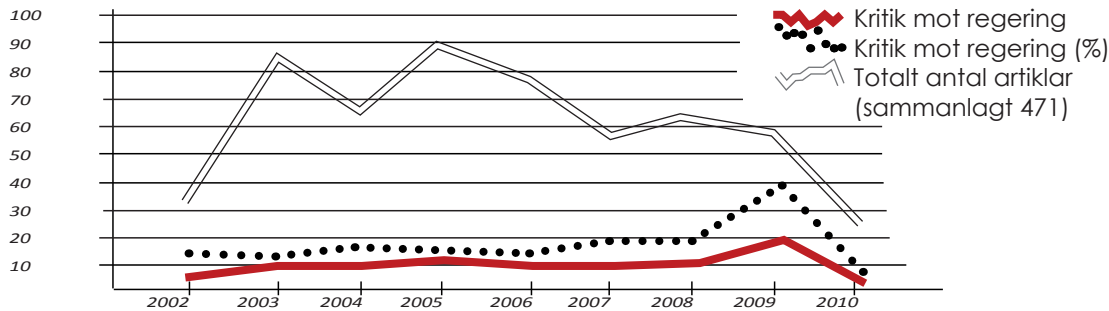
lugna. Att snittet sjunker på totalen anser vi glasklart. Om myndigheter stup i kvarten tvingades skriva debattinlägg med lugnande argumentation borde regeringen omedelbart tillsätta en utredning av den aktuella myndighetens framtid.

Passiviserande: Sju av artiklarna är passiviserande (1,5 procent) och fyra av dem är i sin tur kritikbesvarande (vilket blir 4 procent på de 96 kritikbesvarande artiklarna).

Begreppet passiviserande sorterar in under rubriken Integrative propaganda, som är en av de övergripande samlingsgrupperna för argumentation (sammanställda av den amerikanske samhällsforskaren Harold D. Laswell). Att vi har kodat så få artiklar som passiviserande kan ha att göra med att det indirekt är en starkare grad av att lugna. Beroende på debattinläggets fråga och övriga argumentation skulle ett passiviserande kunna uppfattas som ett slags anklagande, en beskyllning eller påhopp, varför ett snällare lugna kan vara att föredra.

CARL JOHAN HJERPE

När myndigheterna kritiserar regeringen



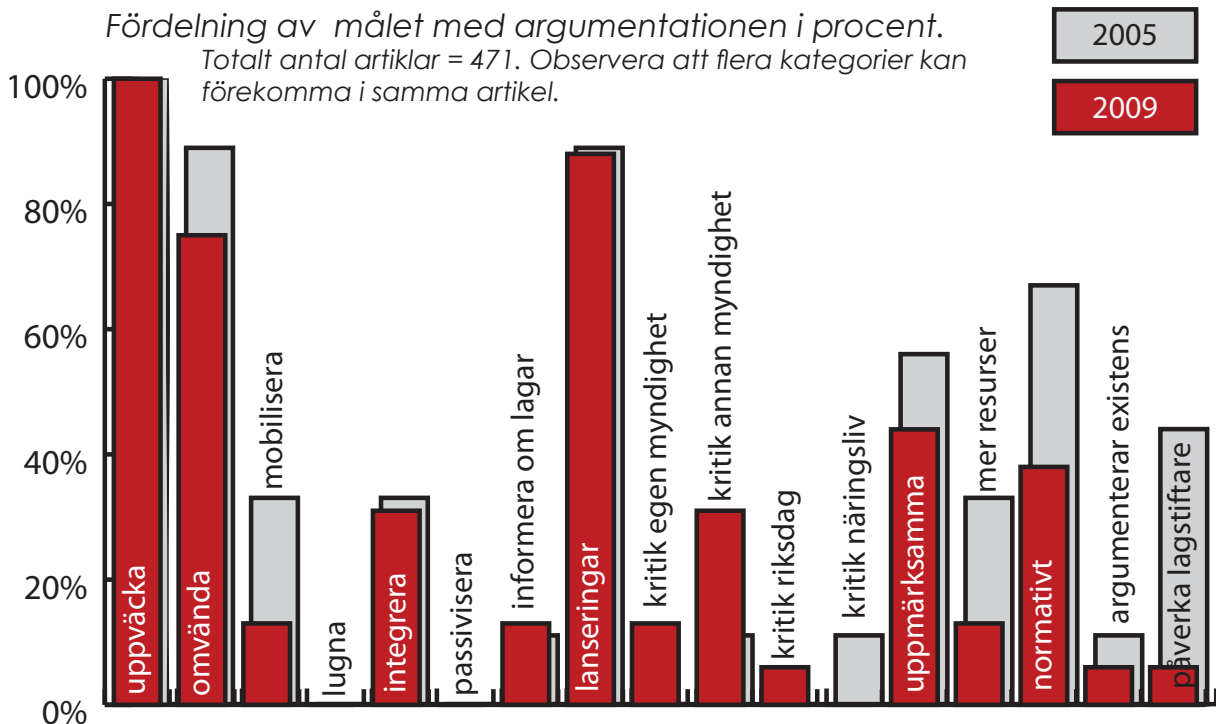
År 2009 publicerades 49 artiklar varav 16 riktade kritik mot regeringen. Det är var tredje artikel. År 2005, då 77 artiklar publicerades, handlade det om nio. Alltså var åttonde artikel.

Kritik både besvaras och riktas på debattplats. Av de myndighetssignerade artiklarna är det knappt 14 procent som kritiserar regeringen mellan 2002 och 2010. Överlag är artiklarna jämnt fördelade, med 2009 som undantag.

Både 2005 och 2009 är år före val. För att utreda om det är något särskilt som ligger bakom 2009 års kritik behöver vi spåra ursprunget till artiklarna. Vi tittar närmre på 2009 och gör sedan en jämförelse med 2005. Frågan vi ska försöka att besvara är *Vad grundar sig kritiken i?* Vi ska också diskutera kring om negativ kritik kan vara något positivt?

Som synes följer kurvorna ovan varandra. Några större avvikelser mellan de två åren är knappt urskiljbara.

Det ämnesområde som dominerar 2009 är författnings-, förvaltnings- och rättsfrågor där sex av artiklarna sorteras in. Räknar vi bort dessa så återstår dock tio artiklar fördelat på sju ämnen, så vi anser ändå att ämnet är en skillnad snarare än likhet. Två av



samtliga artiklar besvarar kritik. Ämnesspridningen under 2005 är likvärdig.

Sammanfattningsvis är det inte mycket som förenar de 16 artiklarna under 2009, eller de nio artiklarna under 2005. Det tyder indirekt på att det inte är någon specifik fråga eller händelse som ligger bakom kritiken. Men vår fråga är inte besvarad än.

Artiklarna 2009: Vetenskapsrådet står för tre av texterna, resterande är spridda över lika många myndigheter.

Dels är det två inlägg i en dialog med dåvarande forskarminister Lars Leijonborg som utgör kritiken (9 januari samt 27 januari). I det tredje inlägget kritiseras nya förslag från den tillträdande, men nu dåvarande, forskningsministern Tobias Krantz (25 augusti).

Det är endast på ett par punkter som de tre inläggen skiljer sig. En svarar inte på kritik, en argumenterar för sitt existens och en vill ha mer pengar.

Oavsett så är de här tre inläggen alla resultat av direkt agerande från regeringen. Bland de övriga texterna är det endast en som är det: Cheferna vid Länsstyrelsen i Kronobergs län, Karolinska institutet samt Svenska institutet (samt 13 andra representanter från närings- och branschlivet) stod bakom en artikel som var ett resultat av en slutrapport regeringen skickat på

remiss. Kritiken låg i den korta remisslistan samt nedkortade remisstiden.

Artiklarna 2005: Två av texterna kan knytas till direkt agerande av regeringen (reformerna av försvaret (18 november) samt bostadsbidraget, 23 mars).

1. Tre artiklar baseras på utredningar eller rapporter (27 augusti, 17 november, 15 december).

2. Tre andra bygger på i närtid aktuella händelser: ett replikskifte mellan Kammarkollegiet med flera och justitieministern (29 mars), stundande pensioner kommer att försämra strålskyddsarbetet (6 maj) samt miljölagar försenar och fördröjar utveckling (exemplifierat med Citytunneln i Malmö som påbörjades två månader tidigare, publicerad 22 maj).

3. Den nionde och sista artikeln handlar om att regeringens forskaransvarige minister har för många andra frågor på sitt bord sedan tjänster slogs ihop efter valet ett år tidigare (8 augusti).

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det alltså endast är en artikel under 2009 som inte är tidsknuten till kritiken (så när som på att tiden är mogen). Artikeln om Nazi-Tyskland rör den dåvarande regeringen, men räknas till nutid eftersom dokumentet hittades i nutid.

URSPRUNG FÖR RESTERANDE ARTIKLAR - KRITIK AV REGERINGENS AGERANDE 2009

1. Åtta texter har sitt ursprung i utredningar som ledit vidare till en publicerad artikel, bland annat:

- asylmottagningsutredningen som slår fast att långa handläggningar förhindrar nykomna från att arbeta (24 februari)

- forskningsprojektet om vård i livets slutskede (beställt av Socialstyrelsen) som menar att regeringsdirektiv förhindrat utredningar (12 mars)

- Expertgruppen för miljöstudiers utdömmande av järnvägssatsningar (21 augusti)

- Kronofogdemyndigheten med flera som med en pågående SOU-utredning i ryggen kräver krafttag mot överskuldssattheten (5 januari)

2. En artikel grundas i en planerad uppvaktning av kommuner (om ensamkommande flyktingbarn, 4 augusti).

3. En grundar sig i beslut och förslag om att flytta statlig verksamhet från ett län till ett annat (10 augusti).

4. En baseras på allmän kritik om en ökad spridning av personlig information (1 februari).

5. En handlar om ett nyss funnet krigsdokument som visar att regeringen lånade Nazi-Tyskland pengar under kriget (15 februari).

6. Den sista artikeln beskriver en fragmentiserad stat, och artikelförfattaren tycker att tiden är mogen att skapa ett a- och b-lag i regeringen (8 januari). Vi har inte lyckats koppla den här till något regeringsbeslut eller händelse.

Samtliga texter från 2005 kan kopplas till aktuella ageranden. Vi anser därför att det är en slump att regeringen fick utstå extra mycket kritik under 2009. Det beror snarare på att fler mindre frågor fick uppmärksamhet än att några stora tog plats.

En slutsats är därför att kritik avfyras när det handlar om ageranden, direkta eller indirekta, där närhet i tid är avgörande.

Vi vet givetvis inte vilka eventuella texter med kritik riktad mot regeringen som har refuserats av debattredaktören, men då närhet i tid är en viktig del i nyhetsvärderingen är det troligt att de som ligger närmast i tid är de som är publicerade.

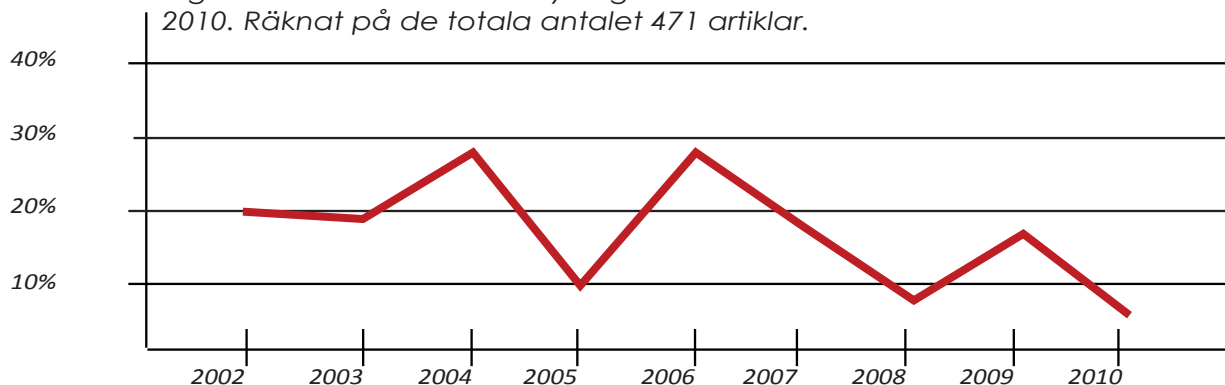
Oavsett om regeringen kritiserar för sitt direkta eller indirekta agerande så kan man diskutera betydelsen av kritiken. Rimligtvis borde den framföras för att uppmärksamma missförhållanden, eller åtminstone vad någon

anser är missförhållanden, och i förlängningen gäller det styrningen av landet.

Kritik tyder på en medvetenhet. Att allt är tyst och frid och fröjd är inte samma sak som att allt sköts korrekt. Ifrågasättanden är nödvändiga för att upprätthålla någon sorts kvalitetskontroll.

Statsvetaren Bo Rothstein menar till exempel att det är ett hälsosamt tecken om regeringen kritiserar av statliga myndigheter. Det behöver inte vara svårare än att en myndighets anslag inte räcker för att fullfölja uppdraget. Att tuga i det läget är som att be om förflyttning. En tyst förvaltning är att jämföra med en passiv förvaltning, och regeringen ska tillsammans med sina statliga myndigheter arbeta för det svenska folkets bästa. I grund och botten handlar det ändå om det folkets intressen, då det är folket som valt landets styre.

Kritik mot annan myndighet. Diagrammet visar andelen artiklar där myndigheten kritiserar annan myndighet. Det är fördelat över årtalen 2002 - 2010. Räknat på de totala antalet 471 artiklar.



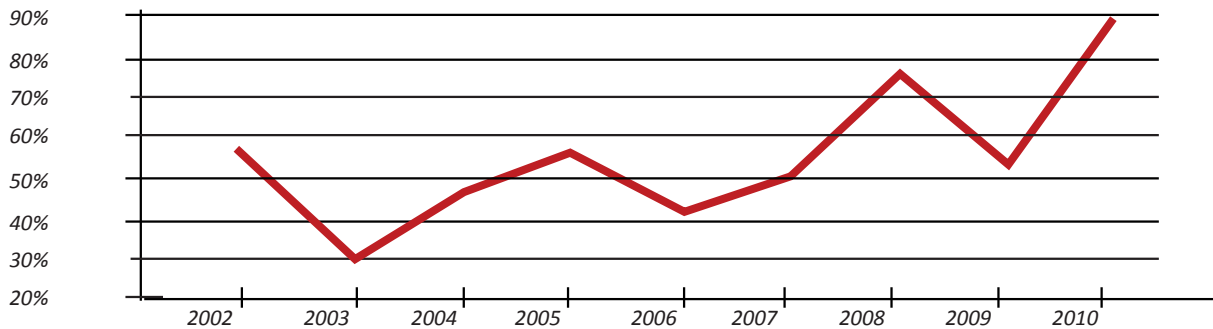
Men det är inte bara regeringen som kritiserar på DN Debatt. Den egna myndigheten kritiserar i ungefär sju procent av artiklarna, men det skiljer sig lite mellan åren. 2007 var det till exempel en artikel av 48 som var självkritiserande (vilket blir två procent) medan det 2009 var åtta av 49 (16 procent).

Det är inte ovanligt att andra myndigheter åker på en känga eller två i artiklarna. Nästan var femte artikel innehåller kritik mot någon annan myndighet, och även här skiljer det sig lite grann med upp- och nedgångar.

CARL JOHAN HJERPE

Visar myndigheterna vad som är normalt?

Andelen av samtliga artiklar (471) som innehåller normativa ställningstaganden



Det blir allt vanligare att myndigheter uttrycker normgivande åsikter i sina texter och trenden visar att det ökar. Ett normativt ställningstagande – i den här undersökningen – är ett påstående att man bör tillgodose/tillgodoser det som människor vill, samt att man tar ställning till vilken individ eller grupps önskemål som skall tillgodoses vid en konflikt. Det vill säga att myndigheten avgör vad som är normalt och vems intressen som ska ha företräde.

Det är inom spridda områden som myndigheter tycker till. Vetenskapsrådet tycker till exempel att vi borde värna mer om våra patienter än om försöksdjur, och Socialstyrelsen tar ställning i artikel "Låt föräldrarna bestämma om barnets liv ska räddas".

Enligt den statliga utredningen *Demokrati*

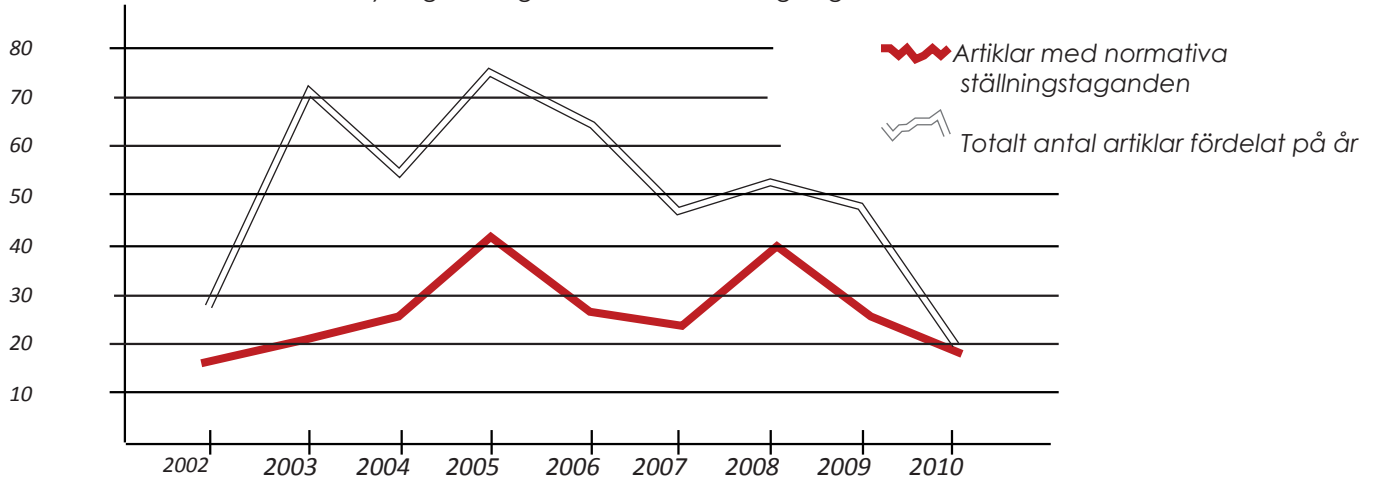
och makt i Sverige tillhör makten de inom en organisation som kan definiera verkligheten och övertyga de andra om vad som är normalt. Därför har det varit intressant att se hur pass stora friheter myndigheter ändå tar när de uttrycker normer på debattplats.

Det som är intressant är att antalet artiklar där myndigheter gör normativa ställningstaganden har ökat både procentuellt och nominellt. Från 2005 uttrycker mer än varannan artikel något slags ställningstagande där de gör en värdering i vem eller vilka eller vilken fråga som ska gynnas i debatten.

Den procentuella ökningen kan delvis förklaras med den nominella minskningen av myndigheter på debattplats.

EMMA EDSTRÖM

Antal artiklar där myndigheten gör normativa ställningstaganden



Vems är orden?

Om en generaldirektör vid en myndighet, ett statsråd på ministerpost eller en vd på ett stort företag signerar ett debattinlägg som publiceras – ja, då är det just signera de gör i många av fallen. Det är inte ovanligt att själva inlägget är författat av en PR- eller informationsavdelning vid verksamheten.

I vår undersökning har i runda slängar 450 personer med någon form av chefsposition stått som avsändare. Man ska veta att vi har registrerat fler än en avsändare på lite drygt 100 artiklar, vilket innebär att flera chefer kan stå bakom samma artikel. Med andra ord går det inte nödvändigtvis en chef per artikel, även om snittet säger så. Men hur det är eller kan vara spelar ingen roll.

Poängen kommer här: Har de här cheferna alltid kontroll på vad som står i artiklarna?

Som chef för något är du oftast ytterst ansvarig och bör och ska då också ha koll på saker och ting. Som hur mycket produktionen påverkar miljön, när avdelningen X ska utvecklas och vad verksamheten tycker i frågor kring ämnet Y.

En chef bär hela tiden runt på tankar om utredningar, kommande beslut, verksamhetens stabilitet, informationsansvaret till egna chefer ... Det är mycket ansvar, och även om det i de flesta fall avspeglar sig i lönekuvertet, så är det mycket som (oftast) en stackars person ska ha hand om. Många, säkerligen de flesta, klarar av det här.

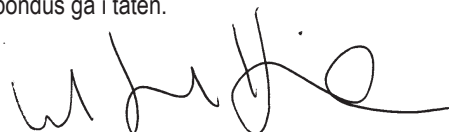
Jag vet inte hur det går till, eller ens hur det borde gå till, men jag vet att om jag hade varit en stressad chef som blivit tillstucken ett debattinlägg från min PR-avdelning och blivit ombedd att läsa innan jag godkände, ja, då hade jag givetvis gjort det. Och förhoppningsvis hade jag

reagerat om något jag läste inte verkade bekant, med risk för att dumförklara mig, innan jag slutligen satte mitt namn under inlägget.

Det är fullt förståeligt att en person, chef eller inte, självfallet inte kan vara bekant med allt som rör verksamheten. Och det är väl bland annat av den anledningen som informationsavdelningar finns till. Chefen har det formella ansvaret men saknar kunskapen. Inte kan eller ska då han eller hon uttala sig till journalister med risk att sänka verksamhetens förtroende. Där ska informationsavdelningen täcka upp och svara på eller bolla vidare frågor till rätt person, skriva pressmeddelanden och hantera pressen i största allmänhet.

Men de där pressmeddelandena är ju inte alltid signerade av den pressinformatör som en gång författade dem. Ibland står chefens namn och fina titel där, bakom all information om satsningar och nyanställningar. Samma gäller givetvis debattinlägg. Jag vill inte påstå att det är fel, men det är riskfyllt. Även om chefen läser och godkänner texten så läggs ytterligare ansvar på redan tyngda axlar. Ord läggs i någons mun. Allmänheten kan dessutom luras tro att någon står för något personen kanske inte ens är insatt i. Inget ont om chefen, inte alls, men blir det inte lite som när George Clooney säljer kaffekapselmaskiner? Eller när Eva Longoria berättar hur bra sminkprodukterna är?

Vad det egentligen handlar om är en person som går i täten med sin pondus, och marknadsför bolaget, myndigheten eller partiet eller vad det nu kan vara. Men om den här personen känner att den inte klarar av att bära upp allt ansvar, ja, då hoppas jag att den väljer rätt. För i min bild av Sverige behöver inte en person med pondus gå i täten.



CARL JOHAN HJERPE

2007 – dödens år för myndigheterna

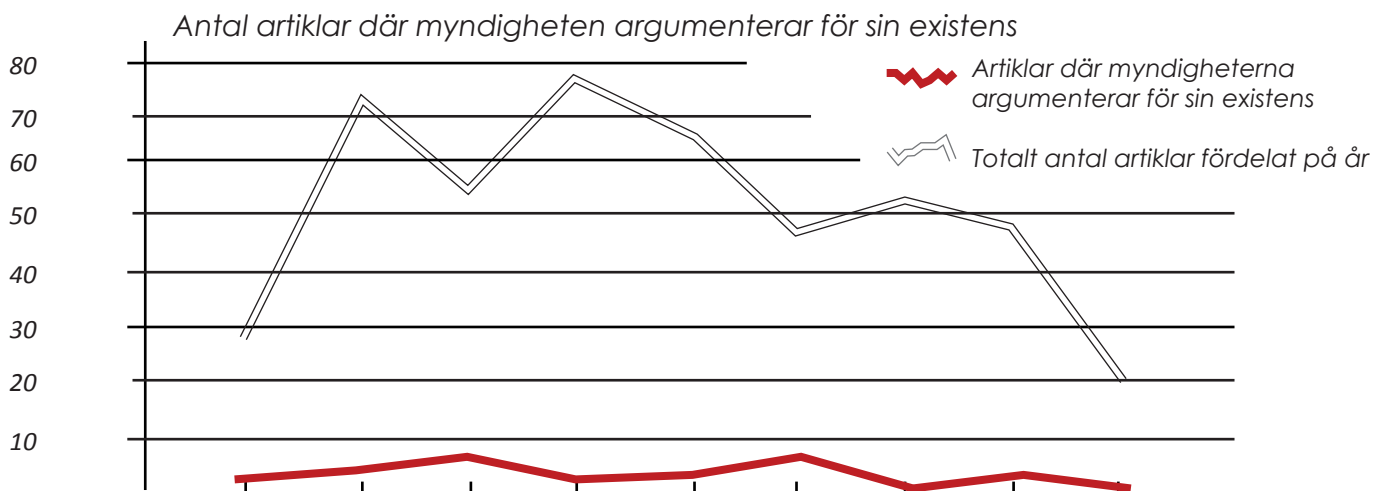
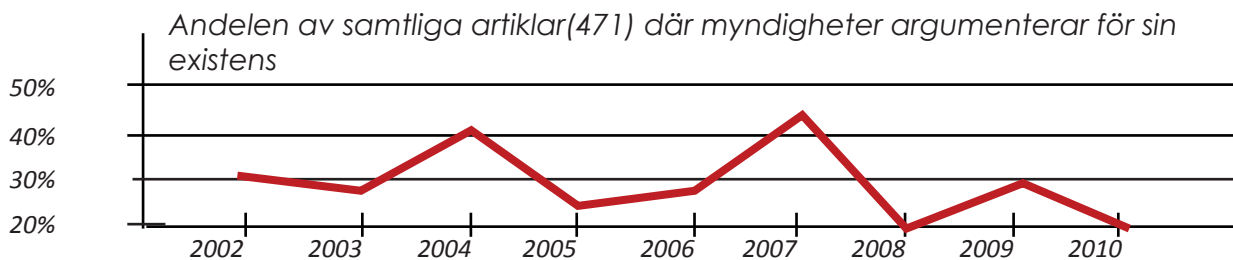
Efter den debatt som projektarbetet tar avstamp i 2006, fick även myndigheterna plats i debatten. Även om det är få artiklar där myndigheter argumenterar för sitt existensberättigande, så kan vi se en mindre procentuell och nominell ökning året efter regeringsskiftet, 2007.

Efter valet 2006 var det bland annat Arbetsmarknadsverket i "Samkör statliga servicen", Djurskyddsmyndigheten med artikeln "Missvisande ställa djur mot människor" och Integrationsverket i artikeln "Invandrarfientligt parti lockar var fjärde svensk" som använde sig av denna typ av argumentation. Alla de tre myndigheterna är idag nedlagda trots sina försök till att motivera sin betydelse i vissa frågor.

Länsstyrelserna i Uppsala, Västmanland, Östergötlands samt Jönköpings län argumenterar för sitt existensberättigande runt 2007. Samtidigt fördes en diskussion bland lagstiftarna att skapa nya regionindelningar, vilket de opponerade sig emot i artiklarna: "Länen upplöses med tvång om storregionerna dröjer" och "Riksdagens beslut genomförs inte".

Försvarsmakten går in hela tre gånger och argumenterar för sitt existensberättigande, det i artiklarna "Kontraktanställ nyutbildade soldater", "Officersfacket gräver skyttegravar" och "Våra styrkor i Afghanistan ska ledas av civil chef". Försvarsmakten stod under den här perioden inför stora nedrustningar och förändringar och artiklarna rör främst arbetsfrågor.

EMMA EDSTRÖM



Efter valet försöker myndigheterna påverka lagstiftarna

Att titta närmare på hur myndigheter förhåller sig till politiker och beslutsfattare i samhället är intressant, inte minst för att studera självständigheten inför staten och intentionen att påverka. Rent procentuellt kan vi se en viss nedgång. Men efter regeringsskiftet 2006 var varannan artikel ett försök att påverka lagstiftarna. I antal var det lika många som försökte påverka efter riksdagsvalet 2002.

Många av artiklarna går under författnings- och förvaltningsfrågor, alltså en kritik riktad mot hur förvaltningen är beskaffad. I artikeln "Landets domstolar svälts ut" försöker hovrättspresidenten påverka lagstiftarna till att satsa mer på domstolarna ute i landet, 27 juni 2004.

Barnombudsmannen, Förvarsmakten, Högskoleverket, Länsstyrelsen i Uppsala och Socialstyrelsen var extra flitiga med att kommunicera ut till lagstiftarna via DN Debatt under den aktuella perioden. Nedskärningar i försva-

ret, de nya regionkommunerna samt reformer i högskoleutbildningarna var alla frågor som var aktuella under den undersökta perioden.

Och i Barnombudsmannens uppdrag kan man bland annat läsa: "En viktig uppgift i Barnombudsmannens arbete är att delta i samhällsdebatten och att påverka beslutsfattare och allmänhetens förhållningssätt i angelägna frågor som rör barn och ungas rättigheter och intressen". Det ligger alltså i deras uppdrag att påverka lagstiftarna.

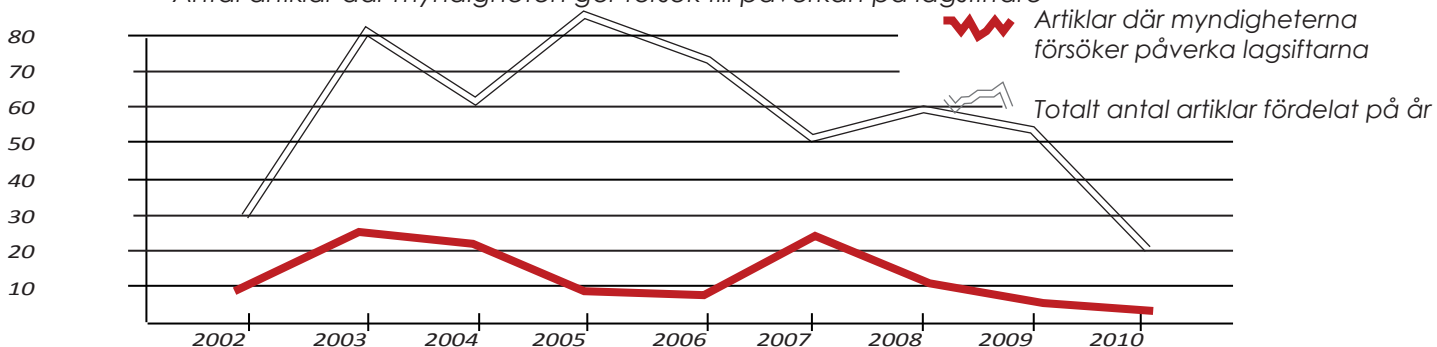
Den procentuella kurvan som visar myndigheters försök att påverka lagstiftarna är den som uppvisar den tydligaste kopplingen till riksdagsvalen. Vid båda riksdagsvalen ser vi en ökning strax efter valet för att sedan lugna ner sig och stiga igen efter nästa val. Vi kan se att de artiklar som DN Debatt publicerar har en benägenhet att följa detta.

EMMA EDSTRÖM

Andelen av samtliga artiklar (471) som gör försök till påverkan på lagstiftarna



Antal artiklar där myndigheten gör försök till påverkan på lagstiftare



Gick direkt till debattplats

Att en myndighet offentliggör beslut via ett debattforum hör inte till vanligheterna, men det har hänt. Nyligen publicerade Distriktsombudsmannen ett känsligt beslut.

Journalister runt om i landet väntade länge på ett beslut från Diskrimineringsombudsmannen, DO, i den så kallade niqab-frågan. Flera ringde myndigheten dagligen i mer än ett år, och när ärendet drog ut på tiden riktade Justitieombudsmannen, JO, skarp kritik mot myndigheten.

– Det är svårt att kommunicera i frågor som rör religion och burka eller niqab. För att kunna förklara sådana typer av beslut räcker det inte med oneliners som media annars gillar så mycket. Man måste tala till punkt i frågan för att redogöra beslutet. Och det har man inte möjlighet till i en intervju med Ekot, säger tidigare generaldirektören för DO, Katri Linna, som var den som publicerade beslutet på DN Debatt.



Katri Linna.

FOTO: PRESSBILD

INNAN ARTIKELN offentliggjordes hade DO en del praktiska delar att hålla koll på. Bland annat skulle anmälaren underrettas om beslutet innan allmänheten nåddes av det, och myndighetspersonalen gick noggrant igenom så att allt gick rätt till.

– Frågan var väldigt upphäussad i media. Vi ville ha första ordet och därför gick vi genom DN Debatt. Eftersom det var ett så känsligt ämne så var det aldrig tal om att vi skulle bli nobbade, säger Katri Linna.

Och visst var det så. Debattredaktör Bo G. Andersson nyhetsvärderar sidans innehåll och kunde därför tacka och bocka artigt när ett så efterlängt beslut serveras med ensamrätt.

– Den viktigaste anledningen till att de vände sig till oss, om jag får gissa, tror jag är att de fick formulera sig själva. Om man förväntar sig att bli ifrågasatt och man vill ha fram sina egna åsikter är det klokt att lägga ut det på 6500 tecken, säger Bo G. Andersson.



DO kontaktade Dagens Nyheters debattredaktion och föreslog själva en publicering av beslutet. Faksimil ur DN 1 december 2010.

Diskrimineringsombudsmannens beslut att publicera beslutet möttes av blandade åsikter, men Katri Linna menar att de flesta trots allt var positiva.

– Många uppfattade artikeln som pedagogisk och att den satte beslutet i ett större sammanhang. Det är komplicerat att förklara det juridiska regelverket i många av delarna och det kan man inte göra kort. Det är inte bara att svara ja eller nej på frågan *Är det diskriminering?*

CARL JOHAN HJERPE

NIQAB-ÄRENDET

15 januari 2009 DO-anmälde en kvinnlig student i Stockholm sin skola då ledningen ansåg att hon inte kunde fullfölja sin utbildning om hon bar niqab. I november 2010 JO-anmälde DO då handläggningen ansågs för trögflytande. I JO:s beslut riktades stark kritik mot DO. Strax därefter, 1 december 2010, publicerades debattinlägget som innehöll DO:s beslut. Och DO slog fast att skolans agerande stred mot diskrimineringslagen, däremot skulle ärendet inte drivas vidare till domstol.

Kolla vilka missförhållanden vi hittade!

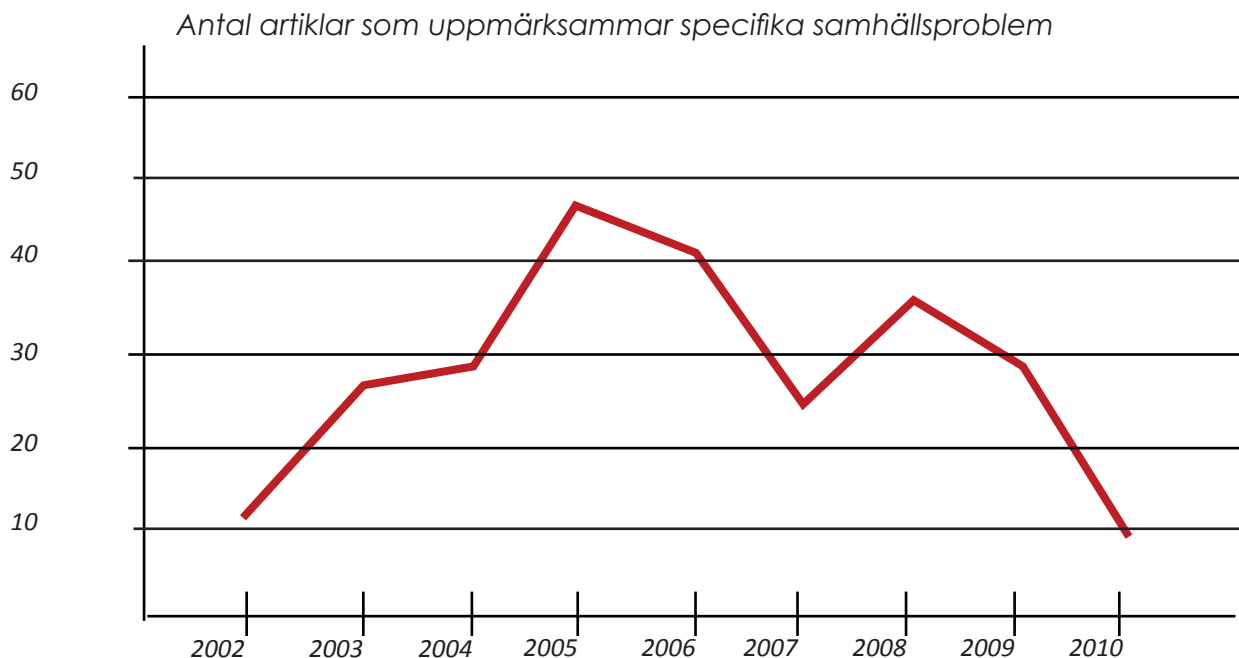
Drygt hälften av alla artiklarna från myndigheter i någon form har i syfte att uppmärksamma specifika samhällsproblem. Det kan vara allt ifrån att Justitiekansler Göran Lambertz påvisar brister i det svenska rättssystemet till Ams-chefen Bo Bylund som kritiserar att Sverige saknar utbildad arbetskraft och hävdar att det kommer få ödesdigra konsekvenser för landets tillväxt eller när Migrationsverket tillsammans med Barnombudsmannen skriver om ohållbara förhållanden som ensamma asylsökande barn lever under.

Tittar vi över tid kan syns en markant nominell ökning av antalet artiklar som uppmärksammar samhällsproblem fram till 2005, då det har sin topp med 46 artiklar. Det är en fyrdubbling jämfört med mätningen 2002.

Tittar man däremot på andelen artiklar som fokuserar på samhällsproblem kan man se att det främst är från 2005 och framåt som problematiken tas upp. Innan dess har syftet främst varit något annat, som att redovisa information, lanseringar av resultat, rekommendationer och satsningar samt syfte att påverka lagstiftare.

Att just 2005 är ett år som utmärker sig har till viss del att göra med att det är året då flest artiklar på DN Debatt har myndigheter som avsändare, men också att artiklarna i väldigt stor utsträckning rörde sociala- och vårdfrågor samt författning-, förvaltning- och rättsfrågor.

Under första delen av 2005 var antalet artiklar om tsunamikatastrofen i Sydostasien, inte



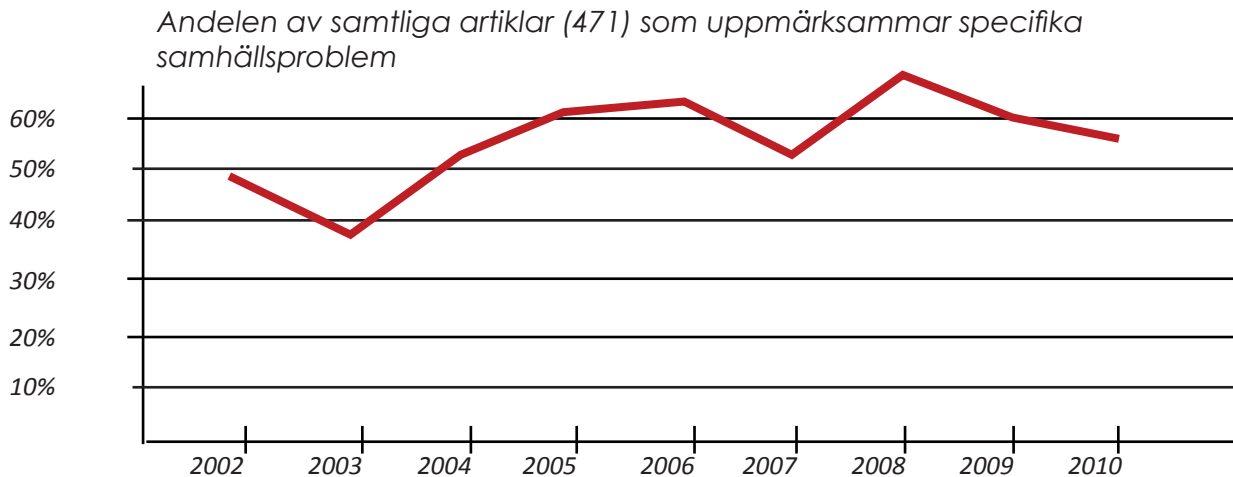
Medelvärdet är 29 vilket ger ett procentuellt medelvärde på 55 %.

så oväntat men ändå anmärkningsvärt, stort. Utöver det var det en blandning mellan sjukvårdsstatistik, folkhälsoproblem och sjukdomar bland barn och ungdomar men också viss kritik och belysning av rättsproblematiken i Sverige. Alltså inget som stack ut jämfört med de år vi fokuserat på. Mest utmärkande var dock myndigheter som Socialstyrelsen, Länsstyrelser och Barnombudsmannen under 2005 och även till stor del totalt sett, där även Statens Folkhälsoinstitut och Jämställdhets-

ombudsmannen var aktiva, gällande artiklar som rörde specifika samhällsproblem.

Totala antalet artiklar som berör specifika samhällsproblem är 258 (av 471), ändå är det speciellt de fem listade myndigheterna som sticker ut med att publicera mellan 15-20 artiklar var. De utgör tillsammans en knapp femtedel av det totala antalet.

MADELEINE HAMMARSTRÖM



MYNDIGHETERNA SOM BERÖR SPECIFIKA SAMHÄLLSPROBLEM FLEST GÅNGER

Barnombudsmannen	21
Socialstyrelsen	20
Länsstyrelser	19
Statens Folkhälsoinstitut	16
Jämställdhetsombudsmannen	15

Ge oss mer pengar!

Artiklar som uppmanar uppdragsgivaren, alltså regeringen eller våra politiker, att bevilja större budget eller mer resurser till den egna organisationen var betydligt färre än de som belyste samhällsproblem eller resultat av det egna arbetet. Endast 33 av totalt 471 artiklar lyfte fram sådana önskemål eller krav vilket ger en total på drygt sju procent. Medelvärde per år är fyra artiklar.

Ett år som stack ut var 2004, då hela 12,5 procent av artiklarna hade sådant syfte. Då var det främst Försvarsmakten och hovrätter som ansåg sig behöva mer resurser.

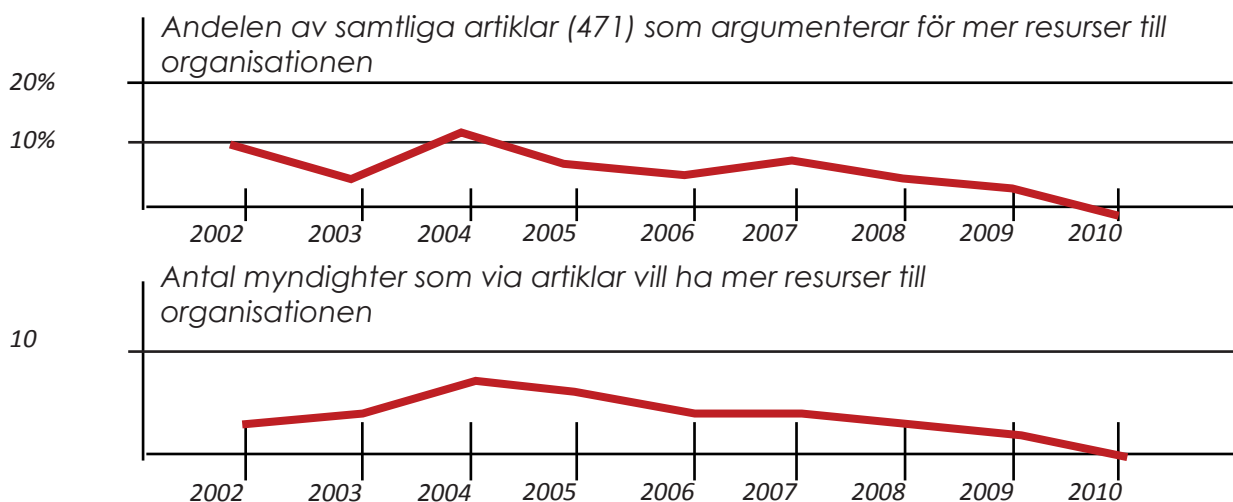
Under 2004 har även ett stort antal artiklar fler än en myndighet som avsändare. Detta påverkar varken det stora nominella antalet eller den höga procentandelen men kan ge en tyngd i artiklarna när de betonar behovet av större resurser för verksamheten. Ett exempel på detta är 27 juni 2004: tre hovrätter och flertalet tingsrätter försöker påvisa att domstolarna svälts ut i landet och att samtliga domstolar är i stort behov av mer resurser,

både när det gäller ekonomi och personal. ”Det första hotet är rent ekonomiskt och innebär att domstolarna obevekligen svälts ut. Kontinuerligt minskar anslagen. De politiker som påstår att stora satsningar görs på rättsväsendet och då även på domstolarna leker med orden”.

I en artikel från 17 januari 2004 skriver Försvarsmaktens överbefälhavare ”Inom ett antal områden behöver Försvarsmakten få mandat att göra genomgripande förändringar. Ingen skall tro att det går att möta den förändrade omvärlden utan att ge upp gamla regelverk och metoder”.

Vad som också är nämnvärt är att antalet artiklar med önskemål om ökade resurser minskar från och med 2004 (7) och fram till 2010 (0). Under hela sista året, 2010, valde alltså ingen myndighet att använda sig av DN Debatt för att aktivt kritisera, begära eller ansöka om mer resurser till verksamheten.

MADELEINE HAMMARSTRÖM



Man kan också se att den procentuella andel dessa artiklar utgör följer samma trend som den nominella, en minskning från 2004 och framåt.

Don't drink and drive Just sayin'

Vad är det som gör att statsvetare och politiker går i taket när man pratar om att myndigheter arbetar med att försöka få oss medborgare att göra rätt val, leva rätt och må bra? Borde vi egentligen inte bara tacka för de goda råd och användbara tips vi får?

Opinionsbildning har sedan urminnes tider haft en negativ klang. Okej, det var en överdrift men tanken verkar ändå de senaste decennierna ha vandrat från opinionsbildning som något värnande och omhändertagande till en befallande, stipulerande och styrande propaganda som om det vore ett hot. Enligt mig är det knappast den typen av åsiktsbildning som svenska staten bedriver genom att "låta" myndighetspersoner propagera för en åsikt över en annan.

Jag är rädd att man tar opinionsbildningens effekter för självklara, att man övervärderar dess påverkan på medborgarna. Skatteverket gjorde 2002 ett försök till att förändra ungdomars bild av svartjobb, ett försök vars argumentation indirekt uppfattades som att flera av de tjänster som Sverige är beroende av inte skulle kunna fungera om de inte utförs och finansieras offentligt, med andra ord skattemedel. Att på grund av detta tro att alla ungdomar, och även alla medborgare, därefter direkt blev skatteälskare är minst sagt naivt. Bara för att opinionsbildning bedrivs betyder inte det att den åsikt som propageras, i detta fall högre skatter och fler statligt finansierade arbetsmöjligheter, är det folket direkt tycker och tänker. Avsändarens åsikter blir inte direkt mottagarens. Att ta det för givet är att underskatta befolkningens eget kritiska tänkande och intelligens.

Opinionsbildningen har absolut effekter, men vilken sort, hur stora och vilka som berörs av dem är på inget sätt självklart.

Självklart är däremot att man kan och kanske

även bör tycka att grundlagen ska följas. Men med det inte sagt att det som står i grundlagen idag är vad som borde stå imorgon. Möjligheten att förändra finns och jag är övertygad om att diskussionen förs bland makthavare och i riksdagen, även om opinionsbildning inom myndigheter och förvaltningar kanske inte är hetast på agendan.

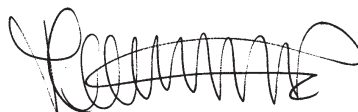
Problemet är trots allt att förvaltningar och myndigheter agerar på ett sätt som står i motsats till vad som står i grundlagen. Något som absolut är värt att kritisera, men själva agerandet som sådant, opinionsbildningsprocessen och tanken om en stat som är till för att hjälpa, informera och upplysa medborgarna om valmöjligheter och förhållningssätt är värd betydligt mer än kritik.

2003 påbörjade Trafikverket sin "Don't drink and drive"-kampanj. Något som ingen undgått och som än idag är ett vad många kallar framgångsrikt koncept. Mycket liten kritik har riktats mot Trafikverket som myndighet när det gäller deras opinionsbildning, även om den haft en enorm genomslagskraft och verkligen nått ut.

Du och jag bildar opinion, varje dag, hela tiden. Genom att vädra åsikter, diskutera och agera på olika sätt får vi människor att omvärdera, tänka om och ifrågasätta. Vad är det som säger att det är ok när det gäller oss och politiker men inte statens tjänstemän och -kvinnor?

Att med goda avsikter och intentioner belysa problem genom att komma med lösningar på dem låter för mig som en god gärning, något staten och dess förvaltningar gärna får upplysa mig om mer och oftare.

Men sen är ju jag en sån som förstår att droger och alkohol inte är ett alternativ när man ska ut på vägarna och köra. De som inte förstår det själva kanske trots allt har rätt att klaga när staten försöker hjälpa till – även om det är de som behöver hjälpen mer än någon annan.



MADELEINE HAMMARSTRÖM

Sammanfattningsvis: Analytiska synpunkter

Statliga myndigheter är mindre förekommande på debattplats i Dagens Nyheter 2010 än 2006. Hur de argumenterar och på vilket sätt kan ge oss en fingervisning av hur deras opinionsbildning ser ut i det offentliga rummet.

Antalet myndigheter som får komma till tals har stadigt gått ner. Under de nio första månaderna 2010 var det enbart tjugo artiklar där myndigheter stod som avsändare. 2005, det år med flest artiklar, var det 77 artiklar. Det är en markant skillnad.

Det går inte att undgå att se ett samband mellan den förre debattredaktören Mats Bergstrands avgång och Bo G. Anderssons tillträde som inträffade ungefär samtidigt som myndigheternas artiklar blev färre. Det kan också bero på att de mycket tongivande Integrationsverket och Jämställdhetsombudsmannen lades ned efter valet 2006. Många av de kända signaturerna och tillika generaldirektörerna avgick dessutom i samma veva: Andreas Carlgren, Sigbrit Franke, Lena Nyberg, Claes Borgström med flera.

Minskningen kan tyckas ha varit förutsägbar, med tanke på nedläggning av flera myndigheter samt ett valprogram där en viktig fråga var att se över informationen som kom från myndigheter. Men interna förändringarna i debattforumet gör att en sådan slutsats skulle vara för enkel.

Men vi ska inte för snabbt kritisera osäkerheten i att studera DN Debatt vid ett redaktörsskifte. DN Debatt är det forum som har störst genomslagskraft i media. Oavsett om det skett ett redaktörsskifte eller ej får de diskussioner som initieras på DN Debatt stor genklang i samhällsdebatten, både i media

och hos beslutsfattarna själva.

Debattsidorna i Dagens Nyheter är fristående från omvärlden ifråga om att sätta dagordningen. Som redaktör gör Bo G. Andersson avväganden och värderar dagligen nyhetsvärdet. Regelbundna händelser som val, riksbankens rekommendationer och budgetpropositionen styr, men också enskilda stora händelser som tsunamikatastrofen, mordet på Anna Lindh, EMU-omröstningen, regionsammanslagningar, försäkrings- och skolreformer har i mångt och mycket styrt debattutbudet.

FÖRFATTNINGS-, FÖRVALTNINGS- och rättsfrågorna är de frågor som är mest förekommande när myndigheter skriver debattinlägg. Och också de som är mest intressanta. Inom dessa frågor hamnar de regler och lagar som styr myndigheterna, den organisation de består av samt tillämpningen av de regler som medborgarna ska förhålla sig till. Det är i mångt och mycket ett försök till att påverka de som fattar besluten.

I resonemanget om vad en myndighet bör syssla med finns det många som ska ha en opinionsbildande verksamhet enligt uppdrag från regering, ta Barnombudsmannen, Diskrimineringsombudsmannen och Konkurrensverket som exempel. Men då är frågan om kritik mot förvaltningen verkligen innefattas i deras uppdrag, eller om det till och med är en demokratisk förutsättning.

Genom myndigheters övergång från traditionell regelstyrning till en mer målinriktad styrning, skulle myndigheternas möjlighet att påverka vilka frågor som är viktiga att satsa på öka, och makten förskjutas från de folkvalda till myndigheten. I så fall skulle det inte längre vara en demokratisk möjlighet, utan snarare ett hinder för demokratin.

2010 var det dock inte längre de frågorna som dominerade. Trettio procent av artiklarna handlade i stället om vård- och sociala frågor.

DET ÄR SVÅRT att se någon förskjutning över tid av hur myndigheter argumenterar, men det betyder bara att argumenten inte, helt enligt avsikt, är uteslutande. Flera tendenser kan utläsas och vår uppfattning är att – den över tid minskande andelen – myndigheter är tydligare i sin argumentation och rakare i sakfrågorna (ökning av **omvända och mobilisera**) men mjukare i sina försvarstal (minskning av **passivisera** och ökning av **lugna**).

Bara sedan 2008 har antalet svenska myndigheter minskat med nästan 15 procent enligt SCB. Nuvarande regerings förhållnings-sätt till myndigheter har sannolikt påverkat tendenserna.

Över tid är förändringen minimal för artiklar som **uppväcker/informerar** (sammanlagt 99 procent) och efter en tioprocentig minskning över de två inledande åren ligger även **passivisera** konstant i botten på skalan.

Eftersom nyhetsvärdet styr en eventuell publicering så är det självklart att majoriteten informerar, medan en minoritet passiviserar. Det senare är snarare en aggressivare variant av **lugna**, som tvärt emot **passivisera** går (haltande) uppåt. Båda begreppen ingår i samma samlingsgrupp för argumentation – *integrative propaganda* – och det senare kan vara mer effektivt att använda i debatt än det förra. Passivisering kan också verka anklagande vilket inte skulle passa vid alla tillfällen.

I en annan av samlingsgrupperna, *agitative propaganda*, ingår bland annat **omvända** och **mobilisera** och även om det inte finns något tydligt mönster i hur myndigheter använder begreppen finns där likheter. De två följs åt

vid inte mindre än fyra nedslag men vid övriga mätpunkter står de inte i direkt förhållande till varandra, även om tendensen är att omvända stiger och mobilisera sjunker.

Andelen artiklar där myndigheter **integrerar** haltar upp och ned med topp (40 procent) och dal (14 procent) 2004 samt 2008. Precis mellan två val alltså. Det är dock en slump då fördelningen pekar åt alla möjliga håll innan och efter val. Noterbart är att de sex myndigheterna Försvarsmakten, Polismyndigheten, Socialstyrelsen, Riksförsäkringsverket, Barnombudsmannen och Integrationsverket tillsammans står för 30 procent av det totala antalet artiklar som integrerar. Det är dessutom bara de fyra senare som har/har haft som uppdrag att **informera**, som ju ändå integrera är en förlängning av.

Socialstyrelsen och Barnombudsmannen har också varit flitiga när det gäller att omvända andras åsikter. Tillsammans har de producerat 15 procent av artiklarna som **omvänder**. Och att försöka omvända någons tankar och åsikter är en stark form av opinionsbildning, så stark att det snarare handlar om lobbyism. Huruvida det är okej eller inte beror på myndighet, uppdrag och fråga. Det är trots allt skillnad om Barnombudsmannen skulle lobba för barns bästa än om exempelvis Statens energimyndighet skulle propagera för en utbyggd kärnkraft framför exempelvis vattenförsörjd elproduktion, då de tydligt tar ställning för en viss typ av el-produktion.

ARGUMENTATIONEN OCH HUR myndigheter bedriver den kan variera sig, och den kan också förändras över tid.

De 13 variabler vi har valt att använda oss av i kodningen, för att få fram hur argumentationen sett ut, kan som tidigare sagts åter-

komma flera gånger i samma artikel. Det vill säga man kan ha argumenterat för och på flera olika sätt i en och samma text.

Tittar man på hur de informerar om befintliga lagar och specifika samhällsproblem över tid kan man se att det främst är samhällsproblem som fokus har legat på.

Dessa mer informativa variabler är inte proportionerliga till varandra över tid och sammanfaller endast under sista året, 2010. Dock kan man se att de toppar under 2005 och 2006 och man kan även se gällande informerandet om specifika samhällsproblem, att det mycket väl kan vara en effekt av det kommande valet och en önskan att belysa problemen för att lyfta upp dem på agendan. I mångt och mycket ligger denna typ av argumentation mycket högt och kan vara en anledning till varför myndigheternas aktivitet varit så pass hög som den faktiskt har varit.

Någon anmärkningsvärd förändring mellan de båda mandatperioderna kunde vi dock inte hitta. Detta kan vara ett tecken på att själva informerandet om problem och lagar inte är beroende av något annat än just tid och rådande samhällsklimat.

Fem av de variabler vi använde oss av kollade på huruvida kritiken som fördes fram var gentemot den egna myndigheten, annan myndighet, regeringen, riksdagen och/eller om det var svar på kritik.

Kritik mot egen och annan myndighet följer varandra i stor mån, både nominellt och procentuellt. Vad är det då som gör att kritiken mot den egna myndigheten är så pass stor

som den faktiskt är? Kollar man de artiklar som kritiserar egna myndigheten kan man se att nästan var fjärde är svar på kritik. Det vill säga att verksamheten eller myndighetspersonens arbete tidigare har blivit kritiserat av antingen en annan myndighet, politiker, professor eller annan avsändare på DN Debatt.

Den främsta kritik som förts av myndigheter på debattplats är gentemot någon annan myndighet. Denna typ av kritik minskade dock markant efter valet 2006 det skulle kunna, precis som statsvetaren Bo Rothstein poängterar, vara en effekt av flera saker:

För det första att regeringen som tillsattes 2006 valde att ha ett mer strikt tankesätt när det gällde generaldirektörer och myndigheters opinionsbildning, och att de då tog ett steg tillbaka och valde att inte uttala sig lika starkt och kritiskt som tidigare.

Det kan även bero på att regeringen statuerade exempel genom att lyfta bort generaldirektörer som ansågs obekväma på något vis, som Arbetsmarknadsverkets Bo Bylund eller Diskrimineringsombudsmannens Katri Linna.

Man ska dock vara försiktig med att dra för stora växlar på förändringarna. Redan 2005 var den procentuella andelen av antalet artiklar som kritiserade annan myndighet nere under tio procent, för att sedan stiga till toppnivå, över 25 procent, år 2006 då Socialdemokraterna fortfarande makten.

2008 verkar ha varit ett bottenår på samma sätt som 2009 var ett år då argumentationen steg till höjden gällande kritik i artiklarna på DN Debatt.

Under mandatperioden 2002–2006 var kritiken mot regeringen relativt låg, runt tio procent, medan det under 2006–2010 var en topp på över 30 procent. Som tidigare förklarats är den största gemensamma faktorn för denna kritik att det rör ärenden som ligger nära i tiden.

Bo Rothstein menar att kritiken som kommer till medborgarnas medvetande i mångt och mycket är ett sundhetstecken på en demokratisk verksamhet som fungerar, även om han främst talar om kritiken från myndighetshåll mot regeringen.

Kritiken mot riksdagen är betydligt lägre än all annan kritik som förts fram och detta kan mycket väl vara på grund av att myndigheter först och främst vänder sig till regeringen, den främsta uppdragsgivaren. Även mot näringsliv har mycket liten kritik riktats, kanske för att man i första hand väljer andra plattformar och medel för att föra fram den typen av kritik och åsikter.

Hur myndigheter väljer att belysa sina egna behov, krav på ökade resurser och sin rätt till existens var inte vanligt i artiklarna. Dock kan man se att när det handlade om omstruktureringar i organisationer, regionsindelningar och eventuella sammanslagningar av myndigheter steg siffran. Vilket i sig inte är speciellt oväntat, frågan man kan ställa sig är ju ändå om DN Debatt är rätt medel att använda sig av.

2004 var ett år som stack ut, då var sjunde artikel på något sätt försökte få mer resurser och samma år var det lika många som argumenterade för sitt egna existensberättigande.

Året efter alliansen kom till makten, alltså 2007, försökte varannan artikelförfattare att påverka lagstiftarna. Det är något som verkligen sticker ut om man jämför över tid. Här kan man absolut ta in faktorn att det var en ny politik och till viss del annan samhällssyn som kom in i och över Sverige. Det var även året då en hel del myndigheter lades ned och några andra inrättades, något som absolut kan ha påverkat försöken till organisatoriska- och lagförändringar.

EMMA EDSTRÖM
MADELEINE HAMMARSTRÖM
CARL JOHAN HJERPE

Arbetsrapport

Titel: Mäktiga myndigheter och deras fall – på DN Debatt 2002-2010

Av: Emma Edström - Madeleine Hammarström - Carl Johan Hjerpe.

Kontakt: gusedstrem@student.gu.se, gusvhamvma@student.gu.se, guscarljhj@student.gu.se

Göteborgs universitet
Institutionen för journalistik, medier och kommunikation
Journalistprogrammet VT-11

Handledare: Jonas Ohlsson

Abstract

Title: Måktiga myndigheter och deras fall – på DN Debatt 2002-2010
English title: The fall of powerful authorities on DN Debatt 2002-2010
Authors: Emma Edström, Madeleine Hammarström and Carl Johan Hjerpe
3rd term
The Department of Journalism, Media and Communication
University of Gothenburg

Purpose:

The purpose of this project is to examine the government authorities and their frequency in the public debate.

In 2006 authorities was criticised by politicians and political scientists for being to active and have to much influence on the public opinion. Since the political right-wing won the elections in 2006, several authorities has been closed down and their spreading of opinion should be investigated. There are reasons to believe that the authorities has been less active in the public room since 2006.

Theories about authorities publicity, written by the political scientists Olof Petersson and Bo Rothstein, is the theoretical base in the analytical part.

By looking at the Swedish newspaper Dagens Nyheter's debate pages and the frequency of authorities there, we can get a survey of how the authorities create opinion. Which questions matters? In which way is the information or their notion in spread, or in which way they aspirate to affect the public opinion?

Have the authorities articles on in the debate decreased since 2006?
How has the alteration affected which questions are being exposed?
How is the occurrence of publicity methods?
How is the argumentation for the exposed questions?

The material to investigate is the entire collection of debate articles in Dagens Nyheter between 15th of September 2002 and 18th of September 2010. It is a total of 4030 articles, the authorities occurred in 471 articles. By making a quantitative analysis of the material we got closer to the purpose.

The authorities are decreasing in the debate. The constitutional and legal questions are the most frequent during the period.

Arbetsmetod och urval

Redan från början insåg vi att det måste finnas ett spänningsfält mellan myndigheter och deras opinionsbildning. Hur pass mycket ska de få komma till tals, och vilken roll ska de egentligen ha? Och när myndigheter riktar kritik eller förslag till lagstiftare, är inte det att rikta kritik mot högste chefen?

Genom idékläckningen som vi hade i storklass fick vi tips om Göteborgsbaserade professorn Bo Rothstein som intresserat sig för de här frågorna. Och efter handledning beslutade vi oss för att titta på debattsidorna i Dagens Nyheter. Till en början hade vi även med Svenska Dagbladet, Aftonbladet och Expressen. Men en avvägning av tid och vad de olika tidningarnas debattsidor kan ge så var DN det som skulle ge mest. Det är den tidning som anses i många tidigare forskningsrapporter ha den största genomslagskraften i uppföljande debatten.

Efter en litteratursökning finner vi en uppsats från 2009: Ideologiproducerande myndigheter? de har i stort sett samma utgångspunkt som vi nu har formulerat: Har myndigheternas opinionsbildning ökat? Så i stället måste vi nu renodla vår underökning. Vi upptäcker att det 2006 var en debatt om just myndigheters opinionsbildande verksamhet med folkpartisten Tobias Krantz och statsvetaren Svend Dahl i spetsen. I alliansens valprogram fanns även det med som en fråga att se över. Nu börjar vi fundera: Kan det vara så att myndigheterna har minskat på debattplats? För att ta reda på detta måste vi göra en kvantitativ innehållsanalys.

Varför en kvantitativ innehållsanalys?

Med en kvantitativ innehållsanalys kan vi studera frågor om förekomsten av innehållsliga kategorier i ett material. Vi kan till exempel se vilka myndigheter det är som får komma till tals på debattsidorna. Vi kan kartlägga vilken hållning de har. Till exempel om de har en normativ hållning i olika frågor, eller om de försvarar de beslut som de verkställer. I så fall kan vi även gå in och studera hur de gör detta och om de själva håller sig ansvariga. Alltså om det har skett en ansvarsförskjutning från de beslutande folkvalda politikerna till de verkställande myndigheterna.

Varför vårt urval?

Vårt material är debattsidorna på DN debatt där myndigheter får komma till tals. Vi avgränsar oss till en början till perioden 2006-2010, för att kunna utröna om det har skett en förändring i myndigheters förhållningssätt strax innan debatten om myndigheternas opinionsbildning blommade upp fram till nästkommande val 2010. Men utökar sedan urvalet till 2002-2010 för att få en referensperiod. Vi tittar på samtliga artiklar under hela perioden. Detta för att vi ska kunna få en så bra generaliserbarhet som möjligt. Så när det kommer till hur det faktiskt har sett ut på DN debatt har vi en så gott som hundra procentig täckning 2002-2010. Vi vill även kunna ge en bild av hur klimatet har varit för de opinionsbildande myndigheterna även utanför forumet DN. Vi kan få en fingervisning om hur det ser ut. DN debatt är det forum som avgör dagordningen för den efterkommande debatten. Detta bekräftas både statliga utredning, flera uppsatser och även av Lena Nyberg, förde detta Barnombudman.

Det var viktigt för oss att så tidigt som möjligt ha en teoretisk bas att stå på, så att vi kunde formulera det vi ville titta på. Basen i vår teori är Bo Rothsteins teoretiska diskussion om vad en myndighet bör göra, samt Olof Peterssons definitioner av vad opinionsbildning kan vara. Vi har även i största möjliga mån försökt samla tidigare forskning som närmar sig vår forskningsfråga.

För att kunna göra en kvantitativ undersökning krävdes ett kodschema med variabler som samtliga i gruppen förstår och tolkar likvärdigt. Så här gjorde vi vårt kodschema:

Kodschema - så här tänkte vi

Artikelnr, tidning och datum är för ordningens skull.

V4 - Replik. Vi lade till V4 efter handledningsmöte. För att kunna urskilja om det är någon skillnad på syftet med artikeln om det är en replik.

V5 - Avsändare. Förutom myndighet så kan det vara bra att se vilka det är som får plats på

debattsidorna. Om det är så att myndigheterna får mer/mindre utrymme vilka/om det är någon förändring påverkas då. Vi lade även till värdet: myndighet tillsammans med andra organisationer, för att vi under provkodningen upptäckte att det var vanligt. Om artikeln hamnade under värde 1 eller 2 var det endast då som vi fortsatte med resten av variablerna.

Forskare är flitiga användare av DN debatt för att få ut sitt forskningsresultat. För att få en jämförbar data över hur universiteten är avsändare av opinionsbildning, har endast de artiklar där universiteten uttalar sig som myndighet och organisation kartlagts. Det vill säga enskilda forskare är borträknade i resultatet.

V6 - Myndighetens namn

V7 - Myndighetens 2 (Om fler myndigheter förekommer)

V8 - Befattning. För att se om det går att visa vem det är som vanligtvis skriver under artiklarna. Vår tes är att det oftast är huvudchefen, generaldirektören osv.

V9 - Artikelns rubrik. För att kunna identifiera artikeln om vi behöver hitta den i ett senare skede.

V10 - Typ av fråga. Den här variabeln användes även i maktutredningen; Demokrati och makt i Sverige/DN-Debatt-uppsatsen. Den är till för att se vilka frågor som är vanligast att myndigheter tycker till om.

V11-V16 Effekt/syfte-variabler. Hämtat från Olof Peterssons "Opinionsbildning". Uppväcka/omvända/mobilisera samt lugna/integrera/passivisera. Detta är propagandagrepp som kan användas även i en demokrati för att påverka en allmänhet eller opinion.

V17-V30 Vad och hur innehåller artiklarna. Detta är för att se vilken typ av argumentation som myndigheter använder för att få fram sin fråga. De är lånade från uppsatsen: Ideologiproducerande myndigheter? som 2009 skrevs på Medie- och kommunikationsvetenskapsprogrammet vid Göteborgs Universitet.

Dessa variabler lade vi till eftersom vi tyckte att det saknades ur de ursprungliga variablerna:

V19 - Kritik mot egna myndigheten

V22 - Kritik mot näringsliv. Vissa företag är statligt ägda, så kallade affärsverk. Dessa är inte inräknade som myndighet då de liksom annan näringsverksamhet även är vinstdrivande. I analysen är de därför kategoriserade som näringsverksamhet.

V29 - Påverka lagstiftarna

V30 - Övrigt

Sammantaget så var det bara ett fåtal artiklar som kodades som övrigt. Det inte bara tyder på, utan visar att vår undersökning var heltäckande och att vi mätte just vad vi var ute efter att mäta. Validiteten är med andra ord mycket hög.

Det inledande provkodandet visade på ett par otydligheter i våra resonemang kring argumentationen, men snart var samma artiklar identiskt kodade. För att eliminera tveksamheter lade vi till en instruktion till vissa variabler där visade sig vara svårt att tyda ett klockrent svar. De vi lade till var *informera* till variabeln uppväcka, eftersom uppväcka tolkades olika. Vi lade också till få någon att ändra åsikt, till variabeln omvända av samma anledning. Vi förtydligade även mobilisera till mobilisera en allmänhet. Det för att olika parter kan mobiliseras, och det var artiklar riktade till en allmänhet vi var ute efter att specificera.

Under skarp kodning har vi vid minsta tvekan tagit upp aktuell artikel till diskussion och gemensamt analyserat vad det nu var som var tveksamt. Detta för att alla artiklar ska bli kodade enligt samma utgångspunkt.

All text är korrekturläst flera gånger och tabeller och liknelser är dubbelkollade så att de stämmer.

Under körningarna har vi upptäckt ett par småfel – någon siffra som saknas i databasen, några myndigheter som står med på fler ställen och liknande – men eftersom alla artiklar är spårbara har vi kunnat gå tillbaka och rätta till allt. Reliabiliteten får därmed anses god.

Efter allt material var insamlat, 2005-2010 fanns i mediearkivet och resten fanns på Kurs- och tidningsbiblioteket, förde vi in statistiken i programmet SPSS. Det för att få en översikt över siffrorna och kunna göra jämförelser.

Samtidigt bokade vi in intervjuer med personer som skulle kunna fördjupa våra resultat samt ge oss en förståelse till varför det kan se ut som det gör. Vi kontaktade Bo G. Andersson, nuvarande debattredaktören på DN debatt, för en fördjupning i urvalsprocessen. Bo Rothstein, professor i statsvetenskap och den teoretiker som vi utgick från för att kommentera resultaten. Lena Nyberg före detta Barnombudsmannen och Katri Linna, före detta Diskrimineringsombudsmannen, för kommentarer i specifika fall.

Texternas längd

3. Bakgrund – *Det mäktiga maktmediet* 1809
4. Bakgrund – *En valfråga tar form* 3245
5. Teori – *Vad ska en myndighet göra?* 7262
7. Teori – *Vad är egentligen opinionsbildning?* 4813
9. Syfte och frågeställningar 1431
10. Tidigare forskning – *Vad vet vi sedan tidigare?* 3385
11. Tidigare forskning – *Vilken är egentligen debattsidornas roll?* 2922
12. Bakgrund – *Debatt leder till utredning* 3236
13. Intervju – *Bo G. Andersson* 3413
14. Intervju – *Två kockar – samma soppa* 2645
15. Metod – *Så här gjorde vi* 3842
17. Resultat – *Vi hade rätt, minskningen var ett faktum!* 1513
18. Kommentar – *Mats Bergstrand: Fortsatt starkt intresse för DN Debatt* 1806
18. Kommentar – *Från vaggan till graven* 1526
19. Kommentar – *Flitigast på DN Debatt* 2448
20. Krönika – *Konsten att vara tjenis med redaktören* 3398
21. Resultat – *Författningsfrågorna dominerar* 6500 (t.o.m s 23, Sätter valet agendan)
22. Resultat – *Men de sociala frågorna börjar få mer plats*
22. Resultat – *Var tog de internationella frågorna vägen?*
23. Resultat – *Sätter valet agendan?*
23. Resultat – *Så propagerar myndigheter* 7191
27. Resultat – *När myndigheterna kritiserar regeringen* 8041
30. Resultat – *Visar myndigheterna vad som är normalt?* 8786 (t.o.m. Efter valet försöker myndigheter...)
35. Resultat – *Kolla vilka missförhållanden vi hittade*
37. Resultat – *Ge oss mer pengar!*
32. Resultat – *2007 – dödens år för myndigheterna*
33. Resultat – *Efter valet försöker myndigheterna påverka lagstiftarna*
31. Krönika – *Vems är orden?* 3353
34. Kommentar – *Känslig beslutspublicering* 2629
38. Krönika – *Don't drink and drive, just sayin'* 3609
39. Sammanfattningsvis: *Analytiska synpunkter* 11792

Tillstånd att använda bilder

Pressbilden på Katri Linna har hon själv mejlat till oss med sitt godkännande att använda den.

Pressbilden på Lena Nyberg har vi skriftligt löfte att få använda.

Referenser/ källor

Tryckta och refererade källor

Allern, Sigurd (1997) – Når kildene byr opp til dans
Allians för Sveriges granskningsgrupp (2006) – Att bryta socialdemokraternas makthegemoni
Andersson, Bo G. (2010) – DN:s öppenhetsrapport 2010
Dagens Nyheter, samtliga datum mellan 15 september 2002 – 19 september 2010
Dahl, Svend (2010) – Deklarationsinformation och resereklam
Diskrimineringsombudsmannen, (2009), anmälan 2009/103
Erixon, Fredrik Franke, Ulrik (Timbro, 2006) – Den skattefinansierade idémarknaden
Folkpartiet (2005) – Vägen bort från enparti(s)taten
Haag, Pontus (2009) – Propagandaministerierna? En studie av tre myndigheter och deras opinionsbildande verksamhet
Hermansson, Simon Rosendahl, Anna (2009) – Ideologiproducerande myndigheter? En studie av svenska myndigheters opinionsbildande verksamhet på DN Debatt
Justitieombudsmannen, beslut (2010-11-18) diarienummer 6138-2010
Ledarredaktionen Göteborgsposten (2004) – Byråkratierna ideologiserar (ledare i GP 9 augusti)
Lindström, Marie (1996) – DN debatt 1995
McNair, Brian (1999) – Journalism and democracy
Petersson, Olof (2010) – Opinionsbildning
Rankka, Maria (Timbro, 2006) – Myndigheterna – från fristående ämbetsverk till rörelsedrivna idéfabriker Regeringsformen
Rothstein, Bo (2002) – Vad bör staten göra?
Rothstein, Bo (2005) – De ideologiska statsapparaternas förlovade land
SOU 1990:44 – Demokrati och makt i Sverige (maktutredningen)
SOU 2007:107 – Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter
SOU 1999:121 – Avkorporativisering och lobbyism
SOU 2000:1 – Demokratiutredningens slutbetänkande “En uthållig demokrati”

Tryckta och ociterade källor

Asp, Kent (1986) – Mäktiga massmedier
Dagens Nyheter, (2010) – Förbud mot niqab strider mot diskrimineringslagen (debattinlägg 1 december)
Esaiasson, Peter m.fl. (2007) – Metodpraktikan
Folkpartiet Liberalerna (2007) – Frihet att växa (partiprogram)
Kjellgren, Hanna (2002) – Myndigheterna som informatör eller propagandist
Krantz, Tobias, von Sydow, Henrik (2006) – Myndigheter tar över debatten (debattinlägg på Brännpunkt, Svd, 22 juli)
Lagen.nu (2011, mars-april), diverse verksamhetsuppdrag etc
Nationalencyklopedin.se (2011, mars-april) – definitioner av ord
Regeringen (2011, mars) – Så styrs statliga myndigheter (regeringen.se/sb/d/2462)
Statistiska centralbyråns myndighetsregister (2011, mars-april)
Strömbäck, Jesper (2000) – Makt och Medier
Wahl-Jorgensen, Karin Hanitzsch, Thomas (2008) – Handbook of journalism and studies

Muntliga refererade källor

Andersson, Bo G. (Debattredaktör Dagens Nyheter) – 08-738 1223, debatt@dn.se
Bergstrand, Mats (fd debattredaktör Dagens Nyheter) – 0706 201256, mats.bergstrand@jklgroup.com
Gåsste, Maria (presschef Socialstyrelsen) – 0752 474041, maria.gasste@socialstyrelsen.se
Krantz, Tobias (fd folkpartist) – 0702 261604, tobbe.krantz@gmail.com
Linna, Katri (fd Diskrimineringsombudsman) – 0722 052961, katri.linna@employment.ministry.se
Nyberg, Lena (fd Barnombudsman) – 0705 200302, lena.nyberg@skargardsstiftelsen.se
Rothstein, Bo (statsvetare) – 031 786 1224, bo.rothstein@pol.gu.se

Muntliga ociterade källor

Jacobson, Magnus (pressansvarig DO) – 08-120 20 711, magnus.jacobson@do.se

Övriga källor

Mediearkivet.se
Kurs- och tidningsbiblioteket

Arbetsfördelning:

Vi har haft många gruppmöten där vi delat upp arbetsuppgifterna på lika villkor. Ingen har tvingats till något men så har vi heller inte haft problem med arbetsuppgifter som "blivit över". Ansvarsfördelningen har varit jämn och Emma har haft en övergripande blick på läget. Litteraturen läste vi delvis på egen hand men annars har vi arbetat i varandras närhet under samtliga veckor (med undantag för ett par dagars kodning, då en del av Emmas och CJ:s år behövde kodas via mikrofilm medan Maddes fanns i Mediearkivet).

Telefonintervjuer har vi gjort en och en men Bo Rothstein och Bo G. Andersson träffade vi tillsammans. Vi har läst varandras texter och diskuterat dem i grupp, till exempel hur man kan utveckla resonemang eller vad som är oväsentligt.

När kodningen var färdig gjorde alla körningar med samtliga variabler innan vi delade upp dem. Emma riktade in sig på främst V5-V10 och V27-30, Madeleine V10 och V25-V26 och Carl Johan V11-V24. För att se samband etc använde vi oss givetvis av samtliga variabler. Analysen delade vi upp så att Emma funderade kring frågeställning 1 och 2, Carl Johan kring 3 och Madeleine 4.

Allt eftersom tiden gått och arbete utförts har vi fyllt i en arbetsdagbok sporadiskt. Emma sammanfattade sedan abstract och arbetsmetod/urval.

Litteraturfördelning:

Emma

Läst Ideologiproducerande myndigheter? (Hermansson/Rosendahl), Propagandaministerierna? (Haag), Vad staten bör göra? (Rothstein), DN Debatt 1995 (Lindström), Metodpraktikan (Esaiasson m.fl.), Handbook of journalism studies (Wahl-Jorgensen/Hanitzsch) samt övriga rapporter, utredningar etc i litteraturlistan.

Madeleine

Läst Ideologiproducerande myndigheter? (Hermansson/Rosendahl), Propagandaministerierna? (Haag), Deklarationsinformation och resereklam (Dahl), Demokrati och makt i Sverige (SOU), Opinionsbildning (Petersson), Makt och medier (Strömbäck), "Vägen bort från enparti(s)taten" (Folkpartiets reformprogram) samt övriga rapporter, utredningar etc i litteraturlistan.

Carl Johan

Läst Ideologiproducerande myndigheter? (Hermansson/Rosendahl), Propagandaministerierna? (Haag), Når kildene byr opp til dans (Allern), Mäktiga massmedier (Asp), Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter (SOU), Metodpraktikan (Esaiasson m.fl.) samt övriga rapporter, utredningar etc i litteraturlistan.

Bilagor

Bilaga 1 - Dagboksanteckningar

Vecka 11

Det saknas tidigare forskning och vi visste därför tidigt att vi kunde använda de publicerade uppsatserna som del av bakgrunden till vår studie. Och även om vi inte hade frågeställningen helt klar för oss började vi leta tänkbar teori att läsa in.

Det blev mycket enklare när vi identifierat luckorna i de tidigare uppsatserna. Då kunde vi också precisera vårt syfte och motivera ytterligare en kvantitativ studie av DN Debatt samt ytterligare tidningar.

Vecka 12

Teoriläsning. Och litteraturlistan växte dagligen. Vi reviderade vårt första PM och motiverade val av metoder och urval av material. Vi beslutade oss också för att släppa Svd samt Expressen och bara rikta in oss på DN och Aftonbladet.

Parallellt med läsandet skrev vi våra teoritexter som baserades på den litteratur vi delat upp mellan oss. Det var dock inte helt lätt att få teorin intressant och adekvat.

Vecka 13

Ett första utkast av kodschemat utformades efter att vi utvecklat syfte och frågeställningar. Vi provkodade sedan ett par veckors material (alla kodade samtligt material). Därefter gick vi sakta igenom våra resultat och redde ut de få misstolkningar vi gjort. Varje oklarhet under den skarpa kodningen diskuterade vi gemensamt i grupp.

Vi arbetade vidare på våra teoritexter som vi också fick omformulera en aning efter att ha preciserat syfte och frågeställningar. I slutet av veckan tog kodningen rejäl fart och under tidig fredagskväll var drygt en femtedel av materialet (1,5 år av 8) insamlat.

Vecka 14

Inledningen av veckan ägnade vi uteslutande åt kodning och efter onsdagen var år 2006 till 2020 färdigkodade. Vi bestämde oss efter överväganden att vi hinner koda fyra år till, något som inte bara skulle stärka validiteten utan också ge oss en referensperiod (2002-2006, röd regering, 2006-2010, blå regering). Således ägnades också resten av veckan åt kodning.

Vi började också spåna artikeldelar och kontakta personer för intervjuer och bakgrund.

Vecka 15

Kodning... Under onsdagen träffade vi Bo G. Andersson för en intervju om hur DN Debatt är uppbyggt och fungerar.

Under fredagen blev insamlingen av allt kodat material klar. Då mellan tre och fyra år kodats på fysisk papper hade vi också en hel del att föra in i SPSS.

Vi diskuterade återigen vilka vi borde intervjua.

Vecka 16

Mycket tid ägnades åt att göra körningar av all data. Vi arbetade också med slutsynopsisen och sammanfattade de viktigaste resultaten våra körningar gett oss. Själva körningarna var smärtfria men eftersom en av våra viktigaste variabler består av myndighetsnamn, som alltså inte grupperas i siffror, var en del körningar svåravlästa. Att vi dessutom delade upp avsändarna så att det blev lika många variabler som avsändare per myndighet ställde oss också på pottkanten ett par gånger (alltså så att Länsstyrelsen i Gävleborg är V6, LS i Jämtland V6-2, LS i Norrbotten V6-3 och så vidare).

Vi sammanfattade också vilka texter vi har och vilka vi saknar. Under veckan genomförs intervjuer med bland andra Bo Rothstein, Tobias Krantz, Katri Linna och Lena Nyberg.

Vecka 17

Flera texter är helt klara och många är minst halvklara. Ett fåtal är inte påbörjade än, bland annat den sammanfattade analysen och några kommentarer. Inledningen av veckan ägnas således åt att färdigställa det som färdigställas kan. De sista intervjuerna med Mats Bergstrand, Maria Gåsste och en kompletterande med Bo G. Andersson görs och likaså analysen.