

# Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter

*Delbetänkande av 2006 års förvaltningskommitté*

*Stockholm 2007*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2007:107

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-690 91 91  
Ordertel: 08-690 91 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB  
Stockholm 2007

ISBN 978-91-38-22873-9  
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet Mats Odell

Regeringen beslutade den 21 december 2006 att tillkalla en kommitté med uppdrag att se över den statliga förvaltningens uppgifter och organisation (dir. 2006:123).

Som ordförande förordnade regeringen samma dag generaldirektören Yvonne Gustafsson och som ledamöter filosofie doktorn Catrin Andersson, generaldirektören Göran Ekström, generaldirektören Marie Hafström, styrelseordföranden Lennart Nilsson, professorn Daniel Tarschys samt filosofie doktorn Helena Wockelberg.

Kommittén har antagit namnet 2006 års förvaltningskommitté.

Som experter i kommittén förordnades den 22 januari 2007 kanslirådet Lars Söderström och den 23 april 2007 professorn Lena Marcusson.

Som huvudsekreterare förordnades den 22 januari 2007 ämnesrådet Ola Hedin. Som sekreterare förordnades samma dag organisationsdirektören Michael Borchers. Den 20 juli 2007 förordnades utredaren Christine Annemalm som sekreterare. Camilla Kivanç har varit kommitténs assistent.

Kommittén överlämnar härmed delbetänkandet Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter (SOU 2007:107).

Yvonne Gustafsson      Catrin Andersson      Göran Ekström

Marie Hafström      Lennart Nilsson      Daniel Tarschys

Helena Wockelberg

/Ola Hedin

Michael Borchers

Christine Annemalm

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>9</b>
<b>1 Inledning</b> .....	<b>15</b>
1.1 Kommitténs uppdrag .....	15
1.2 Delbetänkandets disposition.....	16
<b>2 Något om begreppet opinionsbildande verksamhet</b> .....	<b>17</b>
<b>3 Framväxten av myndigheternas informationsverksamhet</b> .....	<b>19</b>
3.1 Folkhälsa.....	19
3.2 Beredskapsåren.....	20
3.3 Välfärdsstatens information .....	21
3.4 Organisation och profession.....	24
<b>4 Debatten om opinionsbildande myndigheter</b> .....	<b>27</b>
4.1 Inledning.....	27
4.2 Exemplet Informationsstyrelsen.....	27
4.3 Exemplet Ekonomisk information .....	28
4.4 Exemplet Kommittén för social upplysningsfilm .....	30
4.5 Exemplet Nämnden för samhällsinformation.....	30
4.6 Exemplet EU-information .....	32

4.7	Exemplet Skatteverket .....	33
4.8	Demokratiutredningen .....	35
4.9	Senare års debatt.....	37
4.9.1	Rothsteins kritik . .....	37
4.9.2	Timbros kritik .....	39
4.9.3	SEKO:s kritik m.m. ....	40
<b>5</b>	<b>Förekomsten av opinionsbildande verksamhet.....</b>	<b>43</b>
5.1	Inledning.....	43
5.1.1	Formella grunder.....	44
5.1.2	Förvaltningskommitténs definition av myndigheters opinionsbildande verksamhet.....	45
5.2	Ekonomisk omfattning.....	46
5.2.1	Tidigare undersökningar.....	46
5.2.2	Förvaltningskommitténs undersökning .....	47
5.3	Tidningarnas debattsidor .....	52
5.3.1	Förekomsten av artiklar författade av myndighetsföreträdare.....	52
5.3.2	Artiklarnas karaktär .....	55
5.4	Iakttagelser från det empiriska materialet.....	62
5.4.1	Tolknings- och definitionsproblem .....	62
5.4.2	Vad är det som ska mätas? .....	62
5.4.3	Formellt stöd för att bedriva verksamheten.....	64
5.4.4	Den opinionsbildande informationens karaktär .....	65
5.4.5	Förekomsten av myndigheter som bedriver opinionsbildande verksamhet.....	67
<b>6</b>	<b>Kommitténs överväganden och slutsatser .....</b>	<b>69</b>
6.1	Information – ett instrument för att genomföra statsmakternas beslut .....	69
6.2	En återkommande diskussion.....	70
6.3	Myndigheterna och massmedias utveckling .....	72
6.4	Olika typer av opinionsbildning? .....	74
6.5	Vad får man för pengarna?.....	78

6.6	Slutsatser.....	80
<b>7</b>	<b>Kommitténs förslag .....</b>	<b>83</b>
7.1	Tydligare reglering .....	83
7.2	Överväg den organisatoriska formen.....	83
7.3	God förvaltningssed.....	84
<b>8</b>	<b>Om små myndigheter och mått .....</b>	<b>87</b>
8.1	Statskontorets kartläggningar .....	88
8.2	Antalet myndigheter .....	89
8.3	Om myndigheternas storlek .....	91
8.4	Vilka myndigheter är små? .....	92
<b>9</b>	<b>Varför finns det små myndigheter? .....</b>	<b>99</b>
<b>10</b>	<b>Problem och fördelar .....</b>	<b>103</b>
10.1	Administrativa kostnader .....	103
10.2	Sårbarhet.....	109
10.3	Andra tänkbara problem.....	110
10.3.1	Rapporter och enkäter.....	110
10.3.2	Snäva ekonomiska ramar .....	111
10.3.3	Begränsade karriärmöjligheter .....	112
10.3.4	Snävt perspektiv.....	112
10.3.5	Sjukfrånvaro .....	113
10.4	Finns det särskilda problem med nämndmyndigheter?.....	116
10.4.1	Problem på grund av ledningsformen .....	116
10.4.2	Problem för myndigheter utan egen personal .....	117
10.5	Finns det fördelar? .....	118
10.6	Hur påverkas regeringens styrning? .....	120
10.6.1	Ekonomiadministration .....	121

<b>11</b>	<b>Kommitténs överväganden och slutsatser .....</b>	<b>123</b>
11.1	Motiv och åtgärder för att minska antalet små myndigheter.....	123
11.1.1	I stället för små myndigheter .....	125
11.2	Behålla myndigheterna men minska problemen.....	126
11.2.1	Myndighetshotell och värdmyndigheter .....	126
11.2.2	Administration – minskad börda, ökad service.....	127
11.3	Slutsatser.....	129
<b>12</b>	<b>Kommitténs förslag.....</b>	<b>131</b>
12.1	Inför en rutin för prövning av nya myndigheter.....	131
12.2	Minska den administrativa bördan .....	132
12.3	Utveckla den administrativa servicen.....	132
<b>13</b>	<b>Konsekvenser enligt kommittéförordningen .....</b>	<b>135</b>
	<b>Referenser.....</b>	<b>137</b>
	<b>Bilagor</b>	
Bilaga 1	Kommittédirektiv .....	141
Bilaga 2	Enkät om myndigheternas externa informationsverksamhet 2006 .....	155
Bilaga 3	Sammanställning av enkät om myndigheternas externa informationsverksamhet år 2006 .....	161
Bilaga 4	Antal publiceringar från myndighetsföreträdare på debattsidorna ... ..	163



# Sammanfattning

Förvaltningskommittén behandlar i detta delbetänkande myndigheternas opinionsbildande verksamhet samt vissa frågor om små myndigheter.

## *Myndigheternas opinionsbildande verksamhet*

Information är och har under lång tid varit en viktig del av myndigheternas verksamhet. Alla myndigheter har en skyldighet att informera om sin verksamhet. Denna information har också betydelse för att främja ett öppet och upplyst offentligt samtal.

En del av myndigheternas informationsverksamhet är – enligt Förvaltningskommitténs definition – av opinionsbildande karaktär. Vad som av olika medborgare uppfattas som opinionsbildande eller ej, respektive vad som i så fall gillas eller ogillas i de budskap som förs fram, kan dock variera. Bedömningar av dessa faktorer kan bl.a. bero på betraktarens varseblivning av informationen i sig eller dennes värderingar till den sakfråga som informationen handlar om.

Informationsverksamhet, inklusive sådan som är av opinionsbildande karaktär, ska som all verksamhet inom myndigheterna bedrivas med iakttagande av saklighet och opartiskhet. Det finns vissa generella bestämmelser i lagar och förordningar som behandlar myndigheternas informationsverksamhet. Bestämmelserna i förvaltningslagen, verksförordningen och den nya myndighetsförordningen är dock allmänt hållna och reglerar inte särskilt opinionsbildande verksamhet. Närmare bestämmelser om informationsverksamhet finns i myndigheternas instruktioner och regleringsbrev. Ingen myndighet som Förvaltningskommittén undersökt saknar formellt stöd för sin informationsverksamhet och däribland även sådan som har opinionsbildande karaktär.

Förvaltningskommittén har kartlagt förekomsten av opinionsbildande verksamhet hos ett antal statliga myndigheter med varierande uppgifter. I detta arbete har kommittén definierat opinionsbildande verksamhet som en *extern informationsaktivitet riktad mot allmänheten i syfte att aktivt påverka dess kunskaper, attityder eller beteenden i en avsedd riktning*. Av de 50 myndigheter som omfattas av Förvaltningskommitténs undersökning uppgår satsningarna på informationsverksamhet till ca 900 miljoner kronor för år 2006. Av detta har sådan verksamhet som bedömts vara av opinionsbildande karaktär av kommittén uppskattats till ca 300 miljoner kronor. Exempel på områden för opinionsbildande verksamhet där myndigheterna gör större ekonomiska satsningar är rekryterings-, trafiksäkerhets- och energisparinformation.

Förvaltningskommittén har även undersökt förekomsten av artiklar som författats av myndighetschefer och publicerats på debattsidorna i Dagens Nyheter, Svenska Dagbladet, Göteborgs-Posten och Sydsvenska Dagbladet. Antalet publicerade artiklar uppgår till ca 600, fr.o.m. januari 1997 t.o.m. oktober 2007. Antalet publicerade artiklar per år har stigit sedan i mitten av 1990-talet men har sjunkit sedan år 2005.

Förvaltningskommittén anser det vara värdefullt och berikande att myndighetsföreträdare, likaväl som myndighetsanställda i allmänhet, deltar i den offentliga debatten. Anställda i myndigheter har enligt den grundlagsstadgade yttrandefriheten samma rätt att offentligt uttrycka uppfattningar som alla andra medborgare.

Förvaltningskommittén kan konstatera att myndigheternas informationsverksamhet, och i synnerhet vad som uppfattats som opinionsbildande verksamhet, har varit omdiskuterad sedan 1940-talet. Ett gemensamt drag i denna diskussion gäller vilken information som är att betrakta som opinionsbildande eller ej, något som kan variera utifrån olika betraktares uppfattningar respektive värderingar. Någon skarp gränsdragning mellan olika typer av informationsverksamhet är därmed svår att göra. Snarare handlar det om att placera vad som anses vara olika slag av opinionsbildande verksamheter längs en glidande skala. Placeringar längs denna skala är en bedömningsfråga i det enskilda fallet, snarare än något som kan mätas med en objektiv måttstock.

Enligt Förvaltningskommitténs mening är begränsningar av myndigheternas opinionsbildande verksamhet först och främst en styrningsfråga. Förvaltningskommittén föreslår att myndigheternas instruktioner - där det är befogat - preciseras och avgränsas i syfte

att öka, minska eller på annat sätt inrikta den enskilda myndighetens informationsuppdrag, inklusive dess opinionsbildande verksamhet.

Förvaltningskommittén anser även att den organisatoriska formen för opinionsbildande verksamhet i statlig regi bör övervägas med hänsyn till verksamhetens karaktär. I de fall man av något skäl inte önskar placera verksamheten i en existerande myndighet, bör man välja att inrätta en tillfällig myndighet inom ramen för kommittéväsendet. Det kan t.ex. gälla fall där verksamheten i något visst avseende är kontroversiell, då den berör flera myndigheter respektive icke-statliga organisationer eller då verksamheten är av tillfällig karaktär. På så sätt kan den opinionsbildande verksamheten bedrivas på ett tidsbegränsat mandat och med precisa anvisningar. I kontroversiella frågor bör den opinionsbildande verksamheten även stödjas av ett rådgivande organ med parlamentarisk eller på annat sätt pluralistisk sammansättning. I politiskt kontroversiella frågor som står inför ett avgörande, anser kommittén det vara särskilt problematiskt att bedriva opinionsbildande verksamhet i myndighetsform, inklusive i kommittéform. I sådana fall är det kommitténs rekommendation att inte använda myndighetsformen överhuvudtaget, utan opinionsbildning är då en fråga för de politiska partierna och intresseorganisationer.

Kraven på saklighet och opartiskhet i myndigheternas verksamhet måste påverka innehållet i myndigheternas informationsverksamhet, men medför enligt kommitténs mening även begränsningar vid valet av medel för opinionsbildningen. Statliga myndigheter bör därför även göra andra överväganden vid val av medel än vad som följer ur en renodlad kommunikationssynpunkt. Sådana media som riskerar att ge ett förenklat budskap och inte belysa en frågeställning utifrån de olika perspektiv som i det enskilda fallet är relevanta bör användas restriktivt. Myndigheternas informationsverksamhet, inklusive opinionsbildande sådan, handlar således till stor del om att tillämpa omdöme och god förvaltningssed.

*Små myndigheter*

Det finns ingen vedertagen definition av små myndigheter. Enligt Förvaltningskommittén finns det inget skäl att slå fast en generell definition, utan låta definitionen bero på sammanhanget där den ska användas. I olika sammanställningar brukar gränsen sättas vid 50 eller 100 årsarbetskrafter.

I början av år 2007 fanns drygt 150 förvaltningsmyndigheter under regeringen med färre än 100 årsarbetskrafter, vilket motsvarar 40 procent av det totala antalet. Drygt 120 myndigheter (30 procent) hade färre än 50 årsarbetskrafter och 60 myndigheter (15 procent) mindre än 10 årsarbetskrafter.

Samtidigt som de små myndigheterna utgör en relativ stor andel av antalet myndigheter är deras andel av myndigheternas samlade resurser marginell. Myndigheterna med färre än 50 årsarbetskrafter svarar tillsammans för mindre än 1 procent av de samlade årsarbetskrakterna hos alla myndigheter under regeringen. Effekten på statens finanser av att minska kostnaderna för de små myndigheterna är därför mycket begränsad. Det är en viktig utgångspunkt när man diskuterar åtgärder för att minska de eventuella problemen med små myndigheter.

Förvaltningskommittén har analyserat myndigheternas olika administrativa kostnader, som i genomsnitt står för en knapp tredjedel av de totala kostnaderna. Enligt analysen finns ett visst negativt samband mellan myndigheternas storlek och de sammanlagda administrativa kostnaderna. Variationerna mellan de enskilda myndigheterna är dock påtaglig, vilket tyder på att det ofta är andra faktorer än storleken som förklarar om en myndighet har höga eller låga administrativa kostnader. Den helt dominerande administrativa kostnaden är den för lokaler, som i stort sett är proportionell mot antalet årsarbetskrafter oberoende av myndigheternas storlek.

Det tydligaste sambandet mellan storlek och kostnad gäller kostnaderna för ekonomisk administration, som faller kraftigt med ökad storlek på myndigheten i intervallet 0 till 50 årsarbetskrafter. De kostnaderna svarar dock bara för i genomsnitt ett par procent av de totala kostnaderna.

När det gäller sårbarhet konstaterar kommittén att det inte finns skäl att anta att den generellt är högre i små myndigheter än i stora, även om risken kan vara påtaglig i vissa fall. Det finns heller

inget som talar för att det skulle vara svårare för regeringen att styra små myndigheter.

Inte heller när det gäller andra tänkbara problem går det att slå fast att det finns specifika problem som är direkt kopplade till myndigheternas storlek. Också här är de eventuella problemen snarare kopplade till enskilda myndigheter än till vissa storleksgrupper. I genomsnitt är till exempel antalet sjukdagar något högre i de minsta myndigheterna, men variationerna inom storleksgrupperna är så stora att det saknas statistiskt samband mellan storlek och antalet sjukdagar.

Förvaltningskommittén konstaterar att det kan finnas fördelar med små myndigheter, till exempel att de är flexibla och kostnadseffektiva. Det finns flera rimliga skäl till att en verksamhet organiseras inom ramen för en liten myndighet. Den förvaltningspolitiska principen om renodling kan vara ett, ett annat att det saknas en lämplig befintlig myndighet som kan utföra en ny uppgift.

Förutom de tänkbara praktiska problemen med små myndigheter tar kommittén upp den mer principiella frågan om själva antalet myndigheter kan vara ett problem, eftersom det kan bidra till att göra förvaltningsstrukturen svåröverskådlig. Det är i så fall ett generellt problem, som handlar om hela myndighetsstrukturen snarare än om de små myndigheterna. Kommittén tar inte nu ställning i frågan, men avser att återkomma till den i slutbetänkandet. Frågan bör dock betraktas i ljuset av att antalet myndigheter har minskat kraftigt sedan början av 1990-talet. Sedan flera år är tendensen att myndigheterna blir färre men större.

Förvaltningskommitténs övergripande slutsats är att det saknas starkt stöd för tesen att det skulle finnas påtagliga generella problem som beror på att myndigheter är små. Den tydligaste nackdelen som tycks gälla för de små myndigheterna i allmänhet är att de har relativt höga administrativa kostnader, främst för ekonomiadministration. Kommittén föreslår därför att regeringen vidtar åtgärder för att minska den administrativa bördan för de små myndigheterna genom att undanta dem från vissa regler. Dessutom föreslår kommittén åtgärder för att förbättra och effektivisera den administrativa servicen till små myndigheter, bland annat genom att pröva möjligheten att inrätta så kallade myndighetshotell. För att säkerställa att det inte bildas några nya permanenta små myndigheter utan att det finns starka skäl, föreslår kommittén att regeringen inför en rutin som ska tillämpas när nya myndigheter bildas. I rutinen bör ingå att pröva om verksamheten ska vara ett

statligt åtagande och om den kan bedrivas av en befintlig myndighet. Verksamheten bör också efter några år utvärderas inför ett ställningstagande om verksamheten fortsatt ska bedrivas i myndighetsform, eller över huvud taget bedrivas inom ramen för det statliga åtagandet.

# 1 Inledning

## 1.1 Kommitténs uppdrag

Förvaltningskommitténs uppdrag är att se över den statliga förvaltningens uppgifter och organisation (se kommitténs direktiv i Bilaga 1). Översynen ska omfatta alla statliga förvaltningsmyndigheter som lyder direkt under regeringen. Syftet är att effektivisera den statliga förvaltningen och verksamheten genom att bl.a.:

- klargöra vad som bör vara statliga åtaganden i form av myndighetsuppgifter,
- skapa goda förutsättningar för regeringens styrning av den statliga verksamheten,
- få till stånd en tydligare och mer överskådlig statlig förvaltningsstruktur som förenklar kontakterna för medborgare och företag samt underlättar samverkan mellan statliga myndigheter respektive mellan statlig och kommunal förvaltning,
- öka myndigheternas förmåga att fullgöra sina uppdrag i ljuset av de krav som EU-medlemskapet ställer.

Förvaltningskommittén ska enligt sina direktiv redovisa sitt arbete i två etapper. I detta delbetänkande behandlar kommittén två delfrågor, nämligen *myndigheternas opinionsbildande verksamhet* och problemen med *små myndigheter* samt redovisar förslag som kan genomföras på kort sikt. Med hänvisning till kommitténs direktiv behandlas inte verksamhet som bedrivs av statliga bolag eller kommuner. I sitt slutbetänkande i december 2008 redovisar kommittén sitt huvudsakliga arbete och lämnar där mer långsiktiga förslag kring det statliga åtagandet och förvaltningens struktur. I samband med det kan kommittén återkomma till frågor som även behandlas i detta delbetänkande.

## 1.2 Delbetänkandets disposition

Eftersom det är två skilda områden som behandlas i delbetänkandet består texten av två separata delar. Kapitel 2 till 7 handlar om myndigheternas opinionsbildande verksamhet och kapitel 8 till 12 om små myndigheter. Varje del avslutas med kommitténs överväganden, slutsatser och förslag.



## 2 Något om begreppet opinionsbildande verksamhet

De förvaltningsmyndigheter som omfattas av Förvaltningskommitténs direktiv lyder under regeringen. Förvaltningsmyndigheterna har generella och ibland även specifika uppdrag att informera om sin verksamhet. Det kan gälla bestämmelser i verksförordningen – eller den nya myndighetsförordningen som träder i kraft den 1 januari 2008 – myndigheternas instruktioner, särskilda uppdrag eller mål i regleringsbrev och/eller andra regeringsbeslut. I en del fall anges direkt i lag eller förordning att en viss myndighet har uppgifter av informationskaraktär.

Informationsverksamhet är i många myndigheter sedan länge en integrerad del av åtgärdsrepertoaren för att uppfylla riksdagens och regeringens beslut. I många fall är det en viktig del av myndighetens verksamhet. Samtidigt kan effekterna av t.ex. informationskampanjer vara oklara och svåra att mäta. När man som Förvaltningskommittén ska kartlägga omfattningen av myndigheternas opinionsbildande verksamhet och föreslå hur den ska kunna begränsas infinner sig några frågor. Vad är opinionsbildande verksamhet? Hur skiljer sig opinionsbildande verksamhet från informationsverksamhet i övrigt? Och om man kan särskilja opinionsbildande verksamhet från annan informationsverksamhet, under vilka förutsättningar är den legitim och när är den eventuellt inte legitim?

Listan över möjliga och relevanta frågor kan göras längre. Hur förhåller sig opinionsbildande verksamhet till yttrandefrihet och meddelarfrihet? Spelar det någon roll om den opinionsbildande verksamheten kan härledas tillbaka till ett specifikt uppdrag från regeringen eller riksdagen, jämfört med om myndigheten själv tagit initiativet? Bör företrädare för myndigheter – i denna roll – uttala sig i frågor som faller utanför den egna myndighetens ansvarsområde? Bör myndigheter undvika att uttala sig i vissa typer

frågor? Är en argumentation utifrån av myndigheten framtagna fakta att betrakta som opinionsbildning? Spelar själva formen eller sammanhanget någon roll för hur man betraktar den opinionsbildande verksamheten?

Begreppet opinionsbildande verksamhet kan ges olika innebörd. Språklig härledning och begreppets användning i akademiska sammanhang, offentligt tryck, medial debatt eller dagligt tal pekar inte mot någon entydig definition. I mer allmänna ordalag handlar opinionsbildning om att påverka människors uppfattning i en fråga. I Nationalencyklopedins ordbok finner man definitionen ”försök till påverkan av de (politiska) åsikterna hos större grupp”.

I akademisk teoribildning har opinionsbildare traditionellt setts som personer som – i kraft av bl.a. sin större kunskap i en fråga – rådfrågas av andra människor och som därigenom kommer att påverka (bilda) deras attityder.<sup>1</sup> Det avgränsade begreppet opinion definieras som det verbala uttrycket för attityder och förmedlas primärt genom massmedia. Den allmänna opinionen ses som en beteckning för en befolknings attityd till ett avgränsat tema, i motsats till attityder hos en etablerad elit. Engelskans begrepp Public Opinion (den allmänna opinionen) kan i sin tur definieras ”as the range of views on some controversial issue held by some significant portion of the population”.<sup>2</sup> Begreppets mångtydighet framgår av att ”it is frequently defined in terms of the ideological stance it is intended to serve”.<sup>3</sup>

Av de undersökningar som kommittén har gjort framgår att begreppet opinionsbildande verksamhet har en negativ laddning hos många myndigheter. Samtidigt varierar myndigheternas tolkning av begreppet. En första och vanlig skillnad är om spridande av information som av myndigheten anses vara fakta betraktas som opinionsbildande verksamhet eller ej. En annan skillnad rör hur man ser på begreppen kunskapshöjande eller attitydskapande verksamhet. En tredje skillnad rör hur man bedömer aktiviteter som handlar om personalrekrytering och tillhörande medial exponering av myndigheter. Kommittén kommer i det fortsatta att återkomma till och diskutera ovanstående frågor. Den definition av opinionsbildande verksamhet som kommittén arbetat med i sina empiriska undersökningar anges i avsnitt 5.1.2.

---

<sup>1</sup> Goldmann, K., Pedersen M.N., Österrud, Ö. (red)(1997): *Statvetenskapligt lexikon*. Stockholm: Universitetsförlaget.

<sup>2</sup> Bogdanor, V. (ed) (1993): *The Blackwell Encyclopedia of Political Science*. Oxford: Blackwell Publishers.

<sup>3</sup> Ibid.

## 3 Framväxten av myndigheternas informationsverksamhet

Staten har länge haft behov att sprida och kontrollera information. Tidigt använde staten bl.a. kyrkan för kungörelser av fattade beslut och annan information som rörde allmänheten. Informationen syftade inte minst till att få allmänheten att bidra till de uppoffringar som stormaktstidens krig medförde i form av utskrivningar och pålagor, men också att i övrigt få allmänheten att rätta sig efter den ordning som gällde.

Efter hand som upplysningsidéerna började få genomslag i Sverige ökade emellertid det allmännas ambitioner, bl.a. vad gäller tidig hälsovård och fattigdomsbekämpning. Därmed ändrades även statens informatörsroll och från 1700-talet kom vid sidan av kyrkans personal även yrkesgrupper som läkare och så småningom skollärare att bli informations-spridare i statens tjänst.

Framväxten av informationsuppdraget för de statliga myndigheterna i en mer modern mening – och däribland den opinionsbildande verksamheten som vi känner den idag – är dock av senare datum. För att placera dagens debatt om myndigheternas opinionsbildande verksamhet i ett historiskt sammanhang sammanfattar kommittén i det följande utvecklingen framför allt från 1940-talet och framåt.<sup>1</sup>

### 3.1 Folkhälsa

På 1800-talet började staten ge finansiellt stöd till medborgarorganisationer för att sprida nykterhetsinformation. Därmed inleddes ett samarbete mellan olika intressen och staten för att sprida information i en form som på vissa områden fortgår än i dag.

---

<sup>1</sup> Framställningen bygger i huvudsak på Kjellgren (2002).

Ett tidigt område som i Sverige kom att omfattas av en statlig upplysningsverksamhet rörde folkhälsan, i synnerhet hur man skulle begränsa alkoholkonsumtionen. Det var också på folkhälsoområdet som den myndighetsanknutna informationen först utvecklades i större skala. 1800-talets slut och 1900-talets första decennier innebar en omfattande urbanisering, industrialisering och en växande medvetenhet om infektionssjukdomar samt hälso- och hygienfrågor. Efter att dessa frågor först ha setts som en angelägenhet för främst lokala myndigheter, bildades år 1938 Statens institut för folkhälsan.

En av institutets uppgifter var att sprida upplysning i folkhälsofrågor. Viktiga områden var den s.k. befolkningsfrågan samt främjandet av den personliga hygien. Dåliga hygienförhållanden hade på 1930-talet uppmärksammats inte minst på landsorten, med uttrycket Lort-Sverige som följd. Verksamheten vid institutet återspeglade en för tiden karaktäristisk tro på vetenskapliga framsteg, möjligheterna att med socialmedicinska åtgärder lösa samhällsproblem samt experternas förmåga att vägleda människor till ett bättre och hälsosammare liv.

### 3.2 Beredskapsåren

Med intryck av den internationella politiska utvecklingen aktualiserades behovet av informationsverksamhet under det sena trettio-talet främst av utrikesförvaltningen och försvaret. Erfarenheterna från det första världskriget pekade på behov av att från staten bedriva opinionsbildning men också på behovet av att kontrollera opinionen. Organisationen av den statliga informationsverksamheten i ofredstider kom att utredas i flera omgångar under 1930-talet, bl.a. med inspiration från stormakternas propagandaministerier under det föregående kriget. Något fast och entydig organisation för de berörda samhällsområdena – som efterhand kom att omfatta ett flertal – tillkom emellertid inte.

Krigsutbrottet år 1939 medförde att Statens informationsstyrelse bildades året därpå. Myndighetens informationsuppdrag kom att bli brett. Utöver informationsuppdraget hade styrelsen ett granskningsuppdrag att övervaka opinionsbildningen och vad som publicerades inom landet. För eftervärlden är kanske tystnads-kampanjerna, bl.a. En svensk tiger, mest kända. Härutöver bedrevs kampanjer för att stärka den nationella sammanhållningen, för att

motverka ryktesspridning samt i s.k. folkhushållningsfrågor. De övergripande syftena med kampanjerna var att öka försvarsviljan och produktionen i samhället samt hushålla med begränsade resurser.

Styrelsens organisation omfattade en central, en regional samt en lokal nivå. Radio, press, filmer, brevkurser, föredrag m.m. var medel som användes. Typen av verksamhet hade sin motsvarighet i flera av de krigförande länderna och bidrog i betydande utsträckning till efterkrigstidens snabba teknik- och organisationsutveckling inom masskommunikationsområdet.

I slutet av andra världskriget ifrågasattes behovet av Informationsstyrelsens verksamhet och kritik riktades bl.a. mot att verksamheten likriktade opinionen. Under 1950-talet kom dock delar av verksamheten att återupptas genom bildandet av Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar. Delar av Informationsstyrelsens uppdrag inom folkhushållningsområdet kom att fortsätta inom ramen för Statens upplysningsbyrå. Denna verksamhet minskade i takt med att krisregleringen – med tillhörande kampanjer för sparsamhet och ransonering – under 1940- och 50-talen togs bort. Ett särskilt område som kom att fortgå var konsumentupplysningen, som via Hemmens forskningsinstitut sedermera blev en uppgift för Konsumentverket. Noterbart är att den typ av information som avsåg opinionsbildning (oavsett ämnesinnehåll) på denna tid ofta benämndes propaganda, ett begrepp som senare alltmer fått en nedsättande innebörd.

### 3.3 Välfärdsstatens information

Välfärdsstatens successiva uppbyggnad från 1940-talet och framåt kom att påverka synen på statens informationsverksamhet. Det gällde inledningsvis främst socialpolitiken och arbetsmarknadspolitik. Trots att reformer genomfördes visade det sig att kunskapen bland medborgarna om de rättigheter och skyldigheter som de innebar var dålig. Behovet av upplysning från statens sida var stort, samtidigt som det ansågs att den information som gavs sköttes under provisoriska former och gav ett splittrat intryck. För att skapa samordning föreslogs bl.a. en särskild myndighet för social upplysning, vilket dock inte realiserades. I stället bedrevs den offentliga informationen på det socialpolitiska området under

1950-talet främst genom kommittéväsendet, t.ex. genom kommittén för social upplysningsfilm.

Välfärdssatsningarna behövde finansieras. Åren efter kriget genomfördes mot denna bakgrund kampanjer för bättre skattemoral och införande av källskatt. Kampanjerna genomfördes bl.a. av Statens upplysningsbyrå (jfr 3.2). På det arbetsmarknads-politiska området samarbetade i tidens anda staten och intresseorganisationerna. Organet Ekonomisk information bildades i slutet av 1940-talet av företrädare för staten, SAF, TCO och LO. Kampanjer bedrevs bl.a. för att få arbetstagare att inte byta arbete för ofta – bli inte en Hopp-Jerka. Verksamheten pågick fram till i början av 1960-talet.

Informationsverksamheten inom ramen för välfärdstatens uppbyggnad kom efterhand att omfatta allt fler myndigheter. Utöver vad som ovan nämnts bedrev i början av 1950-talet bl.a. Socialstyrelsen, Riksförsäkringsanstalten, Arbetarskyddsstyrelsen, Arbetsmarknadsstyrelsen, Pensionsstyrelsen, Bostadsstyrelsen, Skolöverstyrelsen, Fångvårdsstyrelsen samt Medicinalstyrelsen en märkbar informationsverksamhet. Förekomsten av renodlade presstalesmän och informationsavdelningar var dock liten. Informationstjänsten bedrevs normalt som en del av den reguljära myndighetsverksamheten, vilket även återspeglade tidens hovsamma hållning från media gentemot myndigheter och deras företrädare.

I takt med att informationsområdet ånyo utreddes på 1960-talet kunde listan på de myndigheter som ansåg sig ha ett stort behov av att informera allmänheten utökas med bl.a. Naturvårdsverket, Rikspolisstyrelsen, Trafiksäkerhetsverket och Vägverket. En omfattande informationskampanj bedrevs således inför omläggningen till högertrafik år 1967. Därmed etablerade sig nya områden som miljö och trafiksäkerhet inom den informationsintensiva myndighetsverksamheten. Efter hand kom även myndigheter som SIDA och Invandrarverket att komplettera denna uppräkningslista.

1970-talet var generellt en expansionsperiod för den offentliga informationsverksamheten, såväl från staten som från landstingen och kommunerna. Begreppet samhällsinformation myntades. En välkänd kampanj och ett samarbete mellan staten (Naturvårdsverket) och näringslivet (förpackningsindustrin) var Håll Sverige rent, en verksamhet som fortfarande bedrivs, men numera i stiftelseform. Trots högkonjunktur för den offentliga informationen lades Statens institut för folkhälsan ned och informations-

verksamheten överfördes år 1972 till Socialstyrelsen, där verksamheten fortsatte under namnet Nämnden för hälsoupplýsning. Underlag från nämnden användes av näringslivsorganisationen Brödinstitutet i kampanjen "Socialstyrelsen vill att vi äter 6–8 skivor bröd om dagen".

På det generella planet beslutade regeringen och riksdagen år 1971 om riktlinjerna för den övergripande informationspolitiken. I detta ingick att bilda en ny myndighet med ansvar för samordningen av de statliga myndigheternas informationsverksamhet, Nämnden för samhällsinformation. Dess uppdrag var delvis svåradministrerat och myndigheten fick aldrig någon mer framträdande ställning i förvaltningen och lades så småningom ned. 1970-talet innebar även att TV togs i bruk för den statliga informationsverksamheten, bl.a. genom programmet Anslagstavlan.

1980-talet medförde fortsatt utredande av den offentliga informationsverksamheten. Den några år tidigare tillsatta Informationsdelegationen föreslog år 1984 att det borde inrättas ett särskilt centralt informationsråd med representanter från myndigheter, kommuner och landsting. Förslaget genomfördes inte. I stället infördes nya bestämmelser i verksförordningen (7 §) som innebar att de statliga myndigheterna ålades vissa generella informationsuppgifter. Under årtiondet inrättades även en av de få myndigheter som uttryckligen har i uppgift att ägna sig åt opinionsbildande verksamhet, nämligen Ombudsmannen mot etnisk diskriminering. Barnombudsmannen som är ytterligare en myndighet med denna typ av uppgift bildades år 1993.

År 1992 inrättades Folkhälsoinstitutet. Därmed fanns det åter en särskild myndighet för förebyggande åtgärder för folkhälsa och tillhörande informationsuppgifter. I slutet av 1990-talet ändrades dock myndighetens uppgifter och år 2001 ombildades myndigheten till Statens folkhälsoinstitut, med bl.a. stabsliknande uppgifter till regeringen inom verksamhetsområdet. En uppmärksammat statlig informationsinsats under 1990-talet var härutöver information om FN:s program för en hållbar utveckling, Agenda 21. Decenniet innebar även att Internet tillkom som en viktig kanal för att sprida myndigheternas information.

Även i Regeringskansliet växte informationsverksamheten under 1990-talet. Utöver de tidigare välfärdspolitiskt orienterade informationsområdena tillkom under decenniet demokrati- och förvaltningsfrågorna som viktiga områden för statlig information. Informationsspridning inför omröstningen om EU-medlemskapet

år 1994 var en viktig uppgift. Ett exempel på en informationskampanj under senare år är projektet Flicka med Socialdepartementet som huvudman. Under 2000-talet har dock åter stora informationskampanjer inom socialpolitikens område kommit att organiseras i kommittéform, med Alkoholkommittén (2001) och Mobilisering mot narkotika (2002) som tydliga exempel.

### 3.4 Organisation och profession

Under 1940- och 50-talen var det få myndigheter som hade informationsenheter eller personal som var anställd för att särskilt sköta sådana uppgifter. Informationsverksamheten var en i allt väsentligt integrerad del i myndighetens ordinarie verksamhet och information en biuppgift för vissa anställda.

Under decenniernas gång ägde dock en kraftig utveckling och tillväxt rum. Informationsutredningen kunde år 1969 redovisa att mer än tre fjärdedelar av de undersökta myndigheterna hade pressekreterare eller informationschefer. Av de utredningar som RRV och Riksdagens revisorer gjorde under slutet av 1970-talet framgick att ca hälften av de i undersökningarna tillfrågade myndigheterna hade informationsavdelningar. När det gällde länsstyrelserna hade samtliga informationsenheter. Det kan tilläggas att under slutet av 1960-talet och 1970-talet började informationssekreterare mer allmänt anställas vid departementen i regeringskansliet. I mitten av 1970-talet uppgick antalet informations- och pressekreterare i regeringskansliet till ca 10, vilket 2007 hade ökat till ca 30.<sup>2</sup> Av den enkät som Förvaltningskommittén har genomfört bland 50 myndigheter, framgår att det genomsnittliga antalet årsarbetskrafter inom de undersökta myndigheternas informationsverksamhet uppgår till 12.

Parallellt med den organisatoriska utvecklingen ägde en gradvis professionalisering av informatörsyrket rum. Från 1970-talet har högskolor, universitet och fristående institut gett utbildningar i masskommunikation. Informatörer har dock ofta hämtats från yrkesgrupper med utbildning och bakgrund inom journalistik, utbildning eller marknadsföring. I takt med mediasamhällets utveckling och att informationsverksamheten vuxit, har informationsenheternas position inom myndigheter och organisationer också ändrats och stärkts. En informationschef är i dag ofta en

---

<sup>2</sup> Premfors, R. & Sundström, G. (2007), s. 72.



person med en naturlig position i organisationens strategiska ledning, snarare än en chef för en mer servicebetonad och för organisationen perifer enhet.

Framväxten av en informationsprofession har också inneburit att den kunskaps- och erfarenhetsmässiga skillnaden mellan informatörer i offentlig förvaltning respektive i privata företag och organisationer har minskat. Den ena är inte längre en ämbetsman och den andra en reklamman. Parallellt med massmedias allt större betydelse för myndigheters och företags dagliga verksamhet – som granskare och förmedlare – har metoder och former för informationsverksamheten i många fall kommit att allt mer likna varandra. En myndighetsinformatör är inte längre enbart en tjänsteman som kungör av statsmakterna fattade beslut vid sidan av sina ordinarie uppgifter. I stället är informatören en professionellt skolad expert, som i sitt arbete relaterar till en växande marknadssektor som omsätter stora belopp och vars utgångspunkter till stor del är andra än vad som kännetecknar traditionell myndighetsverksamhet.



## 4 Debatten om opinionsbildande myndigheter

### 4.1 Inledning

Efter att i föregående avsnitt ha redogjort för framväxten av myndigheternas informationsverksamhet – inklusive opinionsbildande sådan – övergår kommittén till att nedan behandla några exempel där denna verksamhet har kommit under debatt. Exempelsamlingen är främst tänkt att belysa och underbygga de frågeställningar som kommittén behöver ta ställning till för att lösa sitt uppdrag. Redogörelsen illustrerar också den relativa tidlösheten i vad som har ansetts som problematiskt med verksamheten. Avsnittet avslutas med en redogörelse för den kritik av myndigheternas opinionsbildande verksamhet som under senare år framförts från bl.a. akademiskt håll.<sup>1</sup>

### 4.2 Exemplet Informationsstyrelsen

Informationsstyrelsen blev omdebatterad från första början. Inledningsvis uppfattades myndigheten av högerpressen som ett sätt att sprida socialdemokratisk propaganda. Myndigheten kritiserades också för att dess aktiviteter, som omfattade en rad områden där den nationella identiteten skulle stärkas, stöpte folkbildningen i en och samma form. Därmed ansåg kritikerna att opinionen på ett olyckligt sätt likriktades.

Det som emellertid orsakade den kraftigaste kritiken mot Informationsstyrelsen var en skrift som utkom 1944. Skriften, som var författad av tjänstemän vid styrelsen, framställde den anglosaxiska propagandan som farligare än den tyska beroende på den subtilare utformningen av den förstnämnda. I kombination med

---

<sup>1</sup> Framställningen bygger i huvudsak på Kjellgren (2002).

krigsutvecklingen och kompetensvister mellan styrelsen och andra myndigheter, bidrog detta till att ifrågasätta behovet av att ha en särskild myndighet med de uppgifter som Informationsstyrelsen hade. Informationsstyrelsen ombildades följdenligt från ämbetsverk till nämnd år 1944 och lades slutligen ned hösten 1945.

Informationsstyrelsen verkade under beredskapsåren och verksamheten uppvisar många tidstypiska inslag från just dessa år. Beskrivningen av de krigförande staternas propaganda visar dock tydligt på risken att informationsverksamheten kan politiseras.

### 4.3 Exemplet Ekonomisk information

I skiftet mellan 1940- och 50-talet samarbetade staten med arbetsmarknadens organisationer inom organet Ekonomisk information (jfr. 3.3). Verksamheten – som bl.a. syftade till att begränsa rörligheten i arbetskraften – blev kritiserad i riksdagen. Kritiken anslöt delvis till den som Folkpartiet och Högerpartiet riktade mot planekonomiska inslag i den ekonomiska politiken. I samband med att Ekonomisk information debatterades framfördes även mer generell kritik av statlig opinionsbildning. En riksdagsledamot anförde:

Det är en gammal god uppfattning här i landet, att allt som har med opinionsbildning att göra – jag skall inte tala om vare sig propaganda eller upplysning – skall ligga i privata händer. Det skall vara den enskilde medborgarens sak att sprida opinionsbildande meningar. Detta är en klar grundtanke i den svenska tryckfrihetslagstiftningen sedan lång tid tillbaka, och det är den gamla klassiska demokratiska uppfattningen som vi inte borde gå ifrån. Staten skall inte driva propaganda för sig själv eller ens sprida upplysning om sig själv därför att gränsen, såsom påvisas, mellan propaganda och upplysning är mycket hårfin.<sup>2</sup>

Efter replikväxling i debatten återkom ledamoten:

De må vara riktigt att staten bedrivit upplysning om vad som t.ex. står i ett betänkande eller i ett utlåtande, men det är ju en annan sak än när man utsätter folkmeningen för bearbetning med åsikter, om vilka det finns delade meningar. Denna objektiva upplysning som man talar om är därför inte en realitet utan ett önskemål, ty alla påståenden av detta slag kunna sättas under debatt.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Prot. AK 1950-16:147, Manne Ståhl (fp), citerat ur Kjellgren (2002).

<sup>3</sup> Ibid.

Den springande punkten i den kritik som riktades mot organet Ekonomisk information var att staten var medfinansierad i en verksamhet som förmedlade information varom det inte rådde konsensus:

Om Svenska Dagbladet eller andra tidningar eller om LO eller Arbetsgivarförbundet göra sådana uttalanden angår oss inte, ty det är sådana instanser som skola driva propaganda och uttala åsikter, men staten skall icke befatta sig med sådan propaganda, som lägger ord i de officiella instansernas mun, som inte alla medborgare kan skriva under på. Det är ett gammalt krav i ett demokratiskt samhälle att staten inte ska driva propaganda. Jag tycker det är en synpunkt som man borde kunna förstå. Om det sutte en högerregering här i landet som uttalade sådana saker, skulle det kanske vara lättare för damerna och herrarna inom socialdemokratien att förstå vårt principiella krav att den statliga propagandan skall avskaffas.<sup>4</sup>

Det kan tilläggas att kritik även riktades mot Ekonomisk information från kommunisterna, som ansåg att en av de filmer som organisationen producerade hade karaktären av pilsnerfilm och förmedlade en negativ och förklenade bild av arbetarna. Filmen handlade om en arbetare som bytte plats med en direktör för en dag och sensmoralen var att ingen av dem klarade sig särskilt bra i sin nya roll.<sup>5</sup> Det moraliska budskapet om att var och en skulle stanna på sin plats var enligt ledamoten förkastligt:

Ännu märkligare är att en arbetarregering ger ut filmer med en sådan tendens. Det är den gamla holbergiska tendensen från 'Jeppe på berget', att var och en är född till sitt, att den som är född till bonde eller arbetare skall stanna där, därför att han inte begriper de hemligheter som bara företagets ägare kan behärska.<sup>6</sup>

Citaten från det tidiga 1950-talets riksdagsdebatt riktar ljuset på några av de frågeställningar som introducerades tidigare i detta kapitel och som Förvaltningskommittén kommer att återkomma till. Vad är fakta och vad är åsikter? Vad innebär det att ställa krav på konsensus och vad skulle det medföra för myndigheternas informationsverksamhet? Spelar formen för den opinionsbildande verksamheten någon roll? Intressant är även att en

---

<sup>4</sup> Prot. AK 1950-16:146-147, Manne Ståhl (fp) respektive John Bergvall (fp), citerat ur Kjellgren (2002).

<sup>5</sup> Kjellgren (2002), s. 50.

<sup>6</sup> Prot. AK 1950-16:142, Gustav Johansson i Stockholm, kommunisterna, citerat ur Kjellgren (2002).

opinionsbildande verksamhet kan bli kritiserad från så skilda politiska utgångspunkter som i detta exempel.

#### 4.4 Exemplet Kommittén för social upplysningsfilm

I riksdagen riktades under 1950-talet kritik mot de socialpolitiska informationskampanjer som bedrevs genom s.k. upplysningsfilmer. Riksdagsdebatten handlade bl.a. om vilken nivå i samhället som skulle bestämma innehållet i filmerna – riksdagen eller lägre organ. I fallet med upplysningsfilmerna var det delegerat från regeringen till en särskild kommitté, vilket av kritikerna ansågs vara olämpligt. Kritik riktades även mot själva innehållet i filmerna, t.ex. om familjeplanering vilka av kritikerna tolkades som försvar för abort och en omoraliskt livsstil.

Försvararna av upplysningsfilmerna fanns inom bägge de politiska blocken, medan kritikerna främst återfanns i Bondeförbundet och Högerpartiet. Av riksdagsdebatten framgår att kritiken av informationsverksamheten inte enbart var av principiell karaktär, utan också till del var avhängig dess innehåll och område. De som kritiserade de socialpolitiska upplysningsfilmerna var inte alltid kritiska mot annan statlig upplysningsverksamhet, t.ex. på försvarsområdet.<sup>7</sup> Innehållet i sak snarare än graden av opinionsbildning stod alltså i fokus.

Exemplet med kommittén för social upplysningsfilm är intressant, då det riktar ljuset på det faktum att bedömningen av om en opinionsbildande verksamhet ska anses vara legitim eller inte kan variera med bedömarens värderingar i enskilda frågor och politiska uppfattningar.

#### 4.5 Exemplet Nämnden för samhällsinformation

Informationsstyrelsens efterföljare på 1970-talet, Nämnden för samhällsinformation hade, till skillnad från föregångaren, endast samordnande uppgifter. Nämndens egenproduktion av information var liten. Från riksdagen riktades inte mycket kritik, utan den kritik som inledningsvis framkom mot nämnden framfördes från akademiskt håll. Enligt denna kritik fanns det en risk för att medborgarna skulle bli manipulerade som en följd av nämndens arbete.

---

<sup>7</sup> Jfr. Prot. FK 1950-11, s. 71, citat ur Kjellgren (2002).

Efter att nämnden arbetat några år ansåg Riksrevisionsverket att denna inte anpassat verksamheten efter det faktum att allt fler myndigheter kommit att organisera sin informationsverksamhet på egen hand. Liknande argument framfördes av regeringen i budgetpropositionen år 1981. Regeringen ansåg att informationsverksamheten och tillhörande kompetens hos myndigheterna numera var av den storleken att nämnden inte längre behövdes. Nämnden lades ned samma år.

I samma proposition fördes även ett resonemang om innehållet i de vanligt förekommande statliga myndighetstidningarna. Farhågor uttrycktes över att dessa även innehöll information som inte var neutral till sin karaktär. Föredragande statsrådet anförde följande:

Det nu sagda visar ett markant intresse hos myndigheterna för attitydpåverkande information liksom mera allmän information om myndigheternas verksamhetsområde. Intresset att informera om medborgarnas rättigheter och skyldigheter är däremot betydligt mindre. Jag anser att det är nödvändigt att myndigheterna ser över målen för sin information och prövar om det över huvud taget är motiverat att ge ut en tidskrift. I de fall tidskriftsutgivning bedöms vara motiverad bör den i större utsträckning kunna användas för att förbättra medborgarnas kunskaper om sina rättigheter och skyldigheter. Den attitydpåverkande uppgift som åtskilliga myndigheter tagit på sig bör inte förekomma vid andra myndigheter än den som av statsmakterna ålagts en sådan roll, t.ex. invandrarverket och SIDA. Som jag nyss nämnt skall informationsverksamheten vid myndigheterna ses som ett av flera medel att nå myndigheternas mål.<sup>8</sup>

Citatet ovan är ett av de tidigare uttalandena från regeringen där allmänna farhågor avseende myndigheternas opinionsbildande (attitydpåverkande) verksamhet uttryckligen tas upp. Troligen hör det samman med det föregående decenniets kraftiga expansion av myndigheternas informationsverksamhet. Det som tidigare möjligen kunde betecknas som mer isolerade problem, som 1950-talets debatt i anslutning till Ekonomisk information, framstår nu mer som en generell fråga. Kritiken rörde tidigare i första rummet att regeringen skulle kunna utnyttja statliga myndigheter (och deras samarbetsparter) för att föra ut sin egna politiskt kontroversiella uppfattningar. Denna kritik kompletterades nu med en oro för att myndigheterna i eget och från regeringens sida svårkontrollerbart intresse bedrev opinionsbildande verksamhet.

---

<sup>8</sup> Prop.1980/81:100 bil. 11, s. 126 f., citerat ur Kjellgren (2002).

I samma proposition behandlas även den i sammanhanget ibland omdiskuterade rollfördelningen mellan å ena sidan myndigheterna och å den andra sidan myndigheternas tjänstemän.

De åsikter som förs fram av myndigheternas externa tidskrifter uppfattas ofta av läsaren som myndighetens egna även om de är ett uttryck för författarens personliga uppfattning. Jag vill därför betona att myndigheterna skall ha ansvaret för tidskriftsutgivningen och tidskrifternas innehåll. Detta är särskilt viktigt för de myndigheter som använder tidskrifter för att påverka attityder och beteenden. Om det anses vara motiverat att föra fram sin personliga åsikt i tidskriften skall detta klart framgå. Detta bör gälla även om myndigheten i och för sig delar författarens uppfattning.<sup>9</sup>

Citatet riktar ljuset inte minst mot frågan om i vilken egenskap och/eller roll en myndighetsföreträdare uppträder: sig själv (t.ex. i egenskap av att vara en känd person), eller som chef för en myndighet eller verksamhet inom en myndighet. Och vilken roll spelar detta i så fall för att bedöma opinionsbildningen i det enskilda fallet?

#### 4.6 Exemplet EU-information

Inför folkomröstningen om EU-medlemskapet år 1994 framställdes två broschyrer som gick ut till samtliga svenska hushåll. Broschyerna beskrev EU:s institutioner, resultaten av förhandlingarna mellan EU och Sverige inför medlemskapet, vad folkomröstningen gällde samt hur den gick till. Den ena broschyren var från Utrikesdepartementet och den andra från Riksskatteverket. Informationen i broschyrerna blev kritiserad för att vara vinklad och i positivt värderande termer behandla EU och det förhandlingsresultat som uppnåtts. Riksdagsdebatten om informationsmaterialet fördes mellan företrädare för de EU-kritiska partierna (mp, v och c) och regeringen, som efter valet år 1994 var socialdemokratisk.

Kritiken gällde att informationen skickats ut – med regeringen som uppfattad avsändare – innan riksdagen fattat beslut i en politiskt kontroversiell fråga. Regeringen var enligt kritikerna inte endast en företrädare för ett specifikt partsintresse utan också (i detta fall) en neutral företrädare för staten:

---

<sup>9</sup> Ibid.



Om t.ex. informationen med samma innehåll som regeringens skrift hade undertecknats av de i regeringen ingående partierna och spritts med de medel dessa partier fick för att bedriva EU-information, hade ingen haft någon som helst anledning att ta upp detta till diskussion. Men regeringen har ändå, utöver att den är en politisk instans, också ett helhetsansvar i nationen, och framstår därför för många människor som någonting som åtminstone i en del fall bör stå över politiken. När den ger ut någonting som är förment objektivt men faktiskt på punkt efter punkt kan ifrågasättas, utnyttjar regeringen sin position på ett otillbörligt sätt som inte inger förtroende.<sup>10</sup>

EU-informationens försvarare fanns både bland borgerliga och socialdemokratiska riksdagsledamöter. Försvaret riktade dels in sig på informationsbehovet i sig, bl.a. vad gäller de uppnådda förhandlingsresultaten, dels på att riksdagen på principiella grunder inte borde föreskriva hur regeringens och myndigheternas informationsverksamhet skulle gå till. Även en regering måste ha rätt att yttra sina åsikter.<sup>11</sup> Exemplet om EU-informationen tjänar som illustration till problemet om vad som ska anses vara fakta och vad som ska anses vara en åsikt. Debatten belyser även synen att regeringen och förvaltningsmyndigheterna är något mer än ett redskap för att utöva politik.

#### 4.7 Exemplet Skatteverket

Skatteverket inledde år 2002 en kampanj för att förändra ungdomars attityd till s.k. svartjobb. Bakgrunden var att verket i sina fortlöpande undersökningar av medborgarnas inställning till skattesystemet kunde konstatera att ungdomar hade en mer positiv syn på svartjobb än övriga åldersgrupper. Verket såg en risk med att denna attityd skulle kunna hålla i sig även när ungdomarna kom upp i förvärvsarbetsålder, vilket skulle kunna hota skattemoralen på sikt.

Mot denna bakgrund beslöt Skatteverket att starta en informationskampanj för att påverka ungdomars attityder till skattesystemet. Den mest uppmärksammade delen av kampanjen, som sträckte sig över flera år, var en film som distribuerades till gymnasieskolorna samt visades på TV och biografer. Även andra informationsinsatser genomfördes, bl.a. på verkets hemsida, i syfte

---

<sup>10</sup> Prot. 1994/95-112:60, Kenneth Kvist (v), citerat ur Kjellgren (2002).

<sup>11</sup> Kjellgren (2002), s. 342.

att öka ungdomars kunskap om olika delar av skattesystemet. Vad gäller kampanjens effekter menade Skatteverket att en större andel ungdomar var negativa till svartjobb efter kampanjen än före.

Det var framförallt den film som sändes i TV och på bioografer som startade debatten om Skatteverkets kampanj. En riksdagsledamot framförde i ett brev till verkets generaldirektör våren 2002 bl.a. följande:

Kampanjen är inriktad på att skapa en bild av att en mängd tjänster... inte skulle fungera utan att utföras och finansieras offentligt. Det är en både politiserad och i stora stycken felaktig bild... Det är baserat på en fundamental demokratisk princip att myndighetsutövning och opinionsbildning är olika saker och hålls isär. Opinionsbildning sker i ett fritt land genom medborgare, medier och partier. Stat och myndigheter är underställda deras vilja. Att stat och myndigheter talar om för partier, medier och medborgare vad vi ska tycka och tänka hör däremot diktaturer till.<sup>12</sup>

I den riksdagsdebatt som följde på brevet försvarades Skatteverkets kampanj av finansministern. Denne ansåg att myndigheten endast fullföljde det uppdrag som riksdagen angivit och anslöt sig i övrigt till det lämpliga i Skatteverkets kampanj.<sup>13</sup>

Riksdagsdebatten fortsatte år 2003, men utvidgades till att handla om myndigheternas skattefinansierade opinionsbildning i ett generellt perspektiv, där Skatteverkets kampanj endast var ett exempel. Även i detta fall ställde sig regeringens företrädare bakom företeelsen och tillbakavisade kritiken:

Det är min bedömning att de allmänna principer som gäller för myndigheternas informationsverksamhet i stort fungerar bra... Varje myndighet har... ett ansvar för att informera om sin verksamhet. Bestämmelser om detta finns bland annat i förvaltningslagen och verksamhetsförordningen. Informationsinsatser är också många gånger ett viktigt medel i genomförandet av de beslut som riksdag och regering fattat. Att myndigheter inom ramen för sina uppdrag bedriver informationskampanjer... ser jag därför som en naturlig sak och helt i överensstämmelse med intentionerna i politiskt fattade beslut. Den delegerade ansvarsprincipen som utmärker den svenska förvaltningsmodellen gäller även på informationsområdet. Det är upp till varje myndighet att

---

<sup>12</sup> Riksdagsledamoten Anna Kinberg i brev till Skatteverkets generaldirektör Mats Sjöstrand, citerat ur Granqvist, E. (2005), s. 26.

<sup>13</sup> Granqvist, E. (2005), s. 26 f.

själv utforma sin informationspolicy och avgöra hur enskilda informationsinsatser ska genomföras utifrån de mål och uppdrag man har.<sup>14</sup>

En av de riksdagsledamöter som kritiserade verksamheten såg emellertid ämnet utifrån ett vidare demokratiperspektiv:

Med den nya tendensen att politikens och myndigheternas uppgifter blandas samman får vi en otydlig rollfördelning. Låt oss se detta ur medborgarnas perspektiv. Av vem ska man utkräva ansvar när myndigheter ägnar sig åt att leka politiker? Statsrådet undvek de riktigt svåra frågorna. Han sade i fråga om skattemyndigheternas opinionsbildning att det ligger väl inom ramen för myndigheternas verksamhet. Jag förstår att det finns en uppfattning om att det här ligger inom ramen för skattemyndigheternas verksamhet att ägna sig åt den typen av opinionsbildning. Men frågan är om det *bör* ligga inom ramen för skattemyndigheternas verksamhet att ägna sig åt den typen av politisk opinionsbildning och politisk propaganda....politikerna abdikerar från sina roller och säger att opinionsbildningen får andra ta hand om. Vi inrättar myndigheter och låter myndigheter ägna sig åt opinionsbildning, men själva tar politikerna inte det ansvaret. Här har vi alltså ett stort demokratiproblem, dels att myndigheterna överskrider sina befogenheter, dels att politiken inte tar sin uppgift på allvar.<sup>15</sup>

Skatteverkets kampanj är en av de mer välkända och omdebatterade exemplen på opinionsbildande verksamhet under senare år. Debatten kring kampanjen är även intressant för att den illustrerar några generella problem i sammanhanget, bl.a. frågan om ansvarsutkrävande. En annan intressant fråga gäller valet av form eller medel för kampanjen, i detta fall en film som är uppbyggd på ett liknande sätt som en reklamfilm. Reklamfilmen, om än möjligen effektiv till sin form, förutsätter förenkling och suggestion vilket kan leda till problem att uppfylla värden som objektivitet, saklighet och trovärdighet. Kommittén återkommer till dessa frågor senare.

## 4.8 Demokratiutredningen

En av de sentida utredningar som behandlat myndigheternas opinionsbildande verksamhet är Demokratiutredningen. I betänkandet *En uthållig demokrati!* (SOU 2000:1) behandlades även s.k. lobbning utförligt. Lobbning skiljer sig enligt Demokratiutredningen från opinionsbildning, genom att lobbning riktar sig direkt till

<sup>14</sup> Prot. 2003/04-33:5. Gunnar Lund (s) biträdande finansminister. Citerat ur Granqvist (2005).

<sup>15</sup> Prot. 2003/04-33:9. Tobias Krantz (fp). Citerat ur Granqvist (2005).

beslutsfattare och att lobbingsprocessen som sådan äger rum utan insyn. Lobbying och opinionsbildning i ett visst syfte kan dock självfallet även förekomma i kombination.

Beträffande lobbying nämner Demokratiutredningen exempel från transportsektorn där bl.a. "Luftfartsverket är aktiv medlem i nätverksorganisationen Föreningen Svenskt Flyg och där Sjöfartsverket är aktiv medlem i Sjöfartsforum. Resultatet blir att myndigheterna utkämpar en intressekamp mot varandra, vilket ur konstitutionell synvinkel är minst sagt problematiskt."<sup>16</sup> Demokratiutredningen fortsätter:

En myndighet har de uppgifter som regeringen definierar. Dess uppgift är inte att ensidigt propagera för verksamheten inom sitt område. Snarare har den till uppgift att bland annat bedöma om de krav som kommer in från organiserade intressen är befogade eller inte. Denna uppgift blir hart när omöjlig att sköta om myndigheten samtidigt hjälper till att utforma ensidig propaganda för det egna områdets expansion eller för en viss politisk styrning.<sup>17</sup>

På annat ställe i betänkandet tar Demokratiutredningen upp frågan om förvaltningens roll i demokratin. Utredningen varnar bl.a. för risken "att man underskattar värdet av att ha en förvaltning som även bjuder politiken motstånd i kraft av sin erfarenhet, kunskap och självständighet. En oberoende förvaltningsapparat kan alltså ha ett demokrativärde fastän, eller just därför att, den är svårare att styra för de politiskt förtroendevalda."<sup>18</sup> I detta sammanhang såg Demokratiutredningen den typ av fara som anknyter till Förvaltningskommitténs uppdrag:

Med oro ser vi dock hur verk och myndigheter allt oftare uppträder som opinionsbildare utifrån ett snävt verksamhetsintresse. Vi finner det stötande och anser att det är en misshushållning med skattemedel. Det röjer en allvarlig missuppfattning av vari deras medborgaruppdrag består. Det urgröper tilltron till deras opartiskhet, som vi närmare utvecklat i lobbyingskapitlet.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> SOU 2000:1, s. 95.

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> a.a., s. 132.

<sup>19</sup> Ibid.

## 4.9 Senare års debatt

Frågan om opinionsbildande verksamhet har under de sista åren återkommande behandlats på några tidningars ledarsidor. Men frågan har också behandlats av enskilda debattörer och organisationer. En av de mer framträdande kritikerna av myndigheternas opinionsbildande verksamhet och sammanhängande företeelser är professorn i statsvetenskap Bo Rothstein. Nedan återges huvudragen i Rothsteins resonemang. Därefter refereras ett par rapporter i frågan från Timbro respektive fackförbundet SEKO.

### 4.9.1 Rothsteins kritik

Enligt Rothstein har de statliga myndigheter som inrättades fram till 1970-talet haft som huvuduppgift att genomföra av riksdagen och regeringen beslutade politiska program. Rothstein kallar dessa reformbyråkratier och exemplifierar med bl.a. Skolöverstyrelsen, Bostadsstyrelsen, Socialstyrelsen, Riksförsäkringsverket och Arbetsmarknadsstyrelsen. Från 1990-talet och framåt har emellertid en ny typ av statliga myndigheter inrättats som i allt större utsträckning fått (eller tagit sig) opinionsbildande verksamhet som sin huvuduppgift.

Vad som är nytt under 1990-talet är inrättandet av ett antal ämbetsverk som i huvudsak kan sägas ha ideologiska uppgifter. Folkhälsoinstitutet, Högskoleverket, Glesbygdsverket, Ungdomsstyrelsen, Nationella sekretariatet för genusforskning, Diskriminerings-, Barn-, och flera liknande ombudsmannaorganisationer är alla exempel på myndigheter som har till uppgift att som intresseorganisationer bevaka sitt område och propagera för sina ståndpunkter.<sup>20</sup>

I några av dessa fall som Glesbygdsverket, Ungdomsstyrelsen och Högskoleverket samt de s.k. nya ombudsmännen anser Rothstein att:

Dessa är tämligen maktlösa när det gäller tillgång till effektiva lagar och regler för att motverka att enskilda individer diskrimineras. JämO:s många nederlag när det gäller att driva fall av lönediskriminering i Arbetsdomstolen är en indikator på detta. Hittills har också väldigt få arbetsgivare blivit fällda för etnisk diskriminering på arbetsmarknaden. Detta är exempel på hur svaga dessa myndigheter är på tillgång till legala styrmedel. Däremot har de en omfattande produk-

---

<sup>20</sup> Rothstein, B. (2005), s. 208, i Rothstein, B. och Vahlne Westerhäll, L. (red) (2005).

tion av ideologi och satsar stort på ideologiska styrmedel. Många av de nya Ombudsmännen skriver t.ex. debattartiklar i pressen där de gör sig till uttolkare av sina respektive gruppers intressen. När t.ex. DO kritiserar för att inte använda regelverket tillräckligt tufft, svarar han att just opinionsbildning är en viktigare uppgift (Pedagogiska magasinet, 2 december 1998).<sup>21</sup>

Vissa fall har enligt Rothstein inte bara inneburit att myndigheter bedrivit opinionsbildning, utan har också medfört att myndigheter kommit i konflikt med varandra. Den ideologiska debatten har enligt Rothstein därmed delvis kommit att utspela sig mellan olika myndighetschefer, snarare än mellan olika partier och intresseorganisationer.

Framväxten av de s.k. ideologiska statsapparaterna kan enligt Rothstein sättas samman med partiväsandets kris, där partiernas medlemsantal och medlemsaktivitet sjunker och deras förmåga att attrahera väljare minskar. Den opinionsbildande roll som partierna och ideella organisationer tidigare i hög grad hade, har enligt Rothstein delvis tagits över av vissa myndigheter.

Denna inriktning mot ideologiska statsapparater innebär ett delvis förändrat styrningstänkande i staten. Dessa verk, och särskilt dess generaldirektörer, riktar en stor del av sina påverkansförsök gentemot regering och riksdag. Många av dessa skriver t.ex. ofta debattartiklar eller skapar kampanjer som inte handlar om att försöka påverka medborgarna i samhället att acceptera de lagar och beslut som riksdag och regering antagit. I stället skriver och propagerar de för att påverka riksdagen och, kanske främst, regeringskansliet. Det innebär att dessa myndigheter inte används för att i den parlamentarisk-demokratiska styrningskedjan genomföra ”i demokratisk ordning fattade beslut”. I stället går styrningen åt det motsatta hållet, dvs. vi får en byråkratisk eller, med en annan term polikratiskt, driven politik.<sup>22</sup>

Rothstein menar att ”Statsapparaten blir med denna utveckling inte längre ett instrument för demokratisk samhällsstyrning (t.ex. för genomförandet av sociala reformer) utan en egen arena för ideologisk och politisk maktkamp mellan olika sektorsbaserade intressen.”<sup>23</sup>

Möjligen är det också, enligt Rothstein, så att den bild av vad man har den offentliga förvaltningen till, såsom den kodifieras i grundlagen, i realiteten saknar stöd hos de politiska partierna.

---

<sup>21</sup> a.a., s. 210.

<sup>22</sup> a.a., s. 215 f.

<sup>23</sup> a.a., s. 213 f.f.

”Regeringsformen ger därmed knappast något utrymme för den typ av ideologiska kampanjer och politisk opinionsbildning som nu förekommer av myndigheter, som nämnts här. Kraven på opartiskhet och saklighet gäller allt utförande av offentliga uppgifter och går därför knappast att förena med ideologiproduktion”.<sup>24</sup>

#### 4.9.2 Timbros kritik

Kritik som i viss mån ansluter till ovanstående har framförts av tankesmedjan Timbro. Även i detta fall används en vidare terminologi än opinionsbildande myndigheter. Begrepp som idébildande och ideologiproduktion används för att beskriva det fenomen som kritiseras, och Timbro gör även kopplingar till utnämningsspolitiken. I rapporten Myndigheterna – från fristående ämbetsverk till rörelsedrivna idéfabriker beskrivs vad som enligt Timbro är problemet:

Allt oftare har vi på senare tid fått anledning att ifrågasätta hur oberoende myndigheterna faktiskt är. Det finns många exempel som vid en första anblick tycks vara marginella, men som tillsammans leder till en sammansatt bild och ett mer problematiskt mönster. Det långa socialdemokratiska makttinnehavet, i kombination med en ambition att använda statsapparaten i partipolitiska syften, har bidragit till att luckra upp rågängen mellan förvaltningen och partipolitiken.<sup>25</sup>

Huvudproblemet är inte att vissa myndighetschefer är socialdemokrater, utan att vi har fått en normupplösning som gör att myndigheterna i dag anses vara instrument för regeringspartiets opinionsbildning. Många myndigheter, med eller utan en socialdemokratisk chef, känner av de politiska vindarna och driver kampanjer eller opinionsbildar i linje med dessa.<sup>26</sup>

Stora summor skattepengar används till att påverka medborgaropinionen i olika frågor. Statsförvaltningen håller på att bli regeringspartiets egendom snarare än medborgarnas. Myndigheterna håller på att bli en del av partiapparaten i stället för, som den borde vara, fristående ämbetsverk i statsapparaten.<sup>27</sup>

I Timbros rapport refereras till den kritik som Bo Rothstein redovisat (se ovan) samt till de riksdagsmän och ledarsidor som kritiserat verksamheten. Timbro konstaterar att ”Idag är det i reglerings-

---

<sup>24</sup> a.a., s. 216 f.

<sup>25</sup> Rannka, M. (2005), s. 4.

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> Ibid.

breven ofta tydligt att myndigheterna ska ägna sig åt opinionsbildning. Att de har fått ett explicit uppdrag av regeringen att göra detta gör emellertid inte frågan mindre problematisk.”<sup>28</sup>

I rapporten presenterar Timbro även ett antal exempel på myndigheter som enligt tankesmedjan ägnar allt mer tid och pengar åt opinionsbildande aktiviteter. Naturvårdsverket, Statistiska centralbyrån, och Barnombudsmannen med flera exempel diskuteras i detta sammanhang. Naturvårdsverket omnämns för att verket har investerat mycket pengar i vad som Timbro anser vara en politisk kampanj om växthuseffekten. Lärarutbildningskonventet omnämns för att de har finansierat annonser om lärarutbildningen med skattemedel. Statistiska centralbyrån kritiserar för att i flera sammanhang valt att använda ett index för länders välfärd (WISP), som enligt Timbro gör att länder med stor offentlig sektor automatiskt hamnar högt i rankingen. Timbro kritiserar Barnombudsmannen för att i en debattartikel bl.a. kräva mer resurser för att motverka psykisk ohälsa bland barn, utan att andra alternativ diskuteras i artikeln i fråga. Slutligen utvecklar Timbro kritiken mot Skatteverkets kampanj åren 2002–2005 mer utförligt, jfr. avsnitt 4.7.<sup>29</sup>

Timbro gav år 2006 ut en rapport om de statliga bolagens opinionsbildning, där Apotekets, Systembolagets och Svenska Spels opinionsbildning har studerats närmare.

#### 4.9.3 SEKO:s kritik m.m.

En annan aktör som kritiserat myndigheternas opinionsbildande verksamhet är Facket för service och kommunikation (SEKO). Med hjälp av Mediarkivet har SEKO undersökt flera media (dags-tidningar, specialtidningar, TT-telegram m.fl.) från den 1 januari 2004 t.o.m. de första två och en halv månaderna 2006. Därtill har Dagens Nyheters databas undersökts tillbaka till 2002. Undersökningen har resulterat i att SEKO anser att politiska/ideologiska åsikter framförts i åtminstone 300 artiklar de senaste två åren:<sup>30</sup>

Det mest förvånande är att det i alla dessa åsikter finns ett sammanhängande, underliggande budskap som genomgående går ut på att marknaden och de privata företagen ska stärkas, att privatiseringar och avregleringar är av godo – men utan att några analyser görs av vilka konsekvenser detta får för löntagare, pensionärer och vanligt folk. Sär-

---

<sup>28</sup> a.a., s. 7.

<sup>29</sup> a.a., s. 7ff.

<sup>30</sup> SEKO (2006), s. 2.



skilt svaga grupper i samhället förbigås med isande tystnad, oavsett vilka följder de statliga chefernas förslag får för dem.<sup>31</sup>

Självklart har dessa chefer och högre tjänstemän sina rättigheter att delta i den offentliga debatten, men det legitima i att ta ställning för en klart uttalad privatiseringsideologi måste ifrågasättas. Dessutom bör det undersökas hur denna systematiska politiska påverkan byggs upp av generaldirektörer och andra högre tjänstemän på myndigheter och statliga bolag. Det kan helt inte handla om tillfälligheter.<sup>32</sup>

Är det offentliga tjänstemäns uppgift att så gott som undantagslöst företräda en högerpolitik som intill undfallenhet sammanfaller med Svenskt Näringslivs politiska uppfattningar? Svenskt Näringsliv, tidigare SAF, är ett propagandaorgan, en lobbyorganisation som för miljarder kronor årligen trycker på för att driva den svenska politiken åt höger. Ska även de offentliga tjänstemännen delta i politiseringen? Är det verkligen deras uppgift?<sup>33</sup>

Ett exempel som SEKO kritiserar är Arbetslivsinstitutets generaldirektör. Denne har bl.a. uttalat sig om att det borde finnas en lagstiftning som anger en bortre gräns för hur länge vi får vara sjukskrivna, i likhet med vad som är fallet i de flesta andra länder i Europa. Ett annat exempel från Arbetslivsinstitutet är att en av institutets forskare uttalat sig om att lagen om anställningsskydd borde ändras så att personer över 67 år inte får sägas upp utan något skäl (som fallet är idag). Ett tredje exempel ur SEKO:s rapport är att Konjunkturinstitutets chef uttalat sig om att svenskarna lever längre och att pensionsåldern därmed borde höjas. SEKO refererar även till att en på Försäkringskassan ansvarig tjänsteman stöder denna uppfattning. Ett fjärde exempel som SEKO kritiserar är när Medlingsinstitutets förre chef anser att det inte finns utrymme att höja lönerna för kvinnor och kvinno-dominerade yrken, och att kommuner och landsting inte bestående kan ha en mycket högre löneökningstakt än industrin. SEKO kritiserar även Konkurrensverket för att vid flera tillfällen i remissvar och i andra sammanhang argumentera utifrån ett strikt marknadsekonomiskt perspektiv utan andra hänsyn.<sup>34</sup>

I sammanhanget kan nämnas att fackförbundet ST år 2006 gjorde en undersökning av uppfattningar i en rad frågor hos chefer i statliga myndigheter. En av de frågor som ställdes rörde huruvida det statliga uppdraget ställde särskilda krav på chefsskapet. Av de

---

<sup>31</sup> a.a., s. 3.

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> a.a., s. 4.

<sup>34</sup> a.a., s. 5ff.

tillfrågade 3 817 cheferna ansåg 264 (7 procent) att opinionsbildande verksamhet var en uppgift som karakteriserade chefskapet i staten, medan 3 555 (93 procent) inte ansåg detta.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Fackförbundet ST (2006).

## 5 Förekomsten av opinionsbildande verksamhet

### 5.1 Inledning

Förvaltningskommittén har enligt sina direktiv bl.a. i uppgift att granska omfattningen av myndigheternas opinionsbildande verksamhet. Kommittén har valt att angripa denna uppgift på två sätt. För det första har kommittén undersökt förekomsten av extern informationsverksamhet – där opinionsbildande verksamhet utgör en delmängd – hos ett urval myndigheter, se bilaga 2. Syftet är därmed att få en åtminstone indikativ bild av storleksordningen för verksamheten. Ett annat syfte är att få en uppfattning i sak om vad de olika informationsaktiviteterna omfattar, för att kunna bedöma vilka aktiviteter som kan betraktas som opinionsbildande utifrån den av kommittén använda definitionen. Ett tredje syfte är att se vilket stöd som myndigheterna åberopar för sin opinionsbildande verksamhet.

Artiklar skrivna av verkschefer, vanligen på dagstidningarnas debattsidor, har ibland nämnts som en andra typisk yttring av myndigheternas opinionsbildande verksamhet.<sup>1</sup> Kommittén har därför gått igenom debattsidorna under en 10-årsperiod i fyra stora dagstidningar syftande till att undersöka förekomsten av och karaktären på artiklar som skrivits av myndighetsföreträdare. Innan den empiriska genomgången börjar bör dock något sägas om vilka bestämmelser som idag reglerar myndigheternas informationsverksamhet samt vilken definition som Förvaltningskommittén kommer att tillämpa på begreppet opinionsbildande verksamhet.

---

<sup>1</sup> Rothstein (2004), SEKO (2006).

### 5.1.1 Formella grunder

Bestämmelser som rör myndigheternas informationsverksamhet och däribland opinionsbildande verksamhet kan både vara generella och specifika för den enskilda myndigheten. Generella bestämmelser finns i förvaltningslagen (1986:223) där det i 4 § bl.a. sägs att "Varje myndighet skall lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde.". En annan bestämmelse av generell karaktär är verksförordningens 7 §, där det bl.a. sägs att myndighetens chef ska "se till att allmänhetens och andras kontakter med myndigheten underlättas genom en god service och tillgänglighet, genom information och genom ett klart och begripligt språk i myndigheternas skrivelser och beslut. I den nya myndighetsförordningen sägs i 6 § att "Myndigheten skall tillhandhålla information om myndighetens verksamhet och följa sådana förhållanden utanför myndigheten som har betydelse för verksamheten".

Specifika bestämmelser om vissa myndigheters informationsverksamhet finns för ett fåtal myndigheter i lag. Diskrimineringsombudsmannen ska bl.a. verka "genom opinionsbildning, information och på annat liknande sätt" (lag (1999:131) om Ombudsmannen mot etnisk diskriminering). Barnombudsmannen ska inom sitt verksamhetsområde "informera, bilda opinion och ta initiativ till lämpliga åtgärder i övrigt" (lag (1993:335) om Barnombudsman).

Bestämmelser för den enskilda myndigheten på informationsområdet finns annars normalt i myndighetens instruktion. Denna kan innehålla formuleringar om att den aktuella myndigheten ska "informera", "sprida kunskap", "främja", "verka för", ägna sig åt "rådgivning och upplysning" o.s.v. Det finns också exempel på mer uppfordrande formuleringar. Exempel på detta är när myndigheten enligt instruktionen ska bedriva "aktiv informationsverksamhet" (förordning (2004:1200) med instruktion för Statens Energimyndighet) eller "ta initiativ till eller medverka i utbildnings- och informationsverksamhet samt andra opinionsbildande insatser" (förordning (1999:170) med instruktion för HomO). Det kan också uttryckas att en myndighet "ska vara pådrivande i förhållande till övriga berörda parter" och se till att "nödvändig kunskap och information inom verkets ansvarsområde sprids" (förordning (1997:652) med instruktion för Vägverket). Nationella rådet för organ- och vävnadsdonation (ingår i Socialstyrelsen) har bl.a. i uppgift att "ha en opinionsbildande roll och svara för att allmänhet

och massmedierna får kontinuerlig information i donationsfrågor” (förordning (1996:570) med instruktion för Socialstyrelsen).

Härutöver förekommer det att myndigheterna i enskilda fall, t.ex. då det är fråga om en mer betydande informationsinsats, får uppdrag i regleringsbrevet eller i annat regeringsbeslut. Exempel på sådana uppdrag är Naturvårdsverkets informationskampanj om klimatfrågor (2002) samt Sidas mellan åren återkommande uppdrag om att öka intresset för och kunskapen om Sveriges internationella utvecklingssamarbete.

### 5.1.2 Förvaltningskommitténs definition av myndigheters opinionsbildande verksamhet

Med opinionsbildande verksamhet avser Förvaltningskommittén att en myndighet bedriver en *extern informationsaktivitet riktad mot allmänheten i syfte att aktivt påverka dess kunskaper, attityder eller beteenden i en avsedd riktning*. Det är kommitténs avsikt att med detta ge nöjaktig vägledning till vad som fortsatt diskuteras, utan att göra anspråk på att definitionen är heltäckande eller utesluter andra möjliga tolkningar av begreppet.

Definitionen kan synas vid men innebär ändå vissa bestämmelser. Att informationsaktiviteten är extern innebär att den inte primärt ska vara riktad mot myndighetens egen personal eller annan professionellt verksam personal som myndighetens verksamhet vänder sig till, t.ex. genom utgivande av föreskrifter, riktlinjer och allmänna råd. Vidare är allmänheten helt eller delvis mottagare och förmedlingen av information sker i öppen form. Vanligen innebär detta ett direkt förhållande mellan avsändaren (myndigheten) och mottagaren (allmänheten), men det förekommer även indirekt opinionsbildande verksamhet där avsändaren når mottagaren via ett eller flera mellanled. I vissa fall kan även avsändaren av information vara någon annan än en myndighet, t.ex. en förening, som har ett särskilt myndighetsuppdrag. Exempel på detta finns bl.a. inom trafiksäkerhetsområdet och miljöområdet.

I den mån det är möjligt är avsikten härmed även att separera opinionsbildning från lobbning, vilket med denna begreppsanvändning främst avser kommunikation i syfte att direkt påverka beslutsfattare och där processen vanligen äger rum utan insyn. Det hindrar inte att beslutsfattare indirekt kan bli påverkade av opinionsbildning riktad mot allmänheten, eller att just detta kan

vara ett del av det underliggande syftet med aktiviteten, exempelvis om det är fråga om en argumentation i egen sak. Inte heller hindrar det att opinionsbildning och lobbning kan förekomma i kombination. Definitionen innefattar både sådan verksamhet som myndigheterna bedriver på direkt uppdrag av regeringen (eller riksdagen) och sådan som är egeninitierad.<sup>2</sup>

## 5.2 Ekonomisk omfattning

### 5.2.1 Tidigare undersökningar

Riksdagens utredningstjänst (RUT) har inom ramen för sitt uppdrag att stödja riksdagsledamöterna utrett hur stora budgetposter tio statliga myndigheter hade för PR och information år 2004. RUT anmärkte i sin rapport (Dnr 2004:1716) att myndigheternas redovisningar inte var direkt jämförbara. Beloppen innehöll i många fall uppskattningar samt olikheter vad gäller redovisning av lönekostnader m.m. Informationsverksamheten hos myndigheterna var i vissa fall delegerad, varför någon komplett bild av den ekonomiska omfattningen inte kunde erhållas.

Tankesmedjan Timbro publicerade år 2005 en rapport med titeln Den skattefinansierade idémarknaden – en surveyundersökning om myndigheternas idé- och opinionsbildning. Timbro uppskattade, med metodmässiga reservationer, att myndigheternas s.k. idéarbete år 2004 kostade ca 2 miljarder kronor. Den i rapporten omväxlande användningen av begreppen idéarbete respektive idé- och opinionsbildning avsåg ”att fånga idé- och opinionsbildning i en vidare mening än konkreta kampanjer med tydlig udd”<sup>3</sup>. Bakom detta fanns ett resonemang enligt följande:

En snäv definition av vad som utgör påverkan på politik och samhällsopinioner tar sikte på annonskampanjer, informationsmaterial, debattartiklar osv. som tar tydlig ställning för en viss politisk uppfattning. Fenomenet opinionsbildningsarbete rör dock mer sofistikerade metoder än just tydliga ställningstaganden för en viss politisk åsikt. Bakom en särskild kampanj, eller försök till opinionspåverkan, finns en undervegetation av forskning, analys, litteratur, konferenser, seminarier, opinionsundersökningar och annat som sällan tar tydlig ställning men där valet av forsknings- och analysmetod, författare, talare på konferens m.m. driver en fråga i en viss riktning. Problemet med en sådan

<sup>2</sup> Definitionen ansluter till vad som anförs i Demokratiutredningens betänkande SOU 2000:1.

<sup>3</sup> Timbro (2005b), s. 6.

definition är att den riskerar att bli alltför vid och att den inte är möjlig att undersöka i detalj. Samtidigt är det centralt för en uppskattning av opinionsbildning generellt att studera just de mer sofistikerade metoderna för politik- och opinionspåverkan.<sup>4</sup>

Timbros undersökning omfattade inledningsvis 89 myndigheter varav 66 svarade. Ur det ursprungliga urvalet togs senare 17 myndigheter bort ur undersökningen med motivet att myndigheterna var små och bedrev verksamhet av liten omfattning. Även vissa större myndigheter togs bort ur undersökningen då deras verksamhet enligt Timbros bedömning inte var av den art att den inbegriper idé- och opinionsbildning, t.ex. Domstolsverket, Skogsstyrelsen och Polisväsendet. För vissa myndigheter ansåg Timbro att man inte kunde uppskatta anslagsgivningen, t.ex. Arbetsmarknadsstyrelsen, varför dessa föll bort ur undersökningen. Också myndigheter med främsta uppdrag att finansiera forskning exkluderas. Timbro angav i sin undersökning att sådan verksamhet som var att förknippa med myndighetens grunduppdrag, t.ex. myndighetsutövning, tillsyn, normgivning och annat verkställande av förvaltningsuppdrag inte inräknades i begreppet idé- och opinionsbildning. Ej heller ingick – enligt Timbro – information och annonser som syftar till att informera om en myndighet eller dess uppdrag.<sup>5</sup>

## 5.2.2 Förvaltningskommitténs undersökning

### Inledning

Förvaltningskommittén har genom en enkät undersökt den externa informationsverksamheten hos 50 statliga myndigheter år 2006, se bilaga 2. Myndigheterna har ombetts specificera sina tio beloppsmässigt största informationsaktiviteter detta år, och i det sammanhanget ange vilka respektive hur stor andel av de enskilda aktiviteterna som myndigheten själv anser vara av opinionsbildande karaktär.<sup>6</sup> Myndigheterna ombads även redovisa vilken definition av opinionsbildande verksamhet den använt när den besvarade enkäten. Utfallet av undersökningen redovisas i sin helhet i bilaga 3.

---

<sup>4</sup> a.a., s. 5.

<sup>5</sup> a.a., s.6 f.

<sup>6</sup> Som vägledning för myndigheterna angavs Nationalencyklopedins definition av opinionsbildning: "Processer genom vilka opinion uppstår, vidmakthålls och förändras.". Opinion definieras i sin tur som "...sammanfattande benämning på en samling åsikter, attityder och värderingar."

Undersökningen visar att det råder skilda uppfattningar om vad som bör betraktas som opinionsbildande verksamhet bland de tillfrågade myndigheterna. Det sammanhänger med att myndigheterna gör olika tolkningar av begreppet. En uppfattning som finns bland myndigheterna är att deras informationsverksamhet – även om den syftar till påverkan av allmänheten – inte kan anses vara opinionsbildande då verksamheten grundas på fakta snarare än på värderingar i något avseende. En annan bland de undersökta myndigheterna förekommande uppfattning är att myndigheter anser att de endast informerar om sådant som är bestämt i lag och att verksamheten därför inte kan räknas som opinionsbildande. Ett genomgående intryck från enkätsvaren är även att begreppet opinionsbildande verksamhet har en negativ klang bland myndigheterna, vilket i sig torde bidra till att många myndigheter anser att de endast till liten – om ens i någon del – bedriver en verksamhet som kan anses vara opinionsbildande. Även det fåtal myndigheter som uttryckligen har opinionsbildning som uppgift redovisar en liten omfattning av sådan verksamhet.

Som redovisades ovan har Förvaltningskommittén valt att definiera opinionsbildande verksamhet som en extern informationsaktivitet riktad mot allmänheten i syfte att aktivt påverka dess kunskaper, attityder eller beteenden i en avsedd riktning. Med denna definition har kommittén granskat myndigheternas svar. I de fall en myndighet inte har hänfört en informationsaktivitet till kategorin opinionsbildande, har kommittén i sin granskning gjort detta om aktiviteten enligt kommitténs bedömning kan anses rymmas inom definitionen. Detta har resulterat i att flera informationsaktiviteter klassificerats som opinionsbildande av kommittén men inte av myndigheten. Typexempel på sådana aktiviteter rör rekryteringsinsatser, marknadsföring samt informationskampanjer i vad som av myndigheten benämns vara i kunskapshöjande och attitydpåverkande syfte.

I några fall, t.ex. Folkhälsoinstitutet och Statens energimyndighet, har myndigheterna i undersökningen angivit att de i sin informationsverksamhet i vissa fall arbetar via mellanled och inte direkt mot allmänheten, men där allmänheten i ett senare steg är den viktiga mottagaren. I sådana fall har det också varit möjligt för Förvaltningskommittén att räkna in även dessa aktiviteter under rubriken opinionsbildande. Aktiviteter som är riktade mot professionellt verksamma, t.ex. vårdpersonal, eller forskarsamhället har dock inte kategoriserats som opinionsbildande.



Det bör också framhållas att definitionen innebär att den lämnade informationen ska påverka i en viss avsedd riktning, vilket i sin tur medför att informationen inte får vara alltför allmänt hållen för att betraktas som opinionsbildande. En viss önskad kunskap, attityd eller ett visst önskat beteende förutsätts därför vara syftet bakom informationsaktiviteten för att den ska vara opinionsbildande. Slutligen innebär definitionens kriterium om aktiv påverkan av kunskaper, attityder och beteenden, att myndighetens behöver bearbeta informationen för att den ska fylla syftet i det aktuella fallet. Det räcker alltså inte med att passivt vidarebefordra innehållet i en beslutad lag eller förordning för att aktiviteten ska anses vara opinionsbildande.

Det nu sagda kan leda till frågan om vilken typ av information som med kommitténs definition inte bedöms som opinionsbildande. Typexempel på sådan information är kungörelse av beslutade lagar och förordningar, tillhandahållande och sammanställningar av faktauppgifter utan vidare bearbetning eller rekommendation, samt allmän presentation av myndighetens uppgifter och annan information av servicekaraktär.

### **Den ekonomiska omfattningen år 2006**

Av bilaga 3 framgår att den sammanlagda externa informationsverksamheten hos de 50 undersökta myndigheterna år 2006 uppgick till knappt 900 miljoner kronor. Utifrån vad som kan utläsas ur materialet bedömer kommittén att en knapp tredjedel, eller något mindre än 300 miljoner kronor är kostnader för aktiviteter av opinionsbildande karaktär. Nedan anges de myndigheter som enligt undersökningen hade en opinionsbildande verksamhet som översteg 1 miljon kronor år 2006.

**Tabell 1: Informationsaktiviteter av opinionsbildande karaktär överstigande 1 miljon kronor 2006**

<i>Myndighet</i>	<i>tkr</i>	<i>Kommentar</i>
1. Försvarsmakten	133 251	försvarsdagar, rekrytering m.m.
2. Vägverket	25 700	trafiksäkerhetsinformation
3. Sida	18 505	skolmaterial m.m.
4. Försäkringskassan	15 500	kampanj ohälsa, pappabrevet
5. Mobilisering mot narkotika	12 500	kampanjer
6. Alkoholkommittén	11 920	kampanjer
7. Banverket	8 900	trafiksäkerhetsinformation, rekrytering
8. Boverket	7 600	energieffektiviseringskampanj, radonmätningsskampanj
9. Energimyndigheten	6 320	energisparkampanj- m.m.
10. Skogsstyrelsen	5 845	skogens dag, skogen i skolan
11. Pliktverket	5 344	ungdomsinformation
12. Folkhälsoinstitutet	3 951	kampanjer m.m.
13. Rymdstyrelsen	2 786	ungdomskampanjer
14. Socialstyrelsen	2 361	Donationsrådet
15. Svenska kraftnät	2 205	marknadsföring, rekrytering
16. Örebro universitet	2 098	rekrytering
17. Post- och telestyrelsen	1 200	kampanj om säkerhet på Internet
18. Myndigheten för skolutveckling	1 200	stimulera till intresse för demokratifrågor (skolval 2006)
19. Högskolan i Borås	1 150	rekrytering m.m.

*Källa:* Förvaltningskommitténs undersökning.

Det bör i anslutning till tabellen anges att myndigheterna inte lämnat en helt jämförbar ekonomisk redovisning i sina enkätsvar.<sup>7</sup> En vanlig olikhet är att myndigheten inte ansett sig kunna uppskatta de interna personalkostnaderna för de olika informationsaktiviteterna och därför inte fördelat dessa på de olika informationsaktiviteterna, än mindre kunnat specificera eventuell andel av opinionsbildning. Detta implicerar att kostnadsuppfattningen sammanlagt är i underkant.

Som en hjälp för att analysera de olika aktiviteterna i tabell 1 har dessa delas in i undergrupper för att svara på frågan om vilka områ-

<sup>7</sup> De kostnader som skulle inkluderas var. bl.a. löner, sociala avgifter, kostnader för konsulter, tryckning, distribution etc. samt del av gemensamma kostnader, se bilaga 2.

den som beloppsmässigt tog i anspråk mest resurser år 2006. Det bör understrykas att detta bara är en ögonblicksbild för år 2006 som dessutom endast avser de 50 myndigheter som ingår i undersökningens urval. Myndigheter som av någon anledning inte bedrev någon opinionsbildande verksamhet av större beloppsmässig omfattning år 2006 (enligt den av kommittén använda definitionen och bedömningen) återfinns alltså inte i listan. Det innebär t.ex. att myndigheter som Skatteverket och Naturvårdsverket, som inte bedrev några kampanjer år 2006 men som bedrivit uppmärksammade sådana tidigare år, inte är representerade.

Av tabell 1 framgår att en stor del av myndigheternas opinionsbildande verksamhet rör *rekrytering* av personal. Här märks Försvarsmakten, vars aktiviteter bl.a. syftar till rekrytering för internationella insatser men också att väcka intresse för värnplikts-tjänstgöringen och en yrkesbana i myndigheten. Vad gäller värnplikten bedriver även Pliktverket informationsaktiviteter av opinionsbildande karaktär, då vikten av att få de mest lämpliga ur en åldersklass att göra värnplikten ökat i takt med försvarets ändrade organisation och uppgifter. En annan variant av rekrytering är när universitet och högskolor försöker intressera potentiella studenter för lärosätets utbildningar.

En andra stor kategori avser *trafiksäkerhetsinformation* hos Banverket och Vägverket. Här finns kampanjerna av typen säkert beteende i närheten av järnväg, att stärka normen att inte köra bil berusad, att skapa förståelse för trafiksäkerhetskameror och att öka kunskapen om betydelsen av att hålla hastigheten. En tredje kategori av opinionsbildande verksamhet rör *internationellt bistånd*. Här genomför Sida aktiviteter för att väcka intresse för internationellt utvecklingssamarbete, inklusive särskilda aktiviteter riktade mot skolan. En fjärde kategori rör *energi- och miljöfrågor* där Energimyndigheten bedriver en energisparkampanj (Bli energismart!) och Boverket en radonmätningkampanj.

En femte kategori rör *folkhälsa- och socialförsäkringsfrågor*, där de förstnämnda bedrivs både i traditionell myndighetsform (och ett särskilt råd vad avser organdonation) och av kommittéer inom alkohol- och narkotikaområdena. En till folkhälsofrågorna närliggande verksamhet rör Försäkringskassans socialförsäkringsinformation. Här finns en informationskampanj med syfte att bidra till att sänka ohälsotalet, samt det attitydpåverkande s.k. pappabrevet där pappor informeras om återstående antal föräldra-

ledighetsdagar. Förvaltningskommittén återkommer till karaktären på den opinionsbildande verksamheten under avsnitt 5.4.4.

### 5.3 Tidningarnas debattsidor

#### 5.3.1 Förekomsten av artiklar författade av myndighetsföreträdare

I syfte att undersöka förekomsten av och karaktären på debattartiklar författade av myndighetsföreträdare har kommittén granskat debattsidorna på Dagens Nyheter (DN), Svenska Dagbladet (SvD), Göteborgs-Posten (GP) och Sydsvenska Dagbladet (SSD) fr.o.m. 1997 t.o.m. oktober 2007. Undersökningen har givit ett material som omfattar ca 600 publicerade artiklar. Sammantaget innebär detta att ca 700 myndighetsföreträdare finns representerade som författare, eftersom vissa av artiklarna har fler än en undertecknare. Undersökningen ger bl.a. underlag för att dra slutsatser om utvecklingen över tiden, typ av innehåll i debattartiklarna samt vilka myndigheter som är representerade bland författarna.

Med myndighetsföreträdare avses i detta sammanhang chefen för en myndighet eller dennes ställföreträdare, med titel som generaldirektör, överdirektör, överbefälhavare, rektor vid universitet eller högskola, ombudsman, landshövding m.fl. I undersökningen har det sålunda förutsatts att en artikelförfattare som undertecknar med denna titel skriver i egenskap av att företräda en myndighet, snarare än att denne skriver som privatperson.<sup>8</sup> Innehållet i de granskade artiklarna stöder detta antagande, även om gränsfall kan finnas i sådana fall en myndighetsföreträdare skriver om ett ämne som inte i första hand är en fråga för den aktuella myndigheten.

Förvaltningskommittén vill redan i detta sammanhang understryka att den ser det som i grunden värdefullt och berikande att myndighetsföreträdare, likaväl som myndighetsanställda i allmänhet, deltar i den offentliga debatten.<sup>9</sup> Anställda i myndigheter har enligt den grundlagsstadgade yttrandefriheten självfallet samma rätt att offentligt uttrycka uppfattningar som alla andra medborgare. Det bör också understrykas att Tryckfrihetsförordningens regler

<sup>8</sup> Artiklar undertecknade av myndighetstjänstemän i egenskap av särskild utredare alternativt ordförande eller ledamot i en kommitté har inte medtagits i undersökningen.

<sup>9</sup> En svårighet kan dock uppstå för medborgarna att avgöra när en myndighetstjänsteman uttalar sig i egenskap av att företräda en myndighets uppfattning eller som privatperson.

om anonymitet och meddelarfrihet syftar till att samhällsdebatten ska tillföras ett så allsidigt material som möjligt och att underlaget för en kritisk granskning ska bli så brett som möjligt.

**Figur 1: Antal myndighetsföreträdare som författat debattartiklar respektive antalet debattartiklar i DN, SvD, GP och SSD fr.o.m. januari 1997 t.o.m. oktober 2007**



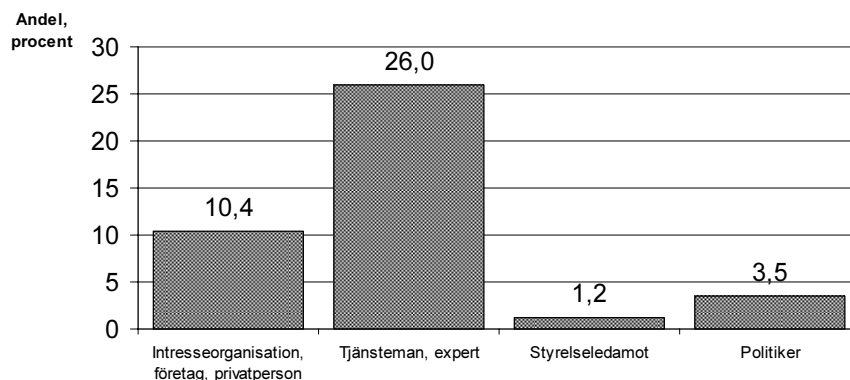
Källa: Förvaltningskommitténs undersökning.

Av figur 1 ovan framgår att tendensen för antalet publicerade artiklar varit kraftigt stigande under en följd av år. Mellan åren 1997 och 1999 fördubblades i det närmaste antalet publicerade artiklar, för att därefter utvecklas i mera måttlig takt. Antalet har genomsnittligen hållit sig kring 60 artiklar per år. Från toppåret 2004 med 78 artiklar har antalet publicerade artiklar dock minskat märkbart. Med ett antagande om att det sammanlagt publiceras åtminstone 1 500 debattartiklar per år i de fyra dagstidningarna, innebär det att högst 4 procent av artiklarna skrivits av myndighetsföreträdare.

Undersökningen visar också att många artiklar har en medförfattare som inte är en myndighetsföreträdare enligt kommitténs definition, se figur 2 nedan. Vanligast är att en tjänsteman eller expert, vilket är fallet i drygt 25 procent av artiklarna. I 10 procent av fallen är medförfattaren en representant från en intresse-

organisation i någon form eller från ett företag. I ett fåtal fall är medförfattaren en styrelseledamot i myndigheten eller en politiker.

Figur 2: Andel artiklar med medförfattare som inte är myndighetschef



Källa: Förvaltningskommitténs undersökning.

I tabell 2 anges hur många gånger under den aktuella tidsperioden som en myndighetsföreträdare varit författare eller medförfattare till en debattartikel. Antalet myndighetsföreträdare som uppträtt 10 gånger eller mer under tidsperioden uppgår till 23 personer. Det förklarar ca 55 procent av samtliga publiceringar, se även bilaga 4. Företrädare för sammanlagt 124 myndigheter har publicerat sig på de undersökta debattsidorna åren 1997 till 2007. Med ett antagande om att medeltalet myndigheter under den aktuella tidsperioden varit ca 600, innebär det att ungefär tre fjärdedelar av myndigheterna inte förekommit någon gång på de undersökta tidningarnas debattsidor.

Av intresse är vidare att de publicerade debattartiklarna endast är en delmängd av ett större antal artikelmanus från myndighetsföreträdare som inkommer till tidningarnas debattredaktioner. Förvaltningskommittén har erfarit att huvuddelen av de artikel-förslag som inkommer till de största tidningarnas debattredaktioner refuseras. I en del fall kan dock sådana manus publiceras i en mindre tidning.

**Tabell 2: Antal publiceringar från myndighetsföreträdare med 10 eller fler publicerade debattartiklar under åren 1997 till 2007**

<i>Myndighet</i>	<i>Antal</i>
Länsstyrelsen i Östergötlands län	32
Socialstyrelsen	31
Integrationsverket	30
Försäkringskassan/Riksförsäkringsverket	27
Sida	24
Jämställdhetsombudsmannen	20
Arbetsmarknadsstyrelsen	19
Barnombudsmannen	18
Naturvårdsverket	16
Migrationsverket	15
Ombudsmannen mot etnisk diskriminering	15
Skolverket	15
Folkhälsoinstitutet	14
Länsstyrelsen i Uppsala län	14
Länsstyrelsen i Västmanlands län	14
Brottsförebyggande rådet	13
Banverket	12
Kungliga tekniska högskolan	12
Länsstyrelsen i Stockholms län	12
Statens institutionsstyrelse	12
Högskolan i Borås	11
Lunds universitet	11
Skatteverket/Riksskatteverket	11
Summa	398

*Källa:* Förvaltningskommitténs undersökning.

### 5.3.2 Artiklarnas karaktär

Något kan också kunna sägas om debattartiklarnas karaktär i en mer kvalitativ mening. Många av artiklarna är svåra att klassificera på ett enkelt och tillförlitligt sätt. En egenhet hos många debattartiklar i det undersökta materialet är att de kan variera i graden av styrka i argumentationen och vinklingar under artikelns förlopp. En slutsats – där en sådan dras – kan t.ex. vara mer försiktig än vad det redovisade materialet eller den i artikeln förda argumentationen indikerar.

Ett sätt att kategorisera artiklarna är att relatera dessa till *typ av argumentation*. Här kan materialet grovt delas in i tre grupper. Från 1) tillrättaläggande och sakupplysning, till 2) en argumentation i en fråga, ofta underbyggd av redovisning av någon typ av faktaunderlag till 3) plädering i fråga, ofta av principiell karaktär med driven retorik. I det undersökta materialet har de tre grupperna bedömts vara relativt jämnt företrädda med viss övervikt för gruppen 3).<sup>10</sup> Ett annat sätt att kategorisera artiklarna är att relatera artiklarna till *förhållande till gällande politik* på det aktuella området. Även här kan man göra en grov uppdelning i tre grupper. Från 1) den grupp som tydligt stöder den förda politiken, över 2) den grupp där förhållandet till den förda politiken är otydligt eller inte är föremål för diskussion, till 3) den grupp som avviker från den förda politiken. Exempel på det sistnämnda är när en myndighetsföreträdare argumenterar för att något som beslutats av regeringen eller riksdagen är olämpligt eller bör ändras. Alla tre grupper finns representerade i signifikant utsträckning där gruppen 2) är störst följd av 3). Gruppen 1), att myndighetsföreträdaren uttryckligen stöder den förda politiken, förekommer mindre ofta. En av förklaringarna till det är troligen publicistisk.

Nedan återges några exempel för att åskådliggöra hur klassificeringen fungerat. Debattartiklarnas innehåll refereras kortfattat.

*Exempel 1: Föräldraförsäkringen utnyttjas ojämnt. (GD Riksförsäkringsverket)*

I en debattartikel i Dagens Nyheter den 4 december 2003 med rubriken "Kvinnor ovilliga att dela lika" refererades en undersökning där endast 13 procent av kvinnorna ville dela mer lika på föräldraförsäkringen. Det konstateras i artikeln att kvinnorna förmodligen inte vill dela med sig av ledigheten. Detta skulle kunna kallas för mansförtryck då männen förnekas tid med sina barn. En ytterligare effekt är att kvinnornas position på arbetsmarknaden försämras. "Ordningen upprätthålls genom en ond cirkel där mammorna är nöjda med att ta ut större delen av ledigheten med barnen medan papporna inte vill eller förmår kämpa för sin rätt till mer tid med barnen."

---

<sup>10</sup> Ett ganska vanligt upplägg på en debattartikel ur undersökningen är att en undersökning som myndigheten gjort eller låtit göra presenteras och därefter förs ett resonemang som avslutas med mer eller mindre tydliga slutsatser.



Artikeln avslutas med en diskussion om vad man böra göra åt problemet. Fortsätta som hittills, villkora försäkringen med att mamman och pappan tar ut hälften var, eller villkora med ytterligare pappa- och mammamånader. För- och nackdelar med olika lösningar diskuteras utan att något alternativ uttryckligen förordas. ”Det viktigaste, oavsett vilken väg vi väljer, är att vi kvinnor måste inse att dagens ordning måste upphöra.”

Artikeln har i undersökningen bedömts tillhöra typ av argumentation 3) respektive förhållande till gällande politik 3).

*Exempel 2. Kritik mot regeringens högskoleproposition (rektor Uppsala universitet)*

I en debattartikel i Svenska Dagbladet den 27 juni 1997 med rubriken ”Ett okunnighetens förakt för högskolan” kritiserar regeringen proposition om högskolan. Artikeln kritiserar bl.a. regeringens förslag om att utse externa styrelseordförande för högskolan samt att regeringen försöker skaffa sig direkt inflytande över verksamheten i högskolan, något som i artikeln anses direkt olämpligt. Kritik framförs vidare mot förslagen att ändra förutsättningarna för befordran till professor samt ändringar vad gäller professorernas oavsättlighet. Artikeln avslutas så här. ”På några svepande sidor behandlar regeringen principiella frågor, som på ett grundläggande sätt påverkar den svenska kunskapsorganisationen, och framlägger torftigt motiverade förslag till ändringar i strukturer, som allt som allt visat sig utomordentligt framgångsrika och i hög grad bidragit till landets framgångar i både välstånd och anseende.”

Artikel har i undersökningen bedömts tillhöra gruppen typ av argumentation 3) respektive förhållande till gällande politik 3).

*Exempel 3. Försvarets utveckling (ÖB Försvarsmakten)*

I en debattartikel i Dagens Nyheter den 17 december 2003 med rubriken ”Allt högre pris för vårt nej till Nato” beskrivs Sveriges allt större sammanlänkning med EU vad gäller utformningen av viktiga delar av försvaret. Samtidigt stärks enligt artikeln kopplingen indirekt till Nato. Problemet med detta är att Sverige inte kan utöva något inflytande inom Nato genom att vi inte tillhör

organisationen. De förra försvarsbeslutet var otillräckligt och artikeln refererar att vissa har beskrivit beslutet som underfinansierat.

I artikeln sägs vidare att kommande försvarsbeslut måste innehålla omfattande och långsiktiga förändringar inom personal- och materielförsörjningen. Det krävs radikala helhetsgrepp med sikte på den försvarsmakt Sverige långsiktigt ska ha. "Heliga principer" måste omvärderas. Försvarsplaneringen präglas därtill av systemfel och behandlar för korta tidsperioder. Slutligen behöver rollfördelningen mellan regeringen, departementet och Försvarsmaktens högkvarter ändras under intryck av hur försvarsministerier i andra länder i den euroatlantiska kretsen är organiserade.

Artikeln har i undersökningen bedömts tillhöra gruppen typ av argumentation 3) respektive förhållande till gällande politik 3).

*Exempel 4. Domstolsverket ska utreda fusk med lagfart (GD Domstolsverket)*

I Dagens Nyheter den 20 oktober 1998 fanns en debattartikel med rubriken "Nu ser vi över falska husköpen". I artikeln refereras till att Dagens Nyheter infört artiklar som handlar om att inskrivningsmyndigheten på grundval av falska köpebrev vid fastighetsförsäljningar beviljat lagfart. I artikeln redovisas att effektiviseringar av inskrivningsmyndighetens granskning av lagfartsärenden varit nödvändig, och kontroll av köpehandlingar numera inskränker sig till att dessa ska uppfylla de formella kraven. Eventuella förfalskningar som slinker igenom och resulterar i beslut får dock endast begränsade rättsverkningar och kan rättas till i efterhand. Någon större skada kan alltså inte bli följd. Domstolsverket ska dock analysera behovet av åtgärder och vilka ingrepp som motiveras av den aktuella problematiken.

Artikeln har i undersökningen bedömts tillhöra gruppen typ av argumentation 1) respektive förhållande till gällande politik 2).

*Exempel 5. Om nyttan av rymdforskningen (GD Rymdstyrelsen)*

I Svenska Dagbladet den 16 december 2006 fanns en debattartikel med rubriken "Rymdforskning måste få kosta". Artikel innehåller en redovisning av den svenska rymdforskningens kostnader (700 miljoner kronor årligen) och dess positiva effekter. Exempel på

samhällsnytta är besparingar på transportområdet, unik kunskap om jordens miljö- och klimat samt industriuppdrag som forskningen resulterar i. Artikeln betonar att teknologikutveckling och kunskapsuppbyggnad är en viktig motor i ett modernt samhälle och att rymdprojekt ligger i den teknologiska framkanten. Svensk kompetens är efterfrågad i Europa och svensk rymdindustri samt svenska rymdforskare är mycket framgångsrika.

Artikeln har i undersökningen bedömts tillhöra gruppen typ av argumentation 2) respektive förhållande till gällande politik 2).

*Exempel 6. Flyttströmmar i olika delar av Sverige (GD Glesbygdsverket)*

I en debattartikel i Dagens Nyheter den 6 juni 2002 med rubriken "Barnfamiljer flyr städer" presenterades en rapport om befolkningsutveckling och flyttströmmar mellan olika delar av Sverige. Under åren 1999 och 2000 flyttade fler i åldersgruppen 30 till 64 år från större tätortsområden ut till lands- och glesbygdsområden än tvärtom. I många fall handlar det om ett livsstilsval och att hitta en boendemiljö som man av olika skäl upplever som attraktiv. Samtidigt visar prognoser på att befolkningen kommer att minska i stora delar av landet, i synnerhet vad gäller antalet personer i förvärvsarbetsålder. Regioner och områden med redan i dag hög andel äldre kommer att möta denna utveckling först.

Att få större del av arbetskraften i arbete och öka ansträngningarna för att locka inflyttare, bl.a. genom attraktiva boendemiljöer i gles- och landsbygdsområden, bör därför vara viktiga uppgifter framöver. Att kunna locka med attraktivt landsbygdsboende kan vara ett sätt att konkurrera om den arbetskraft som snart kommer att bli en bristvara i det åldrande Sverige. Detta förutsätter i sin tur att det finns service som barnomsorg, skola, butik och hälso- och sjukvård inom rimliga avstånd. De regionala skillnaderna när det gäller hälso- och sjukvård är stora. Att de inte är ännu större beror på det kommunala utjämningsystemet.

Artikeln har i undersökningen bedömts tillhöra gruppen typ av argumentation 2) respektive förhållande till gällande politik 2).

*Exempel 7. Risker med utförsäljning av sjukhus (rektor Karolinska institutet)*

I en debattartikel i Svenska Dagbladet den 9 februari 2007 med rubriken "Ett skräckscenario för vården" uttrycks oro för att ett förslag till lagändring som nyligen remitterats riskerar att kraftigt försämra förutsättningarna att bedriva konkurrenskraftig medicinsk utbildning och forskning i Sverige. Framgångsrik medicinsk utbildning och forskning sker under högst varierande former vad gäller huvudmannaskap och drift. Avgörande för god kvalitet i klinisk utbildning och forskning är i viktiga delar samarbetet med företrädare för universiteten, att man håller samman organisationen och att man kan planera långsiktigt för att skapa förutsättningar för den högteknologiska infrastruktur som krävs.

Ett skräckscenario är att universitetssjukhusen styckas upp och förvandlas till vårdgallerior med olika aktörer för varje specialitet. Därtill ska läggas risken för återkommande upphandlingar och byten av ansvariga aktörer, där vinstintresset inte ger utrymme för vare sig långsiktiga forskningsprojekt eller utbildning på mer grundläggande nivå. Artikeln avslutas med en förhoppning att den nya lagen kommer att tillämpas så att den främjar den medicinska forskningen och kliniska utbildningen.

Artikeln har i undersökningen bedömts tillhöra gruppen typ av argumentation 2) respektive förhållande till gällande politik 3).

*Exempel 8. Stora klyftor i boendestandard riskerar att öka (GD Boverket)*

I en debattartikel i Dagens Nyheter den 23 mars 2005 med rubriken "Förslag från regeringen ökar klyftorna i boendestandard" kritiserar ett förslag från Socialdepartementet om reformerat bostadsbidrag. I artikeln refereras de beloppssänkningar som gjorts i bostadsbidragen sedan mitten av 1990-talet. De förändringar som förslaget innebär anses öka snarare än lösa problemen för framförallt ekonomiskt svaga barnfamiljer. I artikeln argumenteras att bostadsbidragen är ett viktigt instrument för att ge alla en möjlighet till en god bostad. I stället för att i praktiken montera ned bostadsbidraget borde det förstärkas. Marginaleffekterna i bostadsbidraget är begränsade (i jämförelse med socialbidrag) vilket främjar incitamentet för att t.ex. aktivt söka arbete.

Artikeln avslutas på följande sätt: ”Socialdepartementets förslag i promemorian om reformerat bostadsbidrag ökar inte möjligheten till en social rättfärdig bostadspolitik för ekonomiskt svaga barnhushåll. Bostadsbidragets primära uppgift är att ge barnen till föräldrar med låg ekonomisk bärkraft en bostadsstandard som är någorlunda likvärdig den som gäller för andra barn. Just därför är ett bostadsbidrag som utgår från bostadspolitiska värderingar att föredra, framför ett allmänt konsumtionsstöd!”.

Artikeln har i undersökningen bedömts tillhöra gruppen typ av argumentation 3) respektive förhållande till gällande politik 3).

*Exempel 9. Bemötande av påståenden i tidigare debattartikel (ÖD Skolverket)*

I en replik i Göteborgs Posten den 15 augusti 2003 med rubriken ”Felaktiga slutsatser om Vittra” bemöts slutsatser som presenterats av andra författare i en tidigare debattartikel. I debattartikeln dras enligt repliken felaktiga slutsatser avseende vad Skolverket har kritiserat hos två fristående skolor. Underlaget för verkets bedömning redovisas och vilka kriterier och metoder som använts vid enskilda bedömnings- och inspektionsmoment. I artikeln erinras också om de lagar och förordningar som myndigheten är skyldig att följa i sin inspektionsverksamhet, tills beslut om andra bestämmelser är fattat.

Artikeln har i undersökningen bedömts tillhöra typ av argumentation 1) respektive förhållande till gällande politik 2).

*Exempel 10. Bemötande av kritik mot biståndspolitiken (GD Sida)*

I en replik i Sydsvenska Dagbladet den 19 april 1998 med rubriken ”Fattigdomen måste bekämpas” bemöts en i tidningen tidigare framförd kritik mot den svenska biståndspolitiken. I artikeln redogörs bl.a. för förändringarna i biståndspolitiken samt lämpligheten därav. Sidas interna effektivitet och kontroll understryks. Det svenska utvecklingssamarbetets förankring i det svenska samhället samt samarbetet med partners i andra länder framhålls, samtidigt som vissa problem i det senare avseendet nämns. Artikeln avslutas med att utvecklingssamarbete ger mycket tillbaka som är till nytta för Sverige.

Artikeln har i undersökningen bedömts tillhöra gruppen typ av argumentation 2) respektive förhållande till gällande politik 2).

## **5.4 Iakttagelser från det empiriska materialet**

### **5.4.1 Tolknings- och definitionsproblem**

Förvaltningskommittén kan konstatera att exakta och tillförlitliga mätningar av den ekonomiska omfattningen av myndigheternas opinionsbildande verksamhet är svåra att göra. En första orsak till detta är att begreppet opinionsbildande verksamhet tolkas olika. Ett synbart uttryck för detta problem är t.ex. trafiksäkerhets- respektive rekryteringsinformation, som av de svarande myndigheterna i enkätsvaren uppfattas olika när det gäller om sådana aktiviteter ska anses vara opinionsbildande eller ej.

Vidare framgår att myndigheter i ett antal fall ser sig som förmedlare av fakta – inte sällan framtagna av myndigheten själv – eller förmedlare av information som av andra skäl enligt myndigheten är oproblematiske ur ett opinionsbildningshänseende. På samma sätt är det ganska få myndigheter i undersökningen som anlägger en reflekterande och kritisk inställning till sin informationsverksamhet, i synnerhet om detta skulle kunna innebära att en större del av informationen kunde bedömas som opinionsbildande.

Även de myndigheter som uttryckligen har en opinionsbildande uppgift uppvisar i undersökningen en försiktig hållning inför att ge denna beteckning åt sin informationsverksamhet. Den uppenbarligen negativa laddning som begreppet har innebär att begrepp med snarlik innebörd hellre används, t.ex. attitydpåverkande, kunskaps- höjande eller kunskapsspridande. Betecknande för dessa begrepp är även att de underförstått förutsätter att det är objektiva fakta som förmedlas.

### **5.4.2 Vad är det som ska mätas?**

Användningen av begreppet opinionsbildande verksamhet präglas av svårigheterna att finna en täckande men samtidigt tillräckligt precis och giltig definition. Det framgår t.ex. av de försök att mäta förekomsten opinionsbildande verksamhet i de ovan refererade undersökningarna av Riksdagens utredningstjänst respektive Timbro. I fallet Riksdagens utredningstjänst anges uttryckligen de

begränsningar som de redovisade ekonomiska uppskattningarna är behäftade med. Motsvarande brister förekommer även i Förvaltningskommitténs undersökning av den ekonomiska omfattningen av myndigheternas informationsverksamhet. Den främsta felkällan förefaller vara att myndigheter i en del fall avstått från att redovisa tillbörlig del av myndighetens lönekostnader som en del av informationsaktiviteternas kostnader. Då en betydande andel av informationskostnaderna är lönekostnader indikerar detta att uppskattningarna i Förvaltningskommitténs redovisning snarast ligger i underkant.

En annan svårighet med att mäta opinionsbildande verksamhet är av kvalitativ karaktär och handlar om vilken typ av aktiviteter som bör inbegripas i definitionen. I fallet Timbro används flera olika begrepp parallellt, och den rubrik som Timbro specifikt använder för att redovisa myndigheternas aktiviteter är idéarbete, och således inte begreppet opinionsbildande verksamhet. I jämförelse med Förvaltningskommitténs undersökning framgår då stora skillnader mellan vad å ena sidan Timbro anger för belopp för myndigheternas idéarbete under år 2004 och vad Förvaltningskommittén å den andra sidan redovisar som opinionsbildande verksamhet för år 2006. Detta förklaras sannolikt dels av att förekomsten av aktiviteter hos myndigheterna kan variera mellan åren (fler år 2004 än år 2006), dels att begreppet idéarbete enligt Timbro inbegriper annan verksamhet än opinionsbildande verksamhet.

Ett exempel på detta är att i Timbros undersökning anges att Institutet för tillväxtpolitiska studier använde 75 miljoner kronor år 2004 för idéarbete, medan i Förvaltningskommitténs undersökning (jfr bilaga 3) totalt 6 miljoner kronor redovisas som informationsverksamhet varav 0 hänförs till opinionsbildning. Skälet för det sistnämnda är att ingen av institutets externa informationsverksamheter har allmänheten som primär mottagare. Institutets rapporter, seminarier, tidskrift m.m. vänder sig till politiker, myndigheter, universitet och högskolor, näringsliv osv. Då beloppet i Timbros undersökning är 75 miljoner kronor och myndigheten 2004 totalt hade kostnader om 95 miljoner kronor, har Timbro hänfört huvuddelen av den egentliga verksamheten vid ITPS som idébildande. Denna typ av olikheter mellan undersökningarna går igen för en rad myndigheter. Således anger Timbro att idéarbetet vid Folkhälsoinstitutet år 2004 uppgick till 218 miljoner kronor medan Förvaltningskommitténs undersökning för år 2006 anger 22 miljoner kronor för informationsverksamhet, varav 4 miljoner

kronor var opinionsbildande. Ett tredje exempel är Sida som i Timbros undersökning bedöms ha använt 281 miljoner kronor för idéarbete år 2004, medan Förvaltningskommittén för Sida redovisar en informationsverksamhet om 54 miljoner kronor år 2006 varav 19 miljoner kronor avser opinionsbildande verksamhet.

Förvaltningskommitténs avgränsning av opinionsbildande verksamhet är således snävare än avgränsningen av de begrepp som använts i Timbros undersökning. Det kan också konstateras att en myndighet som Försvarsmakten exkluderas ur Timbros undersökning, sannolikt med motivet att denna och vissa andra myndigheters verksamhet ”inte är av den art att den inkorporerar idé- och opinionsbildning”.<sup>11</sup> I Förvaltningskommitténs undersökning uppgår Försvarsmaktens externa informationsverksamhet till 144 miljoner kronor varav 133 miljoner kronor av Förvaltningskommittén bedöms vara opinionsbildande enligt den definition som tidigare angivits. Det är det enskilt största totalbeloppet för någon myndighet i undersökningen.

Det är troligt att det finns en systematisk underskattning i Förvaltningskommitténs undersökning, då eventuell indirekt opinionsbildning från myndigheterna – alltså när allmänheten inte är den primära mottagaren – riskerar att inte helt fångas upp. Med en bred ansats som den i Timbros undersökning finns även den omvända risken, nämligen att stora delar eller t.o.m. huvuddelen av en myndighets verksamhet inkluderas i begrepp som idé- och opinionsbildning, idéarbete osv. Därmed träffar kritiken myndighetens verksamhet i sak, snarare än fenomenet opinionsbildande verksamhet. Att inlägg om myndigheternas opinionsbildande verksamhet i vissa fall mer handlar om en kritik i sak, märks också i t.ex. SEKO:s rapport. Därmed blandas en principiell kritik om opinionsbildning med en kritik som i hög grad är beroende av den enskilde kritikerns värderingar.

### 5.4.3 Formellt stöd för att bedriva verksamheten

Praktiskt taget alla myndigheter i Förvaltningskommitténs undersökning kan åberopa att de bedriver informationsverksamheten – inklusive opinionsbildande sådan – på regeringens uppdrag. I vissa fall är det riksdagen som fattat beslutet. I sådant fall som myndigheterna har stöd för sin verksamhet i en internationell konvention

---

<sup>11</sup> Eriksson, F & Franke, U. (2005), s. 7.



som Sverige anslutit sig till kan härledningen om informationsuppdraget göras ännu längre. Formellt utför myndigheterna därmed endast ett uppdrag som de blivit ålagda. Informationsuppdraget kan också vara en konsekvens av att myndigheten har en uppgift på ett område där information anses vara ett lämpligt styrmedel, och där val av styrmedel är delegerat till myndigheterna. Kritik mot företeelsen opinionsbildande verksamhet hos myndigheterna är därför en form av kritik som i första hand rör frågan om regeringens styrning av myndigheterna, snarare än att myndigheterna självsvaldigt skulle ägna sig åt opinionsbildning. Med en långt driven delegering av befogenheter till myndigheterna utifrån generellt hållna bestämmelser är det knappast förvånande att verksamheter bedrivs med en viss spännvidd. Det gäller även informationsverksamhet.

Givet att informationen betraktas som ett av flera legitima och verkningsfulla styrmedel som myndigheten förfogar över, kan man emellertid även diskutera frågor som lämplighet i val av utformning av en viss informationsaktivitet samt dess kostnadseffektivitet. Därmed kommer kritik av företeelsen opinionsbildande verksamhet att främst handla om myndigheternas *utförande* av dessa uppgifter. Därtill kan kritik riktas – beroende på politiska och andra värderingar – mot att staten över huvud taget har inrättat en myndighet på ett visst område och med vissa uppgifter. I ett sådant fall är det sannolikt att den opinionsbildande verksamheten bara är en del av den verksamhet inom myndigheten som man är kritisk till.

#### 5.4.4 Den opinionsbildande informationens karaktär

Stora delar av de opinionsbildade verksamheter som identifierats av kommitténs undersökningar framstår som legitima och relativt okontroversiella. Utan att göra anspråk på en fullständig förteckning ges i det följande några exempel.

Ett exempel är de aktiviteter som är förknippade med *rekrytering* av personal, vilket är en konsekvens av att myndigheterna sedan ett antal år helt ansvarar för sin kompetensförsörjning. Ibland behöver därför – som företag och organisationer i allmänhet – myndigheterna använda informationsinsatser för att väcka intresse hos potentiella arbetstagare. Av myndigheterna i kommitténs undersökning har Försvarsmakten och Pliktverket i detta sammanhang verksamhet av särskilt stor ekonomisk omfattning.

En faktor som dock kan göra rekryteringskampanjer problematiska är de fall då de närmar sig något som uppfattas som ett sätt att marknadsföra en verksamhet eller myndighet som sådan. En grupp myndigheter som satsar stora resurser på information som rör rekrytering – men då av studenter – är universitet- och högskolor, där gränsdragningen för vad som ska anses vara opinionsbildande eller inte, kan vara särskilt svår att göra. Vad ska anses vara nödvändig presentation av ett kursutbud och vad ska anses syfta till att locka till sig blivande studenter i konkurrens med andra aktörer?

En typisk grupp inom den opinionsbildande verksamheten är *trafiksäkerhetsinformationen*. Denna typ av opinionsbildning har vid en viss given tidpunkt sannolikt varit kontroversiell, men där kritiken efter hand försvagats. Högertrafikkampanjen och -omläggningen år 1967 genomfördes efter att svenska folket tidigare röstat nej till omläggningen. Kravet att ha bilbälte när man kör bil uppfattades inledningsvis av en del som ett besvärligt tvång, men är idag för de allra flesta en självklarhet. Likaså torde acceptansen och förståelsen bland allmänheten vara stor för att man inte ska köra bil efter att ha druckit alkohol. Motsvarande kan antas om vikten av att hålla hastighetsbegränsningar. Cykelhjälm var ett par generationer tillbaka en ovanlighet men är idag en naturlig del av cykelutrustningen för många, i synnerhet barn. Ett alternativ till att ha kampanjer på de nu exemplifierade områdena skulle kunna vara att nöja sig med lagstiftning, tillsyn och formella åtgärder vid överträdelser.

Ett tredje stort område i den opinionsbildande verksamheten är kampanjer som riktar sig mot *missbruk*. Minst kontroversiell är sannolikt kampanjer mot narkotika följt av kampanjer mot alkoholmissbruk, även om alkoholens allmänna förekomst i vardagslivet kan göra området mer problematiskt att förhålla sig till. Om man sedan vidgar perspektivet till att omfatta tobak samt vissa livsmedel, ökar risken för att verksamheten ska betraktas som mer kontroversiell. Ju fler användare, ju mer kulturellt integrerat bruket av en vara är i samhället och ju större ekonomiska intressen som är berörda, desto mer kontroversiell torde information och opinionsbildning kunna uppfattas vara.

#### 5.4.5 Förekomsten av myndigheter som bedriver opinionsbildande verksamhet

Kommittén kan konstatera att en del av de myndigheter som satsar större belopp på opinionsbildande verksamhet normalt inte förknippas med sådan, åtminstone inte i den offentliga debatt som förts under senare år. Det gäller främst försvars- och trafikmyndigheterna men också universitet- och högskolor. Samtidigt finns några av de myndigheter som historiskt bedrivit sådan verksamhet, t.ex. Sida och Försäkringskassan (RFV), relativt högt på listan över satsade ekonomiska resurser även år 2006. Även myndigheter som sysslar med kampanjverksamhet inom energisparområdet ingår i denna krets.

Andra myndigheter som tidigare förknippats med opinionsbildande verksamhet som Folkhälsoinstitutet och Socialstyrelsen har i dag en betydligt mindre verksamhet av denna karaktär, åtminstone mätt i ekonomiska termer. Främsta skälet till detta är inte att dessa myndigheter normalt inte använder information gentemot allmänheten som styrmedel, utan att man riktar informationen mot yrkesverksamma personer, t.ex. i hälso- och sjukvården. Allmänheten är i dessa fall inte avsedd att vara mottagaren av informationen, varför de med kommitténs definition faller bort. Det hindrar inte att allmänheten i egenskap av brukare av sjukvård i ett senare led av informationskedjan kan bli berörd eller att information till professionella på annat sätt påverkar allmänheten.

De s.k. ombudsmannamyndigheterna satsar begränsade belopp på opinionsbildande verksamhet, men förekommer i vissa fall jämförelsevis oftare på tidningarnas debattsidor (jfr. tabell 2 respektive bilaga 4). I övrigt är det myndigheter med uppgifter inom socialförsäkring, invandrapolitiken, vård/folkhälsa, arbetsmarknad, skola/utbildning, bistånd, miljö som är representerade på debattsidorna. Dessa myndigheter verkar alla inom områden som är förknippade med välfärdstatens utveckling. Men även vissa myndigheter med en längre historia som länsstyrelser och Skatteverket/RSV, finns med bland de myndigheter som regelbundet återfunnits på tidningarnas debattsidor. Även myndigheter inom trafik- och försvarssektorerna återkommer tämligen ofta på debattsidorna.

Emellertid kan det konstateras att större delen av de myndigheter som återfunnits på de undersökta debattsidorna under en tioårsperiod endast förekommit en eller högst två gånger.

Därutöver har ungefär tre fjärdedelar alla statliga myndigheter aldrig varit representerade på någon av de undersökta tidningarnas debattsidor under de gångna tio åren. Slutligen kan nämnas att orsakerna till att ett vissa myndighetschefer är representerade oftare än andra på debattsidorna troligen till viss del kan variera med den enskilde myndighetsföreträdarens fallenhet för att skriva artiklar och intresse för enskilda frågor och inte enbart sammanhånga med vilken myndighet de företräder.

## 6 Kommitténs överväganden och slutsatser

I detta kapitel övergår Förvaltningskommittén till att föra en diskussion om myndigheternas opinionsbildande verksamhet. Verksamheten kommer att problematiseras ur olika aspekter. Kapitlet avslutas med Förvaltningskommitténs slutsatser.

### 6.1 Information – ett instrument för att genomföra statsmakternas beslut

Förvaltningskommittén vill inledningsvis framhålla att information är och har under lång tid varit en viktig del av myndigheternas verksamhet. Alla myndigheter har en skyldighet att informera om sin verksamhet och denna information har också betydelse för att främja ett öppet och upplyst offentligt samtal.

En del av myndigheternas informationsverksamhet är – enligt Förvaltningskommitténs definition – av opinionsbildande karaktär och ämnena har varierat över tiden. Vad som av olika medborgare uppfattas som opinionsbildande eller ej, respektive vad som i så fall gillas eller ogillas i de budskap som förs fram, kan dock variera. Bedömningar av dessa faktorer kan bl.a. bero på betraktarens varseblivning av informationen i sig eller dennes värderingar till den sakfråga som informationen handlar om.

Informationsverksamhet, inklusive sådan som kan bedömas som opinionsbildande, är ett av de medel som myndigheterna förfogar över för att genomföra den av riksdagen och regeringen beslutade politiken på det aktuella området. Informationsverksamheten är därmed ett komplement till myndighetens styrmedel av administrativ respektive ekonomisk karaktär. Hur dessa instrument används och hur de förhåller sig till varandra är normalt en fråga för den enskilda myndigheten att besluta om. Beroende på vad som ska

åstadkommas och vilket problem som ska åtgärdas kan dessa styrmedel kombineras för att få bästa möjliga effekt.

Det finns dock begränsningar för hur informationsverksamheten kan bedrivas. Regeringsformens bestämmelse om att förvaltningsmyndigheter ”skall i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet” (RF 1:9) omfattar även informationsverksamheten. En myndighet kan alltså inte tillåta sig samma frihetsgrader i sin informationsverksamhet som t.ex. ett företag som säljer produkter på en marknad. Men en sakligt, opartiskt och omdömesgillt genomförd informationsverksamhet – inklusive opinionsbildande sådan – kan enligt kommittén vara en naturlig del av en myndighets verksamhet. Med saklighet och opartiskhet menas i detta sammanhang bl.a. att tillgodose allsidighet och att inte ta ovidkommande hänsyn.

## 6.2 En återkommande diskussion

Den genomgång av hur frågan om myndigheternas informationsverksamhet som gjorts i kapitel 3 och 4 visar att en diskussion kring opinionsbildande verksamhet funnits så länge som myndigheterna använt information som ett styrmedel. Synpunkter framförda i den nu aktuella debatten har varit återkommande sedan 1940-talet och framåt. Kritiken har vanligen kommit från företrädare för oppositionspartierna i riksdagen och handlat om innehåll, form samt hushållningen med skattebetalarnas pengar. Omvänt har myndigheternas informationsverksamhet, och däribland opinionsbildande sådan, ofta men inte alltid försvarats av regeringsföreträdare.

Den kritik som riktats mot myndigheternas informationsverksamhet och i synnerhet den opinionsbildande verksamheten kan sammanfattas enligt följande:

- Att myndigheter inom ramen för ett informationsuppdrag driver opinionsbildningen för långt och att det därmed uppfattas som att myndigheten politiserar sitt uppdrag (jfr. 4.2).
- Att vad som är fakta och vad som är åsikter är diskutabelt och att den därmed finns underliggande värderingar i det som myndigheterna presenterar som skenbart objektiv information (jfr. 4.3, 4.6).

- Att formen för informationen och opinionsbildningen i sig kan väcka kritik, t.ex. utformningen av filmer (jfr. 4.3, 4.7).
- Att bedömningen av om en opinionsbildande verksamhet är lämplig eller ej kan variera med bedömarens politiska värderingar i övrigt och inställningar till själva saken, snarare än att vara en principiell kritik av fenomenet som sådant (jfr. 4.3, 4.4).
- Att myndigheter ur ett generellt mandat tenderar att expandera sin roll på informations- och opinionsbildningsområdena (jfr. 4.5).
- Att en myndighetspersons uttalanden kan skapa oklarhet om i vilken egenskap denne uttalar sig; är det myndighetens uppfattning eller den personliga? Går det att skilja dessa sidor åt? (jfr. 4.5).
- Att myndigheter inte enbart kan betraktas som instrument för att genomföra en politisk vilja, utan uppfattas som någonting därutöver: en opolitisk företrädare för staten (jfr 4.6).

Det finns alltså en kontinuitet på det principiella planet vad gäller synpunkterna på och kritiken av myndigheternas opinionsbildande verksamhet. Synpunkterna är delvis en återspeglning av den svenska förvaltningsmodellen med uppdelning i regering, regeringskansli och förvaltningsmyndigheter. Främst gäller detta förvaltningsmyndigheternas dubbla roller att å ena sidan i sin faktiska verksamhet vara ett redskap för regeringen att genomföra sin politik, och å den andra vara fristående från regeringen vad gäller att besluta i ärende som rör myndighetsutövning eller som rör tillämpning av lag. I den första rollen får och bör regeringens styra så mycket som den finner det lämpligt och i den andra rollen får regeringen inte blanda sig i. För de myndigheter som i en och samma organisation är berörda av dessa dubbla roller kan frågan bli viktig. Den opinionsbildande rollen går att förena med den förstnämnda rollen, men hur lämplig är den att förena med den andra?

Att myndigheterna är någonting mer än ett redskap för att verkställa den sittande regeringens eller riksdagsmajoritetens politik tas bl.a. upp i samband med riksdagsdebatten om EU-omröstningen. I citatet från debatten (jfr. 4.6) talas det t.o.m. om att regeringen "...har ett helhetsansvar för nationen, och framstår därför för många människor som någonting som åtminstone i en del fall bör stå över politiken."

Den fråga som vi nu är inne på berör också något som är mer abstrakt och rör myndigheternas förtroendekapital hos medborgarna. Uppenbarligen har detta historiskt ansetts vara stort, då man i debatten bl.a. finner referenser till att myndighetsuttalanden förknippas med objektivitet och auktoritet. Det är därför värt att beakta huruvida förtroendet för myndigheterna kan påverkas om en myndighet förknippas med att vara ett redskap för att förmedla ett budskap som kan uppfattas som politiskt kontroversiellt. Å andra sidan kan en väl genomförd informationskampanj med ett klart politiskt mandat möjligen även stärka allmänhetens förtroende för myndigheten.

Det kan härutöver riskera att leda till en konflikt mellan två perspektiv att kombinera en opinionsbildande verksamhet som är politiskt kontroversiell med andra myndighetsroller som förutsätter en hög grad av integritet och objektivitet. Det kan gälla rollen där myndigheten ska svara för en expertkompetens inom ett område, eller när myndigheten deltar i policyutformningen och har en stabsliknande roll åt regeringen (eller andra myndigheter) genom att utföra utredningar eller producera statistik och olika typer av beslutsunderlag.

### 6.3 Myndigheterna och massmedias utveckling

Under de år som myndigheterna aktivt använt information som styrmedel, har medias roll i samhället utvecklats kraftigt. En av de viktigare förändringarna för den fråga som här diskuteras rör den informationstekniska utvecklingen. En annan förändring rör den av både tekniska och ekonomiska skäl ökade närvaron av massmedier i samhället, både i termer av antalet medieföretag, typer av media samt antal sändningstimmar och storlek på tidningsupplagor.

I vissa avseenden var kanske förutsättningarna för myndigheternas opinionsbildning därmed mer gynnsamma för ett halvsekel sedan än i dag. Genomslaget för ett budskap bör ha varit större med endast ett fåtal av staten ägda radio- och TV-kanaler. En mer utbredd auktoritetstro kombinerad med allvarliga yttre omständigheter under 1940-talet och början av 1950-talet bidrog förmodligen också till att skapa en bakgrund där acceptansen för upplysning från myndigheterna kan ha varit jämförelsevis stor.

Andra omständigheter talar emellertid för att informationsverksamheten, inklusive opinionsbildande verksamhet, blivit en allt



viktigare del av verksamheten i organisationer och däribland myndigheter. På slutet av 1980-talet började reklamfinansierade privata radio- och TV-kanaler etableras i Sverige, varefter antalet mediekkanaler och sändningstimmar mångfaldigats. Internetanvändningen har ökat snabbt från relativt små användarsiffror i slutet av 1990-talet. Statistiken över den svenska befolkningens medieanvändning visar att en genomsnittlig dag år 2006 tittade 86 procent på TV, 74 procent lyssnade på radio och 81 procent läste en dagstidning. Tendensen sedan 1980-talet är för andelen TV-tittare respektive radiolyssnare stigande, medan tendensen för andelen dagstidningsläsare är något sjunkande. Andelen Internetanvändare i befolkningen var 61 procent år 2006 att jämföra med 21 procent år 1998. Mediekonsumtionen är alltså mycket omfattande och ökande. Det är i det närmaste självklart att även myndigheterna – liksom andra organisationer – påverkas av och måste förhålla sig till denna utveckling.<sup>1</sup>

Medierna och journalisterna har även stor betydelse för vilka frågor som uppmärksammas i den politiska debatten. Vad gäller allmänhetens syn på vem som har makten över den s.k. dagordningen redovisas i en rapport från Göteborgs universitet att 45 procent av allmänheten år 2005 ansåg att journalisternas inflytande är mycket stort. I samma undersökning ansåg 8 procent att myndigheter hade ett stort inflytande på dagordningen. Mellan dessa två värden fanns i fallande skala, regering/departement, partier, riksdagen, näringslivet och intresseorganisationer. Jämfört med motsvarande mätningar år 1989 anser allmänheten att den största förändringen är att journalisternas inflytande har ökat, medan andra aktörers inflytande minskat eller varit oförändrat. Härvid har den andel av allmänheten som anser att myndigheternas inflytande på dagordningen är mycket stort minskat från 16 till 8 procent. Journalistkåren själv anser enligt mätningarna att journalisternas inflytande över den politiska dagordningen är betydligt mindre i dag än för 15 till 20 år sedan. Likaså anser journalisterna, enligt mätningarna, att myndigheternas inflytande minskat.<sup>2</sup>

Som nämnts har mediebranschens utveckling fått avtryck i myndigheternas inre arbete. Informatörerna som professionell personalkår med en egen yrkesidentitet har vuxit fram och rör sig mellan myndigheter och företag. En myndighet kan idag diskutera sitt varumärke på ett liknande sätt som ett företag gör. Särskilda

<sup>1</sup> Nordicom – Sveriges Internetbarometer 2006.

<sup>2</sup> Asp, K. (red) (2007).

organisationer för information har byggts upp och har ofta övertagit kommunikativa sysslor som enstaka personer, ibland även chefer, för inte så länge sedan hade som bisyssla. Inte sällan är informationsverksamheten till betydande del även riktad inåt i organisationen och åläggs en strategisk roll vid organisations- och verksamhetsförändringar. Resursåtgången i termer av egen personal men också köpt tid hos konsulter av olika slag, annons- och reklamutrymme i media samt den traditionella verksamheten med broschyrer och myndighetstidning, är i många myndigheter betydande. Sammantaget innebär detta att det finns en inre dynamik i myndigheternas informationsverksamhet, som förstärkts jämfört med förhållandena för något eller några decennier sedan. Informationsverksamhetens olika former har därmed etablerats på en annan och i olika avseenden högre nivå än vad fallet var tidigare. Samtidigt är det värt att notera att allmänhetens uppfattning innebär att myndigheternas inflytande på den politiska dagordningen minskat samtidigt som journalisternas inflytande anses ha ökat.

#### 6.4 Olika typer av opinionsbildning?

Förvaltningskommittén har, som framgått, definierat opinionsbildning som en *extern informationsaktivitet riktad mot allmänheten i syfte att aktivt påverka dess kunskaper, attityder eller beteenden i en avsedd riktning*. Med denna definition är det möjligt att urskilja ett antal verksamheter av opinionsbildande karaktär ur en större mängd av informationsverksamhet. Definitionen är naturligtvis möjlig att problematisera och ändra. En vidare definition som t.ex. skulle täcka in informationsaktiviteter riktade till professionellt verksam personal, skulle ge ett annat resultat. Myndigheter som riktar sig mot personal i skolan, hälso- och sjukvården, politiker samt tjänstemän i på olika funktioner i stat, landsting, kommuner och näringsliv skulle beröras av en sådan definition i väsentligt större utsträckning än vad de gör med definition som kommittén har valt. En ännu vidare definition kan vara att blotta existensen av vissa myndigheter skulle innebära någon form av opinionsbildning. Slutligen uppträder fenomenet opinionsbildande verksamhet inom statens verksamhet inte bara hos förvaltningsmyndigheter under regeringen, som är vad Förvaltningskommittén har i uppdrag att utreda. Som uppmärksammats i debatten bedriver även statliga

bolag en form av opinionsbildande verksamhet då de marknadsför sina produkter, tjänster och verksamhet i övrigt.

Givet den mängd av opinionsbildande verksamhet som kommitténs definition fångat in har kommittén tidigare i betänkandet antytt att en stor del av verksamheten skulle kunna betraktas som både legitim och tämligen okontroversiell. Det rör t.ex. rekryteringsåtgärder, trafiksäkerhetsinformation, vissa slag av folkhälsoinformation, miljöinformation och IT-säkerhetsinformation. Samtidigt som detta sägs är kommittén medveten om att det är möjligt att rikta kritik även mot dessa exempel på opinionsbildningsområden. Beroende på hur pass lyhörd man är för vad som skulle kunna anses vara berättigad kritik mot opinionsbildande verksamhet skulle antalet områden kunna snävas in ytterligare.

Enligt Förvaltningskommittén bör alltså myndigheterna även i framtiden kunna använda information av opinionsbildande karaktär i sin verksamhetsutövning. Utgångspunkten för detta är att informationen är saklig och opartisk, att det finns beslut från statsmakterna på att informationsverksamheten ska bedrivas och att verksamheten inte står i uppenbar konflikt med någon annan verksamhet eller roll som myndigheten har. Även möjligheterna att uppnå de önskade effekterna med en informationskampanj och kostnaderna för aktiviteten är viktiga att väga in i sammanhanget.

I vissa fall bör regeringen även överväga att använda sig av kommittéväsendet som form. Då skulle man kunna inrätta myndigheter med tidsbegränsade mandat och skraddarsydda uppgifter. Att tvingas precisera uppdraget som ett användande av kommittéformen innebär, kan även i sig vara fördelaktigt då motiv, förväntningar på verksamheten, resurstilldelning samt behov av uppföljning och utvärdering kan bestämmas närmare. Om ett regimskifte äger rum efter ett val är verksamheten lätt att avveckla. Det är värt att erinra om att kommittéväsendet både nu och förr har använts i detta syfte och när regeringen velat undvika att permanenta opinionsbildande verksamhet som en uppgift hos de existerande myndigheterna, jfr. avsnitt 3.3.

Både i förvaltningsmyndigheter och kommittéer kan det finnas anledning att använda någon form av parlamentariskt eller på annat sätt pluralistiskt sammansatt organ för att lämna vägledning i frågor av kontroversiell karaktär, t.ex. i samband med kampanjer. Den exakta formen för detta kan variera, men kan utgöras av myndighetens styrelse, en parlamentariskt sammansatt kommitté eller en referensgrupp.

Finns det i förlängningen på det nu förda resonemanget områden där myndigheterna inte bör ägna sig åt opinionsbildning, och där följaktligen restriktivitet bör iakttas även från regeringen och riksdagen med att tilldela myndigheter denna typ av uppgifter? Enligt kommitténs uppfattning finns det sådana och det gäller områden som i betydande grad är politiskt kontroversiella. Även detta begrepp är självfallet inte exakt till sin karaktär, och varierar därtill över tiden. Ändå bör det vara ett redskap att utifrån den vid en viss tidpunkt gällande politiska förhållandet ge vägledning för vad som bör vara en myndighetsuppgift och vad som inte bör vara det. Här anser kommittén att det är olämpligt att lägga politisk kontroversiell opinionsbildande verksamhet som myndighetsuppgifter och som en del av myndighetens reguljära verksamhet. Detta är normalt en uppgift för de politiska partierna och andra organisationer.

Därför bör enligt Förvaltningskommittén särskild försiktighet iakttas när det gäller att lägga uppgifter på myndigheter som innebär opinionsbildning i en politisk kontroversiell fråga och i synnerhet när det gäller frågor som står inför ett avgörande, t.ex. genom en folkomröstning eller ett riksdagsbeslut. Risken är här stor att ett myndighet – om de får ett sådant opinionsbildande uppdrag – för framtiden blir förknippad med vissa åsikter vilket kan påverka allmänhetens förtroende för myndigheten i negativ riktning. Istället kan regeringen och riksdagen – i den mån de etablerade organen för politisk opinionsbildning inte bedöms kunna omhänderta denna uppgift med befintliga resurser – fördela ekonomiska bidrag till berörda organisationer för att på så sätt medverka till en allsidig behandling av en fråga.

Som ovan refererats behandlade Demokratiutredningen en delvis annan form av opinionsbildning än den som Förvaltningskommittén hittills har behandlat. Detta var då myndigheter i mer eller mindre öppna ordalag argumenterar för dess verksamhet i syfte att få mer resurser, på annat sätt expandera eller i förekommande fall fortsätta att existera. I Förvaltningskommitténs undersökningar förekommer detta i debattartiklar, dock inte särskilt ofta.

Men om en debattartikel eller annan informationsaktivitet kan uppfattas som en plädering i egen sak eller inte är enligt Förvaltningskommitténs uppfattning i många fall en bedömningsfråga. Det ligger i sakens natur att en informationsaktivitet som kan tolkas vara i egen sak kan vara indirekt, underförstådd och subtil snarare än klart uttalad. Den enskilde betraktarens värderingar kan

därtill vara avgörande för om ett debattinlägg ses som en argumentation i en sakfråga eller som ett intresseargument från en viss aktör. Av detta följer att det är svårt att reglera eventuell förekomst av informationsaktiviteter i eget intresse med formella bestämmelser, utan vägledande bör i stället vara god förvaltningssed.

En sådan utesluter inte att en myndighet utifrån sitt expertkunnande bör kunna väcka uppmärksamhet kring en fråga som berör dess egen verksamhet, trots att den har behandlats av regeringen och riksdagen. Tvärtom kan det finnas situationer då detta är påkallat, t.ex. ur ett medborgarperspektiv. Av överordnad betydelse i bedömningen av denna typ av opinionsbildning är vidare att den grundlagsstadgade yttrandefriheten även gäller offentligt anställda i deras yrkesutövning. Förvaltningskommittén vill dock påminna om att myndigheterna – t.ex. i en budgetfråga eller vid behov av ändrade bestämmelser för myndighetens verksamhet – i normalfallet bör utnyttja de reguljära kontakterna med regeringen, den s.k. mål- och resultatdialogen eller andra kontakter mellan myndighets- och departementsledning.

Formfrågan har något berörts tidigare i betänkandet, dvs. vilken utformning den opinionsbildande verksamheten har. Här kan man finna exempel på att denna aspekt inte varit en oväsentlig del av den kritik som riktats mot den opinionsbildande verksamheten. Kritiken har i sådana fall kanske inte handlat så mycket om själva saken, som det uttryck som opinionsbildningen tagit gentemot medborgarna. Här har (reklam)filmen varit ifrågasatt då den givit stora möjligheter på ett suggestivt eller – enligt kritikerna – försåtligt eller oriktigt sätt framfört ett budskap. På 1950-talet framställde Ekonomisk information filmer som innehöll personkaraktäristik som uppfattades som karikatyr. På 2000-talet har Skatteverkets kampanj mött kritik för att under suggestiva former och på oriktigt sätt beskriva effekterna för vissa samhällsliga funktioner av utebliven skattefinansiering. När detta skrivs riktas varningar mot att även statliga myndigheter i framtiden kan använda sig av beslöjade påverkansmedel som s.k. produktplacering i film- och TV-medier.<sup>3</sup> I takt med att reklammedier utvecklas till att bli allt mer sofistikerade kommer det således att finnas anledning att fortlöpande överväga hur statliga myndigheter ska förhålla sig till användningen av dessa.

---

<sup>3</sup> Economist, November 3rd 2007, s. 75.

Det ligger i reklamfilmens (eller gårdagens propagandafilm) natur att den förenklar och suggererar. Om man prioriterar förmågan att maximera ett medialt genomslag, finns det risk för att en komplicerad fråga inte blir tillräckligt belyst. Därmed kan också kriterierna om saklighet och opartiskhet i myndighetens verksamhet bli lidande. Detta kan tala för att viss restriktivitet bör iakttas vad gäller att använda medier som inte uppfyller sådana krav i myndigheternas opinionsbildning. Den naturliga invändningen blir då att man därmed kan tvingas avstå de kanske mest effektiva formerna för opinionsbildning kommunikativt sett. Det handlar dock inte om att myndigheterna i alla lägen ska avstå från att använda sådana medier. Det handlar om att särskild uppmärksamhet behöver riktas mot att inte förenklingar och den påverkan som förmedlas, riskerar att ge oriktiga eller i värsta fall vilseförande budskap. Rutiner för att stämma av att så inte blir fallet bör utvecklas, internt inom myndigheten och i förekommande fall mellan myndigheten och dess styrelse, eller om så behövs, i kontakterna mellan myndigheterna och departementen.

## 6.5 Vad får man för pengarna?

Såvitt Förvaltningskommittén erfarit finns få studier som klart visar vilka effekter myndigheterna uppnår med informationskampanjer, m.a.o. i vilken utsträckning som informationen verkligen påverkar kunskaper och i synnerhet attityder och beteenden på önskat sätt. De studier som finns tyder snarare på att det är svårt att under de senaste decennierna peka på någon verkligt framgångsrik informationskampanj och de resultat som kunnat mätas är inte sällan svårtolkade.<sup>4</sup>

Flera faktorer bidrar förmodligen till att effekterna av informationskampanjer är svåra att mäta, bl.a. att det är svårt att isolera i vilken utsträckning en kunskaps-, attityd- eller beteendeförändring är resultatet av en viss informationsverksamhet eller resultatet av någon annan slags påverkan. Att det kan ta lång tid att uppnå en attityd- eller beteendeförändring liksom svårigheterna att isolera en informationskampanjs roll i en sådan förändring, bidrar till svårigheterna att mäta effekterna av verksamheten. Det som möjligen är något enklare att mäta är effekter i termer av ökade kunskaper eller

---

<sup>4</sup> Telefonintervju 2007-11-05 med Lars Palm, professor i medie- och kommunikationsvetenskap vid Högskolan i Halmstad.

kännedom om en viss fråga. Även här kvarstår dock svårigheterna med att påvisa den enskilda informationskampanjens betydelse i sammanhanget.<sup>5</sup>

Det finns dock exempel på försök att utvärdera informationsinsatser under senare år där Förvaltningskommittén kunnat ta del av några. Ett exempel är från trafiksäkerhetsområdet där Vägverket låtit Transportøkonomisk Institutt i Norge mäta effekter av olika trafiksäkerhetskampanjer.<sup>6</sup> Resultatet av denna analys är att vissa kampanjer har en signifikant effekt på det man önskar påverka, men att effekten ökar om man kombinerar en informationskampanj med andra åtgärder i samma syfte. Ett annat exempel är Skatteverket som genomför attitydundersökningar inom sitt verksamhetsområde. Enligt Skatteverkets mätningar har ungdomars attityder till svartjobb förändrats till att bli mer negativa efter Skatteverkets kampanj mot svartjobb (jfr avsnitt 4.7), även om varaktighet av denna förändring inte behöver vara så lång.<sup>7</sup> Ett tredje exempel är Naturvårdsverkets mätningar av förändringar i kunskaper och attityder hos allmänheten efter Klimatkampanjen åren 2002 och 2003, vilka pekar på att de målsättningar som fanns med kampanjen i delar uppnåts.<sup>8</sup>

Informationsverksamheten hos många myndigheter omsätter betydande belopp. En fråga som därmed går att ställa gäller den opinionsbildande informationens kostnadseffektivitet. Motsvarar de kostnader som läggs ned den nytta som uppnås? Hur länge varar effekterna av en kampanj? Även om många informationsinsatser kostar mycket pengar, behöver kostnaden för en sådan insats relateras till en alternativ användning för att man ska kunna uttala sig om dess värde. Något generellt omdöme om informationskampanjer är väl använda skattepengar är därför svårt att ge. Värdet av informationskampanjer får bedömas i det enskilda fallet, efter vilket syfte den ska tjäna samt efter vilka andra slag av styrmedel som finns att tillgå eller som kan tänkas vara effektiva.

Vad som dock kan konstateras är att effekterna av en informationskampanj som inte kombineras med administrativa eller ekonomiska styrmedel i någon form är begränsade, i synnerhet om ambitionen sätts så högt som att påverka människors beteenden.

---

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Transportøkonomisk institutt (2004). Effekter av informationskampanjer på atferd og trafikulykker – forutsetninger, evaluering og kostnadseffektivitet.

<sup>7</sup> Skatteverket (2007) PM till Förvaltningskommittén 2007-02-08.

<sup>8</sup> Naturvårdsverket (2004) Den svenska klimatkampanjen – en del av Sveriges klimatstrategi. Slutrapport.

För myndigheterna är därmed information i första hand att betrakta som ett komplement till andra styrmedel, snarare än ett styrmedel som i egen kraft är verkningsfullt. Likaså är värdet begränsat av att informera kring något som i första hand inte är ett informationsproblem, utan en fråga om frånvaro av t.ex. ekonomiska incitament. En effektiv informationsverksamhet med opinionsbildande information som en delmängd förutsätter m.a.o. att denna föregås av en problemanalys som motiverar den enskilda åtgärden.

## 6.6 Slutsatser

Utifrån vad som sagts ovan drar Förvaltningskommittén följande slutsatser.

1. Information är en viktig del av många myndigheters verksamhet. Samtliga myndigheter har en skyldighet att informera om sin verksamhet vilket bl.a. syftar till att främja ett öppet och upplyst offentligt samtal. Förvaltningskommittén anser det vara värdefullt och berikande att myndighetsföreträdare, likaväl som myndighetsanställda i allmänhet, deltar i den offentliga debatten.
2. Anställda i myndigheter har enligt den grundlagsstadgade yttrandefriheten samma rätt att offentligt uttrycka uppfattningar som alla andra medborgare.
3. Förvaltningskommittén kan konstatera att myndigheternas opinionsbildande verksamhet länge varit omdiskuterad. Vilken information som är att betrakta som opinionsbildande kan enligt kommittén variera utifrån olika betraktares uppfattningar respektive värderingar. Någon skarp gränsdragning mellan olika typer av opinionsbildande verksamhet är därmed svår att göra. Snarare handlar det om att placera opinionsbildande verksamheter längs en glidande skala. Vad som är att hänföra till olika placeringar längs denna skala är en bedömningsfråga i det enskilda fallet, och kan vara svårt att formulera en generellt användbar måttstock som enkelt mäter alla tänkbara fall.
4. Myndigheternas opinionsbildande verksamhet utgör således en del av myndigheternas sammanlagda informationsverksamhet. Information är ett av flera instrument som regeringen delegerat till myndigheterna för att genomföra av regeringen och riks-



dagen fattade beslut. Information kan användas enskilt eller – vilket normalt bör vara fallet – som komplement till och i kombination med administrativa eller ekonomiska styrmedel. Som enda instrument kan information vara mindre verkningsfullt. Värdet av en informationsaktivitet måste bedömas utifrån de effekter som kan tänkas uppnås och till vilka kostnader.

5. Den opinionsbildande verksamheten måste som all verksamhet inom myndigheterna bedrivas med iakttagande av saklighet och opartiskhet. I övrigt finns få bestämmelser i lagar och förordningar vad gäller myndigheternas informationsverksamhet inklusive opinionsbildande sådan. Bestämmelserna i förvaltningslagen, verksförordningen och den nya myndighetsförordningen är allmänt hållna och reglerar inte särskilt opinionsbildande verksamhet. De närmare bestämmelser om informationsverksamhet som finns i instruktioner och regleringsbrev handlar främst om att utvidga ett informationsuppdrag, utöver vad som sägs i de nyss nämnda generella bestämmelserna.
6. Ingen myndighet som Förvaltningskommittén undersökt saknar formellt stöd för sin informationsverksamhet och därmed även sådan som har opinionsbildande karaktär. Begränsningar av verksamheten är m.a.o. först och främst en styrningsfråga för regeringen såtillvida att regeringen kan förtydliga och avgränsa myndigheternas uppdrag.
7. Huvuddelen av den informationsverksamhet av opinionsbildande karaktär som undersökts av Förvaltningskommittén, bedöms till sitt innehåll vara av okontroversiell slag. Exempel på sådan information är trafiksäkerhets-, energispar- och rekryteringsinformation.
8. I de 50 myndigheter som omfattas av Förvaltningskommitténs undersökning uppgår satsningarna på informationsverksamhet till ca 900 miljoner kronor. Av detta har sådan verksamhet som bedömts vara av opinionsbildande karaktär, uppskattats till ca 300 miljoner kronor.

Antalet publicerade artiklar skrivna av myndighetsföreträdare på de undersökta dagstidningarnas debattsidor uppgår till ca 600 fr.o.m. januari 1997 t.o.m. oktober 2007. Antalet publicerade artiklar per år har stigit sedan i mitten av 1990-talet men har sjunkit sedan 2005. Det är dock ett begränsat antal myndigheter som fått debattartiklar publicerade i de undersökta tidningarna.

Tre fjärdedelar av alla myndigheter har inte haft någon debattartikel införd i de undersökta tidningarna de senaste 10 åren.

Artiklarna uppvisar en hög grad av variation vad gäller typ av argumentation, förhållande till gällande politik samt konkretion i slutsatser. Det tjugotal myndigheter som är mest frekventa på de undersökta tidningarnas debattsidor uppvisar betydande variation vad avser politikområde, uppgifter, storlek och tillkomstår.

9. Den organisatoriska formen för opinionsbildande verksamhet i statlig regi bör särskilt övervägas beroende på verksamhetens karaktär. I de fall regeringen av något skäl inte önskar ge verksamheten den mer permanenta utformning som en placering i en existerande myndighet innebär, bör regeringen välja att inrätta en tillfällig myndighet av särskild art inom ramen för kommittéväsendet. På så sätt kan den opinionsbildande verksamheten bedrivas på ett tidsbegränsat mandat och med precisa anvisningar. I kontroversiella frågor bör den opinionsbildande verksamheten stödjas av ett rådgivande organ med parlamentarisk eller på annat sätt pluralistisk sammansättning.
10. I politiskt kontroversiella frågor som står inför ett avgörande, är det särskilt problematiskt att bedriva opinionsbildande verksamhet i myndighetsform, inklusive i kommittéform. I sådana fall bör regeringen inte använda myndighetsformen överhuvudtaget, utan opinionsbildning är då en fråga för de politiska partierna och intresseorganisationer.
11. Vid utformningen av opinionsbildande verksamhet inom myndigheterna medför kraven på saklighet och opartiskhet begränsningar vid valet av medel. Statliga myndigheter bör därför göra även andra överväganden vid val av media än vad som följer ur en renodlad kommunikationssynpunkt. Sådana media som riskerar att ge ett förenklat budskap och inte belysa en frågeställning utifrån de olika perspektiv som i det enskilda fallet är relevanta bör användas med restriktivitet. Myndigheternas informationsverksamhet, inklusive opinionsbildande sådan, handlar således till stor del om att tillämpa gott omdöme i val av omfattning och medel.

## 7 Kommitténs förslag

### 7.1 Tydligare reglering

Enligt Förvaltningskommitténs bedömning är informationsverksamhet, och i synnerhet opinionsbildande sådan, svår att med god precision reglera med generella bestämmelser som träffar alla myndigheter. Att i förhand bestämma vad som är opinionsbildande information eller ej, och vad som av detta är kontroversiellt och därmed kan motivera särskilda regler, är knappast möjligt.

Sannolikt är det en framkomligare väg att där det är befogat överväga vilket behov det finns av reglering – inklusive precisering och avgränsning – av informationsverksamheten. Redan i dag har många myndigheter bestämmelser i sina instruktioner som närmare specificerar informationsverksamheten. I vissa fall regleras denna även genom mål i regleringsbrev eller i särskilda regeringsbeslut, t.ex. vad gäller enskilda kampanjer. Dessa verktyg bör enligt Förvaltningskommittén fortsatt användas, för att öka, minska eller på annat sätt inrikta den enskilda myndighetens informationsuppdrag inklusive dess opinionsbildande verksamhet. Effekterna av informationsaktiviteter bör i relevanta delar följas upp och utvärderas gentemot det av statsmakterna formulerade syftet för verksamheten.

### 7.2 Överväg den organisatoriska formen

I de flesta fall är informationsverksamheten inte problematisk ur ett organisationsperspektiv, utan en integrerad del av myndighetens uppdrag. Det gäller som kommittén tidigare behandlat även när informationen är av opinionsbildande karaktär. Men skalan för vad som ska bedömas vara opinionsbildande verksamhet och vad som i denna verksamhet är kontroversiellt eller ej, innehåller enligt Förvaltningskommittén inga klara och entydigt urskiljbara steg.

I vissa fall kan det enligt vad kommittén tidigare anfört vara mindre lämpligt att en befintlig myndighet ska ha en opinionsbildande verksamhet som en reguljär uppgift. Det kan t.ex. gälla sådana informationsinsatser som i något visst avseende är kontroversiella, situationer där flera myndigheter eller icke-statliga organisationer är viktiga aktörer, eller situationer där det går att se en klar början respektive slut på verksamheten.

I sådana fall är det Förvaltningskommitténs förslag att regeringen – i stället för att lägga ett informationsuppdrag på en befintlig myndighet – utnyttjar kommittéväsendet och möjligheten att inrätta en särskild myndighet med för ändamålet tidsbegränsat uppdrag. Detta organ kan därmed styras och avgränsas i tid och omfattning med den precision som statsmakterna önskar, och i de fall det är lämpligt även förses med en referensgrupp med partipolitisk eller på annat sätt pluralistisk representation.

Opinionsbildning i politiskt kontroversiella frågor – i synnerhet sådana som står inför ett avgörande – bör inte vara en uppgift för myndigheter utan en fråga för politiska partier och andra intresseorganisationer. Vid behov kan dessa stödjas med ekonomisk bidrag.

### 7.3 God förvaltningssed

Myndigheternas opinionsbildande verksamhet väcker också frågor om vad som kan anses vara god förvaltningssed.

En myndighetschef måste kunna avgöra vad som är försvarbart och vad som klarar de krav på saklighet och opartiskhet som gäller för all verksamhet i statsförvaltningen. Detta gäller såväl den opinionsbildande verksamhetens innehåll som dess form. Vad gäller det senare kan det innebära att vissa från kommunikativ synpunkt önskvärda uttryck i en informationskampanj får träda tillbaka för kravet på en allsidig belysning av en fråga som motsvarar dess komplexitet. En försiktighetsprincip bör m.a.o. iakttas vad gäller val av form för opinionsbildande verksamhet.

Det nu sagda innebär en grundläggande skillnad mellan de statliga förvaltningsmyndigheternas informationsverksamhet och andra organisationers. Detta bör enligt Förvaltningskommitténs mening präglade den introduktion och vidareutbildning som ges till myndighetschefer och anställda som arbetar med denna typ av frågor.

Varje statsråd bör inom ramen för den dialog som förs med myndigheternas företrädare säkerställa att så sker.



## 8 Om små myndigheter och mått

I sitt regleringsbrev för år 2005 fick Statskontoret regeringens uppdrag att bland annat redovisa antalet myndigheter. Uppdraget följde på en debatt om det stora och växande antalet myndigheter och den statliga förvaltningens otydliga struktur. Olika uppgifter om antalet myndigheter figurerade med hänvisning till skilda källor, men det fanns ingen officiell siffra.

Statskontoret redovisade uppdraget i december 2005.<sup>1</sup> I slutet av rapporten går Statskontoret igenom olika möjligheter att utveckla statistiken över myndigheterna, och föreslår att ett komplett myndighetsregister ska inrättas som en del av Statistiska centralbyråns (SCB) Företagsdatabas.

Våren 2007 fick SCB regeringens uppdrag att förbereda upprättandet av ett myndighetsregister i enlighet med Statskontorets förslag. Utgångspunkten var att registret skulle vara tillgängligt för allmänheten genom en officiell databas på SCB:s webbplats. Uppdraget redovisades i maj 2007, och den 25 oktober 2007 fattade regeringen beslut om en förordning (2007:755) om det allmänna myndighetsregistret. Den ger SCB möjlighet att ge myndigheter organisationsnummer utan att de själva ansöker om det. När förordningen träder i kraft den 1 januari 2008 kommer det för första gången i modern tid att finnas en officiell uppgift om vilka myndigheterna är.

Eftersom SCB:s register ännu inte är upprättat har Förvaltningskommittén valt att utgå från det register som Statskontoret presenterade år 2005, även om det inte går att utesluta att det kommer att avvika från det kommande officiella registret.

---

<sup>1</sup> Statskontoret (2005).

## 8.1 Statskontorets kartläggningar

I Statskontorets rapport finns en komplett lista över de statliga myndigheterna under regeringen och riksdagen som fanns den 31 maj 2005. Listan har tagits fram genom en systematisk genomgång med utgångspunkt i en strikt definition.

En myndighet är antingen domstol eller förvaltningsmyndighet.<sup>2</sup> Enligt Statskontorets definition lyder myndigheterna under regeringen eller riksdagen. Därmed ingår inte de så kallade utlandsmyndigheterna, som är direkt underställda myndigheten Regeringskansliet.<sup>3</sup> Ett annat avgörande kriterium för att klassificeras som myndighet är att regeringen har utfärdat en specifik förordning med instruktion för organisationen eller att den styrs av en särskild lag. Ett annat kriterium är att myndighetens uppdrag inte är tidsbegränsat. Olika typer av delegationer, kommittéer, särskilda utredare, råd och samordnare som ska arbeta under en bestämd tid faller enligt definitionen utanför myndighetsbegreppet, trots att de formellt är förvaltningsmyndigheter.

Den förteckning som redovisades i Statskontorets rapport gällde den 31 maj 2005. Senare redovisades uppgifter för den 31 december 2005. För att få en mer aktuell bild uppdrog Förvaltningskommittén till Statskontoret att uppdatera registret. Uppdraget redovisades i en rapport till kommittén i juni 2007, och avser förhållandena den 1 januari 2007.<sup>4</sup> Det är den förteckningen som kommittén utgår från när vi diskuterar förekomsten av myndigheter av olika storlekar i det här betänkandet. Under år 2007 har visserligen några myndigheter lagts ned och någon har tillkommit, men de förändringarna påverkar inte den övergripande bilden eller kommitténs resonemang och slutsatser.

---

<sup>2</sup> Domstolarna är de allmänna domstolarna (t.ex. tingsrätter, hovrätter, kammarrätter) och specialdomstolarna (t.ex. hyresnämnder, Arbetsdomstolen, Marknadsdomstolen). Resten av myndigheterna är förvaltningsmyndigheter.

<sup>3</sup> Till utlandsmyndigheterna räknas ambassader, delegationer och konsulat. År 2005 fanns det drygt 100 sådana myndigheter.

<sup>4</sup> Statskontoret (2007).



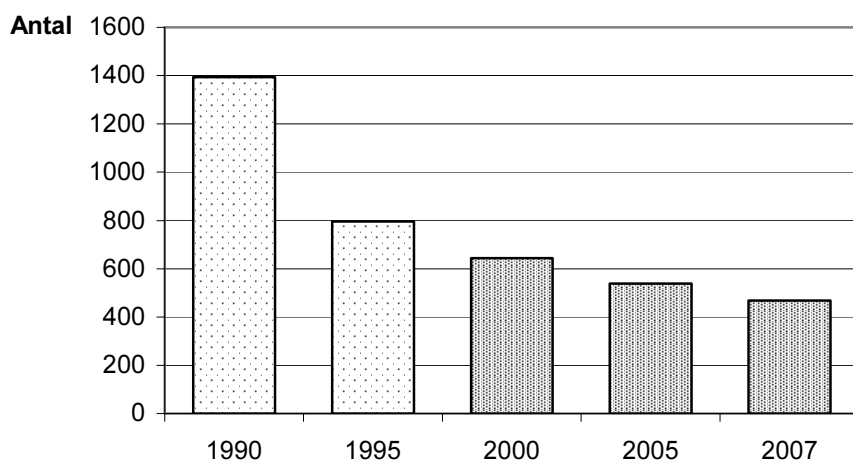
## 8.2 Antalet myndigheter

I det här avsnittet redovisas antalet myndigheter i december 2005 respektive januari 2007 enligt Statskontorets förteckningar.<sup>5</sup> Dessutom redovisar vi resultatet av några tidigare beräkningar.

I januari 2007 fanns totalt 478 statliga myndigheter. I december 2005 var antalet 549.

Antalet myndigheter minskade alltså med 71. Den minskning som har pågått under de senaste årtiondena har således fortsatt. I figur 3 illustreras utvecklingen sedan år 1990, även om uppgifterna för de olika åren inte är helt jämförbara.

**Figur 3** Totalt antal statliga myndigheter åren 1990 till 2007



*Källa:* Statskontoret (2005 och 2007)

Anmärkning: I uppgifterna för åren 1990 och 1995 ingår inte myndigheter utan egen personal. I figuren är alltså antalet underskattat, men det saknas uppgifter om hur mycket.

Mellan åren 1990 och 2007 minskade antalet myndigheter med mer än 926 stycken, det vill säga över två tredjedelar. Påståendet att antalet statliga myndigheter bara ökar stämmer således inte med den faktiska utvecklingen sedan år 1990. Eftersom det inte finns någon objektiv norm för hur många myndigheter som är lagom går

<sup>5</sup> Siffrorna avviker något från de uppgifter som anges i Statskontorets rapporter, där några summeringar var felaktiga.

det fortfarande att hävda att de är för många. Men sådana problem som beror på antalet myndigheter bör åtminstone ha minskat påtagligt sedan början på 1990-talet.

I siffrorna ovan ingår alla statliga myndigheter, dvs. både de som lyder under regeringen och under riksdagen. Åren 2005 och 2007 fanns det 10 myndigheter under riksdagen. Eftersom Förvaltningskommitténs översyn enligt direktivet ska omfatta "...alla statliga förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen" så bortser vi i fortsättningen från myndigheterna under riksdagen. Av samma skäl kan vi räkna bort de omkring 100 domstolarna, som ju inte är förvaltningsmyndigheter. Men tills vidare låter vi domstolarna ingå i beskrivningen.

Om vi bara räknar med myndigheterna under regeringen konstaterar vi att antalet minskade med 71 från år 2005 till 2007, dvs. med drygt 13 procent. Det är en nettosiffra, eftersom 80 myndigheter lades ned samtidigt som 9 bildades. Av de nya myndigheterna var det dock 4 som i stort sett bara bytte namn.

Nedläggningarna var i de allra flesta fall en följd av att organisationen ändrades och inte effekten av att det statliga åtagandet omprövades. Verksamheten vid 4 arrende- och hyresnämnder respektive 4 tingsrätter slogs ihop med andra. De 10 regionala kronofogdemyndigheterna respektive 10 skogsvårdsstyrelserna upphörde som fristående myndigheter när Kronofogdemyndigheten och Skogsstyrelsen blev s.k. enmyndigheter.<sup>6</sup> Av samma skäl försvann 36 myndigheter inom kriminalvården.

På i stort sett samma sätt kan den kraftiga minskningen av antalet myndigheter sedan år 1990 förklaras. Det gäller inte minst när enmyndigheten Försvarsmakten år 1994 bildades av ett stort antal formellt fristående myndigheter.

Även om siffrorna är något osäkra illustrerar de utvecklingen på ett tydligt sätt. Omfattningen av myndigheternas verksamhet har minskat marginellt under de senaste åren. Mätt som årsarbetskrafter var minskningen mindre än 3 procent mellan åren 2004 och 2007. Samtidigt har den betydligt kraftigare minskningen av antalet myndigheter fortsatt. Den långsiktiga tendensen är således att myndigheterna blir färre men större.

---

<sup>6</sup> Ett verk som består av flera myndigheter, t.ex. en chefsmyndighet och övriga myndigheter eller en central och flera regionala myndigheter kallas för myndighetskoncern. När myndigheterna i en myndighetskoncern slås ihop till en och samma myndighet kallas det ibland att bilda en enmyndighet. Se t.ex. Statskontoret (2004 b), s. 92.

### 8.3 Om myndigheternas storlek

Det mått på storlek som används i Statskontorets förteckning över myndigheterna är antalet årsarbetskrafter.<sup>7</sup> Måttet är grovt och det finns både invändningar mot och alternativ till det.

I en del sammanhang används ett storleksmått där antalet årsarbetskrafter kompletteras med något mått på omsättningen, dvs. myndighetens totala anslag, förvaltningsanslag eller totala kostnader. Nackdelarna med varje sådant ekonomiskt mått är att det kan vara komplicerat att få tag i tillförlitliga data samt att det blir mer komplicerat att jämföra kategorier av myndigheter. Sambandet mellan kostnader och antalet anställda kan skilja sig påtagligt mellan olika myndigheter på grund av verksamhetens karaktär. En myndighet med få anställda kan bli betydligt större om man mäter dess kostnader. Och det är inte självklart hur de två dimensionerna ska vägas samman till ett entydigt storleksmått.

Ett annat förslag till kriterium är att myndigheter som inte ”bär” sin egen administration ska klassas som små. Men en sådan definition är svår att göra användbar. För det första krävs en strikt definition av vad som är ”normal” omfattning på den administration som ska bäras. Dessutom skulle en ”stor” myndighet kunna bli ”liten” bara genom att börja köpa in administrativa tjänster, och vice versa.

Förvaltningskommittén bedömer att antalet årsarbetskrafter är ett tillräckligt bra mått på myndigheternas storlek i det här sammanhanget. Fördelen med måttet är att det är väl definierat och relativt enkelt att mäta.

Trots det saknas uppgifter om årsarbetskrafter för vissa myndigheter. Ett skäl är att uppgifterna inte är tillgängliga av formella skäl, vilket gäller flera myndigheter på försvarsområdet. Ett annat är att de register som Statskontoret har hämtat uppgifter från inte omfattar alla myndigheter. Det gäller framför allt myndigheterna i s.k. myndighetskoncerner, där alla anställda registreras på ”chefsmyndigheten”. Exempel på myndighetskoncerner är Arbetsmarknadsverket där Arbetsmarknadsstyrelsen och de 20 länsarbetsnämnderna ingår och Domstolsverket, till vilket de anställda vid nästan 100 olika domstolar räknas.

---

<sup>7</sup> I Statskontorets förteckning över antalet myndigheter år 2005 avser uppgifterna om antalet årsarbetskrafter år 2004. I förteckningen för januari 2007 gäller uppgifterna om årsarbetskrafter förhållandet i början av år 2007.

Ett särskilt problem uppstår när måttet årsarbetskrafter ska användas för myndigheter som saknar egen personal, dvs. där en s.k. värdmyndighet har ålagts att sköta myndighetens administration och handläggning. Formellt har sådana myndigheter noll årsarbetskrafter, eftersom de anställda tillhör värdmyndigheterna. Statskontoret har dock samlat in uppgifter om hur många årsarbetskrafter hos värdmyndigheterna som används av myndigheterna utan egen personal.<sup>8</sup> För att ange de korrekta storlekarna hos värdmyndigheterna ska deras årsarbetskrafter minska i motsvarande grad. Här avstår vi från det, eftersom det skulle påverka värdmyndigheternas storlek marginellt. Totalt handlar det om ca 90 årsarbetskrafter.<sup>9</sup> Enda undantaget är Kammarkollegiet, som är värdmyndighet för 7 myndigheter utan egen personal. Cirka 15 procent av kollegiets årsarbetskrafter används för deras uppgifter.

Slutligen bör nämnas att definitionen på årsarbetskrafter inte är riktigt densamma år 2007 som den var år 2004. I uppgifterna för år 2004 ingick inte de anställda som var äldre än 64 år, vilket de gör i uppgifterna för år 2007. Det innebär att antalet årsarbetskrafter är något underskattade för år 2004.

Storleksmåttet antalet årsarbetskrafter ska alltså tas med en nypa salt, särskilt när det gäller jämförelser mellan enskilda myndigheter för de olika åren.

#### 8.4 Vilka myndigheter är små?

Det finns ingen vedertagen storleksklassificering för myndigheterna. Vad som är en lämplig indelning beror på vad syftet med klassificeringen är.

Ett motiv kan vara att man vill undanta små myndigheter – eller andra organisationer – från vissa administrativa eller arbetsrättsliga regler. Då brukar ribban läggas ganska lågt. Myndigheter med färre än 10 anställda slipper till exempel rapportera hur de har hanterat olika generella krav som gäller alla myndigheter. Om det skulle vara det avgörande kriteriet skulle således de små myndigheterna definieras som de med högst 9 anställda. Men så är det knappast.

---

<sup>8</sup> År 2005 fanns 60 myndigheter under regeringen utan egen personal, se Statskontoret (2005), s. 105 ff. I förteckningen för år 2007 anges att 58 myndigheter har en värdmyndighet, se Statskontoret (2007). Enligt Statskontoret (2005) varierar antalet årsarbetskrafter för dessa från 0,01 (Styrelsen för samefonden och Stängselnämnden) till 13 (Arvsfondsdelegationen).

<sup>9</sup> Uppgifterna avser år 2005, men antas inte ha ändrats nämnvärt till år 2007.

I andra sammanhang kan helt andra storleksgränser vara relevanta. Var gränserna ska dras beror förstås på sammanhanget, dvs. syftet med att någon vill dela in myndigheterna efter deras storlek.

Förvaltningskommitténs uppdrag är bland annat att föreslå åtgärder för att lösa eller minska de generella problem som kan förknippas med ”små myndigheter”. Men en typ av problem – till exempel ”sårbarhet” – kanske är påtagligt bara för de myndigheter som har mycket få anställda. I andra fall kan problemet – till exempel ”höga administrativa kostnader” – gälla i stort sett lika mycket för dem som har relativt många anställda. Därmed blir det svårt att på förhand göra en meningsfull indelning, dvs. innan vi vet vilket och hur stort problemet är.

Om indelningen bara ska användas för att beskriva ett stort antal organisationer på ett överskådligt sätt duger det förstås med godtyckliga uppdelningar i ”lagom” stora grupper. I olika redovisningar av små myndigheter brukar den övre gränsen sättas vid 50 eller 100 anställda, men andra gränser förekommer också.

Av tabell 3 framgår hur många myndigheter det finns i ett antal godtyckliga storleksklasser. Tabellen baseras på de uppgifter som Statskontoret har redovisat till Förvaltningskommittén. Eftersom uppgifter om årsarbetskrafter saknas för 181 myndigheter (se anmärkning) är antalet myndigheter i tabellen bara 287, trots att det totalt fanns 468 myndigheter under regeringen i januari 2007.

**Tabell 3** Statliga myndigheter den 1 januari 2007 som lyder direkt under regeringen, indelade efter deras storlek mätt i årsarbetskrafter. Uppgifterna om antalet årsarbetskrafter gällde för januari eller februari 2007, utom för de sex allmänna pensionsfonderna där uppgifterna avser genomsnittligt antal anställda år 2006

Storlek (årsarbetskrafter)	Antal
0–49	120
50–99	31
100–199	35
200–499	45
500–999	22
1000–1999	9
2000–2999	7
3000–3999	6
4000–4999	2
5000–	10

Källa: Statskontoret (2007).

Anmärkning: I myndigheter som ingår i myndighetskoncerner saknas uppgifter om antalet årsarbetskrafter för de enskilda myndigheterna. Här är de inräknade i respektive myndighetskoncern, som räknas som en myndighet. Det gäller de 20 länsarbetsnämnderna (ingår i Arbetsmarknadsverket), de 21 länspolismyndigheterna, Statens kriminaltekniska laboratorium och Säkerhetspolisen (ingår i Rikspolisstyrelsen), de 7 landsarkiven (ingår i Riksarkivet), 21 regionala lantmäterimyndigheter (ingår i Lantmäteriverket) samt de 53 tingsrätterna, de 23 länsrätterna, de 8 arrende- och hyresnämnderna, de 6 hovrätterna, de 4 kammarrätterna, Högsta domstolen, Regeringsrätten och Rättshjälpsmyndigheten (ingår i Domstolsverket). Uppgift om antalet årsarbetskrafter saknas för 13 myndigheter. De är Försvarets radioanstalt, Försvarets underrättelsenämnd, Harpsundsnämnden, Krigsförsäkringsnämnden, Regionala etikprövningsnämnderna i Göteborg, Linköping, Lund, Stockholm, Umeå och Uppsala (6 myndigheter), Zornsamlingarna, Överklagandenämnden för nämndemannauppdrag och Lagrådet. De flesta av dem är mycket små.

På grund av bristerna i det statistiska underlaget ger tabellen en delvis falsk bild. Att uppgifter helt saknas för vissa myndigheter leder framför allt till att antalet i gruppen med de minsta myndigheterna underskattas. Effekterna av att myndigheter i myndighetskoncerner förs samman till en myndighet varierar, men påverkar främst fördelningen mellan de olika grupperna med mer än 100 årsarbetskrafter.

Om vi utgår från att de myndigheter som ska räknas som små under alla förhållanden måste vara sådana med mindre än 100 årsarbetskrafter kan vi göra en mer rättvisande tabell. Då försvinner merparten av problemet med att det saknas uppgifter om de enskilda myndigheter som ingår i myndighetskoncerner. Tar vi dessutom – i enlighet med kommitténs direktiv – bara med förvaltningsmyndigheterna, slipper vi resten av det problemet. Då försvinner ju ”myndighetskoncernen” Domstolsverket med sina nästan 100 myndigheter. Problemet med att det helt saknas uppgifter om årsarbetskrafterna för 13 myndigheter innebär i stort sett bara att antalet riktigt små myndigheter underskattas något, men påverkar knappast den övergripande bilden eller kommitténs slutsatser.

Med de förändringarna kvarstår 151 myndigheter, som ingår i tabell 4. Den har en finare uppdelning på storleksgrupper än tabell 3.

**Tabell 4** Statliga förvaltningsmyndigheter den 1 januari 2007 med färre än 100 årsarbetskrafter som lyder direkt under regeringen, indelade efter deras storlek mätt i årsarbetskrafter

Storlek (årsarbetskrafter)	Antal
0–4	45
4,1–9	15
10–19	26
20–29	13
30–39	12
40–49	9
50–59	9
60–69	6
70–79	6
80–89	6
90–99	4

*Källa:* Statskontoret (2005 och 2007).

Anmärkning: Uppgifterna om antalet årsarbetskrafter gällde för januari eller februari 2007 för de myndigheter som har egen personal, förutom för de sex allmänna pensionsfonderna där uppgifterna avser genomsnittligt antal anställda år 2006. För myndigheter utan egen personal, av vilka i stort sett alla hör till den översta gruppen i tabellen, baseras antalet årsarbetskrafter på Statskontorets egen undersökning år 2005.

Myndigheterna i tabell 4 motsvarar drygt 30 procent av alla statliga myndigheter under regeringen som fanns i januari 2007, eller ca 40 procent av de 372 förvaltningsmyndigheterna under regeringen.

Frågan är om alla de här små myndigheterna behövs. Kanske kan en del av dem avvecklas, kanske kan uppgifterna organiseras på ett annat sätt. För att kunna ta ställning till det måste de analyseras var och en för sig innan frågorna kan besvaras, såväl när det gäller om deras verksamhet ska räknas till det statliga åtagandet som hur den i så fall bör organiseras. Förvaltningskommittén avser att återkomma till de frågorna i slutbetänkandet, där vi kommer att ta upp principiella och konkreta strukturfrågor.

Redan nu kan vi dock konstatera att potentialen att effektivisera statsförvaltningen genom att spara pengar på de här små myndigheterna är högst begränsad. Ett par enkla beräkningar får illustrera.

De 120 myndigheterna med färre än 50 årsarbetskrafter svarar tillsammans för 1 648 årsarbetskrafter, vilket motsvarar ungefär 0,8 procent av årsarbetskräften vid samtliga myndigheter under

regeringen. Motsvarande siffra för alla de 151 myndigheterna i tabell 4 är 1,9 procent.

Anta att man effektiviserar eller i vissa fall avvecklar verksamheten vid de 151 myndigheterna så att kostnaderna – mätt som årsarbetskrafter – minskar till hälften. Den besparingen skulle motsvara en effektivisering av arbetet vid de tre största fristående myndigheterna med cirka 1,5 procent.

Men det övergripande problemet är kanske inte att de små myndigheterna förbrukar resurser eller är ineffektiva, utan att de bidrar till en otydlig organisatorisk struktur. I kommitténs direktiv hänvisas till budgetpropositionen för år 2007 (prop. 2006/07:1, finansplanen), där det står att antalet myndigheter borde minska. Skälet skulle kunna vara att det är svårt för regeringen och Regeringskansliet att överblicka en förvaltning med så många myndigheter. För medborgarna är i så fall det problemet ännu större, liksom för småföretagarna och andra som kan behöva ta kontakt med flera olika myndigheter. I praktiken är det dock ytterst få människor som någonsin har anledning att ta direkt kontakt med mer än en handfull statliga myndigheter. Försäkringskassan och Skatteverket är kanske de bästa exemplen på myndigheter som har täta kontakter med medborgarna. I andra änden av skalan finns en rad myndigheter som spelar en viktig roll för att samhället ska fungera väl men samtidigt är helt okända för de flesta medborgare. Förutom stora delar av domstolsväsendet kan det till exempel gälla Affärsverket Svenska Kraftnät, Arbetsgivarverket, Ekonomistyrningsverket, Exportkreditnämnden, Luftfartsstyrelsen och Statens haverikommission.

Om syftet är att skapa bättre överblick av och öka transparensen i myndighetsstrukturen är det troligen lämpligt att angripa problemet underifrån, dvs. med de minsta myndigheterna. I de flesta fall finns förmodligen inte några avgörande principiella hinder mot att föra över de riktigt små myndigheternas uppgifter till större myndigheter på ett smidigt sätt, förutsatt att verksamheten över huvud taget ska bedrivas i fortsättningen. På så sätt skulle det gå att minska antalet förvaltningsmyndigheter märkbart. Enligt tabell 4 har 60 av dem färre än 10 årsarbetskrafter. Om vi till det lägger de myndigheter som hör till den gruppen men där det saknas uppgifter om det exakta antalet årsarbetskrafter så blir det drygt 70 myndigheter, dvs. ca 15 procent av det totala antalet myndigheter under regeringen. Tillsammans svarar de för 0,08 procent av det totala antalet årsarbetskrafter vid myndigheterna under regeringen.



Motsvarande andelar för de olika storleksklasserna framgår av tabell 5.

**Tabell 5** De minsta myndigheternas andelar av det totala antalet årsarbetskrafter vid de statliga myndigheterna som lyder direkt under regeringen i början av år 2007

Storlek (årsarbetskrafter)	Andel, procent
0–4	0,02
4,1–9	0,05
10–19	0,18
20–29	0,16
30–39	0,20
40–49	0,20
50–59	0,23
60–69	0,19
70–79	0,22
80–89	0,24
90–99	0,19

*Källa:* Statskontoret (2005 och 2007).

Anmärkning: Uppgifterna om antalet årsarbetskrafter gällde för januari eller februari 2007 för de myndigheter som har egen personal, utom för de sex allmänna pensionsfonderna där uppgifterna avser genomsnittligt antal anställda år 2006. För myndigheter utan egen personal, av vilka i stort sett alla hör till den översta gruppen i tabellen, baseras antalet årsarbetskrafter på Statskontorets egen undersökning år 2005.

I slutbetänkandet avser Förvaltningskommittén att återkomma till frågan om hur myndighetsstrukturen kan förbättras. I samband med det kommer också verksamheten vid de små myndigheterna att tas upp.



## 9 Varför finns det små myndigheter?

Myndighetsstrukturen, dvs. hur många och stora myndigheter som finns, är en konsekvens av hur myndigheternas uppgifter – det statliga åtagandet – definieras och hur de ska organiseras för att kunna utföras så bra som möjligt. Det betyder inte att det en gång för alla går att forma en myndighetsstruktur som gäller för evigt. Det illustreras av de ganska dramatiska förändringarna av antalet myndigheter som har pågått under de senaste årtiondena. Om vi blickar längre bakåt i tiden så blir det ännu tydligare. Sedan de första svenska myndigheterna bildades har strukturen varit under ständig förändring. Visserligen har flera av dagens myndigheter sina rötter i 1600-talet, men i stort sett är det bara namnen som de har burit med sig.

Den här utvecklingen lär fortsätta. Både det statliga åtagandet och principerna för hur det ska organiseras kommer ständigt att omprövas på grund av att omvärlden, medborgarnas önskemål, politiken, kunskaperna, den tekniska och ekonomiska utvecklingen etc. hela tiden förändras.

Förändringarna sker mer eller mindre systematiskt. Ett antal gånger har det gjorts försök att ta breda grepp över hela eller stora delar av myndighetsstrukturen i syfte att anpassa den till nya förutsättningar, krav och önskemål. Förvaltningskommittén är det senaste uttrycket för en sådan ambition. Vanligare är att sådana översyner avser vissa viktiga delar av den offentliga verksamheten. Förstatligandet av polisen och kommunaliseringen av skolan är två exempel med några årtionden på nacken. Modernare exempel är omorganisationen av myndigheterna på försvars- respektive arbetsmarknadsområdet.

Men de flesta förändringarna är en följd av de smärre justeringar som görs hela tiden genom att enstaka myndigheter eller myndigheter inom avgränsade sektorer läggs ned, bildas, slås ihop eller

dras isär. I förra kapitlet visade vi att fler än 70 myndigheter försvann mellan juni 2005 och januari 2007. Sedan dess har ytterligare myndigheter lagts ned och några bildats, och för närvarande finns en rad beslut eller planer i samma riktning.

Resultatet blir att de myndigheter som finns i dag representerar och bär spår av olika uppfattningar om det statliga åtagandet och organisatoriska idéer. De små myndigheterna bildades knappast för att skapa problem, utan för att de ansågs vara ett lämpligt sätt att lösa dem. I dag skulle lösningen kanske ha sett annorlunda ut.

Men också när utgångspunkten tas i moderna förvaltningspolitiska principer kan det visa sig vara en bra lösning att bilda eller behålla en liten myndighet. Det kan gälla i bl.a. följande fall.

- Strävan att renodla myndigheternas verksamhet är en förvaltningspolitisk princip som har haft stor betydelse i sammanhanget. Renodlingen kan ta sikte på ett specifikt och avgränsat politiskt mål. Det var t.ex. fallet när djurskyddsfrågorna bröts ut ur Jordbruksverket och renodlades i (den lilla) Djurskyddsmyndigheten.

Åtminstone under de senaste åren har det varit vanligare att renodla roller och undvika rollkonflikter genom att separera tillsyn och utvärdering från verkställande eller främjande verksamheter. Ett mycket aktuellt exempel är beslutet att bryta ut tillsynen av energimarknaderna från Statens energimyndighet för att i stället organisera verksamheten i den nya (lilla) myndigheten Energimarknadsinspektionen.

- Om det tillkommer ett helt nytt statligt åtagande så finns det förstas knappast någon befintlig myndighet som bedriver liknande verksamhet där uppgiften kan placeras. Det kan vara ett skäl till att bilda en ny liten myndighet. Finanspolitiska rådet är ett aktuellt exempel.
- Resultatstyrningen innebär att en myndighet själv avgör hur dess resurser fördelas mellan olika verksamheter. Det kan leda till att myndigheten prioriterar på ett annat sätt än regeringen. Ett sätt för regeringen att tydligt styra resurserna till och omfattningen på en viss verksamhet är att organisera den i en egen myndighet med eget anslag.
- Om regeringen vill markera att en uppgift är speciellt viktig kan en särskild myndighet fungera som en tydlig symbol och signal. I vissa fall kan den effekten anses så betydelsefull att det är av

underordnad betydelse att det skulle gå att bedriva själva verksamheten väl så bra inom ramen för en befintlig myndighet. Här kan (den lilla myndigheten) Forum för levande historia vara ett exempel.

- I vissa överenskommelser med andra aktörer eller internationella konventioner kan det vara tydligt reglerat hur staten ska organisera åtagandet, t.ex. i en fristående myndighet med en bestämd beslutsordning. Ofta är uppgifterna begränsade, varför sådana myndigheter blir mycket små. Flera av de s.k. nämndmyndigheterna har bildats av sådana skäl. Ombudsmännen mot olika typer av diskriminering är andra exempel.

Kommittén konstaterar således att det finns och kommer att finnas flera rimliga motiv till att bilda små myndigheter, även om förutsättningarna för sådana kan bli annorlunda till följd av att det statliga åtagandet eller de förvaltningspolitiska grundstenarna ändras.



## 10 Problem och fördelar

I det här kapitlet går vi igenom ett antal faktiska eller tänkbara problem som kan förknippas speciellt med eller vara särskilt påtagliga för små myndigheter. Först och främst tar vi upp de problem som nämns i direktivet, det vill säga de höga administrativa kostnaderna och sårbarheten.

### 10.1 Administrativa kostnader

Problemet med att de administrativa kostnaderna är proportionellt större vid små myndigheter än vid stora har påpekats i många sammanhang. Det beror på att den administration som behövs för att driva en myndighet i vart fall delvis är oberoende av storleken. Kostnaden för en telefonväxel påverkas inte av antalet samtal som passerar, ett ekonomisystem kan kosta lika mycket oavsett hur många transaktioner som görs i det etc. Om antalet samtal respektive transaktioner ökar ungefär i takt med myndigheternas storlek blir kostnaden per anställd i en liten myndighet den dubbla jämfört med i en dubbelt så stor myndighet.

Frågan är hur de här sambanden ser ut i praktiken och hur stora skillnaderna är mellan myndigheter av olika storlek. År 2003 gjorde Ekonomistyrningsverket en enkätundersökning om myndigheternas administrativa kostnader.<sup>1</sup> Resultatet visade att kostnaderna varierade kraftigt. I den fjärdedel av myndigheterna som hade de högsta administrativa kostnaderna var dessa dubbelt så höga som i den lägsta fjärdedelen. Eftersom studien bara omfattade totalt 49 myndigheter går det inte att göra några meningsfulla jämförelser mellan myndigheter av olika storlek. Dessutom baseras studien på de förhållanden som gällde år 2002.

---

<sup>1</sup> Ekonomistyrningsverket (2005)

För att få ett färskare och bredare underlag uppdrog Förvaltningskommittén till Ekonomistyrningsverket att upprepa studien, men med ett större urval av framför allt mindre myndigheter och med uppgifter från år 2006.

Undersökningen genomfördes under sommaren 2007, och omfattar drygt 80 myndigheter med mellan 3 och 2 917 årsarbetskrafter. Sedan en del ofullständiga eller uppenbart felaktiga svar uteslutits återstår ca 70 myndigheter. Här koncentrerar vi oss på uppgifterna i de ca 60 svaren från myndigheter med upp till 500 årsarbetskrafter. Av dessa har ungefär hälften upp till 100 årsarbetskrafter.

I studien har de administrativa kostnaderna delats upp på åtta olika typer. De är ledning, ekonomiadministration, personaladministration, information, IT och telefoni, lokaler, ”mellan-OH” och ”övriga OH-kostnader”.<sup>2</sup>

För att få en uppfattning om hur betydelsefulla den här typen av kostnader är måste de sättas i relation till något. Enklast är att beräkna deras andelar av myndigheternas totala kostnader. En allvarlig brist med det måttet är att den enskilda myndighetens kostnader i hög grad beror på vilken verksamhet som bedrivs. I en myndighet med ”dyr” kärnverksamhet blir de administrativa kostnaderna relativt låga och vice versa. Enligt den här undersökningen varierar de administrativa kostnadernas andel från 10 till 90 procent av de totala kostnaderna. Det är således meningslöst att jämföra olika myndigheter utan att samtidigt analysera verksamhetens samtliga kostnader.

Eftersom underlaget är så pass stort är det dock rimligt att anta att de extrema värdena tar ut varandra. De olika administrativa kostnadernas genomsnittliga andelar av totala kostnaderna ger i alla fall en fingervisning om vilka belopp det handlar om.

I de undersökta myndigheterna med upp till 500 årsarbetskrafter svarar de administrativa kostnaderna för i genomsnitt drygt 30 procent av de totala kostnaderna. Räknar man med också de större myndigheterna sjunker medelvärdet med ett par procentenheter. Motsvarande beräkning av de olika typerna av administrativa kostnader visar att lokalkostnaderna är den i särklass tyngsta av dem. De motsvarar ungefär 10 procent av de totala kostnaderna, och

---

<sup>2</sup> Med ”mellan-OH” avses olika typer av administrativt stöd som är nära integrerad med kärnverksamheten, det vill säga inte har organiserats i speciella stödfunktioner. ”Övriga OH-kostnader” är kostnader för allmänt juridiskt stöd, registratur, arkiv, diarieföring, reception och kontorsservice.



andelen påverkas inte om vi räknar med eller utan de större myndigheterna som ingår i urvalet. Alla de övriga kostnaderna är mindre än hälften så stora, se tabell 6.

**Tabell 6** Olika administrativa kostnaders genomsnittliga andel av myndigheternas totala kostnader år 2006. Baseras på uppgifter från 65 myndigheter med mellan 3 och 500 årsarbetskrafter.

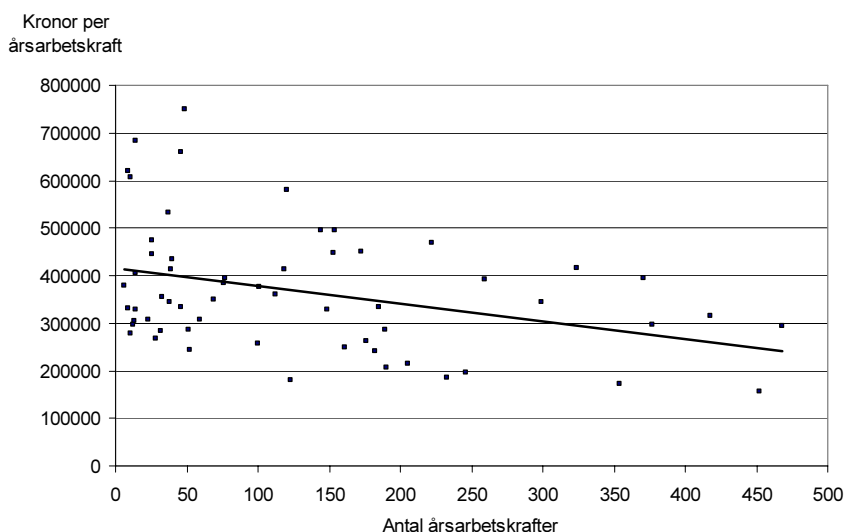
Typ av kostnad	Andel, procent
Ledning	3,3
Ekonomiadministration	1,9
Personaladministration	2,2
Information	2,1
IT och telefoni	4,8
Lokaler	10,0
"Mellan-OH"	3,7
"Övriga OH"	4,0

*Källa:* Egen bearbetning av underlag från Ekonomistyrningsverket.

Om de större myndigheterna som ingår i undersökningen räknas med så sjunker andelarna i allmänhet med några tiondels procentenheter.

Låt oss övergå från genomsnittliga värden till att se på sambandet mellan myndigheternas storlek och de administrativa kostnaderna. Figur 4 visar de totala administrativa kostnaderna per årsarbetskraft för de olika myndigheterna i undersökningen.

**Figur 4** De sammanlagda administrativa kostnaderna per årsarbetskraft år 2006 för 71 olika myndigheter med mellan 3 och 500 årsarbetskrafter.



*Källa:* Egen bearbetning av underlag från Ekonomistyrningsverket.

Också här framgår den stora spridningen bland myndigheter av olika storlek, vilket pekar på att resultatet ska tolkas försiktigt och att de administrativa kostnaderna i en enskild myndighet beror på mer än storleken. Det finns dock ett någorlunda tydligt linjärt statistiskt samband, även om det är ganska svagt. En försiktig tolkning är att det i vart fall inte finns skäl att tro att det helt saknas koppling mellan myndigheternas storlek och de totala administrativa kostnaderna.

Om vi gör motsvarande analys på de olika typerna av administrativa kostnader framträder en mer nyanserad bild.

För fem av de åtta typerna av administrativa kostnader är det statistiska sambandet med myndigheternas storlek så svagt att det kan vara helt slumpmässigt. Det gäller personaladministration, IT och telefoni, lokaler, "mellan-OH" och "övriga OH". Om man jämför de kostnaderna i en liten myndighet med dem i en större är det således lika troligt att de är högre som att de är lägre.

Däremot finns det relativt starka statistiska samband mellan antalet årsarbetskrafter och kostnaderna för information, ledning

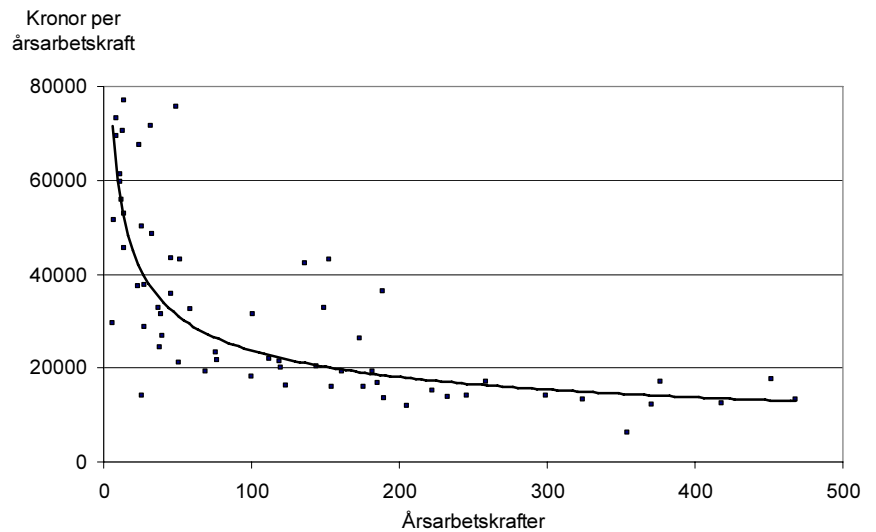
och ekonomiadministration. Men här är bilden mer komplicerad, eftersom det inte rör sig om linjära samband. Det gör det svårare att avgöra om det verkligen finns ett logiskt samband, eller om det bara råkar vara en slumpmässig samvariation.

När det gäller kostnaderna för information ligger den misstanken nära till hands. Hur mycket en myndighet satsar på information beror ju i hög grad på vilken verksamhet den bedriver. En myndighet som har till huvudsaklig uppgift att informera har självklart högre informationskostnader per anställd än en som över huvud taget inte ägnar sig åt informationsverksamhet.

Däremot är det rimligt att anta att kostnaderna för myndigheternas ledning sjunker med ökad storlek, om man slår ut den per årsarbetskraft. Om en myndighet med 5 anställda behöver en chef så betyder det inte att en med 20 anställda behöver fyra. Å andra sidan är det kanske inte så betungande att leda en liten myndighet, vilket gör att chefen kan använda en god del av sin arbetstid till andra uppgifter än att leda verksamheten. Och i större myndigheter med komplicerad verksamhet krävs kanske en större grupp chefer som ägnar sig på heltid åt att leda verksamheten, vilket ökar kostnaderna för myndighetens ledning. Undersökningen visar att variationerna är mycket stora för den här kostnaden. Att det statistiska sambandet ändå är så pass starkt beror på att spridningen är någorlunda jämnt fördelad över hela storleksregistret. Enligt kommittén krävs en djupare analys innan det går att dra några generella slutsatser om hur kostnaderna för ledning påverkas av myndigheternas storlek.

Då återstår kostnaderna för ekonomiadministration, som visar det starkaste statistiska sambandet med myndigheternas storlek, se figur 5.

**Figur 5** Kostnaderna för ekonomiadministration per årsarbetskraft år 2006 för 75 olika myndigheter med mellan 6 och 500 årsarbetskrafter.



*Källa:* Egen bearbetning av underlag från Ekonomistyrningsverket.

I det här fallet är det inte så svårt att förklara varför sambandet inte är linjärt. Kurvan har tvärtom i stort sett den form som man skulle förvänta sig om kostnaderna var helt fasta, det vill säga samma summa oavsett hur stor myndigheten är. Så är det knappast i verkligheten, men om de ekonomiadministrativa systemen betalas med en fast årlig avgift och det krävs speciellt avdelad personal för att sköta dem så närmar man sig en sådan situation. Jämfört med de andra administrativa kostnaderna är spridningen mellan myndigheter av samma storlek inte så stor, vilket troligen hör ihop med att myndigheterna definierar och avgränsar den här kostnaden på samma sätt. Jämfört med till exempel "övriga OH" eller "mellan-OH" är skillnaden påtaglig. För de två senare kostnaderna skiljer sig säkert praxis för vad som ska räknas in från myndighet till myndighet.

Trots att också det här sambandet ska tolkas med viss försiktighet så är kommitténs slutsats att det tycks finnas tydliga stordriftsfördelar i myndigheternas ekonomiadministration, speciellt hos myndigheter med färre än 50 årsarbetskrafter. Det är utgångs-

punkten när vi i avsnitt 11.2.2 diskuterar olika åtgärder för att effektivisera ekonomiadministrationen.

## 10.2 Sårbarhet

Sårbarhet handlar i det här sammanhanget om att organisationer med få anställda är särskilt känsliga om enstaka nyckelpersoner slutar med kort varsel eller blir sjuka under en längre tid. I värsta fall kan det lamslå hela verksamheten tills personen är ersatt eller har blivit frisk. Frågan är om det är ett generellt problem för små myndigheter, och om det i så fall är så stort att sådana myndigheter bör undvikas.

Det är svårt att mäta och kvantifiera en organisations sårbarhet, och problemet går inte att generalisera. I stället måste man utgå från risker och konsekvenser i det enskilda fallet. Vem eller vad som drabbas kan ha stor betydelse för hur allvarliga konsekvenserna bedöms bli.

Oftast torde det vara enklare för en stor myndighet att hantera oplanerade bortfall av kompetens eller resurser. Det är dock inte självklart att sårbarheten i varje enskilt fall är mindre bara för att en myndighet har många anställda. De personer som i de flesta fall är svårast att ersätta är sådana som har en smal och unik kompetens, som behövs för specifika uppgifter. Om de uppgifterna är få finns det sällan skäl eller utrymme ens i en stor myndighet att ha flera specialister på samma område, där några bara behövs om de andra av något skäl skulle falla bort.

Det kan till och med vara så att små myndigheter är mindre sårbara i det här avseendet. Med få anställda finns det inte utrymme för specialisering, utan alla måste vara beredda på och ha kompetens för att rycka in där det behövs.

När det däremot handlar om mer generell kompetens, till exempel för vissa administrativa uppgifter, kan en stor myndighet ha lättare än en liten att ersätta ett oplanerat bortfall av kapacitet genom att prioritera om internt. Troligen finns det alltid någon i organisationen som inte har så brådskande uppgifter för tillfället. Å andra sidan är sådan kompetens inte så svår att ersätta genom vikarier eller tillfälliga inlån av personal.

Särskilt för de små myndigheterna kan lokaliseringen ha stor betydelse för sårbarheten. En liten myndighet i en ort där det saknas andra myndigheter har ingen att samarbeta med i praktiska och

administrativa frågor. Den kan också ha svårt att rekrytera tillfällig eller ny personal på grund av att det saknas en lokal arbetsmarknad för den typ av kompetens som behövs. Av samma skäl kan det vara svårt att locka nya medarbetare att flytta till orten.

En paradox i sammanhanget är att de allra minsta myndigheterna är osårbara i den här meningen. De har ingen egen personal som kan sluta eller bli sjuk, eftersom all verksamhet utförs av en värdmyndighet eller genom att köpa tjänster. Hur värdmyndigheten eller leverantören hanterar eventuella bortfall av kompetens eller kapacitet är inget som den lilla myndigheten behöver bekymra sig om.

### 10.3 Andra tänkbara problem

Utöver de administrativa kostnaderna och sårbarheten kan det finnas andra speciella problem med de små myndigheterna. Här ska vi diskutera några exempel.<sup>3</sup>

#### 10.3.1 Rapporter och enkäter

Många små myndigheter tar upp problemet med att lämna olika rapporter och planer till samt besvara enkäter från regeringen eller andra myndigheter. Dels tar det tid att göra det, dels är uppgifterna eller frågorna inte alltid relevanta för eller tillämpbara på små myndigheter.

Ett sätt att minska problemet är att undanta de små myndigheterna från den här sortens krav. Redan nu finns ofta ett undantag från kraven för de myndigheter som har färre än 10 anställda. Den gränsen skulle kunna höjas. Risker med det är att regeringen går miste om information som behövs för att styra myndigheterna, eller att myndigheterna själva inte beaktar väsentliga generella krav när de bedriver och utvecklar sina verksamheter. Ett bättre sätt att begränsa kraven kan vara att utgå från verksamhetens art snarare än myndighetens storlek. För verksamheter som har försumbara miljöeffekter kan det till exempel vara onödigt att redovisa miljöplaner varje år, oavsett om verksamheterna bedrivs vid små eller stora myndigheter.

---

<sup>3</sup> Avsnittet bygger delvis på de synpunkter som representanter för drygt 20 små myndigheter framförde till Förvaltningskommittén vid en hearing i augusti 2007.

### 10.3.2 Snäva ekonomiska ramar

Flera små myndigheter pekar på att deras små förvaltningsanslag skapar problem. Det är till exempel svårt för dem att finansiera de fasta kostnaderna för att utnyttja olika administrativa IT-system och höga avgifter för chefsutbildningar. Deras intryck är att såväl de administrativa systemen som kurserna är utformade och pris-satta med utgångspunkt i de större myndigheternas förutsättningar. Det finns dock exempel på att särskilda hänsyn har tagits till de små myndigheternas särskilda finansiella förutsättningar.

Ett närliggande problem som tas upp är reglerna för hur stor del av anslagssparandet som myndigheterna får behålla till nästa år respektive storleken på anslagskrediten.

Utgångspunkten när myndigheternas anslag beslutas inom ramen för den årliga budgetprocessen är att pengarna ska räcka till den verksamhet som regeringen önskar att de ska bedriva under året. Om det finns speciella skäl kan regeringen utöver det ordinarie anslaget besluta om ett extra anslag, till exempel för att täcka engångskostnader på grund av att myndigheten måste byta lokaler eller genomföra en större omorganisation.

För att underlätta myndigheternas planering och budgetering samt ge dem bättre möjligheter att utnyttja sina anslag på ett ansvarsfullt, långsiktigt och effektivt sätt finns systemet med anslagssparande och anslagskredit. Enligt huvudregeln får myndigheterna spara upp till 3 procent av anslaget till nästa år eller överskrida det med lika mycket.

För myndigheter med små förvaltningsanslag innebär den regeln att sparandet och krediten blir så små belopp att de bara marginellt underlättar budgeteringen eller ökar flexibiliteten. På myndighetens begäran kan regeringen visserligen besluta om ett högre anslagssparande. Detsamma gäller anslagskrediten, som kan höjas till som mest 10 procent av anslaget. Om det inte räcker för att lösa de små myndigheternas finansiella problem handlar det om genuina nackdelar med små myndigheter.

Ett sätt att hantera problemet med investeringar i administrativa system är att förhandla med leverantören om att anpassa betalningen till myndighetens finansiella förutsättningar, till exempel att betala en årlig avgift för att utnyttja systemet i stället för att köpa det. I de fall där den årliga avgiften ändå är för hög är lösningen sannolikt att avstå från systemet och hitta ett billigare. Ofta är de administrativa uppgifterna inte så omfattande i små myndigheter,

varför det kan vara onödigt att skaffa avancerade system som är anpassade till betydligt mer omfattande och komplicerade verksamheter.

Slutligen finns möjligheten att avstå från egna administrativa system och låta någon annan ta hand om uppgifterna. Vi återkommer till den frågan i kapitel 11.

### 10.3.3 Begränsade karriärmöjligheter

En annan genuin nackdel med små myndigheter är att möjligheterna för medarbetarna att utveckla sig eller göra karriär är begränsade. Ofta är organisationerna platta, med få eller inga chefsbefattningar att sträva mot. Det finns heller inget utrymme för att specialisera sig på specifika frågor, utan alla medarbetare måste hjälpas åt med alla uppgifter. Därmed är det svårt att motivera stora löneskillnader. Den som vill göra karriär eller höja sin lön tvingas därför söka sig till ett annat arbete.

Den situationen går knappast att ändra. Å andra sidan är den egentligen inget problem för myndigheterna, så länge den inte är ett avgörande hinder för att rekrytera personal med rätt kompetens. Men om de begränsade karriärmöjligheterna gör det omöjligt att rekrytera den personal som behövs för att verksamheten ska kunna utföras så är det svårt att peka på andra möjligheter än att föra över verksamheten till en större organisation.

### 10.3.4 Snävt perspektiv

I olika sammanhang lyfts den så kallade sektoriseringen fram när organisationen av den statliga verksamheten kritiseras. I grova drag går kritiken ut på att varje myndighet bara intresserar sig för den egna verksamhetens mål, vilket leder till suboptimeringar och att frågor faller mellan stolarna. Det så kallade stuprörstänkandet borde enligt kritikerna ersättas av en helhetssyn, där enskilda myndigheter byter fokus från de egna målen och uppgifterna till avnämarnas verkliga behov.<sup>4</sup>

Den risken borde vara särskilt stor för de små myndigheterna, som bara har ett fåtal väl avgränsade uppgifter och därför ofta saknar förutsättningar att anlägga en helhetssyn på sin verksamhet.

---

<sup>4</sup> För en översikt av diskussionen, se Statskontoret (2005 b), s. 19 ff. och Tarschys (2005).



Dessutom har de begränsade resurser att använda för att samverka med andra. Det skulle kunna vara ett avgörande skäl mot att över huvud taget ha kvar några små myndigheter.

Ett lika starkt motargument är att själva poängen med att organisera en verksamhet i en liten myndighet kan vara att tydligt avgränsa uppgiften, som vi nämnde i kapitel 9.

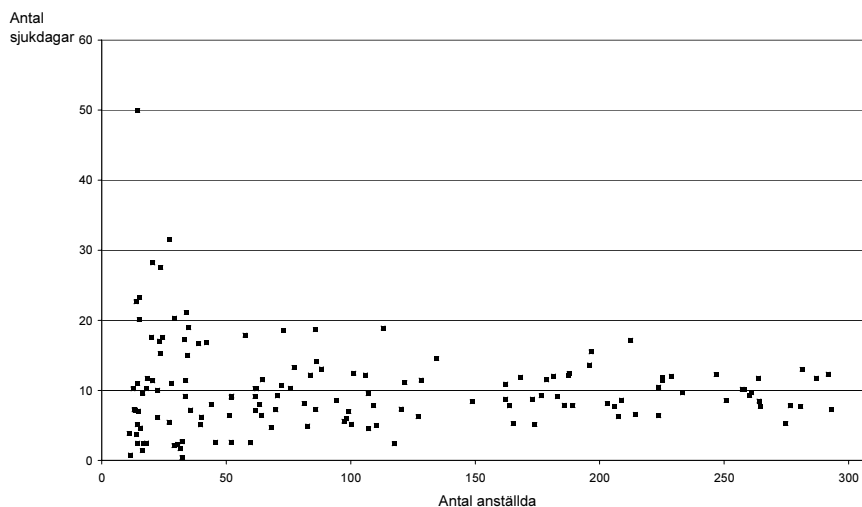
Diskussionen kring sektorisering är dock sällan kopplad till de små myndigheterna. Den kanske vanligaste kritiken riktas mot bristen på samordning mellan Arbetsmarknadsverket och Försäkringskassan, vilka båda hör till de allra största myndigheterna vi har. Frågan är således generell, varför kommittén avser att återkomma till den i samband med att vi behandlar de övergripande principerna för myndighetsstrukturen i slutbetänkandet.

### 10.3.5 Sjukfrånvaro

De flesta av de tänkbara problemen med små myndigheter är svåra att mäta och kvantifiera. Ett undantag är sjukfrånvaron. Hög sjukfrånvaro är ett samhällsekonomiskt problem i sig. Sjukfrånvaron vid enskilda arbetsplatser kan användas som en grov indikator på arbetsmiljön, trivseln och hur väl arbetet är organiserat.

På regeringens uppdrag har Verket för förvaltningsutveckling undersökt sjukfrånvaron vid 228 statliga myndigheter år 2006, med hjälp av uppgifter från SCB och Försäkringskassan. Med utgångspunkt i dataunderlaget har vi försökt spåra eventuella samband mellan myndigheternas storlek och antalet sjukdagar. Figur 6 visar resultatet för myndigheter med mellan 11 och 300 anställda. (För att inte riskera att röja uppgifter om enskilda individer saknas uppgifter om myndigheter med upp till 10 anställda.)

**Figur 6** Korttidssjukfrånvaro per anställd år 2006 vid myndigheter med mellan 11 och 300 anställda.

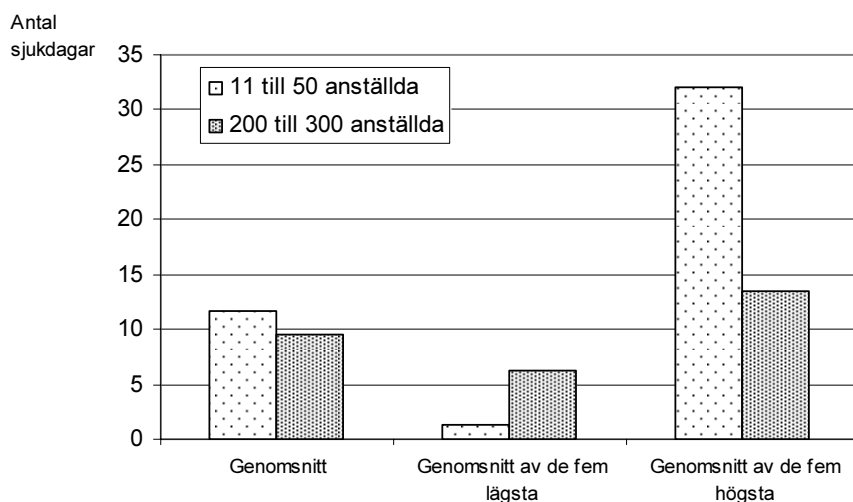


*Källa:* Verket för förvaltningsutveckling (2007). Egna bearbetningar av dataunderlaget.

I figuren kan man ana en tendens till att sjukfrånvaron sjunker med ökande storlek på myndigheterna. Men det statistiska sambandet är mycket svagt, och försvinner i stort sett helt om det mycket höga talet vid en av de minsta myndigheterna utesluts. Samtidigt är det de små myndigheterna som har de allra lägsta antalet sjukdagar. Att variationen är större bland de små myndigheterna beror på att de enskilda individerna slår igenom mer där. Statistiken påverkas tydligt av enstaka långvariga sjukfall, liksom om några anställda inte var sjukskrivna alls, vilket i båda fallen kan bero på rena tillfälligheter. Ju större myndigheten är, desto mer jämnas de extrema värdena ut.

I figur 7 bryter vi ut de minsta och största myndigheterna i intervallet och jämför skillnaderna inom och mellan grupperna. Vi jämför dels den genomsnittliga sjukfrånvaron vid alla myndigheter i respektive grupp, dels genomsnittet vid de fem myndigheter med lägst respektive högst sjukfrånvaro i de båda grupperna.

**Figur 7** Korttidssjukfrånvaro per anställd år 2006 vid myndigheter med mellan 11 och 50 respektive 200 till 300 anställda.



*Källa:* Verket för förvaltningsutveckling (2007). Egna bearbetningar av dataunderlaget.

Slutsatsen är tydlig. Den genomsnittliga sjukfrånvaron är lägre vid de större myndigheterna, men skillnaden mellan grupperna är marginell i förhållande till den inom grupperna. Bland de små myndigheterna finns både de som har extremt låg och extremt hög sjukfrånvaro. I de större myndigheterna är spridningen betydligt mindre.

De här siffrorna måste självklart tolkas försiktigt. Sjukfrånvaron på en arbetsplats beror på fler faktorer än arbetets innehåll och organisation eller arbetsmiljön. För att kunna uttala sig säkert om sjukfrånvaron vid olika stora myndigheter måste man till exempel korrigera för personalens ålder och allmänna hälsoläge. Men den här enkla jämförelsen ger i vart fall ingen anledning att misstänka att arbetsförhållandena i allmänhet är påtagligt sämre eller bättre vid små myndigheter än vid stora. När det gäller de riktigt små myndigheterna går det över huvud taget inte att uttala sig, eftersom de inte finns med i dataunderlaget.

## 10.4 Finns det särskilda problem med nämndmyndigheter?

I Förvaltningskommitténs direktiv används uttrycket ”nämndmyndigheter och andra små myndigheter”. Eftersom det råder viss förvirring kring begreppet nämndmyndighet finns det enligt kommittén anledning att reda ut begreppet.

Nämndmyndighet är en av de tre ledningsformer för myndigheter som regleras i myndighetsförordningen (2007:515, 2 §), som träder i kraft den 1 januari 2008. Det enda som formellt särskiljer en myndighet med den ledningsformen är att nämndens ledamöter som kollektiv är chef för myndigheten. Myndighetens storlek har således ingen betydelse i sammanhanget. Formellt kan en nämndmyndighet – liksom myndigheter med andra ledningsformer – vara hur stor eller liten som helst.

I praktiken är de flesta nämndmyndigheter mycket små, även om det finns exempel på nämndmyndigheter som är större än myndigheter med annan ledningsform. Många av dem saknar dessutom egen personal, det vill säga den praktiska verksamheten utförs av personal som är anställd av en så kallad värdmyndighet.

Därmed finns det tre olika typer av tänkbara problem med nämndmyndigheter.

För det första är det sådana problem som är direkt kopplade till själva ledningsformen, det vill säga det kollektiva ledarskapet. För det andra är det sådana problem som beror på att myndigheterna är små, och som nämndmyndigheterna därmed delar med små myndigheter med andra ledningsformer. Slutligen handlar det om problem som beror på att myndigheterna inte förfogar över egen personal, det vill säga samma slags problem som kan uppstå hos myndigheter utan egen personal men med annan ledningsform.

Här ska vi diskutera den första och sista av de tre typerna av problem, det vill säga sådana som bara gäller nämndmyndigheter och myndigheter utan egen personal.

### 10.4.1 Problem på grund av ledningsformen

Teoretiskt kan man tänka sig att nämndmyndigheternas kollektiva ledningsform är ett stort problem. Att alla myndighetens beslut ska fattas av nämnden som kollektiv antyder att ledningsformen är illa anpassad för snabba beslut och gör myndigheten oflexibel.

Men det problemet tycks vara just teoretiskt. I praktiken hantear nämndmyndigheterna det genom att delegera till kanslipersonalen att fatta beslut i enklare frågor. I viktiga och brådskande frågor kan nämndens ordförande fatta preliminära beslut, som i efterhand beslutas formellt av nämnden. Med gott omdöme och sunt förnuft går det uppenbarligen att hantera den otympliga formella beslutsordningen, men det är förstås viktigt att det finns stöd i instruktionen för den typen av avvikelser.

#### 10.4.2 Problem för myndigheter utan egen personal

I avsnitt 10.2 pekade vi på paradoxen att myndigheter utan egen personal i åtminstone en mening är mindre sårbara än andra myndigheter. De slipper bekymra sig över brist på kompetens eller kapacitet till följd av att någon medarbetare slutar eller blir långvarigt sjuk, eftersom det är värdmyndighetens ansvar att hantera den sortens problem. Frågan är om det finns några andra nackdelar med att inte ha egen personal.

I vart fall teoretiskt är det enkelt att peka på möjliga nackdelar. Eftersom den personal som utför myndighetens uppgifter är anställd av en annan arbetsgivare så kan den hamna i lojalitetskonflikter.

Anta att värdmyndigheten av någon anledning måste prioritera om sina resurser för att kunna uppnå sina mål, och att det får till följd att de medarbetare som arbetar åt en annan myndighet får mindre tid till de uppgifterna. Det leder i sin tur till att rollen som värdmyndighet inte kan uppfyllas på bästa sätt, vilket skapar problem för den andra myndigheten. Då hamnar den enskilde medarbetaren i en lojalitetskonflikt – väger den formella arbetsgivarens och egna organisationens intresse tyngre än den utomstående myndighetens, vars hela verksamhet bygger på att den får god service och hjälp från värdmyndigheten? Eller, för att hårdra: är det rimligt att en medarbetare ska ta sådant ansvar för en annan myndighets verksamhet att det leder till konflikter med egna chefer och kollegor samt äventyrar löneutveckling och karriärmöjligheter?

Och vad kan den utomstående myndigheten göra i en sådan situation? Den har tvingats förlita sig på att värdmyndigheten tillhandahåller den kompetens och de resurser som verksamheten kräver, men måste konstatera att det förhållandet plötsligt inte gäller.

Resultatet blir att myndigheten inte klarar av att utföra sin verksamhet på ett bra sätt.

Ett mindre drastiskt och mer vardagligt problem är att konstruktionen med en värmyndighet frikopplar befogenheterna från ansvaret, eller resurserna från verksamheten. Värmyndigheten bistår den utomstående myndigheten med underlag för beslut, men behöver aldrig ta ansvar för om besluten blir dåliga eller felaktiga på grund av brister i underlaget. Den utomstående myndigheten ansvarar för besluten, men har inga formella befogenheter att välja eller bestämma över den personal som tar fram underlaget.<sup>5</sup>

I praktiken tycks den här sortens problem vara ovanliga. Statskontoret har intervjuat ett antal företrädare för värmyndigheter och myndigheter vilkas uppgifter utförs av värmyndigheter. I intervjuerna togs bland annat upp relationerna mellan de båda typerna av myndigheter. Slutsatsen var att merparten av myndigheterna tyckte att konstruktionen fungerar väl. Men intervjuerna visade att den sortens problem som vi har beskrivit här har förekommit.<sup>6</sup>

I de allra flesta fall tycks det räcka med en god dialog mellan värmyndigheten och den utomstående myndigheten för att samarbetet ska fungera tillfredsställande för dem båda. Ett sätt att förebygga framtida konflikter samt förtydliga ansvaret och förväntningarna är att upprätta ett avtal mellan de båda myndigheterna, som reglerar deras samarbete och hur eventuella konflikter ska hanteras.

## 10.5 Finns det fördelar?

Så långt de konstaterade eller tänkbara problemen med små myndigheter. Nästa fråga är om det inte också kan tänkas finnas några fördelar jämfört med stora myndigheter.

Till att börja med kan vi konstatera att det är fullt möjligt att driva verksamhet inom ramen för små organisationer. I det svenska näringslivet är till exempel stora organisationer mycket sällsynta undantag. Enligt SCB:s Företagsregister hade 99,3 procent av företagen i Sverige färre än 50 anställda år 2006. Mycket av näringspolitiken riktas mot de små företagen och deras villkor, inte minst för att underlätta för fler att starta små företag. Att i det per-

---

<sup>5</sup> Problemet diskuteras i Statskontoret (1997), s 20 f.

<sup>6</sup> Statskontoret (2004), s 161 ff.

spektivet peka på att förekomsten av små myndigheter skulle vara ett problem kan se ut som en paradox.

Men jämförelsen haltar. Storleken på ett företag beror på dess framgångar på marknaden och på företagarens vilja att växa. Om en myndighet växer eller krymper beror i stället normalt på politiska beslut om att öka eller minska den verksamhet som myndigheterna bedriver. Ett framgångsrikt företag kan öka sina marknadsandelar, sin produktion och antalet medarbetare. Men om en myndighet lyckas bedriva sin verksamhet mer effektivt så leder det inte till att verksamheten utökas och myndigheten växer. Det kan tvärtom få motsatt effekt, det vill säga lägre anslag och färre anställda.

Mer intressant i sammanhanget är diskussionen om hur storleken på en organisation påverkar dess effektivitet. Flera författare har pekat på risken att den goda informella atmosfären, flexibiliteten, trivseln och arbetsmotivationen går förlorad när en organisation växer, vilket påverkar lönsamheten eller effektiviteten negativt.<sup>7</sup> Vinsten med att rationalisera och samordna produktion genom stordrift kan ätas upp av att det samtidigt minskar medarbetarnas motivation och engagemang, menar de som är kritiska till stora organisationer. Det gäller inte minst vid produktion av tjänster, det vill säga verksamheten vid de flesta myndigheter.

Ett annat problem som har förknippats med stora organisationer är att det är svårt att upprätthålla kontrollen över olika kostnader. I en organisation som omsätter stora belopp finns alltid risken att mer eller mindre onödiga kostnader slinker igenom på grund av att de är för små för att ifrågasättas eller för att ingen har anledning att göra det. Den risken är mindre i en liten organisation, där varje kostnad måste prövas och motiveras.

De här argumenten återkommer i de synpunkter som företrädare för små myndigheter har framfört till kommittén.<sup>8</sup> Flera av dem framhåller att de små myndigheterna är roliga och attraktiva arbetsplatser, och att personalen är starkt engagerad i verksamheten. Medarbetarna får och tar ett stort personligt ansvar. Alla anställda – inklusive myndighetschefen – får rycka in där det behövs för tillfället. Det bidrar till en hög kreativitet samt gör att organisationen är flexibel och lätt att ställa om till nya uppgifter och förutsättningar.

---

<sup>7</sup> För en generell kritik av den så kallade gigantismen, se Schumacher (1998). Konkreta exempel från näringslivet finns i Hogsved (1996).

<sup>8</sup> Avsnittet bygger delvis på de synpunkter som representanter för drygt 20 små myndigheter framförde till Förvaltningskommittén vid en hearing i augusti 2007.

Företrädarna för de små myndigheterna vittnar samstämt om att de är resurseffektiva. De platta organisationerna skapar korta och snabba beslutsvägar, och de begränsade resurserna tvingar myndigheten att hålla hårt i varje anslagskrona. Det finns helt enkelt inget utrymme för onödiga eller ogenomtänkta utgifter.

I Förvaltningskommitténs uppdrag ingår att föreslå åtgärder som skapar goda förutsättningar för att effektivisera myndigheternas verksamhet. Att effektiviteten i en verksamhet påverkas av hur den organiseras och leds är väl känt, även om det knappast finns några generella lösningar. I det sammanhanget är frågan om myndigheternas storlek intressant, liksom andra åtgärder för att åstadkomma en effektivare förvaltning. Kommittén återkommer till de här frågorna i slutbetänkandet.

## 10.6 Hur påverkas regeringens styrning?

Enligt sitt direktiv syftar Förvaltningskommitténs översyn bland annat till att skapa goda förutsättningar för regeringens styrning av den statliga verksamheten. Frågan är om förekomsten av små myndigheter gör det svårare eller lättare att styra. Svaret är inte självklart.

Å ena sidan är det rimligen enklare att styra en liten myndighet, med få och väl avgränsade uppgifter som sällan ändras, än en stor myndighet med en mer komplex verksamhet som hela tiden behöver anpassas. Man kan uttrycka det som att en liten myndighet är mer transparent än en stor. Bland de riktigt små myndigheterna är det få som har årliga regleringsbrev, lämnar årsredovisning och för en mål- och resultatdialog med Regeringskansliet. Dessutom slipper de rapportera in vissa uppgifter som de större måste göra. Ofta är verksamheten tydligt reglerad i lagar eller avtal, vilket på sätt och vis försvårar regeringens styrning men samtidigt gör den onödig.<sup>9</sup> Regeringens praktiska styrning av de enskilda små myndigheterna är således i de flesta fall betydligt enklare än styrningen av de större.

Å andra sidan är vissa delar av Regeringskansliets administrativa arbete i samband med styrningen av myndigheterna mer eller mindre oberoende av deras storlek. Om ett antal små myndigheter på något sätt slås ihop med andra myndigheter så minskar det

---

<sup>9</sup> Regeringens styrning av de myndigheter som saknar egen personal diskuteras utförligt i Statskontoret (2004), s 164 ff.



totala antalet. Effekten skulle kunna bli att det samlade arbetet med styrningen underlättas, trots att det kanske blir lite mer komplicerat för de enskilda myndigheterna. Det går dock knappast att dra någon generell slutsats om hur en sådan åtgärd sammantaget skulle påverka regeringens styrning.

### 10.6.1 Ekonomiadministration

Regeringen styr myndigheterna bland annat med hjälp av ekonomiadministrativa regler. Det är ett sätt att skapa förutsättningar för verksamhetens effektivitet och produktivitet, se till att rapporteringen till regeringen blir tillförlitlig och att myndigheterna följer olika författningar.

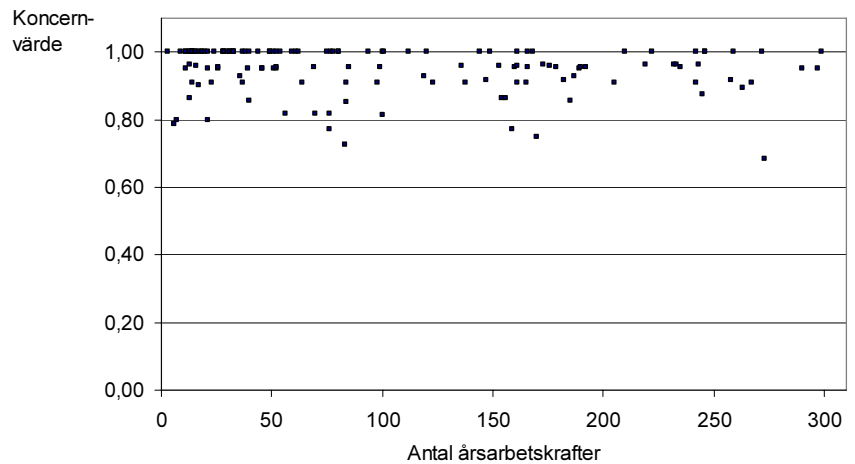
En tänkbar hypotes är att de små myndigheterna har svårare att leva upp till kraven på en god ekonomisk administration, eftersom de har begränsade möjligheter att hålla sig med särskilda specialister för sådana uppgifter.

För att testa hypotesen har vi jämfört hur olika stora myndigheter med upp till 300 årsarbetskrafter klarade sig i Ekonomistyrningsverkets ekonomiadministrativa värdering år 2006. Här har vi använt den relativa poängen på det så kallade koncernvärdet, som mäter i vilken grad en myndighet följer reglerna. Om en myndighet följer alla regler som gäller för den blir värdet 1. Att måttet är relativt innebär att det beaktar att vissa myndigheter inte behöver eller kan följa alla regler. Kraven för att uppnå det högsta värdet varierar således, till exempel mellan små och stora myndigheter.<sup>10</sup> Resultatet framgår av figur 8.

---

<sup>10</sup> Metoden för och utfallet av värderingen beskrivs utförligt i Ekonomistyrningsverket (2007).

**Figur 8** Värdering av den ekonomiska administrationen år 2006 i myndigheter med mellan 0 och 300 årsarbetskrafter. Det högsta möjliga värdet är 1, vilket innebär att en myndighet följer alla ekonomiadministrativa regler som gäller för den.



*Källa:* Ekonomistyrningsverket (2007) och Statskontoret (2007).

Anmärkning: Ekonomistyrningsverkets värdering omfattar bara sådana myndigheter som är inordnade i den statliga redovisningsadministrationen och inte har begärt undantag från värderingen. För vissa myndigheter saknas uppgifter om antalet årsarbetskrafter. Figuren baseras på uppgifter om 139 myndigheter.

Att döma av figuren så måste hypotesen förkastas. Många av de små myndigheterna fick det högsta möjliga värdet. Det finns inget statistiskt samband mellan myndigheternas storlek och utfallet av den ekonomiadministrativa värderingen.

# 11 Kommitténs överväganden och slutsatser

Som vi har sett finns vissa faktiska och tänkbara nackdelar med små myndigheter. En del av deras administrativa kostnader är högre än i större myndigheter och de kan under vissa förutsättningar vara mer sårbara. Men det kan också finnas fördelar med dem, samt flera rimliga motiv till att de finns. Vilka åtgärder som är lämpliga att vidta beror på avvägningen mellan och värderingen av de olika för- och nackdelarna med små myndigheter.

Här redovisas kommitténs principiella överväganden kring olika tänkbara åtgärder och motiven för dem. Resonemangen ligger till grund för de slutsatser och förslag som presenteras i de två följande kapitlen.

## 11.1 Motiv och åtgärder för att minska antalet små myndigheter

I princip kan man tänka sig tre motiv till att minska antalet små myndigheter. De är att minska statens kostnader, att verksamheten inte behövs samt att myndigheterna är för många.

I kapitel 8 konstaterade vi att det finns relativt många små myndigheter. Ungefär en tredjedel av alla förvaltningsmyndigheter under regeringen har till exempel färre än 50 årsarbetskrafter. Att de är små innebär dock att också de samlade kostnaderna för att driva dem är små. Även om en stor del av de minsta myndigheterna lades ned helt skulle de ekonomiska effekterna bli marginella i förhållande till den samlade statliga verksamheten. Självklart är det önskvärt att minska kostnaderna genom att effektivisera administrationen, men de belopp som kan sparas på det sättet är ytterst begränsade. Att minska statens kostnader är således inget starkt motiv till att minska antalet små myndigheter.

Ett annat motiv för att avveckla små – och större – myndigheter kan vara att de inte längre behövs. Verksamheten kan ha varit väl motiverad när myndigheten en gång bildades, men tiden har sprungit ifrån den och gjort verksamheten överflödig till följd av att omvärlden eller politikens inriktning har förändrats. Ett annat skäl kan vara att uppdraget helt enkelt är slutfört. Att verksamheten har blivit onödig är förstås ett starkt motiv till att avveckla myndigheter, oberoende av deras storlek och oavsett om det innebär någon påtaglig ekonomisk besparing eller inte.

Ett tredje motiv utgår från att antalet myndigheter är ett problem i sig. Om själva antalet är ett problem, till exempel för att myndigheterna är så många att förvaltningen blir svår att överblicka och styra, kan det vara intressant att diskutera åtgärder för att begränsa det. Det eventuella problemet beror dock inte i första hand på att många myndigheter är små – varje myndighet bidrar ju lika mycket till antalet. Däremot kan det vara enklare att integrera en liten myndighets verksamhet i en större än att slå samman två relativt stora myndigheter. För att kunna bedöma hur starkt det här motivet är måste man ha en bild av hur den samlade förvaltningsstrukturen bör utvecklas. Kommittén tar därför inte ställning till frågan nu, men återkommer till den i slutbetänkandet.

Det finns olika sätt att gå till väga för att pröva om ett eller flera av de här motiven väger tyngre än fördelarna med att behålla de nuvarande myndigheterna.

En möjlighet är att påbörja en förutsättningslös systematisk omprövning av samtliga myndigheter.

En annan möjlighet är att betona vikten av en löpande omprövning av myndigheterna och myndighetsstrukturen inom ramen för det reguljära arbetet i Regeringskansliet. Sådan omprövning pågår redan nu, med varierande intensitet och systematik. Här är utmaningen att avdela tillräckliga resurser i Regeringskansliet för att arbetet ska kunna bedrivas tillräckligt brett, kraftfullt och uthålligt.

En tredje och mer långsiktig åtgärd kan vara att skapa en formell rutin som ska tillämpas i samband med att nya myndigheter bildas. En generell regel skulle kunna införas om att inga nya permanenta myndigheter får bildas. I stället skulle nya verksamheter drivas i kommittéform eller i en ny form för "interimsmyndigheter". I bestämmelsen skulle ingå en obligatorisk utvärdering efter en bestämd tid, varefter beslut skulle fattas om att antingen permanenta verksamheten i en egen myndighet eller i någon annan form.

Utan ett sådant beslut skulle verksamheten avvecklas automatiskt, enligt bestämda rutiner.

### 11.1.1 I stället för små myndigheter

En omprövning av verksamheten vid en myndighet kan resultera i att den avvecklas helt. Om omprövningen däremot visar att verksamheten fortfarande är viktig och omfattas av det statliga åtagandet så återstår att pröva om det finns andra sätt att organisera den.

En möjlighet är att föra över verksamheten till någon annan myndighet med närliggande uppgifter, som en del av den reguljära organisationen. Poängen är att verksamheten kan drivas mer rationellt inom ramen för en större organisation, och att man minskar risken för sårbarhet och undviker de andra tänkbara nackdelarna med små organisationer (jämför kapitel 10).

Om det finns särskilda skäl att bevara den lilla myndighetens specifika verksamhet och särdrag kan det finnas en risk med den lösningen. Det är om den lilla myndighetens verksamhet integreras så väl i den större att den i praktiken upphör. För att undvika det kan regeringen formulera uppgiften tydligt i myndighetens instruktion, och myndigheten själv kan organisera verksamheten så att den inte utplånas i organisationen.

Ett sätt att ytterligare slå vakt om den lilla myndighetens specifika verksamhet är att inrätta ett särskilt beslutsorgan i den större myndigheten, med särskilt ansvar för de aktuella frågorna. Redan i dag finns många exempel på sådana konstruktioner, där en myndighet har särskilda nämnder eller medarbetare som ansvarar för och beslutar i vissa frågor. Erfarenheterna är blandade. I många fall fungerar det smidigt, i andra har konstruktionen skapat konflikter.

Problem kan uppstå om det speciella beslutsorganet vill fatta ett beslut som inte ligger i linje med myndighetens ambitioner eller mål. Eftersom verksamheten och beslutsorganet är en del av myndigheten har myndighetens ledning det yttersta ansvaret för den, och måste alltså kunna fatta ett beslut som går emot beslutsorganets eller den ansvariges vilja. Då är konflikten ett faktum. Kommittén avser att återkomma till frågan om särskilda beslutsorgan i sitt slutbetänkande.

I de fall där fördelarna bedöms små och riskerna stora med att föra över de små myndigheternas verksamheter till andra myndigheter bör de fortsätta att drivas inom ramen för egna myndigheter.

I stället för att söka nya organisationsformer blir det i så fall aktuellt att vidta åtgärder för att minska nackdelarna med små myndigheter.

## 11.2 Behålla myndigheterna men minska problemen

Åtminstone några av de nackdelar med små myndigheter som vi diskuterade i kapitel 10 skulle kunna minskas genom relativt enkla åtgärder som kan genomföras på kort sikt.

### 11.2.1 Myndighetshotell och värdmyndigheter

En sådan åtgärd skulle kunna vara att utnyttja s.k. myndighetshotell för små myndigheter. Tanken är att ta vara på fördelarna med en större organisation utan att rubba de små myndigheternas självständighet och ansvar för sina egna verksamheter.

Myndighetshotellets uppdrag skulle vara att svara för i första hand administration, telefonväxel, kontorsutrustning och viss specialistkompetens (till exempel inom juridik och IT) åt ett stort antal små myndigheter. En ”renodlad diversehandel”, om man så vill. Ett sådant myndighetshotell skulle till och med kunna ansvara för gemensamma lokaler för de små myndigheterna, vilket skulle lösa de praktiska och arbetssociala problem som de kan uppleva i dag. Kanske finns det skäl att skapa flera sådana myndighetshotell med delvis olika inriktning, i vart fall för de sektorer där det finns många små myndigheter som kan ha nytta av att samverka med varandra.

Ett alternativ till att skapa myndighetshotell är att bygga vidare på systemet med värdmyndigheter som används redan i dag, då framför allt Kammarkollegiet är värd för relativt många små myndigheter. Det kan finnas fler myndigheter som har särskilt goda förutsättningar att ta på sig en liknande roll. Nyligen presenterade den så kallade Koncentrationsutredningen förslaget att koncentrera en del av länsstyrelsernas generella uppgifter till ett mindre antal länsstyrelser.<sup>1</sup> Om förslaget genomförs kan det skapa nya möjligheter att föra över verksamheter från små myndigheter till de länsstyrelser som får breda uppgifter.

---

<sup>1</sup> Ds 2007:28.

En viktig poäng med myndighetshotell är att undvika sådana konflikter som kan uppstå när verksamheten organiseras med ett särskilt beslutsorgan i en befintlig myndighet eller där en värdmyndighet sköter hela den operativa och administrativa verksamheten (jämför avsnitt 10.4.2).

### 11.2.2 Administration – minskad börda, ökad service

Hittills har vi diskuterat relativt omfattande åtgärder, som kräver en hel del överväganden och förberedelser innan de kan genomföras. Men det finns också sådana som på kort sikt kan bidra till att minska nackdelarna med de små myndigheterna. Det gäller åtgärder som syftar till att minska de små myndigheternas administrativa kostnader.

Här finns två vägar att gå, och den ena utesluter inte den andra. En möjlighet är att lätta den administrativa bördan för de små myndigheterna, det vill säga ta bort sådana administrativa krav som ökar deras administrativa kostnader men inte är till särskilt stor nytta för regeringens eller myndigheternas styrning av verksamheten.

På regeringens uppdrag har Ekonomistyrningsverket presenterat en rad konkreta förslag i den vägen. En del av förslagen kan tillämpas på alla myndigheter, andra tar fasta på de specifika förhållandena i små myndigheter.<sup>2</sup> Ledstjärnan när de administrativa kraven formuleras bör vara att undvika sådana krav som inte bedöms vara till uttalad nytta för regeringens – eller myndighetens egen – styrning, främjar rättssäkerheten, servicen till medborgarna etc. Verksamhetsanpassning är nyckelordet i sammanhanget, vilket betyder att det kan vara svårt att formulera specifika krav som ska gälla för alla myndigheter av en viss storlek. Verksamheten vid en del små myndigheter kan vara av sådan art att det behövs skarpa krav, medan kraven i andra fall kan minskas kraftigt. Samma sak kan förstås gälla också för större myndigheter.

En närliggande fråga är om det går att minska kostnaderna för de administrativa system och tjänster som de små myndigheterna utnyttjar. Eftersom det är system och tjänster som avser alla myndigheter, dvs. också de allra största, kan de vara onödigt omfattande och orimligt dyra för de minsta myndigheterna. En möjlighet skulle kunna vara att utveckla mer begränsade och billi-

---

<sup>2</sup> Se Ekonomistyrningsverket (2004 och 2006).

gare varianter, som är särskilt anpassade till de små myndigheternas behov. Samma sak kan gälla kurser för chefer och medarbetare vid myndigheterna. I vissa fall är de främst inriktade på frågor som berör de stora myndigheterna, och där de små bara har nytta av vissa delar.

Den andra vägen är att minska myndigheternas kostnader för att leva upp till de krav som ändå måste ställas. Som vi har varit inne på kan det vara svårt och dyrt för små myndigheter att själva hålla sig med sådan speciell kompetens och sådana administrativa system som krävs för att leva upp till de olika administrativa kraven. Därför utnyttjar många små myndigheter Kammarkollegiets service för framför allt ekonomi- och löneadministration. I vissa fall köper små myndigheter motsvarande tjänster av någon annan myndighet med ledig kapacitet.

De flesta små myndigheterna är mycket nöjda med Kammarkollegiets service, men menar att den kan utvecklas. Dels genom att bredda utbudet av tjänster till att omfatta till exempel juridisk expertis, IT-kompetens och stöd vid upphandlingar, dels genom att anpassa tjänsterna bättre till de enskilda myndigheternas specifika behov. Dessutom önskas en mer kundanpassad service, till exempel att det ska gå att få snabb hjälp också under semesterperioden.

Kammarkollegiets framtida verksamhet och inriktning utreds för närvarande av den så kallade Stabsutredningen (dir. 2007:20). Utredningen väntas lämna sina förslag i början av år 2008. Innan dess är det svårt att mer detaljerat och konkret diskutera hur Kammarkollegiets service kan utvecklas.

Låt oss avslutningsvis ta upp de ekonomiska konsekvenserna av den här typen av åtgärder, det vill säga hur mycket pengar som skulle kunna sparas genom att förenkla och effektivisera de små myndigheternas administration.

I avsnitt 10.1 konstaterade vi att de olika administrativa kostnaderna varierar kraftigt mellan myndigheterna, också bland dem som är ungefär lika stora. Skälet kan vara att verksamheten vid de enskilda myndigheterna skapar olika förutsättningar som påverkar de administrativa kostnaderna. En mer trivial förklaring kan förstås vara att myndigheterna tillämpar olika praxis när de definierar och redovisar de skilda kostnaderna. Men också med de reservationerna kvarstår intrycket att det i många fall tycks finnas väsentliga möjligheter att minska kostnaderna, även om det handlar om relativt små belopp. Den stora spridningen tyder dock på att det kräver individuella snarare än generella åtgärder.



Undantaget är kostnaderna för ekonomisk administration, där det verkar finnas ett relativt tydligt samband mellan myndigheternas storlek och deras kostnader (se figur 5). Därmed går det att göra åtminstone ett grovt räkneexempel.

Av figur 5 framgår att kostnaden för ekonomiadministration faller brant med myndigheternas storlek upp till ungefär 50 årsarbetskrafter. Låt oss anta att åtgärder av det slag som vi har diskuterat ovan tillsammans bidrar till att kostnaderna för ekonomisk administration går att halvera, det vill säga minska med i genomsnitt 25 000 kronor per årsarbetskraft för alla myndigheter med upp till 50 årsarbetskrafter. Om det lyckades så skulle det innebära en årlig besparing på mellan 30 och 40 miljoner kronor.

### 11.3 Slutsatser

Kommitténs övergripande slutsats är att det saknas starkt stöd för tesen att det skulle finnas påtagliga generella problem som beror på att myndigheter är små. Visserligen är de administrativa kostnaderna i genomsnitt något högre vid små myndigheter än vid stora, och i vissa avseenden är de mer sårbara. Sambanden är dock inte så tydliga, och andra faktorer än storleken kan ha större betydelse för kostnaderna och sårbarheten. Inget talar heller för att det i allmänhet är svårare för regeringen att styra små myndigheter än stora.

Det går således inte att hävda att små myndigheter i allmänhet är mer sårbara eller har andra problem som inte finns vid större myndigheter. Den individuella variationen mellan myndigheterna är mer påtaglig än skillnaderna mellan olika storleksgrupper. Det gäller inte minst myndigheternas administrativa kostnader. Undantaget är kostnaderna för ekonomisk administration. Där finns ett ganska starkt statistiskt negativt samband mellan storlek och kostnader, särskilt i intervallet 0 till 50 årsarbetskrafter. Även om kostnaderna för myndigheternas ekonomiadministration bara svarar för ett par procent av myndigheternas totala kostnader finns det enligt kommittén principiella och ekonomiska skäl att vidta åtgärder för att minska de små myndigheternas administrativa börda och att effektivisera administrationen.

Kommitténs slutsats är att frågan om förvaltningens struktur inte i första hand handlar om myndigheternas storlek. I stället bör fokus sättas på den övergripande förvaltningsstrukturen, strukturen inom olika sektorer samt problem i enskilda myndigheter oav-

sett deras storlek. För att åstadkomma påtagliga förbättringar krävs därför andra åtgärder än att begränsa antalet små myndigheter. Kommittén återkommer till den frågan i slutbetänkandet.

En annan fråga är om de små myndigheternas antal i sig är ett problem. Det går att hävda att deras stora antal gör förvaltningsstrukturen mer svåröverskådlig för medborgarna, riksdagen och regeringen. Det kan vara ett skäl att minska antalet. Kommittén tar här inte ställning till om det verkligen är ett problem i praktiken, och om lösningen i så fall är att minska antalet små myndigheter. Vi avser att återkomma till den frågan i slutbetänkandet.

Om de små myndigheternas antal bedöms vara ett problem bör en förutsättningslös omprövning av verksamheten vid dem genomföras. Samtidigt bör möjligheterna prövas att organisera deras verksamhet på annat sätt. Vid en sådan omprövning bör man dock inte glömma bort att det kan finnas fördelar med små myndigheter, liksom rimliga skäl att inrätta eller behålla sådana.

Enligt Förvaltningskommittén måste den frågan diskuteras i ljuset av hur myndighetsstrukturen har utvecklats under de senaste åren. Det bör också vara utgångspunkten inför beslut om vilka åtgärder som bör vidtas för att lösa problemen.

Sedan år 1990 är den tydliga långsiktiga tendensen att antalet myndigheter minskat relativt kraftigt. Trenden står sig också under de senaste åren. Verksamhetens omfattning, mätt som antalet årsarbetskrafter, har dock varit nästan oförändrad sedan mitten av 1990-talet. Utvecklingen sedan dess kan sammanfattas med att myndigheterna har blivit färre men större.

Åtgärder för att förhindra att det bildas fler små myndigheter skulle därmed få mycket begränsade effekter, åtminstone på kort sikt.

## 12 Kommitténs förslag

Mot bakgrund av den analys av de små myndigheternas tänkbara problem som har presenterats i betänkandet föreslår Förvaltningskommittén följande åtgärder som kan genomföras på kort sikt. I sitt slutbetänkande avser kommittén att återkomma med förslag kring förvaltningens struktur, baserade på de övergripande förvaltningspolitiska principer som kommittén enligt sina direktiv ska föreslå. De förslagen kommer att beröra också de små myndigheterna.

### 12.1 Inför en rutin för prövning av nya myndigheter

Förvaltningskommittén föreslår att regeringen inför en generell rutin som syftar till att säkerställa att det inte bildas nya permanenta myndigheter utan att det finns tillräckligt starka skäl. I rutinen ska ingå att systematiskt pröva om den föreslagna verksamheten verkligen behövs, om den bör vara en del av det statliga åtagandet och om det finns förutsättningar att organisera den inom ramen för en eller flera befintliga myndigheter. Om slutsatsen är att det finns övervägande skäl för att verksamheten ska bedrivas av en ny myndighet, bör huvudregeln vara att verksamheten till att börja med ska bedrivas i en tidsbegränsad organisation om det inte finns speciella och tydliga skäl att permanenta den från början. I rutinen ska ingå att alla nybildade myndigheter ska utvärderas och omprövas efter en bestämd tid. Kommittén har för avsikt att återkomma med mer långsiktiga förslag kring frågan.

## 12.2 Minska den administrativa bördan

Förvaltningskommittén föreslår att regeringen vidtar åtgärder för att minska framför allt de små myndigheternas administrativa börda genom att anpassa olika administrativa regler till de behov och förutsättningar som gäller för respektive verksamhet. Ledstjärnan ska vara att bara sådana krav ska ställas som motiveras av rättssäkerhet och effektivitet eller bidrar till att underlätta regeringens styrning av verksamheterna. Utgångspunkten bör vara de förslag till förenkling och verksamhetsanpassning av regler som Ekonomistyrningsverket på regeringens uppdrag har tagit fram.

## 12.3 Utveckla den administrativa servicen

Förvaltningskommittén föreslår att regeringen uppdrar åt Kammarkollegiet att utveckla de administrativa tjänster som kollegiet erbjuder de små myndigheterna. Utgångspunkten bör vara myndigheternas behov av och efterfrågan på olika tjänster och former av service, och ett uttalat syfte ska vara att minska de små myndigheternas administrativa kostnader.

Förutsättningarna för förslaget kan påverkas av Stabsutredningens kommande förslag om Kammarkollegiet, vilka kommer att presenteras i början av år 2008.

Kommittén föreslår vidare att regeringen också i framtiden utnyttjar systemet med värdmyndigheter när den är lämplig. Kommittén föreslår också att regeringen ska pröva möjligheten att inrätta ett eller flera s.k. myndighetshotell, där små myndigheter kan få tillgång till lokaler samt olika typer av administrativa tjänster och annan service på ett kostnadseffektivt sätt. En viktig fördel med myndighetshotell är att man slipper sådana konflikter som kan uppstå när verksamheten utförs av värdmyndigheter.

Frågan om myndighetshotell måste samordnas med åtgärderna för att utveckla Kammarkollegiets tjänster och service. Dessutom bör undersökas vilka förutsättningar och hinder som finns för att den här typen av tjänster ska etableras av privata aktörer på marknaden.

Ett villkor för att genomföra förslagen är att de ger påtagliga ekonomiska eller andra fördelar jämfört med alternativet att liksom i dag låta olika myndigheter fungera som värdmyndigheter åt små myndigheter. Särskilt bör prövas om Koncentrationsutredningens

förslag skapar nya förutsättningar för vissa länsstyrelser att fungera som värdmyndigheter.



## 13 Konsekvenser enligt kommittéförordningen

Förvaltningskommittén bedömer att de förslag som presenteras i delbetänkandet inte får några konsekvenser av det slag som nämns i kommittéförordningen (1998:1474, 15 §).





# Referenser

## SOU och Ds

SOU 2000:1. *En uthållig demokrati!*

Ds 2007:28. *Koncentration av länsstyrelseverksamhet.*

## Övrigt tryck

Asp, Kent & Johansson, Bengt. 2007. *Mediemakten*. I Asp, Kent (red): Den svenska journalistkåren. Göteborgs universitet, institutionen för journalistik och masskommunikation.

Bogdanor, V. (ed) 1993. *The Blackwell Encyclopedia of Political Science*. Blackwell Publishers. Oxford.

Ekonomistyrningsverket. 2004. *Förenkling av ekonomiadministrationen för små myndigheter*. ESV 2004:1.

Ekonomistyrningsverket. 2005. *Nyckeltal för OH-kostnader*. ESV 2005:3.

Ekonomistyrningsverket. 2006. *Verksamhetsanpassning av vissa regler*. ESV 2006:30.

Ekonomistyrningsverket. 2007. *Ekonomiadministrativa värden (EA-värden) avseende 2006*. ESV 2007:5.

Eriksson, Fredrik & Franke, Ulrik. 2005. *Den skattefinansierade idémarknaden – En Surveyundersökning om myndigheters idé- och opinionsbildning*. Timbro.

Fackförbundet ST. 2006. *Chef- och ledarskap inom statlig sektor – en rapport från fackförbundet ST*. ST Förlag.

Goldman, K., Pedersen, M.N., Østerud, Ø. (red) 1997. *Statsvetenskapligt lexikon*. Stockholm Universitetsförlaget.

Granqvist, Eva. 2005. *Informativt och effektivt – men är det objektivt? – En studie av Skatteverkets svartjobbskampanj*. Stockholms universitet, Statsvetenskapliga institutionen.

Hogsved, B-I. 1996. *Klyv företagen!* Ekerlids Förlag.

- Kjellgren, Hanna. 2002. *Staten som informatör eller propagandist? – Om statssyners betydelse för svensk informationspolitik*. Göteborgs universitet, Statsvetenskapliga institutionen.
- Naturvårdsverket. 2004. *Den svenska klimatkampanjen – en del av Sveriges klimatstrategi. Slutrapport*.
- Premfors, Rune & Sundström, Göran. 2007. *Regeringskansliet*. Malmö, Liber AB.
- Rankka, Maria. 2005. *Myndigheterna – från fristående ämbetsverk till rörelsedrivna idéfabriker*. Timbro.
- Rothstein, Bo. 2004. *Från reformbyråkratier till ideologiska statsapparater*. Nytt Norsk Tidsskrift 3-4:2004, s. 295-305.
- Rothstein, Bo. 2005. *Från ämbetsverk till ideologiska statsapparater*. I Rothstein Bo & Vahlne Westerhäll, Lotta (red): *Bortom den starka statens politik?*, Stockholm, SNS Förlag.
- Schumacher, E. F. 1998. *Litet är vackert: ekonomi som om människor betydde något*. Prisma
- SEKO. 2006. *Offentliga tjänstemäns offentliga samtal*
- Skatteverket. 2007. *PM 2007-02-08 Skatteverket och opinionsbildningen*.
- Statskontoret. 1997. *Statens nämndmyndigheter*. Del 1. Rapport 1997:7 A.
- Statskontoret. 2004. *Myndigheternas ledning och organisation*. Rapport 2004:9.
- Statskontoret. 2004 b. *Det nya Arbetsmarknadsverket*. Rapport 2004:16.
- Statskontoret. 2005. *Statsförvaltningens utveckling 1990–2005*. Rapport 2005:32.
- Statskontoret. 2005 b. *Sektoriseringen inom offentlig förvaltning*. Rapport 2005:3.
- Statskontoret. 2007. *Statliga myndigheter 2007*. Diarienummer 2007/99-5.
- Tarschys, D. 2005. *Sektorisering och konsolidering. Två utvecklingstendenser i svensk samhällsförvaltning*. Publicerad som bilaga 2 i Statskontoret (2005 b).
- Ungdomsstyrelsen. 2007. *Projekt Flicka – Ungdomsstyrelsens slutrapport*. Ungdomsstyrelsens skrifter 2007:09.
- Vaa, Truls; Assum, Terje; Ulleberg, Pål & Veisten, Knut. 2004. *Effekter av informationskampanjer på atferd og trafikulykker – forutsetninger, evaluering og kostnadseffektivitet*. Oslo, Transportøkonomisk institutt rapport 727/2004.

Verket för förvaltningsutveckling. 2007. *Sjukfrånvaron i staten – år 2006 och kvartal 4 2006*. Diarienummer 2006/431.



# Kommittédirektiv



## Översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation

Dir.  
2006:123

---

Beslut vid regeringssammanträde den 21 december 2006.

### Sammanfattning av uppdraget

En kommitté skall se över den statliga förvaltningens uppgifter och organisation. Översynen, som skall omfatta alla statliga förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen, syftar till att effektivisera statlig förvaltning och verksamhet genom att

- klargöra vad som bör vara statliga åtaganden i form av myndighetsuppgifter,
- skapa goda förutsättningar för regeringens styrning av den statliga verksamheten,
- få till stånd en tydligare och mera överskådlig statlig förvaltningsstruktur som förenklar kontakterna för medborgare och företag och underlättar samverkan mellan statliga myndigheter och mellan statlig och kommunal förvaltning, samt
- öka myndigheternas förmåga att bidra till effektiviseringar och att fullgöra sina uppdrag i ljuset av de krav som EU-medlemskapet ställer.

I kommitténs uppdrag ingår särskilt att granska och ompröva myndigheters opinionsbildande och konkurrensutsatta verksamheter. Kommittén skall också analysera och lämna förslag för att komma till rätta med de problem som är förknippade med s.k. nämndmyndigheter och andra små myndigheter.

Mot bakgrund av granskningen och analysen skall kommittén utveckla och lämna förslag till vilka övergripande förvaltningspolitiska principer som bör gälla vid organisering av den statliga för-

valtningen och överväga vilka förändringar som bör göras i den nuvarande myndighetsstrukturen.

Kommittén skall redovisa sitt arbete i två etapper. En redovisning med förslag till åtgärder som kan genomföras på kort sikt för att begränsa myndigheters opinionsbildande verksamhet och komma tillrätta med problemen med små myndigheter skall lämnas senast den 15 december 2007. En slutredovisning med kommitténs övriga överväganden och förslag skall lämnas senast den 15 december 2008.

## Bakgrund

Regeringen angav i budgetpropositionen för år 2007 (prop. 2006/07:1, finansplan) att det med tanke på den omfattning den statliga myndighetsorganisationen nu fått finns anledning att se över hela verksamheten. Regeringen ansåg det viktigt att genom en översyn ta ett samlat grepp på hela den statliga myndighetsstrukturen. En viktig princip för översynen skulle vara att framtidens myndigheter skall fokusera på statens kärnuppgifter. Antalet myndigheter borde också minska.

Regeringen angav vidare i budgetpropositionen (prop. 2006/07:1, utgiftsområde 2) att organiseringen av den statliga förvaltningen är ett viktigt styrinstrument, men att den statliga myndighetsstrukturen blivit komplicerad och svåröverskådlig. I propositionen aviserade regeringen därför en översyn av den statliga förvaltningens organisation.

### *Den statliga förvaltningens utveckling och styrning och behovet av omprövning och strukturförändringar*

Statskontoret har genomfört en studie av den statliga förvaltningens utveckling. Uppdraget redovisades i december 2005 i rapporten Statsförvaltningens utveckling 1990–2005 (Statskontoret 2005:32). Statskontoret konstaterar att det under 1990-talet, särskilt under den första hälften, genomfördes stora reformer inom statsförvaltningen. Affärsverksamheten bröts ut för att drivas i bolagsform under konkurrens, samtidigt som rättsskipning och annan myndighetsutövning skildes åt. Det statliga åtagandet omprövades och decentraliseringen av statliga verksamheter till kommunal nivå fort-

satte. Förändringarna ledde till att statsförvaltningen minskade i omfattning, vilket bl.a. innebar att antalet statsanställda minskade väsentligt.

Statskontoret konstaterar vidare att förändringstakten avtagit under 2000-talet. Reformerna har under senare år mer handlat om att omstrukturera och effektivisera inom ramen för den befintliga statsförvaltningen. Detta har skett genom omorganisering, utveckling av en elektronisk förvaltning och samverkan mellan myndigheter. Omprövningen av det statliga åtagandet, som var mer framträdande under 1990-talets början, har minskat i omfattning under 2000-talet.

Förvaltningspolitiska kommissionen, som tillsattes år 1995, hade i uppgift att göra en analys för att bedöma om formerna för organisation och styrning av statlig förvaltning och verksamhet var ändamålsenliga och lämna synpunkter på hur det långsiktiga arbetet med strukturförändringar i den statliga förvaltningen borde bedrivas (dir. 1995:93). Kommissionen lämnade år 1997 sitt slutbetänkande I medborgarnas tjänst – en samlad förvaltningspolitik för staten (SOU 1997:57). I betänkandet pekade kommissionen framför allt på tre problemområden, nämligen förvaltningens svårstyrbarhet, dess fragmentering och följderna av internationaliseringen.

En parlamentarisk kommitté, Ansvarskommittén, tillkallades år 2003 med uppdrag att se över strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen (dir. 2003:10). I uppdraget, som är mycket omfattande, ingår bl.a. att lämna förslag om den statliga verksamheten på regional nivå och om principer för den centrala myndighetsstrukturen. I det senare uppdraget ingår att överväga hur samordningen av statliga myndigheters verksamhet på central nivå kan förbättras, t.ex. genom en sammanhållen styrning av verksamhet som berör flera myndigheter eller genom en organisatorisk samordning eller sammanläggning. Ansvarskommittén skall redovisa sitt arbete senast den 28 februari 2007.

En särskild utredare, Styretredningen, fick i juni 2006 i uppdrag att utvärdera resultatstyrningen (dir. 2006:30). En grundläggande tanke i samband med att resultatstyrningen infördes var att skapa förutsättningar för att ompröva det statliga åtagandets omfattning, inriktning, finansiering och organisation med stöd av fördjupad resultatinformation. I utredarens uppdrag ingår därför bl.a. att överväga vilka möjligheter och begränsningar som finns för att på ett systematiskt sätt pröva statliga verksamheter och myndigheter

med stöd av resultatinformation. Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 28 september 2007.

Statskontoret fick år 2004 i uppdrag att göra en kartläggning och analys av ledningsformer i och organisation av statliga myndigheter. En redovisning av uppdraget har lämnats i rapporten *Myndigheternas ledning och organisation – kartläggning och analys av Myndighetssverige* (Statskontoret 2004:9). I rapporten lämnas olika förslag om hur statliga myndigheters ledningsformer och organisation kan förbättras. Statskontoret pekar också i rapporten på problem som kan uppstå när man knyter nämndmyndigheter till s.k. värmyndigheter och när man inrättar särskilda beslutsorgan vid sidan av myndighetens ledningsfunktion. Framförallt handlar problemen om att regeringens styrning kan försvåras och att ansvarsförhållandena kan bli oklara.

#### *Problem i samband med myndigheters opinionsbildande verksamhet*

En parlamentarisk kommitté, Demokratiutredningen, tillkallades år 1997 med uppgift att belysa de nya förutsättningar, problem och möjligheter som det svenska folkstyret möter inför 2000-talet (dir. 1997:101, 1998:100). Utredningen lämnade i februari 2000 sitt betänkande *En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet* (SOU 2000:1). I betänkandet pekar utredningen på de problem som är förknippade med att myndigheter i allt större utsträckning bedriver opinionsbildande verksamhet. Utredningen understryker att en myndighet har de uppgifter som regeringen definierar. Dess uppgift är inte att propagera för verksamheten inom sitt område. Snarare har den till uppgift att bl.a. bedöma om de krav som kommer in från organiserade intressen är befogade eller inte. Denna uppgift blir enligt utredningen omöjlig att sköta om myndigheten samtidigt hjälper till att utforma ensidig propaganda för det egna områdets expansion eller för en viss politisk styrning.

Den offentliga förvaltningen skall enligt utredningen inom de fastlagda ramarna vårda sina särdrag av autonomi, öppenhet, pluralism och medborgarorientering. Det ingår i tjänstemannens uppgift att fördjupa samhällets demokratiska normer och etiska grundvalar genom att hävda sin egen integritet. Utredningen ser dock med oro hur myndigheter allt oftare uppträder som opinionsbildare utifrån ett snävt verksamhetsintresse. Detta finner utredningen vara



stötande och en misshushållning med skattemedel. Det röjer enligt utredningen en allvarlig missuppfattning om vari deras medborgaruppdrag består och urgröper tilltron till deras opartiskhet.

*Problem i samband med konkurrensutsatt statlig verksamhet och brister i tillsynen över avreglerade marknader*

Konkurrensverket fick år 2004 i uppdrag att analysera behoven av att ytterligare förbättra marknadens funktionssätt beträffande konkurrens mellan offentliga och privata aktörer. En redovisning av uppdraget har lämnats i rapporten Myndigheter och marknader – tydligare gräns mellan offentligt och privat (Konkurrensverkets rapportserie 2004:4). Enligt rapporten uppstår ofta problem när offentliga aktörer agerar på konkurrensutsatta marknader. Problemen gäller framför allt gränsdragning mellan myndighetsuppgifter och näringsverksamhet, olika former av offentliga subventioner samt frågor förknippade med vidareutnyttjande av information och kompetens. Konkurrensverket konstaterar att existerande regelverk och frivilliga lösningar inte varit tillräckliga för att lösa dessa problem. Konkurrensverket har också i en skrivelse till Regeringskansliet (Finansdepartementet) i februari 2004 pekat på problem som uppstår när statliga myndigheter uppträder på konkurrensutsatta marknader och tillämpar den s.k. beställar – utförarmodellen (dnr Fi 2004/683). Under beredningen av skrivelsen har upprättats promemorian Stat och kommun som marknadsaktörer (dnr Fi 2006/611). Konkurrensverket har vidare i oktober 2006 inkommit med en skrivelse till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) om konkurrens i offentlig sektor för ökad effektivitet och tillväxt (dnr N 2006/7405/NL). I både promemorian och skrivelsen föreslås åtgärder för att skapa bättre garantier för konkurrensneutralitet mellan offentliga och privata aktörer, minska kostnaderna för den offentliga sektorns köp av varor och tjänster samt effektivisera statsförvaltningen.

En särskild utredare, Regelutredningen, fick i juni 2004 i uppdrag att utvärdera långsiktiga effekter för konsumenter, näringslivet, arbetsmarknaden och samhällsekonomin av regleringsformer inom tele-, el-, post-, inrikesflyg-, taxi- och järnvägsmarknaden (dir. 2003:151). Utredningen lämnade i januari 2005 betänkandet Liberalisering, regler och marknader (SOU 2005:4). Av betänkandet framgår bl.a. att de reglerande och kontrollerande institutionerna

inte har utvecklats i samma takt som marknaderna har liberaliserats och att statens roll har minskat. Starka, självständiga och oberoende regleringsmyndigheter är en förutsättning för en framgångsrik liberalisering. Stora variationer förekommer mellan hur de olika marknaderna regleras. Flera av tillsynsmyndigheterna är små och uppgifterna varierar avsevärt.

*Brister i den statliga förvaltningens förmåga att leva upp till EU-medlemskapets krav*

Kommerskollegium fick år 2004 i uppdrag att inleda ett arbete med att utforma en nationell strategi för att utveckla den inre marknaden i Sverige. Som ett led i detta arbete har kollegiet undersökt svenska myndigheters, domstolars och företags uppfattning om EU:s inre marknad. Den bild som framträder är att det finns påtagliga kunskapsbrister hos bl.a. svenska förvaltningsmyndigheter och domstolar. Enligt kollegiet är attityden till den inre marknaden i grunden positiv, men de bristande kunskaperna är ett stort problem som hindrar Sverige från att utnyttja de möjligheter som den inre marknaden och EU-medlemskapet ger. EG-rättens ställning behöver enligt kollegiet klargöras och kunskaperna om EU och dess regelverk förbättras. Förvaltningsmyndigheterna måste också få tydligare direktiv av regeringen och de måste kunna delta i de europeiska nätverken för att tidigt, och i samspel med övriga EU-länder, kunna ta tillvara svenska intressen. För att säkerställa att regeringen når framgång i sitt förhandlingsarbete är stödet från myndigheterna av stor betydelse.

Lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen innebär att EU-fördragets regler, allmänna principer och EG-domstolens praxis gäller i Sverige. För viktiga principer som fri rörlighet för varor och tjänster gäller således fördragets regler även om inga ytterligare rättsakter uttrycker dem i detalj.

Statskontoret fick våren 2006 i uppdrag att studera hur den statliga och kommunala förvaltningen tillämpar och efterlever EG-fördragets regelverk för fri rörlighet (Fi 2006/2686). Uppdraget har nyligen avrapporterats till regeringen.

*Myndighetsbegreppet och olika typer av myndigheter*

I 1 kap. 8 § regeringsformen (RF) anges att det ”för rättsskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter”. Även regeringen och domstolarna är myndigheter. Andra myndigheter än domstolarna och regeringen är förvaltningsmyndigheter.

Någon definition av begreppen domstol respektive förvaltningsmyndighet finns inte i regeringsformen. Inte heller förvaltningslagen (1986:223) innehåller någon definition av begreppet förvaltningsmyndighet. Av förarbetena till förvaltningslagen framgår att begreppet förvaltningsmyndighet har samma betydelse i förvaltningslagen som i regeringsformen. Betydelsen är också densamma i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen (1980:100).

Bestämmelser om rättsskipning och förvaltning finns i 11 kap. RF. Justitiekanslern, Riksåklagaren, de centrala ämbetsverken och länsstyrelserna lyder enligt 11 kap. 6 § RF under regeringen. Även annan statlig förvaltningsmyndighet lyder under regeringen, såvida den inte är en myndighet under riksdagen.

Befogenheten att styra över förvaltningsmyndigheterna har således regeringen. Till skillnad från domstolarna står förvaltningsmyndigheterna i ett principiellt lydnadsförhållande till regeringen. Men varken riksdagen eller regeringen får bestämma hur en myndighet skall besluta i särskilda fall som rör myndighetsutövning mot enskilda eller mot kommuner eller som rör tillämpning av lag.

Myndighetsutövning brukar definieras som beslut eller andra åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Besluten kan gälla rättigheter, skyldigheter, förmåner eller annat jämförbart.

En myndighet skapas i de flesta fall genom att regeringen, sedan riksdagen anslagit medel, utfärdar en förordning med instruktion för myndigheten samt utser ledningen för myndigheten.

En parlamentarisk kommitté, Grundlagsutredningen, tillkallades år 2004 med uppgift att göra en samlad översyn av regeringsformen (dir. 2004:96). I uppdraget ingår bland mycket annat att överväga domstolarnas roll i det konstitutionella systemet och möjligheterna att öka öppenheten vid tillsättning av högre statliga tjänster. Kommittén har getts vida ramar för sitt arbete och är i princip oförhindrad att ta upp alla frågor som kan anses falla inom ramen för de frågeställningar som kommittén har i uppdrag att se över. Kommittén skall redovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2008.

Det förekommer en rad olika typer av benämningar på myndigheter. Ofta används samlingsbegrepp såsom central förvaltningsmyndighet, centralt ämbetsverk, sektorsmyndighet, affärsverk och nämndmyndighet. I myndighetens namn förekommer bl.a. begrepp som verk, råd, styrelse, nämnd, institut eller inspektion. Det saknas tydliga definitioner av de olika myndighetsbegreppen och vad som avses är ibland oklart. Benämningen av myndigheterna är inte alltid konsekvent. Ofta går det därför inte att enbart av namnet sluta sig till vilken typ av myndighet det handlar om.

Något allmänt vedertaget klassifikationssystem som bygger på olika typer av myndighetsuppgifter eller -funktioner finns inte och är sannolikt inte möjligt att åstadkomma. Ett försök till indelning i funktioner skiljer på myndighetsutövning, kontroll och tillsyn, information och rådgivning, tjänste- och varuproduktion, kunskapsproduktion, planering, styrning och samordning samt policyutformning (Premfors m.fl., 2003, Demokrati och byråkrati).

Ofta är det emellertid svårt att entydigt hänföra en myndighet till endera av dessa funktioner och att åtskilja de olika funktionerna. Om man vill få en bättre bild av vilken typ av verksamhet olika myndigheter bedriver kan ett sätt vara att försöka bedöma och beskriva de olika myndigheternas huvudsakliga funktion eller funktioner.

En särskild utredare fick år 2001 i uppdrag att utarbeta förslag till en ny verksförordning (dir. 2001:117). I uppdraget ingick bl.a. att göra en bedömning av möjligheterna att åstadkomma en mer enhetlig och konsekvent användning av de olika myndighetsbegreppen samt att i så fall föreslå lämpliga åtgärder. Utredaren lämnade år 2004 sitt betänkande Från verksförordning till myndighetsförordning (SOU 2004:23). Utredaren ansåg det inte meningsfullt att eftersträva enhetlighet i fråga om beteckningen på förvaltningsorganen. När nya sådana bildas är det dock enligt utredaren naturligt att undvika beteckningar som inte längre har sin motsvarighet i de organisationsformer som nu tillämpas. Missvisande beteckningar borde också undvikas; exempelvis bör en myndighet som leds av en styrelse inte betecknas nämnd.

Det enda förslag som utredaren presenterade när det gäller myndighetsbegreppen var att regeringen i varje myndighets instruktion skulle ange om myndigheten var en central förvaltningsmyndighet eller ej. Andra myndighetsbegrepp borde enligt utredarens förslag inte förekomma i myndigheternas instruktioner.

## Behovet av en översyn

Organiseringen av den statliga förvaltningen är ett viktigt styrinstrument för regeringen. Dagens mångfald av myndigheter av mycket varierande storlek och med många olika typer av uppgifter påverkar förutsättningarna för en effektiv styrning.

Tidigare förvaltningspolitiska principer och riktlinjer för organisering och styrning av förvaltningen har haft dåligt genomslag; i stället har olika lösningar tillämpats inom olika politikområden utan tydliga motiv för vald lösning.

Omfattningen av det statliga åtagandet har inte prövats tillräckligt grundligt. Myndigheter har i allt för hög grad fått verka i konkurrens med den privata marknaden. Myndigheter har också i alltför stor utsträckning tillåtits bedriva opinionsbildande verksamhet, eller bildats för detta ändamål.

Det behövs tydligare gränser för vad som bör vara myndighetsuppgifter och vad som bör vara förbehållet den politiska opinionsbildningen eller marknadsekonomin.

Den enskilda konsumenten såväl som den som driver företag måste kunna lita på att det finns starka institutioner som bevakar marknader som öppnats för konkurrens och marknader kring viktig infrastruktur. Det finns ingen övergripande policy för tillsynsmyndigheterna om hur en löpande marknadsbevakning skall utföras och om vad som krävs för att bedöma om en marknad fungerar väl. Det är därför av vikt att ansvaret mellan Konkurrensverket och tillsynsmyndigheterna klargöras för att undvika onödiga regleringar på marknader där det finns en effektiv och väl fungerande konkurrens.

Sveriges medlemskap i EU innebär att nya och förändrade krav ställs på den statliga förvaltningen. Sverige är i dag en del av en rättsgemenskap där gemensamma regler och principer har företräde framför nationell rätt. Medlemskapet innebär också att Sverige inte längre ensamt kan styra i vilken takt och på vilket sätt olika förändringar skall genomföras. Vidare är det i stor utsträckning så att de frågor som skall hanteras inte definieras av Sverige enskilt, utan av EU:s institutioner och samtliga medlemsstater gemensamt. Det gränsöverskridande administrativa samarbetet är därmed ett viktigt inslag. Sveriges medlemskap i EU har ännu inte fått tillräckligt genomslag i de svenska myndigheternas verksamhet och arbetsformer.

Den statliga förvaltningen har blivit svåröverskådlig, både för enskilda medborgare och företagare och för dem som är verksamma inom stat, kommun och landsting. Detta försvårar också den samverkan mellan myndigheter som behövs för att tjäna medborgare och företag på ett bra sätt.

Dagens förvaltningsstruktur med ett stort antal myndigheter, varav många är små, är ineffektiv och sårbar samt medför onödigt höga administrativa kostnader.

Universitet och högskolor utgör tillsammans den enskilt största delen av den statliga sektorn. Den omfattar ett fyrtiotal myndigheter och en fjärdedel av all statligt anställd personal. Universiteten och högskolorna har i grunden helt andra uppgifter än övriga statliga myndigheter och deras uppdrag är betydligt vidare än övriga statliga förvaltningsmyndigheter. Anslagen till högskolans verksamhet avser utbildning och forskning. Däremot ingår inte specifika förvaltningsmedel.

Mot bakgrund av att universiteten och högskolorna har en annan roll och andra uppgifter än övriga förvaltningsmyndigheter avser regeringen att i särskild ordning se över styrningen och organisationen av universiteten och högskolorna. Även myndighetsstrukturen inom skolväsendet kommer att ses över i särskild ordning.

## Uppdraget

Kommittén skall göra en översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation. Översynen, som skall omfatta alla statliga förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen, syftar till att effektivisera statlig förvaltning och verksamhet genom att

- klargöra vad som bör vara statliga åtaganden i form av myndighetsuppgifter, särskilt när det gäller opinionsbildande och konkurrensutsatt verksamhet,
- skapa goda förutsättningar för regeringens styrning av den statliga verksamheten,
- få till stånd en tydligare och mera överskådlig statlig förvaltningsstruktur som förenklar kontakterna och insynen för medborgare och företag och underlättar samverkan mellan statliga myndigheter och mellan statlig och kommunal förvaltning, samt

- öka myndigheternas förmåga att bidra till effektiviseringar och att fullgöra sina uppdrag i ljuset av de krav som EU-medlemskapet ställer.

Kommittén skall granska och ompröva

- omfattningen och inriktningen av myndigheternas opinionsbildande verksamhet och
- omfattningen och inriktningen av myndigheternas konkurrensutsatta verksamhet.

Kommittén skall vidare analysera

- problem förknippade med s.k. nämndmyndigheter och andra små myndigheter,
- problem förknippade med särskilda beslutsorgan vid sidan av ledningsfunktionen inom vissa myndigheter,
- om det finns myndigheter vars uppgifter kan innebära särskilda rollkonflikter som skapar oklarheter och där det finns behov av en renodling,
- om det finns överlappningar eller oklarheter i uppgiftsfördelningen mellan olika myndigheter, samt
- om det finns områden där nuvarande myndighetsstruktur kan försvåra regeringens styrning.

Mot bakgrund av denna granskning och analys skall kommittén utveckla och lämna förslag om vilka övergripande principer som bör gälla vid organisering av den statliga förvaltningen, särskilt när det gäller

- hur ansvars- och uppgiftsfördelningen bör vara mellan Regeringskansliet och andra myndigheter i frågor som bl.a. rör EU-samarbetet och olika former av utvärderings- och analysarbete,
- vad som bör vara myndighetsuppgifter, dvs. hur gränsdragningen skall göras mellan förvaltning, politik och marknad när det gäller bl.a. opinionsbildande och konkurrensutsatta verksamheter,
- vilka funktioner som bör hållas åtskilda i olika myndigheter för att undvika rollkonflikter,
- under vilka förutsättningar nämndmyndigheter bör kunna inrättas,
- under vilka förutsättningar särskilda beslutsorgan inom myndigheter bör kunna inrättas,

- vilka krav som bör gälla vid inrättandet av små myndigheter avseende bl.a. administrativt stöd för att minska de administrativa kostnaderna, samt
- vilka principer som bör gälla vid benämningen av olika typer av myndigheter.

Kommittén skall vidare med utgångspunkt i de övergripande principerna överväga vilka förändringar som bör göras i den nuvarande myndighetsstrukturen. Kommittén skall pröva

- vilka myndigheter, eller delar av myndigheters verksamhet, som bör avvecklas eller vars roll bör förtydligas och avgränsas, särskilt när det gäller opinionsbildande eller konkurrensutsatt verksamhet,
- om det finns skäl att överväga förändringar i huvudmannskapet för vissa uppgifter som i dag ligger på förvaltningsmyndigheter under regeringen,
- vilka myndigheter, eller delar av myndigheters verksamhet, som bör slås samman eftersom verksamheterna är närliggande,
- vilka myndigheter som har en oklar uppgiftsfördelning och vars uppdrag bör förtydligas,
- hur ett gemensamt administrativt stöd till små myndigheter bör utformas, samt
- om innebörden i olika myndighetsbegrepp kan förtydligas genom författningsreglering eller på annat sätt.

Kommittén skall redovisa vilka besparingar av myndigheternas samlade förvaltningskostnader som förslagen leder till. Kommittén skall vidare redovisa vilka åtgärder som skulle behöva vidtas för att uppnå en besparing om tre respektive sex procent av myndigheternas samlade förvaltningskostnader, som år 2005 uppgick till ca 160 miljarder kronor. Besparingar till följd av de myndighetsavvecklingar som aviserats i budgetpropositionen för 2007 skall inte medräknas. Även de verksamhetsmässiga och personella konsekvenserna av förslagen skall redovisas. Kommittén skall också föreslå former för en återkommande uppföljning av de förvaltningspolitiska principernas genomslag i syfte att främja en öppen debatt i förvaltningspolitiska frågor.



## Uppdragets genomförande

Utredningsarbetet skall bedrivas i kontakt med Ansvarskommittén, Grundlagsutredningen och Styrtredningen. Till kommittén skall en referensgrupp knytas med representanter från samtliga departement.

Tidigare gjorda utredningar och resultatet av Ansvarskommitténs arbete skall beaktas. Kommittén skall inledningsvis inrikta sin analys på den centrala statsförvaltningen och avvakta Ansvarskommitténs överväganden om den statliga verksamheten på regional nivå.

Om kommittén finner att förslag som den avser att lämna nödvändiggör ändringar i grundlag eller annan författning som rör konstitutionella ämnen, skall den anmäla detta till regeringen.

Kommittén skall hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att framföra synpunkter.

Uppdraget skall genomföras i två etapper. I en första etapp skall kommittén utifrån en inledande kartläggning koncentrera sitt arbete på frågan om myndigheters opinionsbildande verksamhet och problemen förknippade med små myndigheter. En redovisning med förslag till åtgärder som kan genomföras på kort sikt skall lämnas senast den 15 december 2007. I en andra etapp skall kommittén genomföra övriga delar av uppdraget och lämna sina samlade överväganden och förslag i en slutredovisning senast den 15 december 2008.

(Finansdepartementet)



## Enkät om myndigheternas externa informationsverksamhet 2006

Regeringen beslutade den 21 december 2006 att tillsätta en kommitté för att se över den statliga förvaltningens uppgifter och organisation. I uppdraget ingår bl.a. att undersöka myndigheternas opinionsbildande verksamhet.

Som ett underlag för arbetet hemställer Förvaltningskommittén om att myndigheterna enligt sändlistan inkommer med uppgifter avseende omfattningen av och innehållet i respektive myndighets externa informationsverksamhet år 2006. Avsikten är därmed att kartlägga informationsverksamheten i vid mening, där eventuellt opinionsbildande verksamhet utgör en delmängd.

Urvalet av svarande myndigheter är baserat på omnämnande i debatten om opinionsbildande myndigheter, att myndigheten har uppgifter av informerande eller främjande karaktär samt att urvalet ska spegla olika samhällsområden. Därtill har ett antal myndigheter utvalts slumpmässigt. Urvalet gör inte anspråk på att vara heltäckande.

Uppgifterna bör lämnas enligt bifogade formulär, se bilaga 1. Eventuella frågor besvaras av Ola Hedin eller Michael Borchers, Förvaltningskommitténs sekretariat. Uppgifterna skickas senast den 29 juni till:

Förvaltningskommittén, Fi 2006:08, 103 33 STOCKHOLM

Med vänliga hälsningar

Yvonne Gustafsson  
Ordförande

## Sändlista

Rikspolisstyrelsen  
Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete  
Försvarmakten  
Totalförsvarets forskningsinstitut  
Totalförsvarets pliktverk  
Försäkringskassan  
Socialstyrelsen  
Statens folkhälsoinstitut  
Myndigheten för handikappolitisk samordning  
Barnombudsmannen  
Alkoholkommittén (S2001:02)  
Mobilisering mot narkotika (S2002:03)  
Skatteverket  
Konjunkturinstitutet  
Premiepensionsmyndigheten  
Länsstyrelsen i Uppsala län  
Länsstyrelsen i Södermanlands län  
Länsstyrelsen i Östergötlands län  
Statens skolverk  
Myndigheten för skolutveckling  
Högskoleverket  
Örebro universitet  
Göteborgs universitet  
Sekretariatet för genusforskning  
Högskolan i Borås  
Livsmedelsverket  
Boverket  
Naturvårdsverket  
Post- och telestyrelsen  
Banverket  
Vägverket  
Konkurrensverket  
Skogsstyrelsen  
Rymdstyrelsen  
Bolagsverket  
Glesbygdsverket  
Verket för innovationssystem  
Verket för näringslivsutveckling  
Institutet för tillväxtpolitiska studier

Affärsverket svenska kraftnät  
Statens energimyndighet  
Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning  
Ombudsmannen mot etnisk diskriminering  
Ungdomsstyrelsen  
Konsumentverket  
Jämställdhetsombudsmannen  
Handikappombudsmannen  
Forum för levande historia  
Arbetsmarknadsstyrelsen  
Medlingsinstitutet

## Bilaga 1

Myndighet:

Kontaktperson:

Telefon:

E-post:

1a) Ange myndighetens totala intäkter exkl. moms 2006<sup>1</sup>:

b) varav förvaltningsanslag:

2a) Ange antal årsarbetskrafter:

b) varav uppskattat antal årsarbetskrafter inom myndighetens informationsverksamhet:

3) Ange externa informationsaktiviteter 2006:

---

<sup>1</sup> Med totala intäkter avses intäkter av förvaltningsanslag, avgifter och andra ersättningar som disponeras av myndigheten, bidrag och finansiella intäkter.

Informationsaktivitet <sup>2</sup>	Kostnader exkl. moms Tkr <sup>3</sup>	Därav opinions- bildande % <sup>4</sup>	Stöd <sup>5</sup>	Övrigt <sup>6</sup>
1 Aktivitet: Syfte: Målgrupp: Opinionsbildande (Ja/Nej):				
2				
3				
4				
5				
6				
7				
8				
9				
10				

4) Ange den definition av opinionsbildande verksamhet som myndigheten använt för att besvara denna enkät<sup>7</sup>:

<sup>2</sup> I denna kolumn specificeras myndighetens tio största informationsaktiviteter under 2006. Ange aktivitetens syfte (t.ex. rekrytering), form (t.ex. utgivning av tidning) och målgrupp (t.ex. ungdomar). Ange också om aktiviteten enligt myndighetens egen bedömning avser opinionsbildande verksamhet.

<sup>3</sup> I denna kolumn uppskattas myndighetens totala kostnader för informationsaktiviteten. Med totala kostnader avses kostnader för löner, sociala avgifter, kostnader för konsulter, tryckning, distribution etc. samt del av gemensamma kostnader. Om särskilda undersökningar eller kartläggningar genomförts med huvudsakligt syfte att ligga till grund för informationsaktiviteten ska de inkluderas i kostnaderna för aktiviteten.

<sup>4</sup> I denna kolumn anges hur stor andel av kostnaderna för informationsaktiviteten som enligt myndighetens egen bedömning kan hänföras till opinionsbildande verksamhet.

<sup>5</sup> I denna kolumn anges stöd för att bedriva informationsaktiviteten; exempelvis bestämmelser i lag, verkförförordningen, myndighetens instruktion, regleringsbrev, särskilt regeringsuppdrag eller annat (specificeras).

<sup>6</sup> I denna kolumn anges annat av intresse, t.ex. om aktiviteten bedrivits i samarbete med någon annan myndighet.

<sup>7</sup> Begreppet opinionsbildande verksamhet kan ges olika innebörd. I Nationalencyklopedin definieras opinionsbildning som "Processer genom vilka opinion uppstår, vidmakthålls och förändras.". Opinion definieras i sin tur som "...sammanfattande benämning på en samling åsikter, attityder och värderingar."





# Sammanställning av enkät om myndigheternas externa informationsverksamhet år 2006 (belopp i tkr)

	Myndighet	Infovht <sup>1</sup>	varav OB <sup>2</sup>	+ OB <sup>3</sup>	Anmärkning <sup>4</sup>
1	Glesbygdverket	3 425	0	0	
2	Örebro universitet	5 504	2 098	0	
3	JämO	2 605	0	400	Infokampanj om löneskillnader
4	Konkurrensverket	2 637	0	0	
5	Handisam	300	300	0	
6	FÖI	6 900	0	0	
7	FHI	22 949	3 951	0	
8	Svenska kraftnät	5 765	2 205	0	
9	LivsmedelsV	6 877	0	0	
10	Skatteverket	22 044	475	0	
11	Alkoholkommittén	19 570	11 920	0	
12	Skolverket	6 456	0	0	
13	PPM	46 100	240	0	
14	Högskolan i Borås	5 000	1 150	0	
15	Försäkringskassan	31 500	0	15 000 500	Infokampanj ohälsa, Pappabrevet
16	Energimyndigheten	12 148	0	6 320	Infokampanj "Bli energismart" m.m.
17	Naturvårdsverket	31 855	0	0	
18	Skogsstyrelsen	116 829	0	5 845	Skogens dag, Skogen i skolan
19	Bolagsverket	2 280	24	0	
20	RPS	1 500	0	0	
21	Socialstyrelsen	4 377	0	1 445 458	Donationsrådet

<sup>1</sup> Sammanlagt belopp i tkr för de 10 största externa informationsaktiviteterna år 2006 enligt myndighetens egen bedömning.

<sup>2</sup> Sammanlagt belopp för de externa informationsaktiviteter som myndigheten själv bedömt vara av opinionsbildande karaktär.

<sup>3</sup> Tillkommande belopp i tkr för informationsaktivitet som utifrån i enkätsvaret tillgänglig information av Förvaltningskommittén uppskattas vara av opinionsbildande karaktär utöver myndighetens egna bedömning. Använd definition på opinionsbildande verksamhet: *en extern informationsverksamhet riktad mot allmänheten i syfte att aktivt påverka dess kunskaper, attityder eller beteende i en avsedd riktning.*

<sup>4</sup> Angivande av vilka tillkommande informationsaktiviteter som bedömts som opinionsbildande enligt Förvaltningskommitténs definition.

22	Barnombudsmannen	1 200	420	0	
23	Konsumentverket	1 062	4	0	
24	NUTEK	3 745	0	0	
25	HomO	1 010	0	100	Pridefestivalen
26	Myndigheten för skolutveckling	15 970	0	1 200	Skolval 2006
27	Rymdstyrelsen	2 786	0	2 786	Rymdfärden 2006
28	Lsty Södermanlands län	580	0	0	
29	Medlingsinstitutet	1 228	134	0	
30	Konjunkturinstitutet	44 800	600	0	
31	Post- och telestyrelsen	2 630	0	1 200	Infokampanj Surfa lugnt
32	Göteborgs universitet	6 425	0	275	Rekrytering av studenter
33	ITPS	5 784	0	0	
34	Vinnova	5 300	0	0	
35	Banverket	8 900	8 900	0	
36	Vägverket	70 400	0	25 700	Trafiksäkerhetsinfo
37	Ungdomsstyrelsen	7 551	0	0	
38	Sida	53 997	18 505	1 088	Tidningen Om Världen
39	AMS/AMV	61 050	0	0	
40	Försvarsmakten	144 444	0	56 016 7 712 2 190 3 270 30 628 2 862 2 637 8 359 22 214	Försvarsmaktsdagar Flygvapendag Mässor Rekryteringsinfo Ungdomskommunikation Annonsering rekrytering US Öka intresset för värnplikten Uppvisningsgrupper Filmproduktion, annonser
41	Diskrimineringsombudsmannen	7 365	223	0	
42	Boverket	25 100	0	6 000 1 600	Infokampanjer: energieffektivisering, radonmätning
43	Pliktverket	10 450	5 344	0	
44	Handikappombudsmannen	1 501	0	0	
45	Lsty Östergötlands län	712	132	0	
46	Lsty Uppsala län	1 000	0	0	
47	Mob mot narkotika	12 700	12 700	0	
48	Forum f. levande hist.	886	0	349	Marknadsföring av utställningar m.m
49	Skr. f. genusforsk.	2 208	0	0	
50	Högskoleverket	8 485	75	0	
	Summa	865 890	69 400	206 154	

Antal publiceringar från  
myndighetsföreträdare på  
debattsidorna i Dagens Nyheter,  
Svenska Dagbladet, Göteborgs-Posten  
och Sydsvenska Dagbladet fr.o.m.  
januari 1997 t.o.m. oktober 2007

19 19 19 20 20 20 20 20 20 20 20 Summa  
97 98 99 00 01 02 03 04 05 06 07

Länsstyrelsen i Östergötland	1	2	1	4	1	4	1	2	5	8	3	32
Socialstyrelsen	2		5	3	4	4	1	5	4	3		31
Integrationsverket		5	1	1	3	4	2	4	5	5		30
Försäkringskassan/Riksförsäkringsverket		4		3	2	5	1	2	3	4	3	27
Sida	1	3	1	3	3	1		3	7	2		24
Jämställdhetsombudsmannen	2	2	1	1	2	1	4	2	2	1	2	20
Arbetsmarknadsstyrelsen	1	2			2	1	2	1	2	5	3	19
Barnombudsmannen	1	1	2	1	1	5	3	3			1	18
Naturvårdsverket	2	1	5		4	1	1	1	1			16
Migrationsverket				3	4	2	1	3	1	1		15
Ombudsmannen mot etnisk diskriminering		4	1	2	1	2	3	1		1		15
Skolverket		2	2	1	4	1	3	2				15
Folkhälsoinstitutet	1		1	1	2	1	3		2	1	2	14
Länsstyrelsen i Uppsala län							1	5	1	4	3	14
Länsstyrelsen i Västmanlands län				3	1			1	5	3	1	14
Brottsförebyggande rådet		1	2	6	1			1	2			13
Banverket	1	1	4		1		2		3			12
Kungliga tekniska högskolan	1	1		3	1		3	1	2			12
Länsstyrelsen i Stockholms län		1	3			1	2	2	2	1		12
Statens institutionsstyrelse		1	1	1	2		3		2	1	1	12
Högskolan i Borås					3	3		2	3			11

Lunds universitet	1		2	1		1	1	1	2		2	11
Skatteverket/Riksskatteverket		2				3		1	1		4	11
Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning		1	1			1	3	3				9
Försvarsmakten				1		1	1	2	1	1	1	8
Nutek			2			1			2	3		8
Uppsala universitet	1			1				3	1	2		8
Arbetslivsinstitutet				1	1	2		1		1	1	7
Handikappombudsmannen		1	1		1	2	2					7
Stockholms universitet	2		1		1			1	1	1		7
Arbetsmiljöverket					3		3					6
Boverket				2			2		1		1	6
Glesbygdsverket		1	1	1		2		1				6
Göteborgs universitet	1	1	3								1	6
Invandrarverket	2	1	2	1								6
Länsstyrelsen i Norrbottens län	2	1		1		2						6
Länsstyrelsen i Västra Götaland		1	1		1	2				1		6
Länsstyrelsen i Örebro län			2			2			1	1		6
Myndigheten för skolutveckling							1	2	2	1		6
Ungdomsstyrelsen	1		1	2	1			1				6
Utlänningsnämnden		1	3					1	1			6
Högskoleverket			1	1				1		1	1	5
Luftfartsverket			1					2		2		5
Länsstyrelsen i Södermanland			1	1		1		1			1	5
Vetenskaprådet						2		1		1	1	5
Åklagarmyndigheten								1	2	2		5
Brottsoffermyndigheten				1		1		1			1	4
Datainspektionen								1		3		4
Domstolsverket	1	1	1					1				4
Ekobrottsmyndigheten						2			2			4
Fiskeriverket	1		1				1		1			4
Karlstads universitet			1	1					2			4
Karolinska institutet							1	1	1		1	4
Konsumentverket			1	1		2						4
Livsmedelsverket					1	2	1					4
Länsstyrelsen i Jönköpings län				1		1	1				1	4
Länsstyrelsen i Västernorrlands län			1			2	1					4
Malmö högskola								1		3		4

Riksrevisionsverket	2		1				1				4
Rättsmedicinalverket					1		3				4
Skogsstyrelsen							1		2	1	4
Vinnova						2		1		1	4
Vägverket						1		1	1	1	4
Energimyndigheten			1		2						3
Kemikalieinspektionen				1		1	1				3
Konkurrensverket					1	1			1		3
Läkemedelsverket					1				2		3
Länsstyrelsen i Värmlands län									1	2	3
Medlingsinstitutet						1	1			1	3
Patent- och registreringsverket						1	1		1		3
Rikspolisstyrelsen							1			2	3
Statens geotekniska institut								1	1	1	3
Arbetsgivarverket				1		1					2
Blekinge tekniska högskola								1			2
Finansinspektionen						1	1				2
Försvarets forskningsanstalt/FOI			1						1		2
Högskolan Väst								1	1		2
Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete										1	2
Jordbruksverket				1						1	2
Linköpings universitet				2							2
Luleå tekniska universitet			1	1							2
Länsstyrelsen i Blekinge			1						1		2
Länsstyrelsen i Dalarna									1	1	2
Länsstyrelsen i Gävleborg						1				1	2
Länsstyrelsen i Kronoberg						1				1	2
Länsstyrelsen i Skåne					1						2
Länsstyrelsen i Västerbotten								1	1		2
Lärarhögskolan					2						2
Post- och telestyrelsen								2			2
Premiepensionsmyndigheten			2								2
Räddningsverket							2				2
SMHI								1		1	2
Smittskyddsinstitutet							1	1			2
Statens haverikommission				1		1					2

Statens institut för kommunikationsanalys						2						2
Statens strålskyddsinstitut					1			1				2
Styrelsen för psykologiskt försvar	1			1								2
Svenska institutet								1		1		2
Svenska kraftnät	1					1						2
Säkerhetspolisen			1							1		2
Umeå universitet		1			1							2
Djurskyddsmyndigheten									1			1
Elsäkerhetsverket		1										1
Försvarets radioanstalt										1		1
Försvarshögskolan						1						1
Högskolan i Kalmar			1									1
Kammarkollegiet								1				1
Konjunkturinstitutet							1					1
Kriminalvårdsstyrelsen							1					1
Krisberedskapsmyndigheten							1					1
Läkemedelsförmånsnämnden							1					1
Länsstyrelsen i Halland									1			1
Länsstyrelsen i Jämtland					1							1
Moderna museet						1						1
Rymdstyrelsen									1			1
Statens beredning för medicinsk utvärdering							1					1
Statens biografbyrå				1								1
Statens fastighetsverk							1					1
Statens järnvägar			1									1
Statens kriminaltekniska laboratorium					1							1
Statskontoret				1								1
Väg- och trafikforskningsinstitutet					1							1
Växjö universitet										1		1
Örebro universitet								1				1
Överstyrelsen för civil beredskap				1								1
<b>Summa</b>	<b>29</b>	<b>44</b>	<b>68</b>	<b>62</b>	<b>61</b>	<b>85</b>	<b>72</b>	<b>85</b>	<b>91</b>	<b>81</b>	<b>42</b>	<b>720</b>

# Statens offentliga utredningar 2007

## *Kronologisk förteckning*

1. Telefonförsäljning. Jo.
2. Från socialbidrag till arbete.  
+ Bilaga. Fördjupningsstudier.  
+ Lättläst. Sammanfattning. S.
3. Föräldraskap vid assisterad befruktning. Ju.
4. Trafikinspektionen  
– en myndighet för säkerhet och skydd inom transportområdet. N.
5. Summa summarum – en fristående myndighet för utredning av anmälningar om brott av poliser och åklagare? Ju.
6. Målsägandebitrådet.  
Ett aktivt stöd i rättsprocessen. Ju.
7. Den nya inskrivningsmyndigheten. M.
8. Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning. Ju.
9. Svenskan i världen. UD.
10. Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. Fi.
11. Regional utveckling och regional samhällsorganisation. Fi
12. Hälso- och sjukvården. Fi.
13. Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relation. Fi.
14. Renovering av bostadsmarknad efterlyses!  
Om ungas möjligheter till en egen bostad.  
Rapport nr 1:  
Om bara någon kunde säga vad jag ska göra för att få en bostad så skulle jag göra det.  
Rapport nr 2:  
Måste man ha tur?  
Studier av yngre på bostadsmarknaden i svenska städer.  
Rapport nr 3:  
Effektiv bostadsservice och förmedling av bostäder – ur ett dubbelt användarperspektiv.  
Rapport nr 4:  
Unga vuxna på bolånemarknaden. M.
15. Stöd för framtiden – om förutsättningar för jämställdhetsintegrering.  
  
Idébok:  
Jämställd medborgarservice. Goda råd om jämställdhetsintegreringen. En idébok för chefer och strateger.  
Metodbok:  
JämStöd Praktika. Metodbok för jämställdhetsintegrering. IJ.
16. Ändrad könstillhörighet – förslag till ny lag. S.
17. Äktenskap för par med samma kön.  
Vigsselfrågor. Ju.
18. Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar. N.
19. Friskare tänder – till rimliga kostnader. S.
20. Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område. Jo.
21. GMO-skador i naturen och Miljöbalkens försäkringar. M.
22. Skyddet för den personliga integriteten. Kartläggning och analys. Del 1+2. Ju.
23. Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet. Fi.
24. Veterinär fältverksamhet i nya former. Jo.
25. Plats för tillväxt? Fi.
26. Alternativ tvistlösning. Ju.
27. Auktorisation av patentombud. N.
28. Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan. Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem. U.
29. Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser? Ju.
30. Två nya statliga specialskolor.  
+ Lättläst + Daisy. U.
31. Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser. Fö.
32. Tillväxt genom turistnäringen. N.
33. Släpvagnskörning med B-körkort  
– när kan de nya EU-reglerna börja tillämpas? N.
34. Skolgång för barn som skall avvisas eller utvisas. Ju.

35. Flyttning och pendling i Sverige. Fi.
36. Bioenergi från jordbruket – en växande resurs. + Bilagedel. Jo.
37. Vård med omsorg – möjligheter och hinder. S.
38. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2007. Nu levandes ansvar, framtida generationers frihet. M.
39. Framtidens polis. Ju.
40. Valsystem och representationseffekter. En jämförande studie av 25 länder. Ju.
41. Misstroendeförklaring och regeringsbildning 1994–2006. Regel tillämpning och författningpolitiska alternativ. Ju.
42. Från statsminister till president? Sveriges regeringschef i ett jämförande perspektiv. Ju.
43. Bättre arbetsmiljöregler II. Skyddsombud, beställaransvar, byggarbetsplatser m.m. A.
44. Tsunamibanden. Fi.
45. Utökat elektroniskt informationsutbyte. Fi.
46. Ansvarsfrågan vid odling av genmodifierade grödor. Jo.
47. Den osynliga infrastrukturen – om förbättrad samordning av offentlig IT-standardisering. N.
48. Patientdata och läkemedel m.m. S.
49. Organisationsform för VTI och SIKa. N.
50. Mångfald är framtiden. Ku.
51. Riksbankens finansiella oberoende. Fi.
52. Beslutanderätt vid gemensam vårdnad m.m. Ju.
53. Sjukhusens läkemedelsförsörjning. S.
54. Barnet i fokus  
En skärpt lagstiftning mot barnpornografi. Ju.
55. Betalningstider i näringslivet. N.
56. Revisionsutskott m.m.; Genomförande av 2006 års revisorsdirektiv. Ju.
57. Etiskt godkännande av djurförsök – nya former för överprövning. Jo.
58. Hamnstrategi – strategiska hamnoder i det svenska godstransportsystemet. N.
59. Strategiska godsnoder i det svenska transportsystemet – ett framtidsperspektiv. N.
60. Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter. DVD medföljer. M. + engelsk översättning.
61. Deluppföljning 2 av den kommunal-ekonomiska utjämnings – med förslag till förändringar i kostnadsutjämnings. Fi.
62. Utjämnings av kommunernas LSS-kostnader – översyn och förslag. Fi.
63. En bättre viltförvaltning med inriktning på älg. Jo.
64. Studiestödsdatabas. U.
65. Domstolarnas handläggning av ärenden. Ju.
66. Rörelser i tiden. IJ.
67. Regeringsformen ur ett könsperspektiv. En övergripande genomgång. Ju.
68. Ett decennium med personval. Erfarenheter och utfall. Ju.
69. Bestämmelser om domstolarna i regeringsformen. Expertgruppsrapport. Ju.
70. Framtidens flygplatser – utveckling av det svenska flygplatssystemet. N.
71. En starkare företagsinteckning. Ju.
72. Kommunal kompetens i utveckling. Fi.
73. Kostnader för personlig assistans. Skärpta regler för utbetalning, användning och återbetalning av assistansersättning. S.
74. Upplåtelse av den egna bostaden. Fi.
75. Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning. Fi.
76. Lagring av trafikuppgifter för brottsbekämpning. Ju.
77. En svensk veteranpolitik, del 1. Ansvaret för personalen före, under och efter internationella militära insatser. Fö.
78. Bolagisering för ökad konkurrens och effektivitet – förslag om att bolagisera vissa konsult- och entreprenadverksamheter i Banverket och Vägverket. N.
79. Tre nya skolmyndigheter. U.
80. Reach – genomförande och sanktioner. M.
81. Resurser för kvalitet. U.
82. Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten. + Lättläst + daisy. S.
83. Standarder och tillväxt: en kommenterad forskningsöversikt. Standards and growth: a research review. N.



84. Värdet av valdeltagande. Ju.
85. Olika former av normkontroll.  
Expertgruppsrapport. Ju.
86. Bättre djurskydd – mindre krångel. Jo.
87. Ökad likvärdighet för elever med funktionshinder. + Lättläst. + Daisy. U.
88. Att lära nära.  
Stöd till kommuner för verksamhetsnära kompetensutveckling inom omsorg och vård av äldre. S.
89. Rovdjuren och deras förvaltning. M.
90. Straffskalan för mord. Ju.
91. Ny företagshälsovård – ny kunskapsförsörjning. S.
92. Urkunden I Tiden  
– en straffrättslig anpassning. Ju.
93. Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd. Expertgruppsrapport. Ju.
94. Folkomröstning i Europa.  
Rättslig reglering och förekomst av folkomröstningar i 32 europeiska stater. Ju.
95. Tjänster utan gränser?  
Internationalisering av offentliga sektorns tjänster. Fi.
96. Avgifter. Fi.
97. Vissa metrologifrågor. N.
98. Karriär för kvalitet. U.
99. Förhandsprövning av nättariffer m.m. N.
100. Id-kort för folkbokförda i Sverige. IJ.
101. Tydlig och öppen. Förslag till en stärkt skolinspektion. U.
102. Svenska nyhetsmedier och mänskliga rättigheter i Sverige. En översikt. Ju.
103. Bo för att leva – seniorbostäder och trygghetsbostäder. S.
104. Samverkan för lokal utveckling. IJ.
105. Territoriellt samarbete inom EU. N.
106. Lotsa rätt! N.
107. Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter. Fi.

# Statens offentliga utredningar 2007

---

## *Systematisk förteckning*

### **Justitiedepartementet**

---

Föräldraskap vid assisterad befruktning. [3]  
Summa summarum – en fristående myndighet för utredning av anmälningar om brott av poliser och åklagare? [5]  
Målsägandebiträdet.  
Ett aktivt stöd i rättsprocessen. [6]  
Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning. [8]  
Äktenskap för par med samma kön.  
Vigsselfrågor. [17]  
Skyddet för den personliga integriteten.  
Kartläggning och analys. Del 1+2. [22]  
Alternativ tvistlösning. [26]  
Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser? [29]  
Skolgång för barn som skall avvisas eller utvisas. [34]  
Framtidens polis. [39]  
Valsystem och representationseffekter.  
En jämförande studie av 25 länder. [40]  
Misstroendeförklaring och regeringsbildning 1994–2006.  
Regeltillämpning och författningsspolitiska alternativ. [41]  
Från statsminister till president?  
Sveriges regeringschef i ett jämförande perspektiv. [42]  
Beslutanderätt vid gemensam vårdnad m.m. [52]  
Barnet i fokus  
En skärpt lagstiftning mot barnpornografi. [54]  
Revisionsutskott m.m.; Genomförande av 2006 års revisorsdirektiv. [56]  
Domstolarnas handläggning av ärenden. [65]  
Regeringsformen ur ett könsperspektiv.  
En övergripande genomgång. [67]  
Ett decennium med personval.  
Erfarenheter och utfall. [68]  
Bestämmelser om domstolarna i regeringsformen. Expertgruppsrapport. [69]

En starkare företagsinteckning. [71]  
Lagring av trafikuppgifter för brottsbekämpning. [76]  
Värdet av valdeltagande. [84]  
Olika former av normkontroll.  
Expertgruppsrapport. [85]  
Straffskalan för mord. [90]  
Urkunden I Tiden  
– en straffrättslig anpassning [92]  
Den kommunala självstyrelsens grundlagskydd. Expertgruppsrapport. [93]  
Folkomröstning i Europa.  
Rättslig reglering och förekomst av folkomröstningar i 32 europeiska stater. [94]  
Svenska nyhetsmedier och mänskliga rättigheter i Sverige. En översikt. [102]

### **Utrikesdepartementet**

---

Svenskan i världen. [9]

### **Försvarsdepartementet**

---

Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser. [31]  
En svensk veteranpolitik, del 1.  
Ansvaret för personalen före, under och efter internationella militära insatser. [77]

### **Socialdepartementet**

---

Från socialbidrag till arbete.  
+ Bilaga. Fördjupningsstudier.  
+ Lättläst. Sammanfattning. [2]  
Ändrad könstillhörighet – förslag till ny lag. [16]  
Friskare tänder – till rimliga kostnader. [19]  
Vård med omsorg – möjligheter och hinder. [37]  
Patientdata och läkemedel m.m. [48]  
Sjukhusens läkemedelsförsörjning. [53]  
Kostnader för personlig assistans.  
Skärpta regler för utbetalning, användning och återbetalning av assistansersättning. [73]

Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten.  
+ Lättläst + daisy. [82]

Att lära nära.  
Stöd till kommuner för verksamhetsnära kompetensutveckling inom omsorg och vård av äldre. [88]

Ny företagshälsovård – ny kunskapsförsörjning [91]

Bo för att leva – seniorbostäder och trygghetsbostäder. [103]

### **Finansdepartementet**

---

Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. [10]

Regional utveckling och regional samhällsorganisation. [11]

Hälso- och sjukvården. [12]

Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relationer. [13]

Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet. [23]

Plats för tillväxt? [25]

Flyttning och pendling i Sverige. [35]

Tsunamibandet. [44]

Utökat elektroniskt informationsutbyte. [45]

Riksbankens finansiella oberoende. [51]

Deluppföljning 2 av den kommunal-ekonomiska utjämningen – med förslag till förändringar i kostnadsutjämningen. [61]

Utjämning av kommunernas LSS-kostnader – översyn och förslag. [62]

Kommunal kompetens i utveckling. [72]

Upplåtelse av den egna bostaden. [74]

Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning. [75]

Tjänster utan gränser?  
Internationalisering av offentliga sektorns tjänster. [95]

Avgifter. [96]

Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter. [107]

### **Utbildningsdepartementet**

---

Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan.  
Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem. [28]

Två nya statliga specialskolor.  
+ Lättläst+ Daisy. [30]

Studiestödsdatalog. [64]

Tre nya skolmyndigheter. [79]

Resurser för kvalitet. [81]

Ökad likvärdighet för elever med funktionshinder. + Lättläst. + Daisy. [87]

Karriär för kvalitet. [98]

Tydlig och öppen. Förslag till en stärkt skolinspektion. [101]

### **Jordbruksdepartementet**

---

Telefonförsäljning. [1]

Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område. [20]

Veterinär fältverksamhet i nya former. [24]

Bioenergi från jordbruket – en växande resurs.  
+ Bilagedel. [36]

Ansvarsfrågan vid odling av genmodifierade grödor. [46]

Etiskt godkännande av djurförsök – nya former för överprövning. [57]

En bättre viltförvaltning med inriktning på älg. [63]

Bättre djurskydd – mindre krångel. [86]

### **Miljödepartementet**

---

Den nya inskrivningsmyndigheten. [7]

Renovering av bostadsmarknad efterlyses!  
Om ungas möjligheter till en egen bostad.  
Rapport nr 1:  
Om bara någon kunde säga vad jag ska göra för att få en bostad så skulle jag göra det.  
Rapport nr 2:  
Måste man ha tur?  
Studier av yngre på bostadsmarknaden i svenska städer.  
Rapport nr 3:  
Effektiv bostadsservice och förmedling av bostäder – ur ett dubbelt användarperspektiv.  
Rapport nr 4:  
Unga vuxna på bolånemarknaden. [14]

GMO-skador i naturen och Miljöbalkens försäkringar. [21]

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2007.  
Nu levandes ansvar, framtida generationers frihet. [38]

Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter. DVD medföljer. [60]  
+ engelsk översättning.

Reach – genomförande och sanktioner. [80]

Rovdjuren och deras förvaltning. [89]

### **Näringsdepartementet**

---

Trafikinspektionen  
– en myndighet för säkerhet och skydd inom transportområdet. [4]

Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar. [18]

Auktorisation av patentombud. [27]

Tillväxt genom turistnäringen. [32]

Släpvnagskörning med B-körkort  
– när kan de nya EU-reglerna börja tillämpas? [33]

Den osynliga infrastrukturen  
– om förbättrad samordning av offentlig IT-standardisering. [47]

Organisationsform för VTI och SIKA. [49]

Betalningstider i näringslivet. [55]

Hamnstrategi – strategiska hamnoder i det svenska godstransportsystemet. [58]

Strategiska godsnoder i det svenska transportsystemet – ett framtidsperspektiv. [59]

Framtidens flygplatser – utveckling av det svenska flygplatsystemet. [70]

Bolagisering för ökad konkurrens och effektivitet – förslag om att bolagisera vissa konsult- och entreprenadverksamheter i Banverket och Vägverket. [78]

Standarder och tillväxt: en kommenterad forskningsöversikt. Standards and growth: a research review. [83]

Vissa metrologifrågor. [97]

Förhandsprövning av nättariffer m.m. [99]

Territoriellt samarbete inom EU. [105]

Lotsa rätt! [106]

### **Integrations- och jämställdhetsdepartementet**

---

Stöd för framtiden – om förutsättningar för jämställdhetsintegrering.  
Idébook:  
Jämställd medborgarservice. Goda råd om jämställdhetsintegreringen. En idébok för chefer och strateger.  
Metodbok:  
JämStöd Praktika. Metodbok för jämställdhetsintegrering. [15]

Rörelser i tiden. [66]

Id-kort för folkbokförda i Sverige. [100]

Samverkan för lokal utveckling. [104]

### **Kulturdepartementet**

---

Mångfald är framtiden. [50]

### **Arbetsmarknadsdepartementet**

---

Bättre arbetsmiljöregler II. Skyddsombud, beställansvar, byggarbetsplatser m.m. [43]