

Myndigheternas kommunikationsuppdrag

Denna text bygger på ett underlag av Olof Petersson, statsvetare som numera är knuten som vetenskaplig rådgivare till Gullers Grupp.

Med jämna mellanrum dyker det upp en debatt om myndigheternas kommunikationsverksamhet. Ibland gäller diskussionen om myndigheterna bör syssla med opinionsbildning, ibland handlar det om myndigheterna bör anlita kommunikationskonsulter. Ofta råder det en osäkerhet om vad myndigheterna ska göra, får göra och inte får göra.

Samhällskommunikation

Vad som här står i fokus gäller inte alla aspekter av myndigheternas kommunikationsverksamhet. Statliga myndigheter är genom lagar och förordningar förpliktade att kommunicera med regeringen, och ytterst riksdagen, när det gäller budgetunderlag, utredningsuppdrag, utvärderingar och andra dokument som hänger samman med den parlamentariska uppdrags- och ansvarskedjan. Liksom andra större organisationer bedriver myndigheterna också en internkommunikation med sina anställda.

Diskussionen gäller här vad som brukar kallas samhällsinformation och samhällskommunikation. Nationalencyklopedin definierar ”samhällsinformation” som ”offentlig information till medborgarna om myndighetsbeslut och andra aktuella samhällsfrågor”. Uttrycket ”samhällskommunikation” används för att beteckna ”ett ömsesidigt informationsutbyte mellan myndigheter och medborgare”.

Dessa begrepp har ingen exakt juridisk definition men det finns situationer när man behöver precisera vad som närmare bestämt menas med ”samhällsinformation”. De företag som delar ut oadresserad direktreklam till allmänheten har lovat att respektera skyltar som ”Ingen reklam tack”. Däremot ska samhällsinformation delas ut till alla. Det gäller därför att dra en gräns mellan å ena sidan marknadsföring och å andra sidan samhällsinformation.

Direktreklambranschens egen nämnd har gjort ett vägledande uttalande. Historiskt sett har samhällsinformation visserligen setts som liktydig med information stat, kommun, kyrka och politiska partier. Men DM-nämnden konstaterar i ett

vägledande uttalande att man inte bör utgå från *avsändaren* utan från *syftet*. Utgångspunkten är den i tryckfrihetsförordningen garanterade rätten att ”utge skrifter” för att säkerställa ”av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning”. När ett utskick avser att allmänt informera om en nyetablerade vårdcentraler i området handlar det om samhällsinformation. När syftet är att lista sig på avsändarens egen vårdcentral är det marknadsföring. Bedömningen påverkas inte om avsändaren är ett landsting eller en privat aktör.¹

Myndigheternas samhällskommunikation vilar därför ytterst på den grundlagsstadgade tryck- och yttrandefriheten. Den svenska folkstyrelsen bygger på ”fri åsiktsbildning” och olika aktörer, däribland myndigheter, bidrar till det offentliga samtalet för att säkerställa ”ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning”.

Krav på bättre samhällsinformation

I äldsta tider var lagen muntlig. Varje år lästes lagen på tinget och fördes därigenom vidare från generation till generation. Under medeltiden började man teckna ned lagens regler och redan tidigt var kungen verksam för att sätta lagen på pränt. Riksdagen ledamöter skulle i sin hembygd sprida kunskap om lagen. Uppläsningen på tingen fortsatte ända till mitten av 1800-talet. Även på andra platser där folk samlades läste man lagar, till exempel på marknader. Det som kom att få störst betydelse var läsningen i kyrkan. Till kyrkan kom folket regelbundet och där kunde kungen nå ut med sina lagar. Men det riktades kritik mot dessa ålderdomliga spridningsformer. Olika förslag framkom om att man skulle kungöra författningar på anslagstavlor och på kommunalstämmor. Först in på 1900-talet började de statliga författningarna ges ut i en någorlunda tillgänglig publikation.²

Med den offentliga sektorns expansion och utbyggnaden av välfärden ökade behovet av samhällsinformation. Tidigare kom människor bara i sporadisk kontakt med överheten, nu blev den offentliga sektorn en del av vardagslivet. Men det är historiskt faktum att många reformer genomfördes utan tillräcklig information. Stora grupper svävade länge i okunnighet om sina rättigheter. Många visste inte hur man skulle närma sig myndigheterna. En intervjuundersökning i slutet av 1960-talet visade att bara 45 procent av den vuxna befolkningen kände till hur man skulle överklaga ett beslut. Utredarna drog slutsatsen att det fanns en utbredd ”politisk fattigdom” i välfärdslandet Sverige.³

¹ DM-nämnden, vägledande yttrande 10 oktober 2013. ”Samhällsinformation eller marknadsföring?”, www.swedma.se.

² Detta stycke bygger på *Svensk författningssamling. Betänkande utgivet av Utredningen om författningspublicering*, SOU 1970:48.

³ Sten Johansson, *Politiska resurser*. Låginkomstutredningen, Allmänna Förlaget, Stockholm 1971, sid. 83.

Sent omsider höjdes krav på bättre samhällsinformation. Det fanns en oro över ”kunskapsklyftan mellan myndigheter och medborgare”. Många människor kände inte till sina rättigheter och det var få som tog del av den information som spreds av myndigheterna. Myndigheterna bar en stor del av skulden genom bristen på god information. ”Kanslisvenskan och byråkratins maktspråk utgör i många fall hinder för medborgarnas möjligheter att ta sina rättmätiga krav och önskemål i anspråk.”⁴

Så småningom började staten ta mer aktiva initiativ för att förbättra kommunikationen med medborgarna. Riksdagen beslutade 1971 om riktlinjer för samhällsinformationen. Riksdagen slog också fast att informationsåtgärder skulle ses som en integrerad del av myndigheternas verksamhet. Nämnden för samhällsinformation inrättades för att samordna och effektivisera samhällsinformationen.

Men utvecklingen gick långsamt. Regeringen tillsatte 1976 en särskild utredning för att förbättra statens relationer till medborgarna. Direktiven gav en dyster bild: ”Vårt samhälles alltmer komplicerade karaktär med omfattande regleringar och svåröverskådlig myndighetsorganisation medför åtskilliga problem för de enskilda medborgarna. Samhället är enligt många mening alltför byråkratiskt med onödigt många och invecklade bestämmelser och dålig kontakt mellan myndigheterna och medborgarna. Det är självfallet allvarligt om enskilda människor upplever sig stå i en motsatsställning till samhället och känner ett avstånd till myndigheterna. Det är därför angeläget att åtgärder vidtas för att underlätta medborgarnas kontakter med myndigheterna.”⁵

Under de följande åren tog regeringen och myndigheterna ett antal initiativ för att förstärka sin samhällskommunikation. I förvaltningslagen 1986 infördes en särskild bestämmelse om myndigheternas serviceskyldighet: ”Varje myndighet skall lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde.” Under några år i början av 2000-talet genomfördes kampanjen ”Öppna Sverige” med syftet att öka öppenheten inom den offentliga sektorn.

Regeringen har också i ett förvaltningspolitiskt program markerat myndigheternas ansvar för en god samhällskommunikation. Här understryks behovet av öppenhet mot medborgare, företag, kommuner, organisationer och medier. Statliga myndigheters arbete och kontakter med medborgare, företag och medier ska kännetecknas av stor tillgänglighet. Mot bakgrund av medborgarnas stigande krav åläggs myndigheterna dra nytta av de möjligheter som finns att till exempel använda ny teknik i arbetet med att underlätta öppenhet och insyn.

⁴ Kenneth Abrahamsson och Bengt Strömblom, *Förvirrande förvaltning. Medborgaren i den byråkratiska labyrinten*. Liber Förlag, Stockholm 1979.

⁵ *Bättre kontakter mellan enskilda och myndigheter. Betänkande av byråkratiutredningen*. SOU 1979:31, sid. 102.

Information som styrmedel

Den parlamentariska demokratin bygger på idén om en styrningskedja med folket som yttersta uppdragsgivare. Enligt regeringsformen är riksdagen folkets främsta företrädare. Regeringen är ansvarig inför riksdagen och styr riket. Till sitt förfogande har riksdagen och regeringen ett antal styrmedel, såsom lagstiftningsmakt, finansmakt, utnämningssmakt och kontrollmakt.

Information en viktig roll som instrument för att genomföra politiska beslut. Information är en viktig förutsättning för andra styrmedel. En lag blir verkningslös om människor inte känner till den. Men information kan också vara en självständigt styrmedel. Information kan påverka på många olika sätt, genom att ändra människors kunskaper, verklighetsföreställningar, åsikter och värderingar. Det obligatoriska skolväsendet kan ses som ett stort informationsmaskineri i statlig regi. Det är också viktigt att tillägga att lagstiftning kan få indirekta effekter genom att påverka beteenden och värderingar.⁶

Myndigheters opinionsbildande verksamhet

Ett av den borgerliga alliansens vallöften inför valet 2006 var att minska myndigheternas opinionsbildande verksamhet. Avsikten var att reducera myndigheternas möjligheter att agera som lobbyister i samhällsdebatten. Efter regeringsskiftet tillsatte regeringen en utredning som fick i uppdrag att komma med närmare riktlinjer.

Förvaltningskommittén stannade dock vid några allmänna synpunkter. Utredningen fann att det var svårt att dra en skarp gräns mellan information och opinionsbildning och påpekade att begränsningar i myndigheters opinionsbildande verksamhet ytterst var en politisk styrningsfråga. 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. Utredningen ansåg att det var värdefullt och berikande att myndighetsföreträdare, likaväl som myndighetsanställda i allmänhet, deltar i den offentliga debatten.⁷

Regeringen återkom senare med några anvisningar riktade till de statliga myndigheterna. Det bör inte vara en uppgift för en myndighet att bedriva opinionsbildning eller företräda särintressen inom sitt verksamhetsområde. Informationsverksamheten bör ligga inom ramen för myndigheternas instruktionsenliga uppgifter eller särskilda regeringsuppdrag. När myndigheten

⁶ Torstein Eckhoff, *Statens styringsmuligheter*. Tanum-Norli, Oslo 1983; Evert Vedung, *Utvärdering i politik och förvaltning*, Studentlitteratur 1991.

⁷ *Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter*. Delbetänkande av 2006 års förvaltningskommitté, SOU 2007:107.

har informationsuppgifter som syftar till att påverka människors attityder eller beteenden bör informationsinsatserna prövas särskilt noggrant av myndigheten.⁸

Ett centralt ord är här ”särintressen”. Förbudet att plädera för särintressen följer av regeringsformens portalstadgande att alla förvaltningsmyndigheter ska iaktta ”saklighet och opartiskhet”. Denna objektivitetsprincip är grundläggande för en rättsstat. Därmed sätts en gräns för myndigheternas samhällskommunikation. Myndighetens uppgift är att värna allmänintresset, så som det definierats av regeringen och riksdagen.

Myndigheternas ansvar för kunskapsbildningen

En av statsförvaltningens viktigaste uppgifter är att tillföra kunskap till den politiska beslutsprocessen, såväl i Sverige som EU. Inte minst på grund av det massiva informationsflödet samt den hastighet och komplexitet som kännetecknar många områden i dag ställs höga krav på myndigheternas kunskapsshantering.⁹

Under välfärdsstatens uppbyggnadsskede blev Sverige känt för en beslutskultur som byggde på samtal, rationalitet, öppenhet och samförstånd.¹⁰ I dag är dessa värden utmanade av olika samhällsförändringar. Kunskapsunderlaget för de politiska besluten riskerar att försämrats.¹¹ De offentliga myndigheterna har därför ett särskilt ansvar för att upprätthålla kravet på saklighet i svensk politisk kultur.

Samhällskommunikation och journalistik

I pressutredningar och andra officiella dokument talas om att massmedierna fyller vissa bestämda funktioner i ett demokratiskt samhälle. En av mediernas viktigaste uppgifter brukar benämnas informationsfunktionen. Medborgarna behöver kunskap om sitt samhälle. Medierna kan ge sådan information som är snabb, bred och lättillgänglig för alla.¹²

Under den tid när massmedier var liktydiga med press, radio och television fanns ett stort kapacitetsproblem med tillhörande urvalsproblem. Allmänheten var beroende av medierna för att få löpande information om den offentliga sektorn men varje dag fanns endast ett begränsat utrymme räknat i spaltcentimetrar och sändningstider. Journalistisk verksamhet kunde vid denna tid ses som ett stort filter. Med ledning av nyhetskriterier valde journalister ut vad som var mest relevant.

⁸ Prop. 2009/10:175.

⁹ Prop. 2009/10:175.

¹⁰ Thomas J. Anton, ”Policy-Making and Political Culture in Sweden”, *Scandinavian Political Studies*, 4, 1969, 88–102.

¹¹ Olof Petersson, ”Svenska politiker har fått ett sämre beslutsunderlag”, *Tidskriften Respons*, 5, 2013; *Auditing Knowledge Management in Democratic Governance*, Special Report. Riksrevisionen, Stockholm 2014.

¹² *Svensk press. Statlig presspolitik*. Betänkande av 1972 års pressutredning. SOU 1975:79, sid. 127.

Tidningarnas telegrambyrå spelade en nyckelroll i denna informationsprocess. Inom TT fanns en särskild avdelning, först benämnd TT:s verksbyrå, sedan TT:s verksredaktion, som bevakade den centrala statsförvaltningen. Ett par specialiserade journalister gjorde ronder bland myndigheterna och valde ut material genom att följa diaries och ärendeförteckningar. De flesta tidningar abonnerade på denna tjänst och det var därför genom denna väg som den stora delen av allmänheten under flera generationer fick sin information om myndigheterna.¹³

Även riksdagen var hänvisad till TT och de journalistiska medierna. I början av 1970-talet ville riksdagen förstärka sin informationsverksamhet och var bland annat inne på tanke att förmedla sin information via TT. Men TT protesterade. Nyhetsbyrån ville inte ”utan normal nyhetsbedömning och journalistisk bearbetning” distribuera riksdagens material. TT ville inte under några omständigheter kan vika från den principen att det är TT som ensam bär ansvaret för nyhetsbedömning och redigering av material som TT lämnar till tidningarna.¹⁴

Den kommunikationstekniska utvecklingen har i detta avseende inneburit en revolution. De journalistiska massmedierna har förlorat sitt monopol som mellanhand i informationshanteringen. Den digitala revolutionen innebär att vem som så önskar, när som helst, kan komma åt myndigheternas primärkällor.

Journalistiska massmedier befinner sig i dag i en krisartad situation, av denna och av andra orsaker. Myndigheterna har tagit över en del av informationsfunktionen men kan aldrig ersätta mediernas andra funktioner, såsom den kritiskt granskande rollen.

Myndigheterna har alltså fått större makt över sin informationsverksamhet men med ökad makt följer ökat ansvar. Tidigare kunde man passivt avvakta tills några journalister dök upp och läste dokument eller ställde frågor. I dag tvingas myndigheterna i mycket högre grad organisera sin informationsspridning på egen hand. Därmed stiger myndigheternas behov av resurser och kompetens och därmed även efterfrågan på kommunikationstjänster. I en del fall väljer myndigheten att sköta uppgiften med egen personal, i andra fall väljer man att anlita externa konsulter.

Från passiv till aktiv offentlighetsprincip

Sverige har en stolt tradition av tryckfrihet och offentlighet.

Tryckfrihetsförordningen 1766 var en milstolpe under frihetstiden och upplysningstiden. De grundläggande tankarna lever alltjämt kvar i grundlagarnas principer om exempelvis yttrandefrihet, censurförbud och allmänna handlingars offentlighet.

¹³ Stig Hadenius, *Nyheter från TT. Studier i 50 års nyhetsförmedling*. Bonniers, Stockholm 1971.

¹⁴ KU 1974:19.

Men i dag är Sverige inte ensamt i världen om att ha lagstiftat om insyn och öppenhet i den offentliga verksamheten. ”Freedom of information” har blivit ett ledord i kampen för demokrati och mänskliga rättigheter.

I internationell jämförelse har svensk öppenhetslagstiftning både starka och svaga sidor. Till följd av det historiska arvet har myndigheterna primärt en passiv roll. Det är den enskilde medborgaren eller journalisten som måste ta ett initiativ genom att begära ut en allmän handling. I andra länder kompletteras denna handlingsoffentlighet med stadganden som tvingar myndigheterna att också ha en aktiv roll när det gäller att sprida information.

Ett exempel är den finländska lagstiftningen som direkt ålägger myndigheterna en skyldighet att producera och sprida information:

”En myndighet skall främja öppenhet i sin verksamhet och i detta syfte vid behov sammanställa handböcker, statistik och andra publikationer samt datamaterial om sina tjänster, beslutspraxis samt om samhällsförhållandena och samhällsutvecklingen inom sitt verksamhetsområde. Vid bedömning av skyldigheten att sammanställa information skall myndigheten beakta i vilken mån upplysningar om dess verksamhet står att få med hjälp av handlingsoffentligheten eller på basis av den allmänna statistikproduktionen.

En myndighet skall informera om sin verksamhet och sina tjänster samt om de rättigheter och skyldigheter som enskilda människor och sammanslutningar har i ärenden som anknyter till dess verksamhetsområde.

Myndigheterna skall se till att de handlingar eller förteckningar över handlingar som är centrala för allmänhetens möjligheter att få uppgifter vid behov finns att tillgå på bibliotek eller i allmänna datanät eller på något annat för allmänheten lättillgängligt sätt.”¹⁵

I ett avseenden har myndigheternas öppenhet ökat under senare år. Många av myndigheternas samlingar av data görs tillgängliga för företag och privatpersoner. Tanken är att nyttiggöra dessa informationsbaser för att förstärka medborgarnas insyn och skapa nya affärsmöjligheter. Men inte heller i detta avseende har Sverige varit något föregångsland. Initiativet till öppna data kommer ursprungligen från EU i form av ett direktiv om ”Public Sector Information”, PSI.¹⁶

Slutsats: ökad öppenhet, ökade krav på myndigheterna

Den allmänna slutsatsen är klar. Den offentliga sektorn har blivit alltmer öppen och alltmer medveten om betydelsen av god kommunikation. Förändringen drivs av flera krafter, inte minst av nya generationer som tar snabb tillgång till information som en naturlig rättighet och som tar det för givet att man ska kunna nå myndigheterna på ett enkelt sätt.

¹⁵ Lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet, 21.5.1999/621, § 20. www.finlex.fi.

¹⁶ Lag (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen.

Därmed står myndigheterna inför helt andra krav än bara för några årtionden sedan. Professionell kommunikation har blivit en central del i myndigheternas verksamhet. En välfungerande kommunikation underlättar inte bara kontakterna mellan en myndighet och dess olika intressenter utan bör också ses som bidrag i de allmänna strävandena efter öppenhet, saklighet och medborgarnas delaktighet i samhällslivet.