



GÖTEBORGS UNIVERSITET

Institutionen för journalistik och masskommunikation (JMG)
Medie- och kommunikationsvetenskap

Propagandaministerierna?

En studie av tre myndigheter och deras opinionsbildande verksamhet



Försäkringskassan



FISKERIVERKET



Energimyndigheten

Pontus Haag 830219-4934

Handledare: Magnus Fredriksson

Vårterminen 2009

Abstract:

Titel:	Propagandaministerierna? En studie av tre myndigheter och deras opinionsbildande verksamhet
Författare:	Pontus Haag
Uppdragsgivare:	MOVE – Svenska myndigheters opinionsbildande verksamhet
Kurs:	Examensarbete i Medie- och kommunikationsvetenskap vid institutionen för journalistik och masskommunikation, Göteborgs universitet.
Termin:	Vårterminen 2009
Handledare:	Magnus Fredriksson
Sidantal:	63 exklusive bilagor
Syfte:	Syftet med denna uppsats är att undersöka huruvida opinionsbildning av mer ideologisk karaktär förekommer samt om det finns ett aktivt arbete med att påverka människors uppfattning om de tre myndigheterna.
Metod:	Kvalitativ metod
Material:	Genomförda samtalsintervjuer med sex representanter med ansvar för information och kommunikation på Energimyndigheten, Fiskeriverket och Försäkringskassan.
Huvudresultat:	Studiens huvudsakliga resultat visar att de tre undersökta myndigheterna inte kan karakteriseras som den typ av ideologiska myndigheters som Bo Rothstein hävdar att många svenska myndigheter har förvandlats till. Energimyndigheten är den myndighet som faller närmast beskrivningen av en ideologi-producerande statsapparat. Myndigheten saknar också helt legala styrmedel och använder sig nästan uteslutande av opinionsbildning för att uppnå sina mål. Fiskeriverket och Försäkringskassan har inget tydligt arbete med opinionsbildning i mer ideologiska frågor. Energimyndigheten och Försäkringskassan har en medveten profilering och varumärkesstrategi. Det arbetet är nära förknippat med att stärka legitimiteten och därmed säkra sin framtida existens. Fiskeriverket arbetar inte alls med t ex profil och varumärke.

Executive summary

Denna studie är gjord på uppdrag av forskningsprojektet MOVE (Svenska myndigheters opinionsbildande verksamhet). Forskningsprojektet MOVE har som syfte att kartlägga huruvida svenska myndigheters opinionsbildande verksamhet ökat över tid och blivit mer politiserad. Sådana anklagelser har under senare år blivit allt vanligare och det hävdas att det vuxit fram ideologiska myndigheter med avsikt att driva opinion i egna sakfrågor, propagera för politiskt kontroversiella idéer och påverka människors åsikter om den egna myndigheten. Syftet med denna studie är att undersöka huruvida opinionsbildning av mer ideologisk karaktär förekommer samt om det finns ett aktivt arbete med att påverka människors uppfattning om de tre myndigheterna. De undersökta myndigheterna är av mycket skilda karaktär och har olika uppgifter och grad av medborgarkontakt. För att få bästa möjliga helhetsbild har studien valt olika typer av myndigheter.

Metoden för undersökningen har varit kvalitativ metod och materialet som ligger till grund för denna studie har samlats in genom samtalsintervjuer med representanter för myndigheterna. Den teoretiska bakgrunden för denna studie tar avstamp i teorier om en förändrad och marknadsanpassad offentlig förvaltning, myndigheters behov av legitimitet, profilering och varumärke samt Bo Rothsteins tes om ideologiska myndigheter.

Studiens huvudsakliga resultat visar att de tre undersökta myndigheterna inte kan karakteriseras som den typ av ideologiska myndigheter som Bo Rothstein hävdar att många svenska myndigheter har förvandlats till. Energimyndigheten är den myndighet som faller närmast beskrivningen av en ideologiproducerande statsapparat som mer liknar en utredningscentral och intresseorganisation, myndigheten saknar också helt legala styrmedel och använder sig nästan uteslutande av opinionsbildning för att uppnå sina mål. Fiskeriverket och Försäkringskassan har inget tydligt arbete med opinionsbildning i mer ideologiska frågor. Däremot arbetar både Energimyndigheten och Försäkringskassan med en medveten profilering och varumärkesstrategi för att förändra omgivningens uppfattning om dem. Det arbetet är nära förknippat med att stärka legitimiteten och därmed säkra sin framtida existens, eftersom de är medvetna om att deras myndighet kan läggas ner eller ersättas med ett annat alternativ. Fiskeriverket arbetar inte alls med t ex profil och varumärke.

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	7
1.2 Uppdraget.....	8
1.3 Syfte.....	9
1.4 Frågeställningar	9
2. Bakgrund	10
2.1 Energimyndigheten	10
2.2 Fiskeriverket	10
2.3 Försäkringskassan.....	11
2.4 Myndigheters uppgifter	11
2.5 Statlig opinionsbildning.....	12
3. Teoretiska utgångspunkter	15
3.1 Opinionsbildning	15
3.2 En förändrad förvaltning och styrning	17
3.2.1 Myndigheters marknadsanpassning	19
3.3 En expanderad och professionaliserad kommunikation.....	20
3.4 Profil, identitet, image och varumärke	21
3.5 Myndigheter och legitimitet	24
3.6 De ideologiska myndigheterna.....	26
4. Metod	28
4.1 Kvalitativ metod	28
4.1.1 Samtalsintervjuer	29
4.2 Material	30
4.3 Validitet och reliabilitet.....	32
5. Resultatredovisning och analys.....	34
5.1 Energimyndigheten – med opinionsbildning som enda verktyg	34
5.2 Vad handlar opinionsbildningen om och vad gör man?	36
5.3 Energimyndigheten – profilering och kändskap	40

5.3.1 Vad görs i praktiken?	42
5.3.2 Profilering som en del i legitimeringen	44
6. Fiskeriverket – den ivriga men magra opinionsbildaren	46
6.1 Profil?	48
7. Försäkringskassan – den obenägna opinionsbildaren	49
7.1 Det ambitiösa varumärket	53
7.1.1 Varför varumärke?	57
7.2 Slutsatser	58
8. Slutord	59
9. Litteraturförteckning	61
9.1 Muntliga källor:	63
Bilaga 1	64

Figurförteckning

Figur 1: Bilden av Försäkringskassan	53
Figur 2: Försäkringskassans varumärkesplattform	56

1. Inledning

Myndigheter i Sverige har i alla tider bedrivit opinionsbildande verksamhet av olika slag. De har precis som andra organisationer ett behov av att kommunicera med sin omvärld och anpassa sig efter förändringar i densamma. Det kan röra sig om information om nya lagar, förändrade förmåner i välfärdssystemet eller annat som kan tänkas vara relevant information för medborgarna. Kommunikationen kan även röra sig om att göra en myndighet och dess uppgifter mer känd.

Under senare år tycks opinionsbildningen ändrat karaktär och vuxit i styrka. I det nya informationssamhället har kommunikation blivit en viktig komponent i myndigheternas arbete att påverka och bilda opinion. Det hävdas att myndigheter idag ägnar sig åt PR genom profilering, marknadsföring och varumärkesbyggande precis som företag på en konkurrensutsatt marknad. Det kan verka märkligt eftersom myndigheter verkar i en monopolsituation utan konkurrens. Myndigheter anklagas för att ägna sig åt opinionsbildning för att stärka sin egen ställning och för att påvisa behovet av myndighetens existens.

Myndigheter anklagas dessutom för att ägna sig allt mindre åt sina traditionella myndighetsuppdrag för att istället försöka påverka den allmänna opinionen och driva frågor som avser påverka politiska beslut. Myndigheter har i allt högre utsträckning tagit på sig rollen som opinionsbildare, enligt tankesmedjor och forskare. En som hävdar att så är fallet är statsvetaren Bo Rothstein. Den borgerliga tankesmedjan Timbro har påstått att myndigheterna använder skattepengar till opinionsbildning som ligger utanför deras uppdrag. Rollen som opinionsbildare har tidigare varit en uppgift för politiker och intresseorganisationer. Kanske är det ett skeende som är på väg att förändras eller redan har förändrats. Inom medie- och kommunikationsforskning har myndigheters opinionsbildande verksamheter undersökts i viss utsträckning. Framst har det rört sig om effekterna på medborgare till följd av myndigheters samhällskampanjer. Undersökningar om deras opinionsbildande aktiviteter råder det brist på.

Eftersom det inte finns något egentligt empiriskt stöd för att myndigheters opinionsarbete verkligen har antagit formen av ett PR-maskineri som kritikerna hävdar, avser denna studie att bringa mer klarhet i hur myndigheters opinionsbildande arbete ser ut. Den övergripande forskningsfrågan blir således att undersöka om det finns något stöd för att myndigheterna verkligen ägnar sig åt den opinionsbildning, PR och profilering som kritikerna hävdar?

1.2 Uppdraget

Uppsatsen författas på uppdrag av forskningsprojektet myndigheters opinionsbildande verksamhet (MOVE). MOVE avser kartlägga huruvida svenska myndigheters opinionsbildande verksamhet ökat över tid. Sådana anklagelser har under senare år blivit allt vanligare och det hävdas att det vuxit fram ideologiska statsapparater med avsikt att driva opinion i egna sakfrågor och propagera för politiskt kontroversiella idéer. Denna tes är välkänd, men faktiska belägg för detta saknas i stor utsträckning. MOVE vill ha en kvalitativ studie gjord om PR och opinionsbildning fått fotfäste hos svenska myndigheter genom en jämförande fallstudie. Min angreppsvinkel är att undersöka tre myndigheter. De tre myndigheterna är Energimyndigheten, Fiskeriverket och Försäkringskassan.

1.3 Syfte

Myndigheter har under senare år har anklagats för att bedriva opinionsbildande verksamhet i större utsträckning och i mer ideologiskt form. Den nya inriktningen anses av kritiker syfta till att påverka människors uppfattning om politiska sakfrågor och deras uppfattning om enskilda myndigheter. Vilket anses vara oförenligt med den syn som anser att myndigheter neutralt ska tillämpa lagar och regler. Empiriskt stöd saknas dock för denna tes. Syftet med denna uppsats är att undersöka huruvida opinionsbildning av mer ideologisk karaktär förekommer samt om det finns ett aktivt arbete med att påverka människors uppfattning om de tre myndigheterna Fiskeriverket, Försäkringskassan och Energimyndigheten.

1.4 Frågeställningar

Följande frågeställningar kommer att behandlas i uppsatsen:

1. Hur arbetar myndigheterna med opinionsbildning i sitt kommunikationsarbete?

Denna fråga kommer att behandla myndigheternas arbete med att driva olika typer av attityd, kunskaps och beteende påverkande arbete. Frågeställningen riktar sig mot den opinionsbildning som handlar om sakfrågor, hur förekomsten ser ut, hur resonerar och ser myndigheterna på saken.

2. Hur arbetar myndigheterna med profilering, image, varumärke och identitet och vad ska arbetet leda till?

Denna fråga tangerar begreppet opinionsbildning, men här är avsikten att blottlägga hur och om myndigheterna arbetar med att aktivt påverka människors uppfattning om myndigheten. Vilka insatser görs och vad ska detta arbete bidra med är också dimensioner som skall fångas av frågeställningen.

2. Bakgrund

I följande avsnitt görs en kort introduktion till de myndigheter som omfattas av studien samt vilka funktioner svenska myndigheter har, vilket är grundläggande för att förstå uppsatsen och problematiken kring den.

2.1 Energimyndigheten

Energimyndigheten huvudsakliga övergripande uppgift är att verka för ett hållbart energisystem. Myndigheten ska verka för: att klimatmålet uppfylls, en ökning av förnybara energislag, effektiviserad energianvändning, säker och trygg energiförsörjning och ökad kommersialisering av goda affärsidéer på energiområdet. Detta sker bland annat genom kommunal energirådgivning, påskynda marknadsintroduktion av energieffektiv teknik, provning av energikrävande produkter och information för att höja medvetenheten om klimatfrågor och energieffektiviseringar. Myndigheten har inga kontroll- eller inspektionsuppgifter inom Energiområdet. För närvarande har myndigheten ca 250 personer och huvudkontoret är lokaliserat till Eskilstuna.

2.2 Fiskeriverket

Fiskeriverket är den statliga myndighet som har ansvar för bevarande och användande av Sveriges fiskresurser. Verket lyder under jordbruksdepartementet och har idag ungefär 300 anställda på tolv orter i Sverige. Huvudkontoret ligger i Göteborg. Fiskeriverket medverkar i det internationella arbetet med fiskefrågor och förhandlingar som sker inom ramen för EU:s gemensamma fiskepolitik. Verket bereder förslag till ny lagstiftning och långsiktiga förvaltningsplaner för att säkerställa ett ekologiskt hållbart och miljöanpassat fiske och vattenbruk. De bedriver också forskning om fisk, fiskevård och fiske och utvecklar nya fiskemetoder och redskap. Fiskeriverket har även det övergripande ansvaret för svensk fiskerikontroll.

2.3 Försäkringskassan

Försäkringskassan är den myndighet som ansvarar för den största delen av det offentliga tryggetssystemet som vi vanligen kallar välfärdssamhället. I uppdraget ingår att utreda, besluta och betala ut bidrag och ersättningar i socialförsäkringen. Myndighetens utbetalningar motsvarar 15 procent av bruttonationalprodukten.

Försäkringskassan ansvarar för försäkringar och bidrag till barnfamiljer, sjuka och personer med funktionsnedsättning samt till äldre. Försäkringskassan ska också hjälpa de personer som är sjukskrivna att komma tillbaks till arbetslivet i samarbete med den enskilde, arbetsförmedlingen, hälso- och sjukvården och arbetsgivaren.

2.4 Myndigheters uppgifter

Myndigheter i Sverige ansvarar för att politiska beslut som fattats i riksdagen genomförs och efterlevs. De har vad som kallas beredande och verkställande uppgifter och de lyder under regeringen som sedan är organiserat efter departement.

Svenska myndigheterna arbetar med myndighetsutövning och den kontroll, övervakning, reglering och tillståndsgivning som faller på respektive myndighets verksamhetsområde. Andra viktiga uppgifter är förmedling och rådgivningstjänster till medborgarna (exempel på det är konsumentrådgivning och förmedling av arbeten via Arbetsförmedlingen), forsknings- och utredningsuppgifter. Utöver det ser de till att lagar och politiska beslut efterföljs och implementeras. Vidare har de rätt att utfärda disciplinära straff, förmåner, rättigheter och skyldigheter.

Politiska beslut har i allt högre grad blivit övergripande och antagit formen av ramlagstiftning, vilket inneburit att myndigheterna i större utsträckning måste fatta egna beslut om föreskrifter och råd i enskilda frågor. De har också stor frihet att besluta hur pengar ska användas för att nå uppsatta mål, genomföra utredningar, bevaka sitt verksamhetsområde och ta egna initiativ.¹ I viss mån har makten flyttats från den politiska

¹ Halvarsson m fl. 2003:122-123

nivån till den administrativa genom att de tillåts utforma medborgarnas rättigheter genom det beskrivna förfarandet.²

Myndigheter har en stor frihet eftersom de juridiskt är självständiga gentemot departementen, även om de sorterar under dem. Det är inte tillåtet för departementschefer och ministrar att bland sig i myndigheters beslutsprocesser – s k ministerstyre får inte förekomma i Sverige. Den självständighet som lagen ger myndigheter har också kritiserats för att ge myndigheterna för stor egen makt. Förvaltningsutredningen från 1983 hävdade att den stora självständighet som myndigheterna innehar inte har någon grund i nuvarande regeringsform.³ Det skapar osäkerhet om vem som verkligen styr myndigheter som inte faller under regeringens praktiska ledning och anses försämra medborgarnas möjligheter till insyn och påverkan. Regeringsformen har inte heller någon definition av vad en myndighet är – de är inte heller självständiga juridiska personer vilket bidrar till förvirringen.⁴

2.5 Statlig opinionsbildning

I 2006 års förvaltningskommitté behandlas frågan om myndigheters opinionsbildning och ger en bra grundläggande insyn i myndigheters opinionsbildande verksamhet.

Lagen reglerar myndigheters informationsverksamhet och således också till viss del deras opinionsbildande verksamhet. Lagstiftningen behandlar dock detta i vida termer. Generella bestämmelser finns i förvaltningslagen (1986:223) där det står att "Varje myndighet skall lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde". Den nya myndighetsförordningen säger i 6 § att "Myndigheten skall tillhandahålla information om myndighetens verksamhet och följa sådana förhållanden utanför myndigheten som har betydelse för verksamheten".

² SOU 2000:128

³ Halvarsson m fl. 2003:126

⁴ SOU 2000:1:129

Ett fåtal myndigheter har däremot specifika bestämmelser angående informationsverksamhet. Diskrimineringsombudsmannen (DO) och Barnombudsmannen (BO) är exempel på sådana. DO förväntas bl.a. verka "genom opinionsbildning, information och på annat liknande sätt".⁵ Barnombudsmannen ska inom sitt verksamhetsområde "informera, bilda opinion och ta initiativ till lämpliga åtgärder i övrigt" (lag 1993:335 om Barnombudsman).⁶ Normalt är annars att varje enskild myndighet erhåller bestämmelser rörande sitt informationsuppdrag i myndighetsinstruktionen som regeringen författar.

Inom ramen för samma förvaltningskommitté undersöktes 50 myndigheter och hur mycket pengar som satsades på opinionsbildning. Slutsatsen var att 300 miljoner kronor satsades på aktiviteter av opinionsbildande karaktär.⁷ Enligt utredningen framkom också att det råder delade meningar bland myndigheterna om vad opinionsbildande verksamhet egentligen är. Tankesmedjan Timbro publicerade 2005 en rapport om den "skattefinansierade idémarknaden" som fastslog att de myndigheter som undersökningen omfattade spenderade ca 2 miljarder kronor på vad de kallar "idéarbete" (Idéarbete är i rapporten synonymt med opinionsbildning).⁸

Som utomstående kan statlig opinionsbildning lätt uppfattas som enbart opinionsbildning i politiska frågor. Det kan i själva verket lika gärna röra sig om aktiviteter av mer marknadsföringskaraktär som profilering, identitet, image och varumärke.

Förvaltningskommittén konstaterade att de myndigheter som satsar mest pengar på opinionsbildande aktiviteter är normalt inte förknippade med sådan verksamhet i den offentliga debatten. Ett sådant exempel är försvarsmakten som satsar stora summor på opinionsbildning och marknadsföring. Ombudsmannamyndigheterna satsar mer begränsade belopp men förekommer ofta i debattartiklar och i media.

⁵ SOU 2007:44

⁶ SOU 2007:44

⁷ SOU 2007:49

⁸ Timbro 2005:10

Förvaltningskommittén efterlyste en tydligare reglering gällande myndigheters opinionsbildning och informationsverksamhet. Vidare anser utredningen att myndigheter inte bör ägna sig åt opinionsbildning i politiskt kontroversiella frågor som står inför avgörande. Detta skall vara ett ämne för politiska partier och intresseorganisationer.⁹

⁹ SOU 2007:107

3. Teoretiska utgångspunkter

Detta avsnitt innehåller de teoretiska utgångspunkterna för uppsatsen. Grundläggande begrepp som är centrala för forskningsområdet och uppsatsen diskuteras och definieras.

3.1 Opinionsbildning

Opinionsbildning är ett vardagligt förekommande ord men vad innebär det? Opinionsbildning kan sammanfattas enligt följande: eget deltagande i den offentliga debatten. Genom olika aktiviteter försöker avsändaren nå den allmänna opinionen eller en specifik grupp för att påverka beslutsfattarna.¹⁰ Själva opinionsbildningen kan se ut på en rad olika sätt. Antingen genom att intressenten själv träder fram och deltar i den offentliga debatten, alternativt kan opinionsbildningen ske genom media utan att intressenten själv framträder öppet och driver en specifik sakfråga. Vad som är signifikativt för opinionsbildning är den indirekta påverkan som utövas, dvs. inga direkta kontakter med beslutsfattare förekommer.¹¹ Praktisk opinionsbildning kan bestå bland annat av kampanjer, debattartiklar, informationsmaterial, opinionsundersökningar m m.

2006 års förvaltningskommitté fastslog en specifik definition för vad statlig opinionsbildande verksamhet egentligen är. Definitionen lyder enligt följande: "att en myndighet bedriver en extern informationsaktivitet riktad mot allmänheten i syfte att aktivt påverka dess kunskaper, attityder eller beteenden i en avsedd riktning".¹² Detta skiljer sig i sak inte från vad begreppet opinionsbildning innebär, men det kan vara bra att lyfta fram denna något mer specifika definition för just myndigheter. Den externa informationsaktiviteten innebär vanligen ett direkt förhållande mellan myndigheten och allmänheten. Det kan också vara indirekt opinionsbildning där myndigheten når allmänheten/mottagaren via mellanled.¹³

¹⁰ SOU 1999:149

¹¹ SOU 1999:12

¹² SOU 2007:45

¹³ SOU 2007:45

Forskningsprojektet MOVE definierar opinionsbildning enligt följande: "Med opinionsbildning avses här den del av en myndighets kommunikation med omgivande samhället som syftar till att påverka människors åsikter, attityder och värderingar i olika frågor eller till att ge en positiv bild av myndighetens verksamhet". Denna definition är närmast identiskt förvaltningskommitténs, dock med en liten glidning.

Det bör poängteras att opinionsbildning skiljer sig från lobbyism i stor utsträckning. Lobbyism innebär till skillnad från opinionsbildning icke-institutionaliserade direktkontakter med politiker eller tjänstemän i syfte att påverka offentligt beslutsfattande.¹⁴

¹⁴ SOU 1999:149

3.2 En förändrad förvaltning och styrning

Statens institutioner har under en lång rad av år förändrats i grunden. Styrningen har gått från *Government* till *Governance* som visas nedan.

De båda begreppen *Government* och *Governance* var initialt synonyma med varandra och förknippade med de institutionella och formella processer i staten dvs. hur staten tar beslut och genomför dessa för att behålla den allmänna ordning t ex. *Government* är numera förenat med den institution där beslut fattas och hur besluten implementeras av densamma. *Governance* begreppet däremot är den processen hur beslut fattas och hur de sedermera genomförs. *Governance* kan förenklat definieras som styrning eller samordning.¹⁵

Statvetaren Michael Crozier hävdar att de senaste decenniernas forskning om *Governance* har förändrat begreppet på en rad olika vis. Det finns en grundläggande enighet bland forskare på området som anser att *Governance* i det stora hela innebär styrning, men att denna styrning sker i ett samhälle där politiker och förvaltning (*Government*) bara är några av många aktörer som är inblandade i *Governance*. Utvecklingen av *Governance* har inneburit att ett nätverksliknande samhälle vuxit fram där gränserna mellan och inom offentliga och privata sektorer har blivit otydliga. *Governance* innebär att beslut som tas och genomförs inte längre bara tillfaller politiska aktörer, makten och inflytandet delas med privata- och transnationella aktörer och civilsamhället. Detta innebär ökad kapacitet och större ansvar för olika handlingar i samhället samtidigt som det betyder att staten förlorar sin förmåga att utöva exklusiv kontroll över sina egna åtaganden och program.¹⁶

Svensk förvaltning har förutom den ovan redovisade förändringen också genomgått en reformering till vad man kallar mål- och resultatstyrning. Tidigare styrdes statsförvaltningen enligt en regelstyrd byråkratimodell med detaljerade regleringar av vad varje myndighet skulle genomföra. Regelstyrningen karakteriserades av centralisering, utrednings- och planeringsarbete och byråkratiska styr- och kontrollsystem.

¹⁵ Pierre 2008:118

¹⁶ Crozier 2007:3

Detta förfarande har i stor utsträckning försvunnit.¹⁷ Denna klassiska modell bygger på en hierarkisk organisering där tjänstemännens främsta uppgift är att strikt tillämpa regler som är förankrade i lag, enligt den "Weberska lösningen".¹⁸

Den svenska statsförvaltningen styrs i dag i hög grad av mål- och resultatstyrning. Det innebär att detaljerad reglering har ersatts med målangivelser och resultatuppföljning. Politikerna fastslår olika övergripande mål för olika politikområden som det sedan är upp till myndigheterna att uppfylla målen och redovisa resultaten. Detta medger en stor frihet för myndigheter att genomföra målen efter eget huvud. Vid målstyrning blir det mycket viktigare att bejaka hur den egna organisationen beter sig och "är". Den politiska nivån fokuserar allt mindre på hur myndigheter arbetar så länge resultat och produktion är tillfredställande.

Modellen om en målstyrd förvaltning är hämtad från näringslivet och det är inte helt oproblematiskt att överföra denna modell på offentlig verksamhet. Ett problem som uppmärksammas är att ett ökat fokus på respektive myndighet har bidragit till att deras "organisationsidentitet" har stärkts. Vilket i förlängningen inneburit att de i hög grad bevakar sina egna intressen och bryr sig mindre om att de är en del av en helhet – nämligen staten.¹⁹ De är inte längre bara en myndighet i statens tjänst utan en egen organisation som måste ta nya hänsyn i relation till sin omvärld.

¹⁷ Halvarsson m fl. 2003:143

¹⁸ Premfors m fl. 2003:24

¹⁹ Premfors m fl. 2003:289

3.2.1 Myndigheters marknadsanpassning

En utgångspunkt för undersökningen som redan presenterats är att byråkratiska och hierarkiska förvaltningsstruktur och styrinstrument numera tillhör det förgångna i stor utsträckning. Istället har kommunikation blivit ett instrument bland andra för att uppnå sina mål när hierarki, byråkrati och ackord förlorat sin betydelse som kontrollinstrument. Magnus Fredriksson beskriver kommunikation som ett instrument för att åstadkomma beslutskontinuitet i tid och rum.²⁰

Resonemanget är kopplat till hur företag agerar men har också betydelse för myndigheter som lever i en mer marknadsanpassad miljö än tidigare. När enbart myndigheters existens och regelverk inte räcker till för att åstadkomma den nämnda kontinuiteten används olika kommunikationsinsatser för att kunna upprätthålla sin ställning i samhället och statsförvaltningen.

Myndigheters information har enligt bedömare blivit allt mer marknadsorienterad. Från att ha handlat om beslut, rättigheter och skyldigheter är informationen numera mer marknadsorienterad och skall hävda myndighetens image, identitet och legitimitet. Det är i större utsträckning myndigheternas behov av att informera snarare än medborgarnas informationsbehov som står i centrum för verksamheten.²¹

Denna marknadsanpassning kan härledas till stärkandet av olika interna marknadsmekanismer i offentlig sektor som den borgerliga regeringen initierade i början av 1990-talet och som socialdemokraterna sedermera fortsatte med. Det talades om konkurrens, efterfrågan, anbudsförfarande, marknadsmässighet och privata alternativ. Man talade om att den offentliga sektorn måste utsättas för mer marknadsmässiga förutsättningar. Detta benämns som en "marknadisering" av den svenska förvaltningspolitiken.²²

²⁰ Fredriksson 2008:31

²¹ Kjellgren 2002:146

²² Premfors m fl. 2003:293-294

Processen med "marknadisering" påskyndades av den ekonomiska krisen under 1990-talet som tvingade fram besparingar och dessa besparingar kunde ske genom att öppna upp den offentliga sektorn för konkurrerande alternativ. Tidigare reglerade marknader öppnades upp för konkurrens. Det pågick under 90-talet ett kontinuerligt arbete med att stärka marknadsmekanismerna inom den offentliga sektorn.²³

Det skeende som drabbade myndigheterna under 1990-talet har med största sannolikhet bidragit till att myndigheternas kommunikativa verksamhet har ändrat karaktär. Det har inneburit att myndigheterna delvis ser verksamheten som en konkurrensutsatt funktion precis som företag gör.

För att företag ska kunna konkurrera med andra liknande producenter väljer man ofta att konstruera en profil eller en tilltalande fasad. En profil är en strategisk presentation av företaget. Med profilen avser man att eftersträva normalitet för att uppvisa en verksamhet som fungerar och lever upp till hur ett företag ska fungera. Med utgångspunkt av detta kan det tänkas att myndigheter i effektiviseringens och konkurrensens tidevarv använder sådana kommunikationsstrategier. Då myndigheterna ställs inför nya utmaningar måste de förändra sitt kommunikativa arbete. Myndigheterna måste i högre grad framstå som en organisation med en tilltalande fasad.²⁴

3.3 En expanderad och professionaliserad kommunikation

I takt med att samhällets blivit allt mer beroende av information och kommunikation har också behovet av en professionell yrkeskår av informatörer blivit en nödvändighet. I synnerhet inom offentligverksamhet där informationsverksamhet numera är en naturlig del av verksamheten i takt med informationssamhällets framväxt. Till viss del har denna utveckling drivits av staten som stöttat utvecklingen av masskommunikationsutbildningar på högskolor och universitet samt internt på myndigheter, vilket bidragit till en

²³ Premfors m fl. 2003:298

²⁴ Fredriksson 2008:41

professionalisering. Under samma period ökade också myndigheternas informationsverksamhet kraftigt.²⁵

Under 1980-talet utvecklas och sväller informationsverksamheten kvantitativt, kvalitativt och statusmässigt, framförallt inom den offentliga sektorn. Under 1990-talet gör också PR-konsulterna sitt intåg i offentlig sektor tack vare ett ökat behov stöd och rådgivning i kommunikationsfrågor. Detta har sin grund i den marknadsinriktning som kom att prägla myndigheter och övriga samhället. Informations- och relationsverksamhet får under denna period en tydlig och central roll i de flesta organisationer och myndigheter i takt med att informationsverksamheten blir mer komplex och kräver specialister. Ett ökat behov av opinionsbildning och mediepåverkan märks allt tydligare under 1990-talet.²⁶

3.4 Profil, identitet, image och varumärke

De förstnämnda tre begreppen i rubriken rör organisationers självbild i relation till omvärldens bild av densamma. Profil, identitet och image är centrala begrepp som kan hjälpa en organisation att bygga ett starkt varumärke och en positiv bild av sig själva bland allmänheten.

Profil är den bild som organisationen önskar att omgivningen skulle ha såväl bland anställda som bland kunder. En profil är en tilltalande fasad för en organisation, mer specifikt en tillrättalagd profil. Genom kommunikation försöker organisationer besvara vad de är och vad de står för – detta är profil. Mer specifikt kan en organisations profil brytas ner i tre kategorier: grafik, retorik och koncept.²⁷ Profilen kan förenklat sägas vara vad en organisation "är".²⁸ En profil ska svara för att särskilja en organisations verksamhet gentemot andra.

²⁵ Kjellgren 2002:145

²⁶ Larsson 2005b:113

²⁷ Fredriksson 2008:41

²⁸ Larsson 2001:97

Begreppet identitet är den bild en organisation har av sig själv i förhållande till andra organisationer i sin omvärld. Denna identitet kan vara såväl medveten som omedveten. Identiteten kan inte instrumentellt styras i likhet med profil och image. Identitet handlar om hur anställda uppfattar organisationen och flera olika identiteter kan förekomma inom en och samma organisation. En organisations identitet är en social konstruktion som formas i den interaktion som pågår mellan anställda, ledning och intressenter.²⁹ Det ideala tillståndet är när profil och image stämmer överens för en organisation, annars urholkas den profil som organisationen försöker förmedla. Ett tillstånd av överensstämmelse är ovanligt och därför gäller det att stärka profilen för att på så sätt skapa likhet mellan begreppen och stärka imagen. Det kan ske genom att förbättra sin verksamhet eller genom de produkter och tjänster som erbjuds.³⁰

Image syftar till den bild som en organisation försöker skapa av sig själv hos publiken.³¹ Mer specifikt består image av de föreställningar som intressenter har av en organisations tjänster, produkter och representanter. Föreställningarna är ofta värderande om en organisations egenskaper, produkter och funktion. Image skapas genom en organisations agerande och kommunikation, men image är också beroende andra intressenters kommunikation och agerande. Det finns aldrig en image eftersom individer har olika uppfattningar om en organisation.³²

²⁹ Fredriksson 2008:45

³⁰ Larsson 2001:99

³¹ Larsson 2001:96

³² Fredriksson 2008:41

Organisationer och företag satsar pengar och tid på att skapa, stärka och kommunicera sina varumärken, men vad innebär varumärke? Ett varumärke särskiljer och identifierar en organisations produkt – det behöver inte nödvändigtvis vara en fysisk produkt, det kan också vara tjänster. Under lång tid förknippades varumärke med konsumentprodukter men även organisationer, kommuner, myndigheter och övriga offentliga organisationer har kommit att omfattas av varumärkestänkande. Det hela handlar om immateriella värden som associeras med organisationen. Ett framgångsrikt varumärke formas av en kombination av den strategiska visionen, organisationskulturen och den image publikerna har av organisationen.³³

³³ Heide m fl. 2005:176-177

3.5 Myndigheter och legitimitet

Begreppet legitimitet innebär att något är berättigat, rättfärdigat och accepterat. Alla organisationer behöver legitimitet oavsett verksamhet. Legitimitet hänger ihop med sociala normer, värderingar och samhällsliga uppfattningar om vad som är rätt och fel.³⁴

Begreppet legitimitet har två delar – yttre och inre legitimitet. Utåt måste en organisation visa resultat annars riskerar den att tappa i intresse gentemot omvärlden. För att ha en fortsatt hög legitimitet krävs att organisationens ledning satsar resurser och lägger ner arbete för att behålla goda relationer till omgivningen. Detta kan ske genom relationer till politiker, journalister och opinionsbildare. Aktiv opinionsbildning är idag en viktig del i företags och organisationers arbete. Ett annat sätt är reklam, ytterligare ett är PR som till skillnad från reklam inte försöker påvisa hur bra nåt är utan snarare organisationens betydelse för omvärlden. Även sponsring är ett vanligt inslag för att skapa legitimitet, detta förekommer även bland offentliga institutioner.³⁵

Företag liksom myndigheter är beroende av legitimitet för att fungera på ett bra sätt. Företag behöver visserligen legitimitet, men myndigheter är än mer beroende av det. Företag säljer sina produkter och sedan är det upp till konsumenten att besluta sig för att köpa eller inte köpa produkten – på en perfekt fungerande marknad är ingen tvingad att köpa eller sälja. Myndigheter däremot befinner sig i en tvångs- eller monopolsituation gentemot medborgarna. Myndigheter kan kräva medborgarna på skatt och inkalla till militärtjänst. Detta går inte att tacka nej till likt ett beslut på marknaden. Myndigheters beslut måste därför rättfärdigas på ett annat sätt än vad som sker på marknaden. Att verksamhet finns på grund av att det beslutats i demokratisk ordning räcker inte. Offentliga organisationer måste bevisa att de levererar det de ska göra i relation till de mål som finns uppsatta.³⁶

³⁴ Abrahamsson & Andersen 2000:220

³⁵ Abrahamsson & Andersen 2000:222-223

³⁶ Jacobsen & Thorsvik 2008:215

Genom att påverka åsiktsbildningen i omvärlden kan en organisations legitimitet byggas upp som gör omgivningen positivt inställd till verksamheten, de produkter eller tjänster som organisationen erbjuder.³⁷ Påverkan av åsiktsbildningen kan ske genom opinionsbildning, profilering, image- och varumärkesbyggande åtgärder. Den tidigare redogjorda förändringen i förvaltningen i riktning mot mål- och resultatstyrning har medfört att enskilda myndigheter måste skapa legitimitet för beslut och genomförande.³⁸

Ytterligare en aspekt är det faktum att medborgarna är myndigheternas uppdragsgivare och därför måste det i grunden finnas folkligt förtroende för dem. En god legitimitet kan ha sin grund i verksamheten som erbjuder medborgarna en bra service eller att verksamheten betraktas som meningsfull. Företeelser som ineffektivitet, dålig service och korruption kan rasera en myndighets legitimitet. Att lagen stadgar att en myndighet skall finnas och utöva kontroll och tillsyn är inte tillräckligt för att skapa legitimitet.³⁹

Den tidigare diskuterade förändringen i svensk förvaltning i riktning mot mål- och resultatstyrning har också bäring på legitimiteten för myndigheter. Den nya styrningen innebär att politiker kan pådyvla myndigheterna en mängd ambitiösa målsättningar utan att ge direktiv om hur det skall gå till. Målsättningarna är i sig inte rättsligt bindande, politikerna och staten är med andra ord inte tvingade att genomföra något som finns i målen. Om det blir för stor skillnad i vad ramlagarna föreskriver och vad förvaltning genomför/leverar kan legitimiteten skadas för den enskilda myndigheten.⁴⁰

³⁷ Jacobsen & Thorsvik 2008:215

³⁸ Rothstein 2001:65

³⁹ Petersson 2007:23

⁴⁰ Rothstein 1994:126

3.6 De ideologiska myndigheterna

Myndigheters uppgifter har enligt statvetaren Bo Rothstein förändrats från genomförare av nationella reformer beslutade av riksdagen till att fungera som intresseorganisationer med olika typer av mål och bevakningsområden.

Rothstein anser att svenska myndigheter omvandlats från reformbyråkratier till ideologiska statsapparater. Från 1930-talet och till slutet av 1970-talet präglades Sverige av stark tro på rationalism och centralt beslutad planering. Detta kallar Rothstein den starka statens politiska kultur. Under den nämnda tidsperioden skapades en rad starka ämbetsverk eller reformbyråkratier som relativt självständigt agerade och byggde upp välfärden och stod för dess praktiska utformning.⁴¹

Den starka statens politiska kultur har sedermera ebbat ut och en del centrala ämbetsverk har lagts ner eller försvagats kraftigt. Myndigheter som tidigare har haft stora möjligheter att genom råd, inspektioner och föreskrifter styra välfärdspolitikens praktiska genomförande är idag snarare informations- och utredningsenheter. Med detta vill sägas att myndigheternas möjligheter till direkt styrning har minskat kraftigt, vad de tidigare kunde reformera kan de numera endast informera om.⁴² Den utveckling som Rothstein pekar på anses bero på den "svenska modellens" fall med ökad decentralisering, avskaffandet av en antal starka ämbetsverk med kontrollfunktioner – t.ex. har Arbetsmarknadsstyrelsen enligt Rothstein förvandlats till en central informations- och utredningsenhet i likhet med en rad andra myndigheter.

Statliga myndigheter har till viss del alltid varit en del av statlig ideologireproduktion. Exempelvis alkoholpolitiken och den aktiva arbetsmarknadspolitik som Arbetsmarknadsverket skapade legitimitet för med olika ideologiska medel från 1960-talet och framåt.⁴³

⁴¹ Rothstein 2004:296

⁴² Rothstein 2004:297

⁴³ Rothstein 2004:299

Det nya hävdar Rothstein är att det sedan 1990-talet inrättats en rad myndigheter som han anser har huvudsakliga ideologiska uppgifter. Han exemplifierar bland annat med de olika ombudsmannamyndigheterna, Glesbygdsverket och Högskoleverket. Det numera nedlagda Glesbygdsverket var enligt honom en lobbyorganisation med uppgift att förse beslutsfattare med underlag som gynnade glesbygden.⁴⁴ De olika Ombudsmännen skriver t ex debattartiklar i pressen där man gör sig till uttolkare för sina respektive gruppers intressen.⁴⁵ Gemensamt för vad Rothstein kallar ideologiska myndigheter är att de ägnar huvuddelen av sin tid åt ideologiska kampanjer. Opinionsbildning har enligt detta synsätt blivit en del myndigheters huvudsakliga arbetsuppgift och att den ideologiska kampen rörande samhällsfrågor förs mellan generaldirektörer och statliga tjänstemän.

De myndigheter som ägnar sig åt ideologisk opinionsbildning har tillgång till relativt svaga legala styrmedel och har därmed anammat opinionsbildning som verktyg. Myndigheter inrättades tidigare när riksdag och regering beslutat genomföra något, detta är numera en förlegad syn.

⁴⁴ Rothstein 2005:299

⁴⁵ Rothstein 2004:301

4. Metod

Här redovisas och behandlas det metodologiska tillvägagångssättet för uppsatsen. För och nackdelar med olika metodval diskuteras och problematiseras.

4.1 Kvalitativ metod

Val av metod är viktigt när en undersökning planeras och genomförs. Beroende på vad som avses undersökas är olika metodval mer eller mindre lämpliga. När det gäller metodval står valet mellan kvantitativ och kvalitativ metod. Denna studie utgår från ett kvalitativt angreppssätt.

Kvalitativ metod som forskningsmetod är inte okontroversiell och anklagas ibland för att vara subjektiv och att resultaten är beroende av forskarens osystematiska uppfattningar om ämnet. En annan vanlig kritik är att resultaten i kvalitativa forskningsresultat inte är generaliserbara. Möjligheten att replikera forskningen är också en svårighet, det problemet kan man minimera genom att presentera sitt material och sin metod på ett bra sätt, därmed ökar chansen till replikering.

Jag har i min studie avsikten att undersöka hur myndigheterna arbetar med opinionsbildning av olika slag och hur man ser på fenomenet i sin organisation. Syftet är alltså att på ett mer djuplodande vis studera detta fält än vad en kvantitativ ansats skulle kunna bidra med. En kvalitativ studie bidrar till att blottlägga attityder och uppfattningar som inte går att studera genom kvantifiering. Vidare tillkommer det faktum att uppdragsgivaren önskade en kvalitativ studie.

Kvantitativ metod är ett bra alternativt att använda sig av när en undersökning t.ex. syftar till att kartlägga hur ofta eller hur frekvent något förekommer i ett material eller vilket utrymme en myndighet har fått på tidningars debattsidor under en bestämd tidsperiod. Det kan röra sig om hur mycket text eller hur många artiklar som publicerats.⁴⁶ Kvantifiering av data möjliggör bearbetning av större material och mer data vilket är en av fördelarna.⁴⁷

⁴⁶ Esaiasson m fl. 2002:219

⁴⁷ Esaiasson m fl. 2002:220

Att mäta frekvenser och förekomst i antal är inte denna studies avsikt och därför har kvantitativ metod inte varit aktuellt.

4.1.1 Samtalsintervjuer

Studien har formen av en explorativ studie eftersom det inte knappt finns någon tidigare forskning inom området.⁴⁸ För att genomföra studien har jag gjort intervjuer med personer inom respektive myndighet som ansvarar för eller arbetar med information och kommunikation. Samtalsintervjuer är ett bra angreppssätt när relativt outforskade fält ska studeras som i detta fall.⁴⁹

Samtalsintervjuer skiljer sig från frågeundersökningar genom att frågorna som ställs inte följs av färdiga svarsalternativ. Intervjuerna kännetecknas av dialog där innehållet och ordningsföljden på de olika frågorna kan variera. Målet med samtalsintervjuerna är att i högre grad försöka att gå på djupet med hur t ex enskilda medarbetare åsikter eller uppfattningar om en fråga.⁵⁰

Metodlitteraturen skiljer på informant- och respondentintervjuer. Vid informantintervjuer används intervjuobjektet som vittne eller "sanningssägare", man ställer inte samma frågor till dem som till de andra intervjupersonerna. Vid respondentintervjuer är istället målet att få fram vad varje person tycker om det som studien berör, för att på så sätt finna mönster. Vid respondentintervjuer ställs i stor utsträckning samma frågor till de olika intervjuobjekten.⁵¹ Denna studie kommer att använda sig av respondentintervjuer för att valda myndigheter skall kunna jämföras. Urvalet av intervjupersoner kommer att grunda sig på vad som kallas central placerade källor eller strategiskt urval av personer på myndigheternas kommunikationsavdelningar.

⁴⁸ Björklund & Paulsson 2003:58

⁴⁹ Esaiasson m fl. 2002:280

⁵⁰ Esaiasson m fl. 2002:255-256

⁵¹ Esaiasson m fl. 2002:254

Vid användandet av samtalsintervjuer är det viktigt att reflektera över i vilken omfattning frågornas innehåll och ordningsföljd är bestämda på förhand. Det finns tre olika typer av intervjuer: ostrukturerade, semistrukturerade och strukturerade. Vid ostrukturerade intervjuer finns det ingen klar fördefinierad struktur kring intervjuens tema och frågor. Denna typ används främst för att få kännedom om för forskaren okända förhållanden. Formen för detta liknar närmast ett informellt samtal. Semistrukturerade intervjuer däremot har ett på förhand bestämt tema för intervjun och en intervjuguide används. I övrigt är denna intervjuform flexibel och öppnar möjligheter för följdfrågor allt eftersom intervjun fortskrider. Den sista formen av samtalsintervju är den strukturerade intervjun. Här ställs öppna frågor som definierats på förhand enligt ett schema.⁵² Denna studie använder sig av kombination av de två senare varianterna. Dels kommer en intervjuguide användas med öppna frågor, det kommer att finnas möjlighet att använda sig av följdfrågor beroende på intervjusituationen.

4.2 Material

Uppsatsens material bygger på samtalsintervjuer med sex stycken centralt placerade källor på myndigheternas informationsavdelningar, respondenternas ansvarsområden var av typen informationschef, presschef eller informatör. Intervjuerna genomfördes efter att initiala kontakter tagits där respektive person informerades om vad undersökningen gällde och hur materialet skulle användas. För att strukturera intervjuerna användes en intervjuguide som konstruerats utifrån uppsatsens syfte och frågeställningar, utifrån den ställdes olika typer av följdfrågor under samtalets gång.

Alla respondenter informerades vid första kontakten om syftet med studien och hur materialet skulle komma att användas. Detta skedde återigen innan intervjun påbörjades. Intervjuerna genomfördes på respektive myndighetskontor, antingen på ett tjänsterum eller i en konferenslokal. Varje respondent intervjuades enskilt även om de tillhörde samma myndighet. Samtalet spelades in efter samtycke av respondenten. Att spela in intervjun ger fördelen av att man inte missar några viktiga detaljer eller personernas kroppsspråk.

⁵² Östbye m fl. 2003:103

Eftersom jag genomfört undersökningen själv hade det varit svårt att få flyt i intervjuerna om jag antecknat, därmed var det lämpligt att spela in intervjuerna. Efter genomförd intervju transkriberades intervjun så snart som möjligt för att hålla detaljer och sammanhang färskt i minnet.

Att antalet intervjuer blev sex beror dels på att det är önskvärt att höra mer än en persons uppfattning om sakernas belägenhet på myndigheten. Dessutom fanns det tidsmässigt inte utrymme för att genomföra fler intervjuer eftersom personerna i med chefspositioner var mycket upptagna och det var problematiskt att få till de intervjuer som genomfördes. Även om antalet intervjuer är begränsat uppstod en mättnad efter genomförda intervjuer, de flesta svar pekade åt samma håll och det får anses vara tillfredställande.

4.3 Validitet och reliabilitet

Ett ständigt problem inom forskningen är om vi verkligen undersöker det som vi formulerat att vi ska göra. Detta brukar kallas validitets problematik. Förenklat innebär validitet att vi undersöker det vi påstår att vi gör. För att ytterligare komplicera saken finns det intern och extern validitet. Extern validitet handlar om en studies resultat kan generaliseras.⁵³ Denna studie har inte för avsikt att generalisera resultaten eftersom antalet intervjuer och myndigheter i studien är begränsat. Alltså studiens avser enbart uttalas sig om de myndigheter som undersöks. Därmed är detta inget stort problem.

För att uppnå en god intern validitet måste det finnas en medvetenhet om att de teoretiska begrepp som används stämmer överens med de operationaliseringar som görs, annars finns risken att vi undersöker något annat än vad vi avser.⁵⁴ Något mindre vetenskapligt betyder det t ex att man ställer rätt intervjufrågor till rätt grupp av människor. När man pratar om intern validitet finns också vad man kallar ytvaliditet, vilket innebär en subjektiv bedömning om det föreligger en överensstämmelse mellan teori och empiri. Innehållsvaliditet är ytterligare en dimension av intern validitet. En god innehållsvaliditet betyder att den aktuella frågeställning som finns täcks det som skall undersökas.⁵⁵

Med reliabilitet menar man att de resultat som presenteras skall vara tillförlitliga. En studies reliabilitet bygger på frånvaro av eventuellt slarv och osystematiska fel. Vid t ex intervjuundersökningar kan det röra sig om feltolkningar vid transkriberingar av intervjuer eller att intervjupersonen missuppfattat frågan osv.

⁵³ Ryen 2004:138

⁵⁴ Esaiasson m fl. 2002:62-64

⁵⁵ Svenning 2003:65-66

Den så kallade intervjuareffekten är ett problem vid intervjuer, den kan medföra att respondenterna svarar så som de tror att intervjuaren vill att han/hon ska svara. Det kan snedvrída resultatet kraftigt. Genom att vara så neutral som möjligt minimeras den risken.⁵⁶ Det är viktigt att hålla validitet och reliabilitet i minnet när undersökningen genomförs för att undvika eventuella felaktiga slutsatser.

⁵⁶ Östbye 2003:153

5. Resultatredovisning och analys

I följande avsnitt redovisas studiens resultat och analys. Avsnittet är uppdelat efter varje undersökt myndighet för att på ett klart och tydligt strukturera och påvisa skillnader och likheter mellan dem.

5.1 Energimyndigheten – med opinionsbildning som enda verktyg

De tre undersökta myndigheterna verkar inte bara inom vitt skilda verksamhetsområden utan har också helt olika inställning till opinionsbildning och hur de arbetar med det. Energimyndigheten är en främjande myndighet inom energiområdet. Enligt myndighetens instruktion skall de ägna sig åt:

Inom sitt verksamhetsområde främja forskning, utveckling, demonstration, innovation, affärsutveckling och kommersialisering, marknadsintroduktion av ny teknik och nya tjänster samt nyttiggörande av resultat från sådan verksamhet.

Samordna arbetet med omställning av energisystem och verka för en ökad användning av förnybara energikällor, särskilt vindkraft.⁵⁷

Energimyndigheten har med andra ord ett fritt uppdrag från regeringen i sin instruktion att främja diverse olika saker inom energiområdet. Instruktionen nämner inget om att driva opinion, men för att kunna främja människors användning av t ex. energieffektiva produkter är opinionsbildning ett av de verktyg som står till förfogande.

Målet för myndighetens externa kommunikation är att öka medveten, höja kunskapsnivån och skapa insikt om att energifrågorna är integrerade i samhällsutvecklingen, vilket skiljer sig från Fiskeriverkets och Försäkringskassans uppdrag. Energimyndigheten saknar regelverk för att tvinga privatpersoner, företag och fastighetsägare till energieffektiviseringar och investeringar i ny energiteknik. Därför är kommunikation och opinionsbildningen myndighetens enda egentliga verktyg för att uppnå målen för en stor del av sin verksamhet. Energimyndigheten uppger att kommunikation fungerar som ett ”mjukt” styrmedel för att påskynda övergången till ett mer energieffektivt Sverige. Därmed tillhör Energimyndigheten

⁵⁷ Förordning med instruktion för Statens Energimyndighet SFS nr: 2007:1153

den kategori myndigheter som enligt Bo Rothstein saknar legala styrmedel i stor utsträckning och därmed använder opinionsbildning som verktyg för att påverka och styra.

Samtidigt som det finns en medvetenhet om att kommunikation och opinionsbildning är de medel som står tillbuds vill myndigheten ogärna förknippas med begreppet opinionsbildning. Begreppet opinionsbildning ses inom organisationen som en paria och man använder sig hellre av närbesläktade begrepp som främjande, information och kommunikation.

Opinionsbildning är mycket av ett rött skyнке, vi såg ju hur Naturvårdsverket gick ut i sin klimatkampanj för några år sedan och det blev ett himla liv (Energimyndigheten).

Rädslan för att ägna sig åt vad de själva inom myndigheten benämner otillbörlig påverkan tycks ha ökat i omfattning – eller i alla fall medvetenheten om att frågan är känslig. Det är troligen en effekt av den debatt som har varit kring statlig opinionsbildning och ideologiska propaganda myndigheter som aktualiserades för ett par år sedan – och kulminerade med förvaltningskommitténs rapport om opinionsbildande verksamhet 2007. Nedanstående citat beskriver de farhågor som upplevs med opinionsbildning:

Det blir känsligare i takt med att vi mer vänder oss till allmänheten, då får det större potentiell spridning. Opinionsbildning är laddat eftersom det uppfattas som propaganda, man ska tvinga folk att tycka något (Energimyndigheten).

5.2 Vad handlar opinionsbildningen om och vad gör man?

En central del i arbetet med att förändra attityder och beteenden kring energianvändning är de tester och märkning av hemelektronik, hushållsapparater, värme- och ventilationssystem m m som Energimyndigheten ägnar sig åt. Testerna medför olika klassificeringar som sedan visar om en produkt är bra eller dålig ur energieffektivitetsperspektiv. Detta redovisas på t ex hushållsapparater genom synliga klistermärken på produkten i affären. Testerna fungerar som ett medel för att påverka konsumenterna att ändra sitt beteende vid inköp av t ex kylskåp.

Arbetet med att påverka attityder och beteenden sker genom att försöka höja kunskapsnivån. Energimyndigheten satsar bland annat på att påverka och sprida kunskap genom webbsidor. Under 2009 arbetar Energimyndigheten i samarbete med Boverket och Naturvårdsverket med en informationskampanj som turnerar runt i Sverige på olika mässor och under Almedalsveckan. Informationskampanjen tar sin utgångspunkt i att alla kan göra något för att minska energianvändningen. Kampanjen består av en webbportal, blienergismart.se samt ett turnerande energismart hus som reser land och rike runt. Detta är en typ av myndighetsinformation som kännetecknas av en informationskampanj – som pågår under en längre period.

Ett uttalat mål för Energimyndigheten är att öka medvetenheten hos barn och ungdomar om energi- och klimatfrågorna. Ett grepp för att åstadkomma det är webbsidan energikunskap.se som riktar sig till lärare och elever i grund- och gymnasieskola. Webbsidan erbjuder energiinformation på ett förenklat språk som passar elever i de berörda åldrarna.

På energifakta.se lägger Energimyndigheten ut texten om att undervisningen om klimat och energi i skolorna måste bli bättre. Uppmaningen skrivs i kölvattnet av att Skolverket fått i uppdrag att skriva nya kursplaner för grundskolan. Energimyndigheten hävdar att kunskaper om energi är ett sätt för eleverna att få högre betyg. Ett utdrag ur argumentationen ser ut enligt följande:

Hur kan SO-läraren till exempel undervisa om rättvisa, krig i Mellanöstern eller miljö utan att förstå energifrågornas betydelse? Och Kyotoavtalet är inte ett årtal att memorera, utan något som påverkar skolans belysning, priset för mopedens bensin och USA:s säkerhetspolitik. Klimatfrågan är ett perfekt tema för att träna och utmana elevens förmåga att argumentera, förstå olika ståndpunkter och skapa sin egen uppfattning. Och detta är kompetenser som krävs för att få högre betyg! Därför uppmanar Energimyndigheten nu Skolverket att låta energi- och klimatfrågorna få en tydlig plats i de nya kursplanerna!⁵⁸

Om det ligger i Energimyndighetens uppgift att föra fram åsikter om hur skolverket skall utforma kursplanerna i grundskolan kan diskuteras, men klart är att de vill påverka verksamhet och bilda opinion om saker som inte faller under myndighetens ansvarsområde – nämligen grundskolans undervisning.

⁵⁸ www.energikunskap.se

Energimyndigheten bedriver också ett opinionsbildande arbete med vad man kallar "Din livsstil" på sin webbplats. Arbetet går ut på att påvisa hur människors konsumtion, resor, mat och konsumtionsvanor påverkar klimatet. Det arbetet var till en början mycket långtgående, människor uppmanades att köra mindre bil, äta mindre nötkött och mindre fisk som är transporterad långa sträckor. Det publicerade materialet ville t ex förmå människor att äta ekologiskt. Material togs fram av informationsavdelningen, men stoppades internt av ledningen. Materialet hade redan publicerats och fick tas bort från Energimyndighetens hemsida. "Din livsstil" finns fortfarande kvar men i mer neutral informativ form om att t ex fisk kan vara transporterad långa sträckor.

Det fick vi stoppat internt, vissa blev nervösa och det uppfattades som vi gick för långt. Vi fick plocka ner det från webben. Vi har information kvar men den är väldigt kort och har bara energi eller klimat koppling. Det uppfattades som att vi gick för långt och det skulle kunna uppfattas som otillbörlig påverkan. Att vi t ex ska säga till folk att de ska äta ekologisk mat är inte vår sak (Energimyndigheten).

I sitt opinionsbildande arbete har de nyligen börjat med vad de själva kallar "journalistutbildningar" där man selektivt väljer ut och bjuder in journalister från viktiga och stora tidningar till speciella utbildningar kring energi och klimat. Denna strategi är än så länge i sin linda, men myndigheten avser fortsätta utveckla "journalistutbildningarna" för att få ett bättre genomslag i media och arbeta upp goda relationer till journalister. Detta är ett ganska raffinerat PR-knep för att bibehålla en god relation till viktiga journalister och samtidigt kunna mata journalister med information och nya rön kring energi och klimat. Vilket kan leda till uppmärksamhet i media för sakfrågor och Energimyndigheten.

Vi arbetar med journalistutbildningar och det vill vi fortsätta utveckla. Vi har ibland lyckats få in journalister och gnuggat dem på vissa områden. Det är dock svårt att få tillgång till deras tid även om de vill. Vi plockar då vissa journalister som arbetar med energi- och klimat (Energimyndigheten).

Myndighetens förhållningssätt är ambivalent när det kommer till vad de egentligen gör i opinionsbildningsarbetet. Det verkar råda en förvirring om vad opinionsbildning egentligen innebär, Energimyndigheten anser inte att attitydpåverkande arbete behöver vara

opinionsbildning. I samband med Förvaltningskommitténs utredning ombads Energimyndigheten inkomma med en definition av opinionsbildning. Myndigheten valde då att hålla sig till Nationalencyklopedins definition: "Processer genom vilka opinion uppstår, vidmakthålls och förändras".⁵⁹ Enligt denna definition ansåg sig inte myndigheten alls arbeta med opinionsbildning. Det godkände inte utredningen, som ansåg att det arbete som pågick inom energirådgivning var ett klart fall av opinionsbildning.

Energimyndigheten tillhör den typ av myndighet som saknar legala styrmedel för att kunna förändra energianvändandet hos privatpersoner och företag, istället används opinionsbildning som enda verktyg. Myndigheten kan sägas vara en stor informations- och utredningscentral vars primära funktion är att bilda opinion och förse olika aktörer med underlag och rapporter av diverse slag. Myndigheten har inget uppdrag att kontrollera eller reglera utan skall endast främja en omställning av energisystemet i riktning mot förnyelsebar energi. Myndigheten kan i stora delar betecknas som en intresseorganisation för omställning av svensk energi.

Att myndigheten rör sig i ideologiskt grumliga vatten är uppenbart när de vill påverka människors livsstil och matvanor i riktning mot intag av ekologiskmat. Detta kan ses som ett uttryck för ideologisk propaganda som ligger utanför myndighetens ansvarsområde. Samma sak gäller för åsikten om hur Skolverket bör utforma skolans kursplaner och de normativa uppfattningar om hur SO-lärare bör bedriva sin undervisning i samhällskunskap. I relation till tesen om ideologiska statsapparater är Energimyndigheten i till viss del den typ av myndighet vilken kan benämnas som ideologiproducerande. Dock är detta undersökningsmaterial för begränsat för att dra några långtgående slutsatser. Att myndigheten i det stora hela skulle vara ideologiskt driven finns det inget empiriskt stöd för.

⁵⁹ www.ne.se/opinionsbildning

5.3 Energimyndigheten – profilering och kändskap

Energimyndigheten har ett aktivt arbete med att stärka människors kännedom om dem. Myndigheten uttrycker själva att de ska vara en synlig, tydlig och proaktiv aktör. Myndigheten arbetar för att de ska uppfattas som den instans som "äger" energifrågorna samt att de ska vara den självklara aktören som man refererar till. Vidare anser de att det är viktigt att organisationen uppfattas som en expertmyndighet. De ska också uppfattas som en modern, snabb och effektiv myndighet som även är en attraktiv arbetsgivare. Energimyndigheten har valt att kalla detta för myndighetens position. Positionering är i det här fallet en synonym till begreppet profilering. Positionering betyder att man positionerar sig i förhållande till någon annan, t ex att man är bättre på något än sin konkurrent – Energimyndigheten har dock ingen konkurrent och det är därför intressant att de valt att tala i termer av positionering.

Energimyndigheten anser att det är angeläget i sin uppgift som främjare att vara välkänd för att kunna verka på bästa sätt. Myndigheten har en hög medvetenhet om att de konkurrerar om människors uppmärksamhet med andra aktörer i informationsbruset. De anser därför att det underlättar om myndigheten har en positionering och profil som kan bidra till att göra myndigheten mer känd och i förlängningen bidra till att de når ut bättre i sin kommunikation. När informationsaktiviteter av olika typer får genomslag åtnjuter Energimyndigheten ökad respekt och anseende som aktör, enligt dem själva. Vilket i sin tur ska leda till att myndigheten ska kunna bygga relationer och nå ut. Att vara känd är inte ett egenvärde i sig för myndigheten, utan det ska bidra till att förbättra kännedomen och utgångsläget för enskilda projekt och sakfrågor.⁶⁰

⁶⁰ Plattform för myndighetens kommunikation 2006-2010

I relation till att vi också vill påverka företag, organisationer, fastighetsägare och privatpersoner vill vi framstå som en instans som man känner till namnet på, vi är en ny myndighet och vill framstå som trovärdiga. Vi ska vara en aktör som man mycket bredare känner till och att vi framstår som att vi har den kompletta informationen (Energimyndigheten).

Intrycket av ett professionellt förhållningssätt till profilering och varumärke märks tydligt. Arbetet med hur myndigheten ska tänka positionering har utförts av en PR-byrå i brist på egen kompetens och medvetenhet i frågorna till en början.

De tre senaste åren har myndigheten haft ett årligt tema i sin verksamhet för att stärka varumärket Energimyndigheten i ett längre perspektiv, 2009 är temat transporter. En av Energimyndighetens svagheter är att de är okända och framstår som otydliga, enligt undersökningar som de låtit göra. Ytterligare ett grepp för att öka kännedomen om myndigheten, profilera och marknadsföra sig är det årliga arrangemanget Sveriges Energiting som Energimyndigheten anordnar. De beskriver det själv som den största händelsen i energisverige. Energitinget är en konferens med seminarier om energifrågor som ska bidra med att sprida kunskap om energifrågan samt marknadsföra och profilera myndigheten.

Vi anordnar däremot Sveriges energiting varje år i mars. Hela energibranschen i Sverige kommer dit och vi har en lång rad seminarier mm. Det är ett sätt att marknadsföra oss som den instans som har koll på läget och som står för att förstå helheten och har expertisen. Det är en marknadsföring av oss (Energimyndigheten).

Utåt använder inte Energimyndigheten begrepp som image och varumärke för att inte provocera och ge intrycket att de använder stora resurser till verksamhet som inte uppfattas som en myndighets kärnverksamhet. Därmed är troligen användandet av termen positionering valt med omsorg för att avdramatisera de mer laddade begreppen varumärke och image.

Det finns en viss försiktighet som gör att vi inte gärna använder ord som image, varumärke och opinionsbildning. Det kan uppfattas som känsligt eftersom det inte ska uppfattas som att vi använder oss av överdrivna resurser för detta. Men i praktiken måste vi ha ett image påverkande arbete (Energimyndigheten).

5.3.1 Vad görs i praktiken?

Arbetet med att profilera sig som arbetsgivare sker bland annat på energikunskap.se där information till skolelever blandas med material om unga nyanställda akademiker och hur bra och intressant de tycker deras arbete på energimyndigheten är. Myndigheten vill ge intrycket av vara en modern och ungdomlig arbetsplats och inte förknippas med myndighetstråkstämpeln.

En tydlig profil och varumärkesinriktning mot att uppfattas som en expertmyndighet kan tydligt skönjas i Energimyndighetens kommunikationsarbete. Myndigheten har lyckats etablera sig i branschforum som en tung spelare genom de för branschen numera mycket viktiga utgåvorna; "Energiläget" och "Energiläget i siffror" som utkommer varje år. Innehållet består av analyser och siffror rörande energimarknadens olika aspekter. Energimyndigheten vill genom de här rapporterna profilera sig som den expertmyndighet och instans som "äger" energi- och klimatfrågan. Det har varit framgångsrikt, vilket regelbundna uppföljningar och utvärderingar visar, enligt myndigheten själv.

Rapporterna är ett sätt att gå fram och säga: här är hela det kompletta underlaget. Där gör vi uppföljningar och vi vet att de används. Vi vill sätta bilden att ska man ha information om energiläget och energi så är energimyndigheten det självklara och enda valet (Energimyndigheten).

Profileringen och varumärkesarbetet har en riktning mot energibranschen, till viss del också mot regering och departement som är uppdragsgivare – däremot tycks den enskilde medborgaren vara mindre viktig.

Energimyndigheten har i stor utsträckning anammat varumärke och profilering – däremot har arbetet med identitet varit försumbart. Det faktum att profil och image riskerar att urholkas om de inte stämmer överrens är en insikt som kommit in långt senare än profil, image och varumärke.

Fram tills helt nyligen fanns inget identitetsskapande arbete. Myndigheten har nu satt igång ett stort identitetsskapande projekt, "Vi lever som vi lär", som i sin tur ska stödja profilen och varumärket. Projektet skall genom seminarier och interninformation utbilda alla medarbetare i de centrala ståndpunkter som myndigheten har. I projektet ingår också en ombyggnad av myndighetens kontor för att skapa en arbetsmiljö med energieffektiva lösningar som föredöme.

Det har vi väl börjat med nu egentligen... eller förra året. Vi har satt igång något som heter "Vi lever som vi lär". Det borde man tycka är självklart men så har det inte varit. Projektet gör att vi nu bygger om kontoret och vi ska ha de smartaste energieffektiva lösningarna på kontoret. Alla ska också känna till vad vi gör på de områdena så att man vet det (Energimyndigheten).

Inom profileringsområdet används olika inköpta PR-tjänster från byråer, främst rör det sig om olika typer av skribenttjänster, strategisk kommunikationsplanering, medieträning och medieplanering på regelbunden basis. Detta för att höja kompetensen på området och lyfta frågan internt.

5.3.2 Profilering som en del i legitimeringen

Profilering och legitimering är nära förbundna med varandra i Energimyndighetens fall. Det finns en medvetenhet om att det är viktigt att uppfattas som en expertmyndighet med den rätta sakkunskapen. Myndigheten skall profilera sig som det självklara och enda valet om man vill ha information eller sakkunskap i energi- och klimatfrågan. Detta sker bland annat genom att myndigheten är angelägen om att alltid producera bra underlag åt uppdragsgivarna och andra instanser. Profileringen skall syfta till att bibehålla goda relationer med sin omgivning och med politiker, annars riskerar verksamheten att framstå som resursslöseri.

I vår värld har det betydelse att regeringen uppfattar oss som duktiga och värda att lägga mycket resurser på det är ju den stora grejen. Då är det viktigt att vi syns i debatten (Energimyndigheten).

Energimyndigheten har också ett behov av att profilera sig och sin myndighet eftersom de uppfattar att det finns en konkurrenssituation mellan myndigheter. I Energimyndighetens fall uppfattas Boverket vara den instansen som ligger väldigt nära deras egna arbetsuppgifter, exempelvis ansvarar Boverket i samarbete med Energimyndigheten för energideklarering av fastigheter. Boverket är den instans som reglerar och utfärdar regler kring förfarandet. Energi- och klimat kompetens finns således på åtminstone en myndighet utöver Energimyndigheten och det skulle kunna hota dess nuvarande position och framtida existens.

Vi är mycket, mycket medvetna om att myndighetens status kan förändras snabbt, just nu ligger vi i ropet och vi får mer och mer resurser och fler ansvarsområden och man tycker vi gör ett bra jobb, rätt som det är kan det vara tvärtom och då kommer det vara någon annan som man lägger grejerna på – det är vi mycket medvetna om (Energimyndigheten).

Eftersom Energimyndigheten inte har någon kontroll- eller tillsynsuppgift, administrerar någon form av primär välfärdstjänst, eller har någon egentlig uppgift utanför det främjande och kommunikativa arbete som de utför, blir det viktigt att legitimera sin existens. Energimyndigheten är mer eller mindre beroende av att energifrågan finns högt på

dagordningen för att deras legitimitet, och därmed existensberättigande inte ska vara ifrågasatt. Den "marknadisering" som ägt rum i offentlig sektor ska ha gjort myndigheter mer medvetna om den konkurrenssituationen som råder gentemot det privata. I detta fall tycks det istället finnas en intern myndighetskonkurrens. Under senare år har en rad myndigheter lagts ner eller slagits samman för att staten ska kunna effektivisera förvaltningen och spara pengar. Detta är sannolikt en orsak till oron för myndighetskonkurrensen och förändrade förutsättningar. Genom att kommunicera Energimyndighetens betydelse för omvärlden som expertmyndighet och det självklara valet i Energifrågor försöker man legitimera sin verksamhet och säkra sin existens.

6. Fiskeriverket – den ivriga men magra opinionsbildaren

Fiskeriverket är till skillnad från Energimyndigheten ingen främjande myndighet, istället ansvarar myndigheten för fiskekontroll och skydd av fiskbeståndet.

Trots sin karaktär av ämbetsverk uppger myndigheten att opinionsbildning är en viktig del i myndighetens arbete och kommunikation. På Fiskeriverket används också begreppet opinionsbildning och det finns inga betänkligheter mot detta till skillnad mot situationen på Energimyndigheten. Myndigheten arbetar aktivt för att bilda opinion bland allmänhet och politiker. Främst för att opinionen ska förstå fiskets internationella betydelse och regionalpolitiska dimension. Ett sätt att arbeta är att aktivt bearbeta befintliga opinionsbildare med faktaunderlag och olika typer av informationsmaterial. Informationsmaterialen består i stor utsträckning av hur olika fiskbestånd utvecklas. Fiskeriverket beskriver sitt arbete med opinionsbildning som mycket aktivt, med ett nät av närmare 4000 olika kontakter av opinionsbildare, journalister och intresseorganisationer. Myndigheten upplever att de har en god medvetenhet om omvärlden för att veta hur den ska bearbetas.

Vad ska myndighetens opinionsbildning tjäna för syfte? Fiskeriverkets huvudsakliga mål med sin opinionsbildning är att sprida insikten om att fiskeresurserna är ändliga. Vilket kan anses var en regulativ och informativ form av kommunikation och opinionsbildning.

Syftet är att skapa förståelse för att resursen är ändlig. Man talar om att man bara ska ta röntan. Yrkesfiskarna säger att havet är fullt av fisk och forskarna säger att det är tomt – vi måste förklara detta. (Fiskeriverket)

Fiskeriverkets uppgift är att driva opinion om att fisken är hotad och man fungerar då som en motvikt i debatten gentemot yrkesfiskets intresseorganisationer och deras opinionsbildning. Målet är att nyansera debatten i möjligaste och skapa en alternativ bild till det yrkesfiskarna önskar föra fram.

Det är väl någon slags Fiskeriverket mot yrkesfisket, något slags ställningstagande däremellan. Opinionsen och alla människor som är intresserade av det ska kunna se en annan sida av saken än yrkesfiskets. (Fiskeriverket)

Fiskeriverket ser det som en central uppgift att förse debatten med fakta och bra underlag för att det ska kunna bli saklig och korrekt diskussion. De vill undvika att debatten om fiskenäringen sker på tyckande. Även om de själva inte är aktiva i en debatt så skall alla inblandade vara väl informerade om hur det är ställt med sakfrågan. Trots att de anser sig vara aktiva i opinionsbildningen och att det är en mycket viktig uppgift uppger de att kommunikation av beslut och åtgärder är det som klart dominerar över rent opinionsbildande aktiviteter.

För att skapa legitimitet och förståelse för lagstiftningen i fiskefrågor, framförallt ny lagstiftning är opinionsbildning ett viktigt verktyg för Fiskeriverket. När ett nytt lagförslag presenteras ska opinionen vara förberedd och "manegen krattad" som de själva vill beskriva skeendet.

Fiskeriverket har som ett av målen att de ska medverka och stimulera den offentliga debatten. Myndighetens externa kommunikationsplan uttrycker detta explicit. Verket har för avsikt att genom debattartiklar och offentliga utspel initiera offentliga debatter. Fiskeriverket beskriver sin opinionsbildning och deltagande i debatten som proaktiv.

Vi försöker att ligga lite före innan det blir uppmärksamhet kring en fråga och kommentera det redan samma dag som det kommer. När debatten har förts i media om någonting har det aldrig tidigare kommenterats från vårt håll. Det är bättre att vi för fram frågan istället för att få gå i en försvarsposition. Det är bättre att komma ut reaktivt och det har bara varit positivt. (Fiskeriverket)

Fiskeriverket säger sig bedriva en aktiv opinionsbildning, men omfattningen på denna verksamhet är mager att döma av resultatredovisningen. Dess vilja att bedriva opinionsbildning verkar vara större än själva produktionen av opinionsbildande aktiviteter. Att opinionsbildning är en liten faktisk del av myndighetens verksamhet kan bero på att myndigheten i stor utsträckning är en kontrollmyndighet och har legala styrmedel att ta till för att påverka Fiskerinäringen. I ljuset av tesen om ideologiska statsapparater kan inte

Fiskeriverket anses tillhöra den typ av myndighet som bedriver någon omfattande opinionsbildning utan kännetecknas snarare av myndighetsinformation kring nya lagar och regler samt hur fiskbestånden utvecklas och vilka arter som är hotade etc. Kommunikationen är till sin natur informativ och myndighetens primära mål är att utöva kontroll av fisket.

6.1 Profil?

Om Profil, image, varumärke och identitet är begrepp som slagit igenom på andra myndigheter så har Fiskeriverket inte anammat samma tänkande runt dessa begrepp. Istället finns det en intern uppfattning om att myndigheten är ganska välkänd.

Arbetet med profilering, image och varumärke består av en uppfattning om hur de vill framstå som myndighet och den grafiska profilen. De kärnvärden som ska karakterisera myndigheten är professionell, hög kompetens, aktiv, kreativ och initiativrik. Myndighetens tänkande kring hur de ska uppfattas sträcker sig inte längre än dessa kärnvärden. Inte heller finns det något arbete för att aktivt kommunicera kärnvärdena. Profilen består av den grafiska profilen och inget mer uppger myndigheten.

Där är vi lite dåliga kan vi väl säga. Vi försöker att ge bilden av en ansvarsfull och modern myndighet, men det är klart vi skulle kunna göra mer på profilering. Varumärket Fiskeriverket tycker jag väl har en hygglig status men vi har inget fokus på det. Vi borde kanske göra mer.(Fiskeriverket)

Fiskeriverket ser det som ganska oviktigt med profilering, image, identitet och varumärke och anser det vara viktigare att kommunicera beslut och åtgärder. Om det beror på okunskap, ointresse eller motvillighet att anamma tänkandet är en öppen fråga. Resonemanget kring frågan på Fiskeriverket bygger på att det inte ska finnas ett varumärke bara för sakens skull. Det är istället viktigare vad myndigheten uträttar. Samtidigt medger de att det kanske är viktigare än vad de tror med t ex profilering.

Jag tycker personligen som professionell och informatör att det är lite för mycket fokus på det. Innehållet i varumärket är inte det primära utan det är varumärket. (Fiskeriverket)

Kort och gott, det finns inte mycket att tillägga om Fiskeriverkets arbete med profil, varumärke, image, varumärke och identitet eftersom detta arbete inte existerar överhuvudtaget. Myndigheten ser inte något behov av någon specifik kommunikation för att fylla någon som helst expressiv eller social funktion. Det finns heller inga planer på att inleda ett sådant arbete.

7. Försäkringskassan – den obenägna opinionsbildaren

Försäkringskassan anser att opinionsbildning i princip inte är deras uppgift. Undantaget är de attitydpåverkande uppdrag som de erhållit från regeringen vid olika tidpunkter, i form av ett uttalat opinionsbildningsmål i regleringsbrevet. Ett sådant exempel var när myndigheten för ett antal år sedan fick i uppdrag att verka för att fler pappor skulle ta ut föräldraledighet. Kampanjen gick under parollen "Hälften var!" (kampanjen och uppdraget är numera avslutat). Detta uppdrag uppfattade Försäkringskassan som besvärande och något som i grunden kunde skada deras legitimitet och myndighetens huvudsakliga uppdrag. Försäkringskassan å sin sida anser inte detta vara opinionsbildande utan "attitydpåverkande" – vilket dock är en av innebörderna i begreppet opinionsbildning. Återigen finns det en förvirring om vad begreppet tycks innebära. Förvaltningskommittén ansåg att en del av den informationsverksamhet som myndigheten bedriver är av opinionsbildande karaktär utifrån utredningens definition av opinionsbildning. Försäkringskassan anser dock att begreppet opinionsbildning oftast används för påverkan/påtryckning och de anser sig inte arbeta med sådan verksamhet.

Vi har haft inskrivet i vårt regleringsbrev att verka för att fler pappor ska ta ut pappaledighet. Då skruvar man lite på sig om man jobbar med kommunikation /.../. Det skär sig när myndigheter går ut med pekpinna. Man måste göra det på ett bra sätt för att det inte ska uppfattas som att myndigheterna är ute och petar i familjeangelägenheter. Detta kan skada legitimiteten. (Försäkringskassan)

Det tycks även finnas en förväxling mellan lobbying och opinionsbildning på bland ansvariga på informationsstaben ”I min värld är opinionsbildning att påverka makthavare” (Försäkringskassan).

Samtidigt som denna obenägenhet att arbeta med opinionsbildning gör sig gällande, framhåller man att det kan vara viktigt att ligga i debattens framkant i frågor som berör verksamheten. Försäkringskassan skriver t ex debattartiklar när de presenterat någon ny statistik över t ex ohälsotalet eller statistik över missbruk av försäkringar etc. Sådana opinionsyttringar görs i rollen som expert, poängteras det. Dessa debattartiklar brukar normalt få ett mycket stort genomslag, enligt myndigheten. Det finns en medvetenhet om att denna statistik är av stort nyhetsvärde och därför görs rapporterna i hög grad tillgängliga för journalister och allmänhet genom webb, pressmeddelanden och journalistkontakter.

När vi har gjort utvärderingar och analyser av statistik och vet hur det ligger till, då skriver vi debattartiklar och ofta behöver man skruva dom där för att de överhuvudtaget ska komma in på debattsidorna (Försäkringskassan).

Försäkringskassan anser sig till viss del arbeta med opinionsbildning när det rör arbetet med att minska det så kallade ohälsotalet. Ohälsotalet är ett mått på utbetalda dagar med sjukpenning, arbetsskadesjukpenning, rehabiliteringspenning, aktivitets- och sjukersättning från socialförsäkringen. Annars bedömer myndigheten att de arbetar med myndighetsinformation om regelverk, förändringar i socialförsäkringssystemet, samt att påminna om hur man tillgodogör sig ersättningar på ett korrekt sätt.

Då jobbar vi ju opinionsbildning, vi pratar om sjukskrivningstalen som är väldigt höga då har vi fört upp detta väldigt mycket på agendan. Vi har pratat om att sjukskrivning är ett sätt att komma tillbaks till arbete (Försäkringskassan).

Försäkringskassan berättar själva att de varit inblandad i en debatt och diskussion i media med privata pensionsbolag som säljer pensionsförsäkringar, huruvida det behövs privata pensionsförsäkringar för att få en god pension. Försäkringskassan har där gått i svaromål i olika kanaler genom t ex debattartiklar där pensionsbolagen anses svartmåla med prognoser som inte stämmer med verkligheten, enligt Försäkringskassans syn på saken.

Då slår vi mot bolagen och tycker att de skrämmer upp folk i onödan. Då har vi en roll som liknar konsumentverkets. (Försäkringskassan)

Om Försäkringskassan skall arbeta med konsumentupplysning och opinionsbildning kring val av privata pensionsförsäkringar är inte helt självklart, men de anser själva att det ligger i deras uppgift. Något konsumentupplysande uppdrag har inte myndigheten. På det stora hela anser sig Försäkringskassan inte syssla med opinionsbildning och önskar så inte heller göra – samtidigt medges att opinionsbildning och PR alltid varit en viktig del i verksamheten under en längre tid, mycket på grund av det förändrade medielandskapet och en ökad betydelse av media.

Det kan konstateras att Försäkringskassan inte tycks bedriva något större målinriktat arbete med opinionsbildning utöver det som finns i regleringsbrev. För närvarande finns inget sådant uppdrag i gällande regleringsbrev. Bilden är dock splittrad kring opinionsbildningen. Det arbete som förekommer med att aktivt påverka människors kunskaper, attityder eller beteenden i en avsedd riktning handlar om att förändra människors användande av olika servicetjänster. Främst vill Försäkringskassan styra kunderna till att använda webb- och andra självbetjäningstjänster i högre grad. De vill minska besöken och telefonsamtalen till kontoren för att på så sätt uppnå snabba handläggningstider och samtidigt spara pengar.

På det stora hela handlar den kommunikation som kan betecknas som opinionsbildande om att upprätthålla en informativ funktion om olika tjänster och hur människor ska förhålla sig till nya regler i sjukförsäkringen och hur man ska ansöka om ersättningar.

Denna typ av påverkan som avser styra människors kontaktvägar med Försäkringskassan kan inte sägas vara särskilt kontroversiell då det inte ligger någon ideologisk laddning i frågan. Däremot frågan om pensionsförsäkringar innehåller en känsligare dimension då det kan

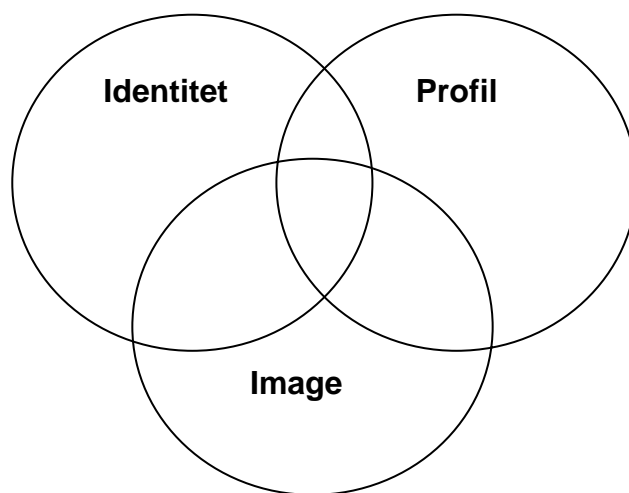
ifrågasättas om Försäkringskassan ska agera "konsumentupplysare". I frågan ligger också att privata pensionsförsäkringar breder ut sig och det kan på sikt förändra pensionssystemet och därmed försäkringskassans uppgift och berättigande i dess nuvarande form.

Tidigare har det förekommit påverkan i hög grad när uppdraget varit att få pappor att ta ut mer föräldraledighet, det uppdraget är numera borta. Kring uppdraget att förändra pappors inställning till föräldraledigheten kan konturer av det som kallas en ideologiska statsapparaterna anses. Samma sak gäller för frågan om privata pensionsförsäkringar. Detta räcker dock inte för att påstå att Försäkringskassan skulle vara en ideologisk myndighet som till stor del arbetar med opinionsbildning. På det stora hela verkar myndigheten arbeta med opinionsbildning för att minska sjuktalen och förmå kunderna att använda kostnadseffektiva självbetjäningstjänster. Försäkringskassan har dessutom legala styrmedel att tillgå och är inte manad att använda sig av opinionsbildning i samma utsträckning som Energimyndigheten.

7.1 Det ambitiösa varumärket

Försäkringskassan har förmodligen det mest ambitiösa varumärkesarbetet av de tre myndigheterna – åtminstone i ambition och teori.

Försäkringskassan utgår från tre begrepp i arbetet med information och kommunikation: Identitet, profil och Image.⁶¹



Figur 1: Bilden av Försäkringskassan

- Identitet – är så som vi i själva verket är
- Profil – är den önskade bilden av Försäkringskassan
- Image – är det omvärlden tycker om oss

⁶¹ Försäkringskassans kommunikationspolicy

Målet för försäkringskassan är att identitet och image skall röra sig mot profil. Den profil som arbetet skall leda fram till är att myndigheten ska uppfattas som en enhetlig organisation.⁶²

- Som är i toppklass och har medborgarnas fulla förtroende när det gäller service, bemötande och effektivitet
- Aktivt bidrar till färre sjukskrivna och fler i arbete
- Är en av landets mest utvecklande arbetsplatser med mycket låg sjukfrånvaro

Ovanstående är grunden i kommunikationsarbetet och detta kompletteras av en varumärkesplattform och ett dokument med riktlinjer för Försäkringskassans kommunikationsarbete.

Försäkringskassan vill efter den turbulenta perioden av omorganisation och gatlopp i media under 2008 aktivt arbeta för att framstå som en kompetent och professionell organisation med stark kundorientering. Omorganisationen innebar att en stor del av den profilering som gjorts gick om intet.

Vi vill naturligtvis kommunicera att vi är en kompetent och professionell organisation som har god kompetens inom socialförsäkringsområdet och som dessutom är kundorienterad. Sen har vi haft mycket problem med detta under det senaste året när vi gjort en omorganisation och det gick ju inte bra det skall jag villigt erkänna. Nu håller vi på och kravar oss tillbaks till ett gott läge. (Försäkringskassan)

För att lyckas med profilering, image och varumärke har Försäkringskassan en insikt om att identitet är viktigt, för att kunna skapa en trovärdig profil och ett starkt varumärke krävs en förankring i organisationen, varumärket är alla som jobbar i organisationen. Utan en serviceinriktad och vänlig personal i kombination med effektiv handläggning kommer profileringen inte att lyckas.

Försäkringskassan lider inte av problemet att vara okänd, snarare okänd efter 2008 års turbulens. Där skiljer de sig mot t ex Energimyndighetens arbete med bland annat profilering. Kommunikationsarbetet avser inte att göra myndigheten mer känd utan snarare styra hur detta "kändskap" uppfattas eller ska uppfattas.

⁶² Ibid.

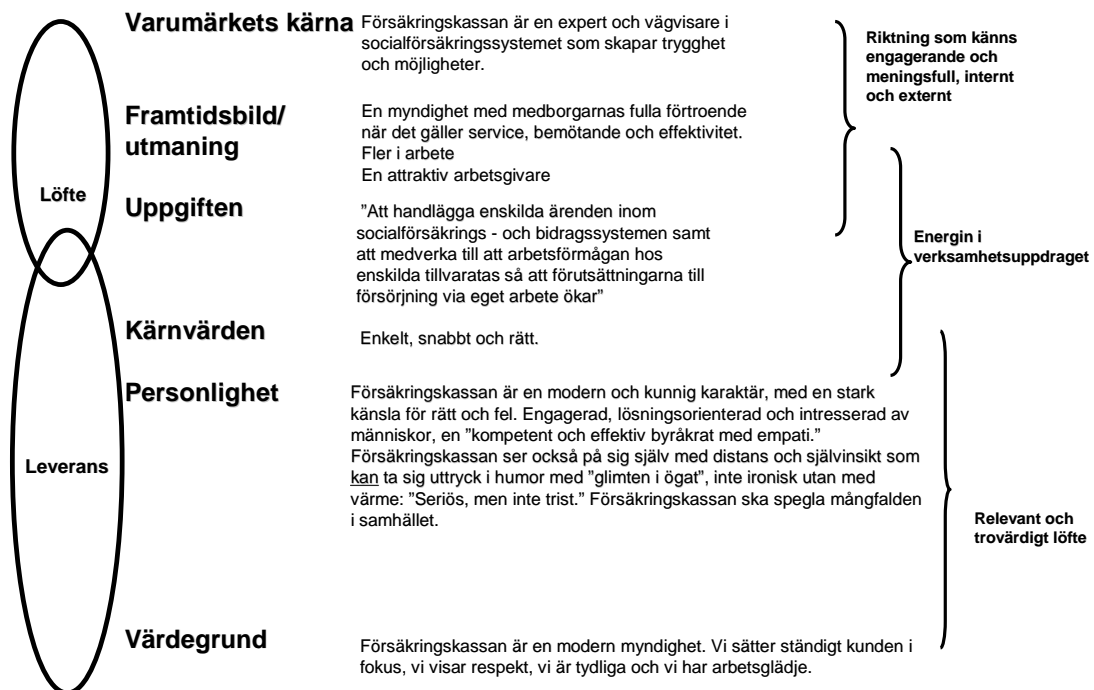
Försäkringskassan började under 2008 med ett aktivt varumärkesarbete, tidigare hade ansträngningarna endast rört profilen. Varumärkesplattformen som tagits fram skall guida kommunikationen när Försäkringskassan skall informera om t ex nya sjukförsäkringsregler. Försäkringskassan är också en av få myndigheter som rent ut säger att de har ett varumärkesarbete, enligt dem själva. Varumärkesarbetet kombinerat med profilen skall främst hjälpa Försäkringskassan att framstå som EN myndighet. Vilket inte varit fallet innan 2005 när myndigheten bestod av lokala självständiga Försäkringskassor.

Vi använder vår plattform när vi ska berätta om nya regler i sjukförsäkringen. Då ska vi hålla oss till vår varumärkesplattform och bevaka så den styr åt den samlade bilden av Försäkringskassan som den serviceinriktade och kompetenta. Vi pratar i allra högsta grad varumärke (Försäkringskassan).

Försäkringskassan beskriver förenklat sitt varumärke enligt följande:

1)Våra produkter, försäkringar och paketeringen av produkterna, 2) Profilen hur vi ser ut, logotype och grafisk profil, 3)Kommunikation hur vi uttrycker oss, språk, ton och tilltal, 4)De vi är, människorna i organisationen hur vi bemöter folk (Försäkringskassan).

För att få uppnå den önskade profilen och skapa det varumärket har de tagit fram en checklista för hur varumärket skall byggas upp (se figur 2).



Figur 2: Försäkringskassans varumärkesplattform

Försäkringskassan avser också att vidareutveckla varumärkesarbetet i olika segment, däribland ett arbetsgivarvarumärke för att attrahera kompetens framöver.

Vi pratar också om arbetsgivarvarumärke, men vi har inte kommit så långt eftersom vi har gjort om så mycket i organisationen. Vi får ta itu med det först. Vi har diskuterat detta och kommer att skapa varumärkestänk i fler verksamheter. Arbetsgivarvarumärket är jätteviktigt. Vi kommer som övriga myndigheter att behöva rekrytera rätt mycket folk under den närmsta 5-7 åren. Det kommer att vara superviktigt att kunna attrahera rätt medarbetare. (Försäkringskassan)

Med tanke på det ambitiösa arbetet och den höga svansföring som finns inom varumärkesarbetet skulle det vara rimligt att PR-byråer används frekvent, men så är inte fallet. Det finns inga löpande upphandlingar, men den inledande fasen av det förändringsarbetet som inleddes 2007 fanns en byrå med som rådgivare i formulering av budskap, analyser och scenarior.

7.1.1 Varför varumärke?

Försäkringskassan har till synes påbörjat ett ambitiöst arbete med profilering, image och varumärke. Normalt vill man med varumärkesarbete särskilja och identifiera en produkt, men Försäkringskassan har inga konkurrenter med liknande produkter eller tjänster, åtminstone inte som medborgarna kan välja istället utan att bekosta det själv. Likafullt pratas det om produkter och paketering av desamma vilket är ett marknadsmässigt tänkande kring kund och produkt.

Även i Försäkringskassans fall kan profilarbetet kopplas till myndighetens existensberättigande och legitimitet om än inte lika starkt som för Energimyndigheten. I dagsläget finns inga "konkurrerande" myndigheter som Energimyndigheten och fallet Boverket. Nedanstående citat ger en ganska bra indikation på hur myndigheten tänker.

Profil och varumärke har jättestor betydelse, man kan ju tycka det att vi inte har några konkurrenter eller det kommer väl i alla fall dröja en stund innan uppdragsgivaren riksdag och regering tycker att vi sköter detta så dåligt och lägger ner oss /.../därför är varumärket jätteviktigt för oss. (Försäkringskassan)

Försäkringskassan tycks medveten om att inte ens en central välfärdsmyndighet är oantastlig i en föränderlig statsförvaltning. Den massiva kritik som myndigheten fått utstå i kombination med en illa skött omorganisation har skadat myndighetens legitimitet och förtroende. Tilltron och legitimitet är enligt Försäkringskassans det viktigaste de har trots att de inte är befinner sig på en konkurrensutsatt marknad.

I takt med att privata sjukförsäkringar av olika slag ökar finns ett reellt hot på lång sikt. Socialförsäkringssystemet är en av få välfärdstjänster som inte konkurrensutsatts i den "marknadiseringen" som ägt rum i offentlig tjänsteproduktion. Möjligen ser Försäkringskassan detta som ett potentiellt hot och vill därför bygga ett varumärke som ska kommunicera en myndighet i toppklass som har medborgarnas fulla förtroende när det gäller service, bemötande och effektivitet. Många av Försäkringskassans tjänster skulle åtminstone i teorin kunna ersättas av produkter som privata aktörer skulle kunna erbjuda under konkurrens. Det skulle kunna bli ett faktum om myndighetens legitimitet undergrävs pga. undermålig service t ex. Profilens inriktning mot att kommunicera att Försäkringskassan

aktivt bidrar till färre sjukskrivna och fler i arbete är en tydlig signal om behovet av att legitimera sin existens för uppdragsgivaren – vi uppnår resultat och sköter vårt arbete på ett föredömligt sätt. En god service är inte skäl nog för en myndighets existens i dagens offentliga sektor.

Det varumärkesarbete som inletts ska i stor utsträckning bidra till att reparera myndighetens sargade förtroende genom att kommunicera att man klarar av sitt arbete och kan erbjuda en bra service. Genom sin kommunikation av varumärke kan man expressivt uttrycka vem man är och vill bli. Försäkringskassan hoppas kunna reparera eller skapa en ny bild av myndigheten för att uppbringa legitimitet för verksamhetens existens.

7.2 Slutsatser

De tre undersökta myndigheterna uppvisar alla olika grad av opinionsbildade verksamhet. Fiskeriverket och Energimyndigheten har ett etablerat tänkande kring opinionsbildning. Däremot är det bara Energimyndigheten som kan sägas vara en myndighet av den art som har som huvudsaklig verksamhet att arbeta med opinionsbildning för att påverka människors attityder och handlande. Myndigheten arbetar med opinionsbildning eftersom den saknar andra styrmedel. Fiskeriverket arbetar med opinionsbildning men det är ingen särskilt omfattande eller betydande del av verksamheten. Det finns en etablerad kultur om att opinionsbildning är en av myndighetens verktyg och det är en naturlig del av verksamheten. Försäkringskassan arbetar inte med opinionsbildning om det inte är uttryckt i myndighetens regleringsbrev. Däremot förekommer opinionsbildning i viss utsträckning för att förmå kunderna att använda olika självbetjäningstjänster mm. Det är ganska uppenbart myndigheterna haft en glidning från att endast neutralt tillämpa lagar enligt Webers-modell till att arbeta med opinionsbildning av olika slag. Men att hävda att de hänger sig åt någon ideologisk propaganda och politiska sakfrågor i stor utsträckning vore att tänja på sanningens gräns. Energimyndigheten ligger i gränslandet för att kunna betraktas som en ideologisk myndighet – till viss del kan den anses vara det.

Såväl Energimyndigheten som Försäkringskassan har ett målmedvetet och omfattande arbete med att profilera sig och arbeta med varumärke. Energimyndigheten har fokus på att profilera sig genom att göra myndigheten mer känd och publik. Försäkringskassan är välkänd

och vill snarare styra och förändra bilden av hur man uppfattas som myndighet. Försäkringskassan arbetar med varumärkesbyggande, profil, image och identitet genom en ambitiös varumärkesplattform som ska styra arbetet med all Försäkringskassans kommunikation. Fiskeriverket arbetar inte överhuvudtaget med profilering och varumärke och anser det inte vara nödvändigt utan ser det som viktigare att kommunicera myndighetens beslut och åtgärder.

Arbetet med profilering och varumärke är kopplat till att myndigheterna har ett behov av att legitimera sin verksamhet för allmänheten och uppdragsgivaren. Det är viktigt att kommunicera en serviceinriktad och kompetent verksamhet, att framställa sig som en expertmyndighet är också genomgående viktigt. Att myndigheten finns och utför ett uppdrag räcker inte idag. Myndigheterna arbetar därför aktivt med att legitimera sin existens – profilering och påverkan av människors uppfattning är en viktig del i det.

Huruvida Rothsteins tes om ideologiproducerande myndigheter stämmer kan varken denna uppsats bekräfta eller dementera. I egentlig mening är det bara Energimyndigheten som är i närheten av denna typ av verksamhet, främst i meningen att myndigheten fungerar som en utrednings- och informationsenhet, och tillhör den nya typ av myndigheter som inrättats under senare år med svaga eller utan legala styrmedel. Den opinionsbildning som sker är i stort inte särskilt ideologisk, även om det finns kontroversiella ståndpunkter som undersökningen visat kring t ex Energimyndighetens livsstilspåverkande arbete. Opinionsbildningen är lika mycket ett behov av att synas för att legitimera sin verksamhet och visa att man finns. Syns man inte så finns man inte och det har myndigheterna också insett.

8. Slutord

Under arbetets gång har vissa svårigheter uppstått. Dels saknar forskningsområdet tidigare empirisk forskning och den lilla forskning som existerar bygger mestadels på tyckande och inte på empirisk grund. Ett annat problem har varit att få personer på myndigheter att ställa upp på intervjuer. Från början hade två andra myndigheter valts som studieobjekt, men efterhand var jag tvungen att ta in "reservbanken". Flertalet myndigheter var uppenbart ovilliga att prata om opinionsbildning och påverkansarbete. En myndighet oroade sig för att

bli uthängd eftersom uppsatsen skedde på uppdrag av ett forskningsprojekt. Det var ganska förvånande att en examensuppsats kan sätta sådan skräck i en informationschef på en stor statlig myndighet. En annan myndighet begärde att få frågorna i förväg, vilket de också skulle få, men sedan valde de att inte ställa upp i alla fall. Andra gjorde sig uppenbart okontaktbara efter att ha meddelat att få återkomma.

Myndigheters opinionsbildning är uppenbart en het potatis och de flesta verkar vara på sin vakt i denna fråga. Det fick åtminstone mig att bli något misstänksam och extra kritisk i mitt arbete. Utöver det var alla personer i ledande ställning mycket upptagna och det var inte lätt boka intervjuer. Sammantaget gjorde det att uppsatsarbetet blev trögstartat och försenat. De som slutligen ställde gjorde det med intresse och talade mycket öppet om sitt arbete. Hur som helst har nu en mycket krokig väg kommit till sin ände och resultatet är vad som ovan redovisats.

9. Litteraturförteckning

SOU 1999:121. (1999). *Avkorporativisering och lobbyism - konturerna till en ny politisk modell*. Statens offentliga utredningar.

SOU 2001:1. (2000). *En uthållig demokrati*. Stockholm : Fritzes.

SOU 2007:107. (2007). *Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter*. Stockholm: Fritzes.

Abrahamsson, B., & Andersen, J. A. (2000). *Organisation - att beskriva och förstå organisationer*. Malmö : Liber.

Crozier, M. (2007). Recursive Governance: Contemporary Political Communication and Public Policy. *Political Communication* , 1-18.

Energikunskap.se. (den 29 06 2009). Hämtat från <http://www.energikunskap.se/> den 29 06 2009

Energimyndigheten. (den 26 04 2009). Hämtat från www.energimyndigheten.se den 26 04 2009

Energimyndigheten. (2007). *Plattform för Energimyndighetens kommunikation åren 2006-2010*.

Falkheimer, J. &. (2003). *Reflexiv kommunikation. Nya tankar för strategiska kommunikatörer* . Malmö: Liber.

Franke, U. &. (2005). *Den skattefinansierade idémarknaden*. Timbro.

Fredriksson, M. (2008). *Företags ansvar marknadens retorik, en analys av företags strategiska kommunikation*. Göteborg: JMG.

Försäkringskassan. (2006). *Försäkringskassans kommunikationspolicy*.

Försäkringskassan. (den 22 04 2008). [www.Forsakringskassan.se](http://www.forsakringskassan.se). Hämtat från http://www.forsakringskassan.se/irj/go/km/docs/fk_publishing/Dokument/Rapporter/Remissyttranden/rem6014_08.pdf den 10 07 2009

Gilljam, M. E. (2002). *Metodpraktikan - Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts Juridik.

Halvarsson, A. L. (2003). *Sveriges statsskick. Fakta och perspektiv*. . Stockholm: Liber.

Heide, M. J. (2005). *Organisation och kommunikation*. Malmö: Liber.

Jacobsen, I. D., & Thorsvik, J. (2009). *Hur moderna organisationer fungerar*. Lund: Studentlitteratur.

Kjellgren, H. (2002). *Staten som informatör eller propagandist? Om statssyners betydelse för svensk informationspolitik*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen.

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

Larsson, L. (2002). *PR på svenska. Teori, strategi och kritisk analys*. Lund: Studentlitteratur.

Larsson, L. (2001). *Tillämpad kommunikationsvetenskap*. Lund: Studentlitteratur.

Larsåke, L. (2006). PR and Democracy: A Swedish Perspective. i J. L'Etang, & M. Pieczka, *Public Relation. Critical Debates and Contemporary Practice*. London: Lawrence Erlbaum.

Larsåke, L. (2005b). *Upplysning och propaganda - utvecklingen av svensk PR och information*. Lund: Studentlitteratur.

NE.se. (den 30 06 2009). Hämtat från <http://www.ne.se/opinionsbildning> den 30 06 2009

Palm, L. (2006). *Kommunikationsplanering*. Lund: Studentlitteratur.

Paulsson, U. B. (2003). *Seminarieboken*. Lund: Studentlitteratur.

Petersson, O. (2007). *Statsbyggnad. Den offentliga maktens organisation*. Stockholm: SNS förlag.

Pierre, J. (2001). Decentralisering, governance och institutionell förändring. i B. Rothstein, *Politik som organisation*. Stockholm: SNS Förlag.

Premfors, R. E. (2003). *Demokrati och byråkrati*. Lund: Studentlitteratur.

Rothstein, B. (21 2004). Från reformbyråkratier till ideologiska statsapparater. *Norsk Tidsskrift*, ss. 3-4.

Rothstein, B. (1994). *Vad staten bör göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS Förlag.

Ryen, A. (2004). *Kvalitativ intervju - från vetenskapsteori till fältstudier*. Malmö: Liber ekonomi.

Svenning, C. (2003). *Metodboken. Samhällsvetenskaplig metod och metodutveckling. Klassiska och nya metoder i informationssamhället. Källkritik på internet*. Eslöv: Lorentz förlag.

Östbye, H. K. (2003). *Metodbok för medievetenskap*. Malmö: Liber.

9.1 Muntliga källor:

Intervjuer Fiskeriverket 27/5

Intervjuer Försäkringskassan 5/6

Intervjuer Energimyndigheten 12/6

Bilaga 1

Intervjuguide

1. Berätta om ert kommunikationsarbete. Vilka funktioner ska kommunikationsarbete i organisationen fylla?
2. Vilken typ av information dominerar er kommunikation?
3. Vilken bild av organisationen vill ni förmedla?
4. Hur gör ni för att förmedla den bilden?
5. Vilken betydelse har profilering, image, identitet och varumärke för er myndighet?
6. Hur arbetar ni med profilering, image, identitet och varumärke?
7. Hur vill du beskriva ert arbete med att skapa legitimitet?
8. Hur viktigt är legitimitet i er verksamhet?
9. På vilket sätt arbetar ni med opinionsbildning?
10. I vilket syfte används det?
11. I vilken utsträckning förser ni journalister med underlag och förslag på artiklar?
12. Finns det områden/frågor där ni avhåller er från opinionsbildning? Vilka är de i så fall?
13. Har ni någon policy för vilken typ av opinionsbildning ni bör ägna er åt? Vad innehåller den i så fall?
14. I vilken utsträckning vill ni via opinionsbildningen påverka politiska beslut?
15. På vilket sätt kan det finnas det motsättningar mellan opinionsbildning och myndighetsuppdraget?
16. Skulle du vilja säga att opinionsbildning och PR ökat i betydelse för myndigheter?

