

Myndigheters arbete med påverkande information och kommunikation

En kartläggning och analys

DATUM
2024-03-04DIARIENR
2023/123-5ERT DATUM
2023-08-03ER BETECKNING
Fi2023/02202Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att kartlägga och analysera vissa delar av myndigheternas informations- och kommunikationsverksamhet

Regeringen gav den 3 augusti 2023 Statskontoret i uppdrag att kartlägga och analysera informations- och kommunikationsverksamhet som förvaltningsmyndigheter under regeringen riktar mot allmänheten i syfte att aktivt påverka allmänhetens kunskaper, attityder och beteenden i en avsedd riktning.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Myndigheters arbete med påverkande information och kommunikation - en kartläggning och analys (2024:5)*.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg, utredare Max Dahlbäck, föredragande, Madeleine Håkansson och Anna Wall är närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Max Dahlbäck

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Statskontorets slutsatser	9
2	Regeringens styrning	17
2.1	Sammanfattande iakttagelser	17
2.2	Lagstiftning och regeringens styrning anger ramar för myndigheters information och kommunikation	18
2.3	Många myndigheter har uppdrag och uppgifter om att påverka allmänheten	20
2.4	Det finns en stor variation i hur uppdrag och uppgifter formuleras	27
2.5	Möjligheter till en förbättrad styrning	31
3	Omfattningen av myndigheters påverkande information och kommunikation	35
3.1	Sammanfattande iakttagelser	35
3.2	Många myndigheter informerar och kommunicerar för att påverka allmänheten	36
3.3	Kostnaderna för verksamheten kan uppskattas till cirka 1 miljard kronor	40
4	Legalitet, saklighet och opartiskhet i myndigheters information och kommunikation	51
4.1	Sammanfattande iakttagelser	51
4.2	Myndigheters verksamhet ska präglas av legalitet, saklighet och opartiskhet	52
4.3	Myndigheterna arbetar aktivt för att uppnå saklig och opartisk kommunikation	59
4.4	Många kommunikationsutmaningar är kopplade till utvecklingen av digitala medier	65
4.5	Ytterligare stöd bör utgå från arbetet med den statliga värdegrunden	70

5	Uppföljning av kommunikations- och informationsinsatser	75
5.1	Sammanfattande iakttagelser	75
5.2	Syfte och mål är en förutsättning för uppföljning	76
5.3	Myndigheterna använder olika metoder för att följa upp resultat	80
	Referenser	85

Bilagor

1.	Regeringsuppdraget	89
2.	Genomförandet av uppdraget	93
3.	Kartläggning av påverkande uppdrag och uppgifter	103
4.	Enkät om myndigheternas påverkande information och kommunikation	111

Sammanfattning

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att kartlägga och analysera myndigheters information- och kommunikation till allmänheten som syftar till att påverka kunskaper, attityder eller beteenden i en avsedd riktning. Det kan handla om insatser för att förmå befolkningen att vaccinera sig, för att de ska förbättra sin egen beredskap vid olika kriser eller för att de ska agera på ett säkert sätt i trafiken.

Vi konstaterar i rapporten att både lagstiftning och regeringens styrning innebär att myndigheter får använda påverkande information och kommunikation för att nå målen för sin verksamhet. Det är också vanligt att regeringen ger myndigheter uppdrag och uppgifter om påverkande information och kommunikation inom en mängd olika områden.

I vår enkät uppger 130 myndigheter att de arbetade med påverkande information och kommunikation 2022. Sammantaget uppskattar myndigheterna att den påverkande informationen och kommunikationen kostade cirka 1 miljard kronor. Men uppskattningen är mycket osäker, bland annat eftersom verksamheten är svår att särskilja från annan informations- och kommunikationsverksamhet på myndigheterna. Ett fåtal myndigheter stod för majoriteten av kostnaderna, bland andra Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Polismyndigheten och Trafikverket.

Myndigheter vidareförmedlade även cirka 500 miljoner kronor under 2022 för liknande verksamhet. Merparten av medlen gick till kommuner, regioner och civilsamhällesorganisationer efter anvisningar från regeringen.

Myndigheters informations- och kommunikationsinsatser behöver precis som övrig verksamhet ta sin utgångspunkt i lagar och förordningar. Insatserna ska också präglas av saklighet och opartiskhet. I rapporten konstaterar vi att myndigheterna är väl medvetna om kraven. Det finns däremot enstaka exempel på myndigheter som har brustit när det gäller saklighet och opartiskhet i sin information och kommunikation till allmänheten.

Den statliga värdegrunden fungerar idag som vägledning för hur myndigheterna hanterar frågor om saklighet och opartiskhet i sin verksamhet. Ett föränderligt medielandskap och utvecklingen av digitala kanaler ställer alltmer komplexa krav på myndigheternas information och kommunikation till allmänheten. Det är därför viktigt att myndigheterna arbetar löpande för en god förvaltningskultur som inkluderar hela verksamheten och alla anställda. Dilemmaövningar kan fungera som ett stöd för att diskutera svåra gränsdragningar som anställda kan ställas inför.

För att kunna följa upp resultaten av sin informations- och kommunikationsverksamhet behöver myndigheterna redan när de planerar insatser tänka på vad de ska uppnå och varför. Vad som är en lämplig metod för att följa upp behöver utgå från insatsens omfattning samt verksamhetens behov av återkoppling och tillgängliga resurser.

1 Statskontorets slutsatser

Den här rapporten handlar om information och kommunikation som statliga myndigheter riktar till allmänheten för att aktivt påverka allmänhetens kunskaper, attityder eller beteenden i en avsedd riktning.¹ Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att kartlägga och analysera verksamhetens omfattning, regeringens styrning av den samt hur verksamheten lever upp till kraven på legalitet, saklighet och opartiskhet.²

I rapporten berör vi myndigheters påverkande information och kommunikation från fyra olika perspektiv. Det handlar för det första om regeringens styrning av verksamheten. För det andra handlar det om verksamhetens omfattning. För det tredje handlar det om informationens och kommunikationens innehåll och form, som ska leva upp till kraven på legalitet, saklighet och opartiskhet. Slutligen handlar det om hur myndigheterna arbetar med att följa upp resultaten av denna verksamhet.

Sammanfattningsvis drar vi följande slutsatser utifrån vår kartläggning och analys.

Viktiga slutsatser i rapporten

- Myndigheternas arbete med påverkande information och kommunikation till allmänheten ligger inom ramen för deras uppdrag och uppgifter.
- Det finns enstaka exempel på myndigheter som har brustit i saklighet och opartiskhet i sin påverkande information och kommunikation. Många av dem handlar om hur anställda uppträder i sociala medier.

¹ Se bilaga 2 för en beskrivning av hur vi har valt att använda begreppet.

² Se bilaga 1 för regeringens uppdrag till Statskontoret.

- Regeringen behöver vara tydlig med vad syftet är när den formulerar uppdrag och uppgifter till myndigheterna om att påverka allmänheten. Det är viktigt för att myndigheterna ska kunna genomföra uppdragen på ett effektivt sätt.
- Den statliga värdegrunden bör även i fortsättningen utgöra ett stöd för myndigheterna i deras arbete med påverkande information och kommunikation till allmänheten.
- Ett löpande arbete för en god förvaltningskultur på myndigheterna ger anställda stöd att hantera svåra avvägningar kring bland annat saklighet och opartiskhet i myndighetens information och kommunikation till allmänheten.
- Myndigheterna bör redan när de planerar informations- och kommunikationsinsatser fundera på hur insatsen förhåller sig till myndighetens verksamhetsmål och hur den ska följas upp. Valet av metod behöver utgå från verksamhetens behov av återkoppling och tillgängliga resurser.

Påverkande information och kommunikation – ett begrepp som är svårt att precisera

Det är svårt att urskilja påverkande information och kommunikation från annan verksamhet på myndigheterna och från information och kommunikation som de arbetar med i andra syften än att påverka.

Påverkande information och kommunikation kan till exempel handla om insatser för att förmå befolkningen att vaccinera sig, för att de ska förbättra sin egen beredskap vid olika kriser eller för att de ska agera på ett säkert sätt i trafiken. Med att informationen ska påverka i en avsedd inriktning menas att man vill uppnå en bestämd reaktion hos mottagaren. Det skiljer den från information som sker utan förväntan på någon form av särskilt agerande eller reaktion hos mottagaren.

Begreppet påverkande information och kommunikation rymmer insatser som syftar till att stärka myndighetens arbetsgivarvarumärke och allmänhetens förtroende för myndigheten eller för det offentliga. Vår rapport omfattar däremot inte myndigheters interna information och kommunikation, service till enskilda, annonser för lediga jobb eller information och kommunikation som riktas mot annan offentlig verksamhet.

I den här rapporten gör vi ingen åtskillnad mellan information och kommunikation. Information är ett brett begrepp som omfattar informationsöverföring från en part till en annan. Kommunikation brukar i sin tur användas för att beskriva ett utbyte av information mellan två parter. I vardagligt tal används däremot ofta de båda begreppen synonymt med varandra.

Lagstiftning och regeringens styrning sätter breda ramar för myndigheternas information och kommunikation

Myndigheter ska inte bedriva verksamhet som de inte har till uppgift att göra i enlighet med lag, sin instruktion eller uppdrag från regeringen. Men mål- och resultatstyrningen i staten förutsätter att det i regel är upp till varje myndighet att avgöra vilka medel som passar bäst för att uppfylla de mål som regeringen har ställt upp för verksamheten.

Påverkande information och kommunikation är ett av flera medel som myndigheter kan använda för att uppnå målen för den egna verksamheten. Det är samtidigt viktigt att informationen och kommunikationen är saklig och opartisk.

Regeringen kan därtill av olika skäl ge särskilda uppdrag till myndigheterna att arbeta med påverkande information och kommunikation. Det kan till exempel vara för att sakfrågan i uppdraget faller utanför myndighetens instruktionsenliga uppgifter.

Många uppdrag från regeringen innefattar påverkande information och kommunikation

Vår slutsats är att det är vanligt att regeringen ger myndigheter i uppdrag att informera och kommunicera för att påverka allmänheten. Vi har identifierat 80 myndigheter som 2022 fick sådana uppdrag i regleringsbrev och särskilda uppdrag, eller som hade sådana uppgifter i sin instruktion. Uppdragen och uppgifterna finns inom alla politikområden och rör många olika typer av verksamheter. Flest påverkande uppdrag och uppgifter berörde myndigheter under Socialdepartementet och Kulturdepartementet.

Vilka uppdrag och uppgifter om information och kommunikation som syftar till att påverka och vilka som inte gör det är däremot svårt att avgöra. Vi kan konstatera att andra uppdrag och uppgifter om att informera och kommunicera är vanligt förekommande.

Myndigheters påverkande information och kommunikation sker i stort inom ramen för deras uppdrag och uppgifter

Vi bedömer att myndigheternas arbete med påverkande information och kommunikation generellt ligger inom ramen för deras uppdrag och uppgifter. Ramarna för detta är däremot breda.

Vi har inte hittat några tydliga exempel på statliga myndigheter som uppenbart har gått utanför sina uppdrag eller uppgifter när de har arbetat med påverkande information och kommunikation som de inte har rätt att göra. Men i några fall har Riksdagens ombudsmän (JO) bedömt att myndigheters information och kommunikation till allmänheten har brutit i saklighet och opartiskhet. Det handlar främst om hur myndighetsanställda har uppträtt i sociala medier. Myndigheter har begränsade möjligheter att påverka hur anställda agerar i sina privata sociala medier eftersom det faller under yttrandefrihetslagen. Det är därför särskilt viktigt att det tydligt framgår vilka konton som är myndighetens officiella kanaler.

De fem myndigheterna i våra fallstudier arbetar alla i olika utsträckning med påverkade information och kommunikation till allmänheten. Vår bedömning är att det sker inom ramen för deras uppdrag och uppgifter.

Regeringens styrning behöver vara tydlig och verksamhetsanpassad

Statskontoret bedömer att regeringens styrning av myndigheternas påverkande information och kommunikation behöver vara både tydlig och verksamhetsanpassad. Vi bedömer att det inte vore ändamålsenligt med generella principer för hur uppdrag och uppgifter gällande påverkande information och kommunikation ska formuleras.

I vår kartläggning av regeringsuppdrag och myndigheternas instruktioner framkommer att det finns en stor variation av formuleringar. Syftet med den påverkande informationen och kommunikationen är inte alltid tydligt i uppdragen. Tydligt formulerade uppdrag och uppgifter möjliggör för ett mer effektivt genomförande för myndigheterna. Det skapar också förutsättningar för bättre insyn i regeringens styrning av myndigheterna. Däremot ser vi inte att en begränsning av hur uppdragen och uppgifterna ska formuleras leder till en mer effektiv styrning.

Dialog mellan regeringen och myndigheten kan användas för att förtydliga skrivningar i uppdrag och uppgifter när det gäller syfte samt omfattning av informations- och kommunikationsinsatser.

130 myndigheter lägger cirka 1 miljard kronor på verksamheten – men uppskattningen är mycket osäker

Det är av flera skäl svårt att uppskatta omfattningen på myndigheters påverkande information och kommunikation som är riktad mot allmänheten. Det handlar för det första om att det saknas tydliga definitioner av vad som bör räknas som sådan verksamhet. För det andra handlar det om att myndigheterna i allt högre grad integrerar informations- och kommunikationsverksamhet med sin övriga verksamhet. Det innebär att det är svårt att följa kostnaderna för verksamheten över tid och att det är svårt att jämföra olika myndigheter med varandra.

Inom ramen för detta uppdrag har vi skickat ut en enkät som 168 myndigheter har svarat på.³ 130 av dessa uppgav att de under 2022 arbetade med sådan information och kommunikation som behandlas i denna rapport. En grov uppskattning är att de 130 myndigheterna använde cirka 1 miljard kronor för påverkande information och kommunikation under 2022. Majoriteten av myndigheterna hade mycket låga kostnader. Ungefär hälften utgörs av personalkostnader och hälften av köp av tjänster.

Myndigheterna vidareförmedlade ytterligare cirka en halv miljard kronor på uppdrag av regeringen till främst civilsamhällesorganisationer, men också till kommuner och regioner för att de ska genomföra liknande verksamhet. Den största enskilda posten bestod av medel till kommuner för energi- och klimatrådgivning.

Ett fåtal myndigheter står för majoriteten av kostnaderna

Sju myndigheter stod sammanlagt för mer än hälften av kostnaderna för att arbeta med påverkande information och kommunikation. Flera av de myndigheter som uppger högst kostnader för påverkande information och kommunikation 2022 är samma som när frågan senast undersöktes 2006. Det handlar till exempel om Försvarsmakten, Trafikverket (då Vägverket

³ Enkät skickades till 190 myndigheter vilket ger en svarsfrekvens på 88 procent. För en närmare beskrivning av hur vi genomfört vårt uppdrag, se bilaga 2.

och Banverket), Polismyndigheten och Skatteverket. Sedan 2006 har också stora satsningar på påverkande information och kommunikation inom beredskapsfrågor tillkommit genom att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bildades 2009.

Myndigheterna är väl medvetna om kraven på saklighet och opartiskhet

Den påverkande information och kommunikation som myndigheter riktar till allmänheten ska vara saklig och opartisk. Det går förstås inte att dra några långtgående slutsatser utifrån fem fallstudier, men i dessa fall bedömer vi att myndigheterna förvaltar dessa värden på ett bra sätt. Det finns en god medvetenhet inom dessa myndigheter om vilka särskilda krav som ställs på deras information och kommunikation riktad till allmänheten. Vår bild från fallstudierna är att myndigheterna är restriktiva med vilka former de använder för sin information och kommunikation.

Vår enkät visar också att en majoritet av myndigheterna har någon form av styrdokument som berör hur deras information och kommunikation till allmänheten ska leva upp till kraven på legalitet, saklighet och opartiskhet. Det ger en indikation om att det finns en bredare kännedom om dessa krav i förvaltningen.

Den statliga värdegrunden bör fortsätta vara utgångspunkten för att hantera svåra avvägningar

Statskontoret bedömer att den statliga värdegrunden bör vara utgångspunkten för hur myndigheterna hanterar svåra avvägningar i sin information och kommunikation riktad till allmänheten.

Den statliga värdegrunden innehåller sex principer som alla statsanställda ska förhålla sig till. I den här rapporten konstaterar vi att värdegrunden har blivit alltmer känd på myndigheterna och att den har lagt en bra grund för deras arbete med bland annat saklighet och opartiskhet i sin information och kommunikation riktad till allmänheten.

Många frågor som handlar om information och kommunikation förändras snabbt. Nya typer av medier och kommunikativa uttryck kräver att myndigheterna noga överväger vad som är lämpligt för verksamheten och vad som kan riskera att deras information och kommunikation uppfattas som osaklig och partisk. Det kan handla om vilka kanaler eller

kommunikationsformer som passar myndigheten, eller vilken ton som passar ett särskilt budskap. Om statsanställda känner sig trygga med hur de kan arbeta med saklighet och opartiskhet så minskar också risken för att myndigheter av rädsla att göra fel avstår från att kommunicera ut samhällsviktig information.

Den här typen av avvägningar passar bra att diskutera inom ramen för ett löpande arbete på myndigheterna med den statliga värdegrunden. Ett sådant arbete täcker även in de avvägningar kring påverkande kommunikation som den så kallade försiktighetsprincipen ger uttryck för och som regeringen har lyft fram i den senaste förvaltningspolitiska propositionen från 2010.

Dilemmaövningar om situationer som är relevanta för myndighetens verksamhet kan vara ett konkret stöd i sammanhanget. Statskontoret har tagit fram flera övningar som kan ge inspiration till myndigheterna.⁴ Men de kan även dra lärdom av de kommunikationsutmaningar som vi beskriver i den här rapporten.

Statskontoret ger även löpande stöd i form av workshopar till myndigheter som på olika sätt vill fördjupa sitt arbete med den statliga värdegrunden i den egna verksamheten. Det gör vi inom ramen för vår instruktionsenliga uppgift att främja en god förvaltningskultur i staten.

En väl utformad uppföljning utgår från verksamhetens mål

Statskontoret anser att myndigheterna redan när de planerar informations- och kommunikationsinsatser behöver fundera på hur insatsen förhåller sig till mål och syfte för verksamheten och hur den ska följas upp.

Effekterna av påverkande information och kommunikation uppstår ofta på lång sikt och det kan vara svårt att härleda effekter till genomförda insatser. Men att på förhand formulera hur aktiviteter och mål hänger ihop kan ha ett värde även i de fall då resultat och effekter är svåra eller till och med omöjliga att mäta. Myndigheterna i våra fallstudier betonar vikten av att formulera tydliga mål redan i planeringen av insatser.

⁴ Övningarna finns samlade på www.forvaltningskultur.se

Alla myndigheter som enligt vår enkät arbetar med påverkande information och kommunikation genomför någon form av uppföljning av verksamheten. Men uppföljning kan vara kostsam. Vilka metoder som ska användas måste utgå från verksamhetens behov av återkoppling samt tillgängliga resurser. Fokusgrupper och intervjuer med enskilda ger en bild av hur ett budskap har uppfattats och tagits emot, medan en bredare enkätundersökning bidrar med annan kunskap. Oavsett vilka metoder som myndigheten väljer skapar uppföljningen värde först när den används av myndigheten i den fortsatta planeringen av verksamheten.

2 Regeringens styrning

I det här kapitlet redogör vi för vilka krav och principer som sätter de övergripande ramarna för myndigheternas information och kommunikation riktad till allmänheten. Regeringen styr också genom att ge myndigheter uppdrag och uppgifter för att de på olika sätt ska påverka allmänhetens kunskaper, attityder eller beteenden. I kapitlet presenterar vi vår kartläggning av sådana uppdrag och uppgifter till myndigheterna 2022. Vi jämför också med hur regeringen gav uppdrag för denna verksamhet 2012.

2.1 Sammanfattande iakttagelser

- Alla myndigheter kan använda påverkande information och kommunikation som ett av flera medel för att lösa sina uppgifter. Men de behöver förhålla sig till vissa krav och principer som riksdagen och regeringen har beslutat om.
- Regeringen styr också aktivt myndigheters information och kommunikation genom att ge dem uppdrag och uppgifter. Under 2022 skulle 161 myndigheter informera eller kommunicera med allmänheten, varav 80 på något sätt därmed skulle påverka allmänhetens kunskaper, attityder eller beteenden.
- Många påverkande uppdrag och uppgifter under 2022 handlade om att museer ska öka medborgarnas kunskaper i en fråga. En annan större grupp uppdrag och uppgifter fanns inom Socialdepartementets områden.
- Det varierar mycket hur regeringen formulerar uppdragen och uppgifterna till myndigheterna. Ibland framgår det inte tydligt i uppdragen vilket syfte de har och vilken målgruppen är.
- Tydligt formulerade uppdrag och uppgifter bidrar till att myndigheterna kan genomföra dem på ett effektivt sätt. Men styrningen behöver samtidigt vara flexibel så att den kan anpassas efter skilda förutsättningar och syften med olika verksamheter.

2.2 Lagstiftning och regeringens styrning anger ramar för myndigheters information och kommunikation

Förvaltningslagen och myndighetsförordningen anger vissa krav och den förvaltningspolitiska propositionen vissa principer för myndigheternas information och kommunikation riktad till allmänheten. Inom dessa ramar kan myndigheterna använda påverkande information och kommunikation som ett medel för att lösa olika uppgifter som de har.

Regeringen ger också myndigheter uppdrag där det tydligt framgår att de ska kommunicera för att påverka allmänheten på något sätt. Vi redogör för denna aktiva form av styrning i avsnitt 2.3.

2.2.1 Myndigheter ska informera allmänheten om den egna verksamheten

Alla myndigheter har vissa lagstadgade skyldigheter som innebär att de ska informera och kommunicera med allmänheten. Men normalt kan den här typen av information inte räknas som påverkande och därmed omfattas den inte av vårt uppdrag. Exempel är att förvaltningslagen säger att myndigheterna ska ge service till och vara tillgängliga för medborgarna.⁵ Myndigheterna ska se till att kontakterna med enskilda är smidiga och enkla samt informera allmänheten om hur de kan ta kontakt. Förvaltningsmyndigheter omfattas även av myndighetsförordningen, där det framgår att de också har i uppgift att tillhandahålla information om den egna verksamheten.⁶

Den typen av information och kommunikation riktad till allmänheten ingår i vad som brukar kallas myndigheternas serviceskyldighet. Det kan handla om att myndigheter informerar på sin webbplats om hur allmänheten kan ta kontakt med myndigheten och vad myndighetens uppdrag är. Men gränsdragningen mellan vad som är påverkande och inte kan vara svår att göra.⁷

⁵ 6 och 7 §§ förvaltningslagen (2017:900).

⁶ Myndighetsförordningen (2007:515).

⁷ Proposition 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 40.

2.2.2 Myndigheter får använda påverkande kommunikation till allmänheten

Regeringen framhöll i den förvaltningspolitiska propositionen 2010 att myndigheter bör få använda information i sin verksamhet i syfte att påverka kunskaper, attityder och beteenden. Men informationen ska då vara saklig och opartisk. Dessutom ska insatsen ligga inom ramen för myndighetens uppgifter.⁸

I propositionen från 2010 framgår att det är upp till myndigheterna själva att avgöra vilken form som myndighetens information och kommunikation bör ta.⁹ Men regeringen anger ändå att myndigheterna noggrant bör pröva hur de utformar informationsinsatser som har som syfte att påverka attityder och beteenden hos allmänheten (se avsnitt 4.2.2 om den så kallade försiktighetsprincipen).

Skrivningarna i den förvaltningspolitiska propositionen innebär alltså inte något annat förhållningssätt till påverkande kommunikation än vad som gäller för myndigheters verksamhet i övrigt. Myndigheter får använda påverkande information och kommunikation men de behöver kunna relatera denna verksamhet till någon del av sitt uppdrag.

2.2.3 Påverkan kan vara ett medel för myndigheterna att lösa olika uppgifter

Regeringen kan ge myndigheter uppdrag och uppgifter att arbeta med påverkande information och kommunikation riktad till allmänheten. Men information och kommunikation är samtidigt ett av flera medel som alla myndigheter förfogar över för att genomföra politiska beslut. Därför är det normalt upp till myndigheterna att besluta om när och hur de använder information och kommunikation till allmänheten och hur arbetet ska förhålla sig till andra styrmedel som myndigheten har.¹⁰

⁸ Ibid. s. 40.

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid. s. 39.

Myndighetsföreträdare som vi har talat med anser också att påverkande information kan vara ett viktigt medel i kombination med andra åtgärder för att lösa olika uppgifter myndigheten har eller för att nå politiska mål. Ett exempel är MSB:s uppgift om att förbättra och stödja samhällets beredskap mot olyckor och kriser.¹¹ I det fallet anser företrädare för myndigheten att påverkande information till allmänheten är nödvändig för att fullgöra uppdraget. Men myndigheten har i sammanhanget alltså inte någon explicit uppgift att genomföra påverkande informationsinsatser.

2.3 Många myndigheter har uppdrag och uppgifter om att påverka allmänheten

Vi har kartlagt de uppdrag och uppgifter som regeringen har gett myndigheterna om att påverka allmänheten genom information och kommunikation till allmänheten. Uppdrag och uppgifter finns inom nästan alla politikområden och berör sammanlagt 80 myndigheter.

2.3.1 Uppdrag och uppgifter ger ett stort utrymme för tolkning

Vi har kartlagt uppgifter som myndigheterna hade i sina instruktioner 2022, och uppdrag som de fick i sina regleringsbrev för 2022 eller som särskilda uppdrag under 2022.¹²

I arbetet med kartläggningen har vi valt att endast i begränsad utsträckning tolka in några andra syften än de som uppdragen eller uppgifterna explicit anger. De ord som används i uppdragen eller uppgifterna har därmed oftast avgjort om vi har klassificerat dem som påverkande gentemot allmänheten eller inte. Ett uppdrag eller en uppgift om att publicera information i en viss fråga har vi exempelvis inte räknat som påverkande, om det inte också framgår att syftet är att allmänhetens kunskaper ska öka. Detta tillvägagångssätt har varit nödvändigt för att kunna göra kartläggningen inom tidsramen för vårt uppdrag.

¹¹ 1 § 1 p. förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

¹² Kartläggningen har genomförts i samarbete med Göteborgs universitet, Institutionen för medier, journalistik och kommunikation. Se bilaga 2 för en mer detaljerad beskrivning av kartläggningen.

Det är troligt att informations- och kommunikationsuppdrag och uppgifter som vi räknar som ej påverkande har haft outtalade ambitioner om att påverka allmänheten i en avsedd riktning. En mer detaljerad genomgång som tar större hänsyn till den politiska eller samhälleliga kontexten för varje uppdrag och uppgift, skulle kunna visa att fler uppdrag och uppgifter än vad vi har räknat som påverkande egentligen bör räknas som påverkande.

Vår kartläggning innefattar inte andra lagar eller förordningar som även de kan ålägga myndigheterna att arbeta med information och kommunikation till allmänheten. Därför är vår kartläggning inte uttömmande när det gäller hur omfattande styrningen av området är. Den ger inte heller en fullständig bild av regeringens styrning av myndigheterna under 2022, eftersom uppdrag som regeringen har lämnat tidigare år kan gälla även under året. På samma sätt finns det uppdrag som lämnades under 2022 och som främst kommer genomföras av myndigheterna under senare år.

2.3.2 Det är ofta svårt att skilja påverkande information från annan information och kommunikation

I många uppdrag från regeringen framgår det att myndigheterna på olika sätt ska genomföra informations- eller kommunikationsinsatser riktade till allmänheten. Men bara i en mindre del av uppdragen framgår det att det uttryckliga syftet med dem är att på något sätt påverka allmänheten.

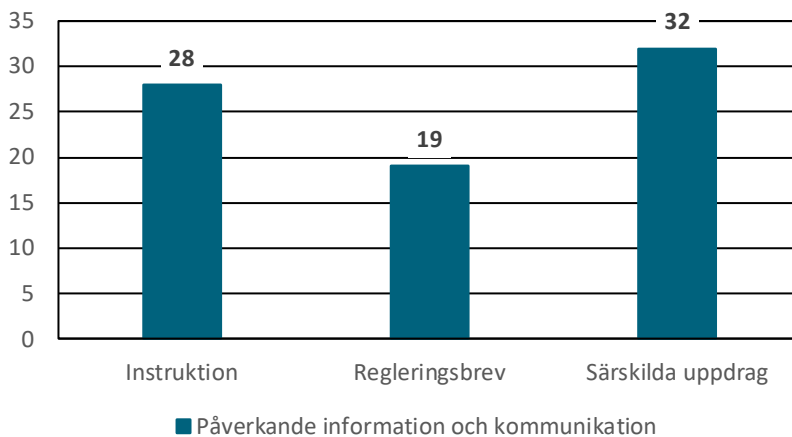
Våra fallstudier visar att myndigheterna kan resonera om påverkans-mål även i informations- och kommunikationsuppdrag där det inte tydligt framgår att avsikten är att påverka allmänheten. När myndigheter ska omsätta uppdragen i sin verksamhet kan de uppfatta det som naturligt att resonera om vad som är det bakomliggande syftet med insatsen. Ett exempel är att myndigheten har ett uppdrag att ”informera medborgarna” i en viss fråga. Då ligger det nära till hands för myndigheten att även resonera om vad den ska uppnå genom att sprida denna information till medborgarna, det vill säga hur information ska påverka.

2.3.3 80 myndigheter i vår kartläggning hade påverkande uppdrag och uppgifter

Vår kartläggning identifierar sammanlagt 79 uppdrag och uppgifter till myndigheterna där det tydligt framgår att myndigheten ska påverka allmänhetens kunskaper, attityder eller beteenden i en avsedd riktning (se figur 1). Av de 79 uppdragen och uppgifterna var 28 inskrivna i myndigheters instruktioner. Totalt var det 80 myndigheter som hade sådana uppdrag och uppgifter. En förteckning över uppdragen och uppgifterna finns i bilaga 3.

De 79 uppdrag och uppgifter om att påverka skiljer sig åt på en rad punkter. Åtta av dem berör flera myndigheter och flera myndigheter har mer än ett uppdrag. Många av dem innehåller även flera former av kommunikation med olika målgrupper och syften. En del omfattande uppdrag kom tillsammans med öronmärkta medel. Andra uppdrag är mer tydligt avgränsade, både till syfte och antalet berörda myndigheter.

Figur 1. Informations- och kommunikationsuppdrag och uppgifter riktade till allmänheten 2022



Anmärkningar: Många uppdrag innehåller både påverkande delar och andra informations- och kommunikationsuppdrag. I kartläggningen räknar vi dem då som påverkande.

Källa: Statskontorets kartläggning av uppdrag och uppgifter 2022. I samarbete med Göteborgs universitet.

Utöver de 80 myndigheter som vi pekar ut i vår genomgång var det betydligt fler myndigheter som uppgav att de under 2022 arbetade med påverkande verksamhet. I svaren på vår enkät om omfattningen på påverkande verksamhet uppger 130 myndigheter att de arbetar med påverkande information och kommunikation (se avsnitt 3.2).

Det kan finnas flera skäl till att det är fler myndigheter som arbetar med påverkade information och kommunikation än de som syns i vår kartläggning av uppgifter och uppdrag. De kan ha tolkat sin instruktion eller sina uppdrag annorlunda än vi, eller ha valt påverkande information och kommunikation som ett sätt att genomföra ett uppdrag även där regeringen inte explicit har angett detta. De kan också ha uppdrag som har lämnats tidigare år men som löper över 2022 och därmed inte ingår i vår kartläggning.

2.3.4 Flest påverkande uppdrag och uppgifter under Socialdepartementet och Kulturdepartementet

Alla departement förutom Statsrådsberedningen lämnade någon form av påverkande uppdrag gentemot allmänheten för 2022, eller ansvarade för myndigheter med sådana uppgifter i sin instruktion (se tabell 1). Flest påverkande uppdrag och uppgifter fanns under Socialdepartementet och Kulturdepartementet.

Tabell 1. Uppdrag och uppgifter om påverkande information och kommunikation till allmänheten, efter ansvarigt departement 2022.

Departement	Uppdrag och uppgifter
Arbetsmarknadsdepartementet	11
Finansdepartementet	5
Försvarsdepartementet	1
Infrastrukturdepartementet	2
Justitiedepartementet	8
Kulturdepartementet	21
Miljödepartementet	6
Näringsdepartementet	6
Socialdepartementet	13
Statsrådsberedningen	0
Utbildningsdepartementet	5
Utrikesdepartementet	1
Summa	79

Anmärkningar: Uppdragen och uppgifterna redovisas i enlighet med den departementsindelning som gällde fram till den 1 januari 2023.

Källa: Statskontorets kartläggning av uppdrag och uppgifter 2022. I samarbete med Göteborgs universitet.

Museer hade flera av uppgifterna under Kulturdepartementet

Sju myndigheter som bedriver museiverksamhet hade uppgifter i sina instruktioner som på olika sätt handlar om att påverka allmänhetens kunskaper med information och kommunikation.

Statens historiska museer är ett exempel. Myndigheten har till uppgift att främja kunskapen om och intresset för Sveriges historia. De ska verka för att verksamheten ska vara en angelägenhet för alla människor i samhället.¹³ Flera andra museer har liknande uppgifter i sina instruktioner.

Ett annat exempel är Forum för levande historia. Myndigheten har bland annat i uppgift att öka och fördjupa kunskaperna om antisemitism, antiziganism och andra former av rasism och intolerans.¹⁴

¹³ 1 § förordningen (2014:1079) med instruktion för Statens historiska museer.

¹⁴ 1 § förordningen (2007:1197) med instruktion för Forum för levande historia.

Många uppdrag till Socialstyrelsen

Socialdepartementet gav förhållandevis många uppdrag till Socialstyrelsen. Myndigheten hade under 2022 fem olika påverkande uppdrag. Det här är två exempel:

- Motverka ryktesspridning inom socialtjänsten, bland annat genom att föra en löpande dialog med civilsamhällesorganisationer, trossamfund och andra aktörer. Ett mål med uppdraget är att motverka ryktes-spridning och desinformation.¹⁵
- Tillsammans med andra myndigheter informera om egenberedskap när det gäller läkemedel och medicintekniska produkter. I uppdraget ingår att ta fram informationsmaterial till både vårdgivare och patienter. Ett syfte är att minska oro och hamstring av läkemedel i händelse av kris eller krig.¹⁶

Flest särskilda regeringsuppdrag under Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetsmarknadsdepartementet lämnade nio av de särskilda uppdragen om att arbeta med påverkande information och kommunikation. Två exempel på uppdrag som lämnades av departementet är:

- Ett uppdrag till Jämställdhetsmyndigheten och sex andra myndigheter att ta fram en myndighetsgemensam plan för att öka utrikes födda kvinnors inträde på arbetsmarknaden. Det ska åstadkommas genom bland annat ökad kunskapsöverföring mellan myndigheter, kommunala, regionala och civila aktörer. I uppdraget lyfts bland annat civilsamhällets organisationer och trossamfunds roll som kunskapsförmedlare till målgruppen fram.¹⁷

¹⁵ Regeringsbeslut 2022-07-07. *Uppdrag att motverka ryktesspridning och desinformation om socialtjänsten.*

¹⁶ Regeringsbeslut 2022-06-30. *Uppdrag att informera om egenberedskap när det gäller läkemedel och medicintekniska produkter.*

¹⁷ Regeringsbeslut 2022-05-25. *Uppdrag att i samverkan ta fram en myndighetsgemensam plan för att öka utrikes födda kvinnors inträde på arbetsmarknaden.*

- Ett uppdrag till Arbetsförmedlingen om att ta fram och sprida information om den svenska arbetsmarknaden till personer som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd i enlighet med massflyktsdirektivet. Ett syfte med uppdraget är att förmå målgruppen att uppsöka Arbetsförmedlingen och få information om hur de kan söka arbeta i Sverige.¹⁸

2.3.5 Många uppdrag och uppgifter även tillbaka i tiden men med annorlunda innehåll

Uppdrag om att genomföra påverkande information och kommunikation finns även i de regleringsbrev och särskilda uppdrag som regeringen gav myndigheterna 2012. Vår kartläggning identifierar ungefär lika många uppdrag 2012 som 2022.

Uppdragen som regeringen gav 2012 handlar om delvis andra frågor än 2022, vilket speglar hur den politiska dagordningen såg ut. Ett par påverkande uppdrag 2012 handlar till exempel om att marknadsföra svensk livsmedelstillverkning och matrelaterad turism.^{19 20} En annan grupp uppdrag handlar om på olika sätt ge romer likvärdiga möjligheter i livet som de som inte är romer.²¹

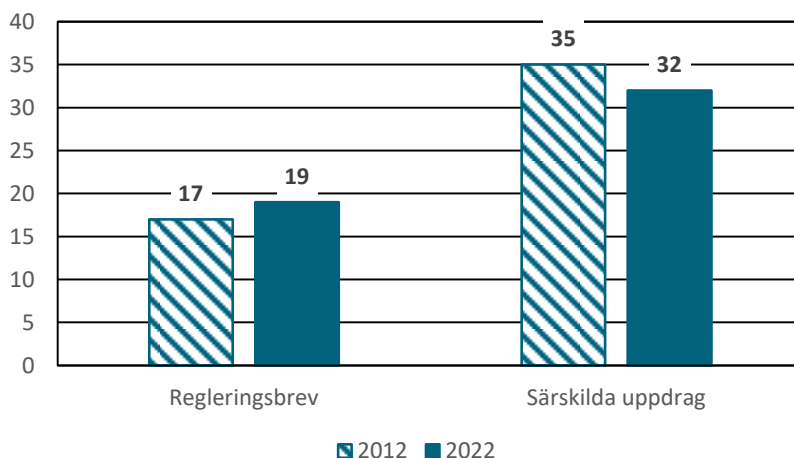
¹⁸ Regeringsbeslut 2022-04-07. *Uppdrag om information om svensk arbetsmarknad.*

¹⁹ Regeringsbeslut 2012-05-24. *Uppdrag att synliggöra den samiska maten – Sverige det nya matlandet.*

²⁰ Regeringsbeslut 2012-02-16. *Uppdrag om arbetet med kommunikation för Sverige – det nya matlandet.*

²¹ Regeringsbeslut 2012-04-19. *Uppdrag angående strategin för romsk inkludering.*

Figur 2. Påverkande uppdrag i regleringsbrev och särskilda uppdrag, 2012 och 2022.



Källa: Statskontorets kartläggning av uppdrag och uppgifter 2022. I samarbete med Göteborgs universitet.

Många av de myndigheter som hade uppdrag om att påverka 2022 hade det även 2012. Socialstyrelsen hade flest uppdrag även 2012 och hade då sex uppdrag. Myndigheten skulle bland annat utveckla en kommunikationsstrategi och insatser skulle riktas till jordbruks- och livsmedelssektorn.²² Ett annat uppdrag handlade om att Socialstyrelsen skulle sprida kunskap om och göra socialtjänsten mer känd bland barn, unga och vuxna.²³

2.4 Det finns en stor variation i hur uppdrag och uppgifter formuleras

Vår kartläggning visar att regeringen använder många olika formuleringar i informations- och kommunikationsuppdrag och uppgifter till myndigheterna. Det gäller både vilka målgrupper i allmänheten som insatserna ska riktas till och vilken effekt som uppdragen och uppgifterna ska åstadkomma.

²² Regeringsbeslut 2012-06-14. *Uppdrag inom strategin mot antibiotikaresistens och vårdrelaterade infektioner.*

²³ Regeringsbeslut 2012-10-11. *Uppdrag till Socialstyrelsen om trygg och säker vård för barn och unga.*

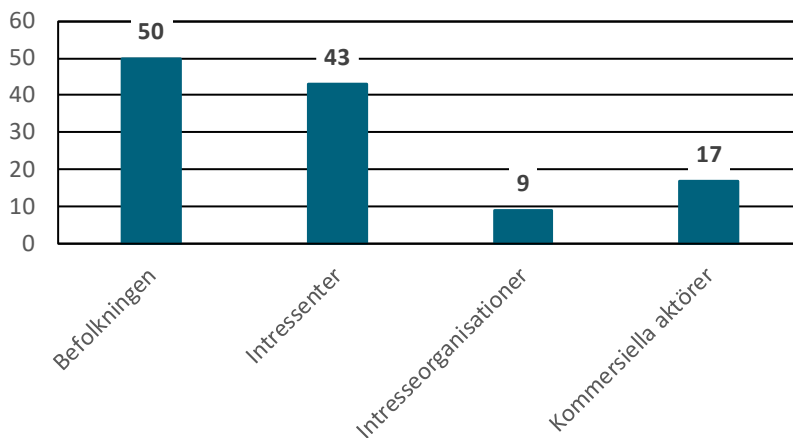
2.4.1 De påverkande uppdragen och uppgifterna har olika målgrupper

De flesta av uppdragen och uppgifterna vänder sig till befolkningen som helhet, eller till olika grupper av intressenter och organisationer med en koppling till myndighetens verksamhet. Figur 3 illustrerar hur vanligt det var att olika delar av allmänheten förekom i de påverkande uppdragen och uppgifterna.

Det finns en stor variation när det gäller hur regeringen beskriver vem som informationen eller kommunikationen ska riktas till. I kategorin befolkningen har vi samlat målgrupper som till exempel alla människor, civila, enskilda och individer. Kategorin intressenter är spretigare. Kategorin rymmer till exempel målgrupper som studenter, elever, berörda aktörer, aktörer inom området, föräldrar, sökande, konsumenter och personer med funktionsnedsättning.

Det var ovanligare att intresseorganisationer eller kommersiella aktörer pekades ut som målgrupper i uppdragen. I några fall går det inte att utläsa vilka som är den tilltänkta målgruppen för informationen eller kommunikationen.

Figur 3. Målgrupper i påverkande uppdrag och uppgifter



Anmärkning: Eftersom vissa uppdrag och uppgifter hade flera utpekade målgrupper summerar staplarna i figuren inte till antalet uppdrag och uppgifter.

Många uppdrag och uppgifter har flera utpekade målgrupper. Utöver de olika delarna av allmänheten är det även vanligt att myndigheter eller kommuner och regioner även de är målgrupper för den påverkande informationen och kommunikationen. I några fall framgår det även att avsikten är att de i sin tur skulle sprida informationen, till exempel genom att sprida ett material som en statlig myndighet tagit fram.

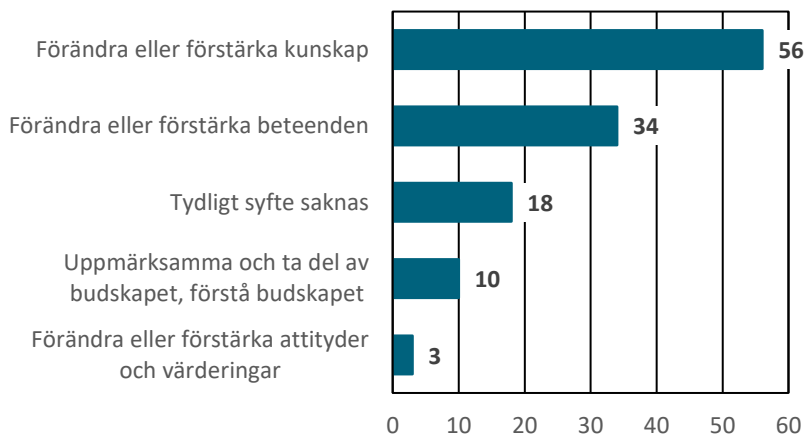
2.4.2 Det vanligaste syftet är att förändra eller förstärka kunskaper

I uppdragen och uppgifterna finns det även en stor variation i vad myndigheterna förväntades göra och vad syftet är med verksamheten. Precis som för målgrupperna så kunde varje uppdrag eller uppgift innehålla flera informations- och kommunikationsaktiviteter med delvis olika verksamhet och syfte.

Exempel på formuleringar som vi ofta bedömt som påverkande var där myndigheterna skulle sprida kunskap, upplysa, varna, medvetandegöra, uppmärksamma, synliggöra, bilda opinion eller utbilda i en viss fråga. I några uppdrag och uppgifter anger regeringen också på vilket sätt myndigheten ska kommunicera, till exempel genom att skapa en webbplats, men i andra fall lämnas det öppet för myndigheten att avgöra.

Det vanligaste syftet med de påverkande uppdragen och uppgifterna var att förändra eller förstärka allmänhetens kunskaper på något sätt (Figur 4). Myndigheterna hade till exempel i uppdrag eller uppgift att höja en målgrupps kunskaper, eller förbättra kunskapsnivån i samhället runt en viss fråga. Det var nästan lika vanligt med uppdrag och uppgifter som handlade om att förändra eller förstärka beteenden. Men det var ovanligt att myndigheter hade i uppdrag eller uppgift att förändra attityder eller värderingar.

Figur 4. Syften med påverkande uppdrag och uppgifter



Källa: Statskontorets kartläggning av uppdrag och uppgifter 2022. I samarbete med Göteborgs universitet.

2.4.3 En stor mängd andra uppdrag och uppgifter handlar om information och kommunikation

Utöver de tydligt påverkande uppdragen och uppgifterna hade många myndigheter även andra uppdrag eller uppgifter som rör information och kommunikation. Vi hittade sammanlagt 323 sådana uppdrag och uppgifter. Tillsammans med de påverkande uppdragen och uppgifterna berör de 161 av de totalt 228 myndigheter som ingått i vår kartläggning. Det vanligaste var att både påverkande och andra informations- och kommunikationsuppdrag kom i form av ett särskilt regeringsuppdrag.

Bland de uppdrag och uppgifter om att informera och kommunicera som inte handlade om att påverka var det vanligt att myndigheten hade olika uppdrag om att tillgängliggöra, publicera eller förmedla någon typ av information. Många av dem hade myndigheter eller andra offentliga aktörer som målgrupper. En annan stor grupp icke-påverkande uppdrag handlade om att myndigheten på olika sätt skulle interagera med andra aktörer, till exempel genom att samråda, genomföra dialog eller utbyta information.

2.5 Möjligheter till en förbättrad styrning

I många uppdrag och uppgifter till myndigheterna om att informera och kommunicera är det otydligt vad syftet är, vilket i genomförandet kan leda till bristande effektivitet och transparens. Det är också viktigt att regeringens styrning anpassas till verksamheten i fråga. Om det finns något som myndigheten uppfattar är otydligt i regeringens styrning kan det diskuteras inom ramen för myndighetsdialogen.

2.5.1 Otydliga uppdrag och uppgifter kan leda till bristande effektivitet och transparens

Vi har konstaterat att det finns en stor variation i hur regeringen väljer att utforma uppdrag och uppgifter till myndigheter om att informera och kommunicera till allmänheten. De berör många olika former av verksamheter, målgrupper och syften och återfinns inom många olika politikområden.

I vissa uppdrag och uppgifter är det inte tydligt vad som är syftet med informationen eller kommunikationen, eller vilka som är målgruppen för den. Olika uttryck används också för att beskriva snarlika saker. Det kan skapa osäkerhet om vad uppdragen eller uppgifterna till myndigheterna faktiskt innebär, vilket riskerar ge myndigheterna dåliga förutsättningar för ett effektivt genomförande. Tydligt formulerade uppdrag och uppgifter skapar därtill förutsättningar för en överblick och insyn i regeringens styrning av verksamheten, vilket kan vara till nytta för både allmänheten och förvaltningen. Tidigare har både Förvaltningskommittén och Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) föreslagit översyner och förtydliganden av myndigheternas samlade uppgifter om att informera och kommunicera.²⁴

De myndigheter och myndighetshandläggare vi har intervjuat i fallstudierna upplever däremot inte idag några otydligheter avseende sina egna informations- och kommunikationsuppdrag eller uppgifter riktade till allmänheten.

²⁴ SOU 2007:107. *Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter*; Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (2021). *Ingen reklam tack – en ESO-rapport om myndigheternas kommunikation*, s. 104f.

2.5.2 En ändamålsenlig styrning kräver verksamhetsanpassning

När regeringen utformar eller ser över uppdrag eller uppgifter om att bedriva påverkande information och kommunikation finns det flera frågor som är lämpliga att ta ställning till. För att värna en effektiv verksamhet bör syftet med den tänkta informations- eller kommunikationsinsatsen analyseras i förväg och vid behov tydliggöras. Vid större insatser är det även lämpligt att tidigt ta ställning till om det finns några särskilda behov av uppföljning eller utvärdering.

Det är däremot svårt att ge generella råd eller ange principer för hur enskilda uppdrag och uppgifter om påverkande information och kommunikation ska formuleras. Detta kan sägas vara särskilt viktigt i sammanhanget eftersom uppdrag och uppgifter om att bedriva påverkande information och kommunikation sällan diskuteras eller analyseras som ett område med någon särskild form av styrning. Regeringens styrning behöver anpassas till den specifika sakfrågan och varje verksamhets specifika karaktär.

De flesta myndighetshandläggare som vi har intervjuat i våra fallstudier framför att det är viktigt att kunna anpassa informations- och kommunikationsuppdragen och uppgifterna till en specifik kontext eller politisk inriktning inom respektive verksamhetsområde. Den politiska och samhällseliga kontexten är dessutom något som förändras över tid. De framhåller att informations- och kommunikationsuppdragen och uppgifterna behöver kunna ta hänsyn till olika verksamheters specifika karaktär och syften. Behovet av att styrningen bedrivs verksamhetsanpassat är något som regeringen också har lyft fram i den förvaltningspolitiska propositionen.²⁵

²⁵ Proposition 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 99.

2.5.3 Dialog mellan regeringen och myndigheten kan användas för att reda ut oklarheter

Statskontoret bedömer att dialogen mellan företrädare för det ansvariga departementet och myndighetsledningen är det bästa verktyget för att reda ut eventuella oklarheter när det gäller regeringens styrning i sammanhanget.

Regeringen kan i dialog med myndigheterna diskutera förväntningarna på deras informations- och kommunikationsverksamhet. Vår bild är att så också sker idag. Ett par av myndigheterna i våra fallstudier har diskuterat myndighetens informations- och kommunikationsverksamhet med ansvarigt departement. Budskapet från departementet har då i flera fall varit att myndigheten bör anstränga sig för att nå fler med sin information- och kommunikation. I våra fallstudier uppfattar vi inte att departementen har lyft några farhågor om kommunikationens omfattning eller budskap.

3 Omfattningen av myndigheters påverkande information och kommunikation

I det här kapitlet svarar vi på uppdragsfrågan om i vilken omfattning myndigheter informerar och kommunicerar för att påverka allmänhetens kunskaper, attityder och beteenden i en avsedd riktning.

Vi redogör för i vilken utsträckning myndigheterna bedriver sådan information och kommunikation och varför de gör det. Vi har analyserat myndigheternas kostnader för verksamheten och redovisar medel de förmedlar till andra aktörer för sådan information och kommunikation.

3.1 Sammanfattande iakttagelser

- Majoriteten av myndigheterna uppger i vår enkät att de informerar och kommunicerar för att på något sätt påverka allmänhetens kunskaper, attityder eller beteenden.
- Den vanligaste anledningen är att öka allmänhetens kunskaper i en fråga. Myndigheterna kommunicerar främst på den egna webbplatsen och via konton i sociala medier.
- Vi uppskattar att myndigheternas påverkande information och kommunikation kostade cirka 1 miljard kronor 2022. Men det är svårt att urskilja påverkande information och kommunikation från annan verksamhet.
- Kostnaderna gäller främst personal och köp av tjänster. Sju myndigheter stod för nära hälften av de totala kostnaderna.
- Vi uppskattar att myndigheterna vidareförmedlade ytterligare 500 miljoner kronor 2022 till andra aktörer för påverkande information och kommunikation till allmänheten. Det handlar om särskilda anslag som regeringen har gett myndigheterna i uppdrag att förmedla vidare.

3.2 Många myndigheter informerar och kommunicerar för att påverka allmänheten

I vår enkät till myndigheterna uppger en majoritet att de informerar och kommunicerar för att på något sätt påverka allmänhetens kunskaper, attityder eller beteenden. Men det är svårt att urskilja påverkande information och kommunikation från annan kommunikation från myndigheterna.

Den vanligaste anledningen till att myndigheterna arbetar med påverkande information och kommunikation är att öka allmänhetens kunskaper i en fråga. Myndigheterna informerar och kommunicerar främst på den egna webbplatsen och via egna konton i sociala medier. Det är få myndigheter som annonserar i dags- eller fackpress eller gör reklam i offentliga miljöer.

3.2.1 Det är svårt att skilja ut påverkande information och kommunikation från annan verksamhet

Vi konstaterar att det är svårt att urskilja påverkande information och kommunikation till allmänheten från annan kommunikationsverksamhet på myndigheterna. Det framgår av våra intervjuer med myndighetsföreträdare och i myndigheternas svar på vår enkät.

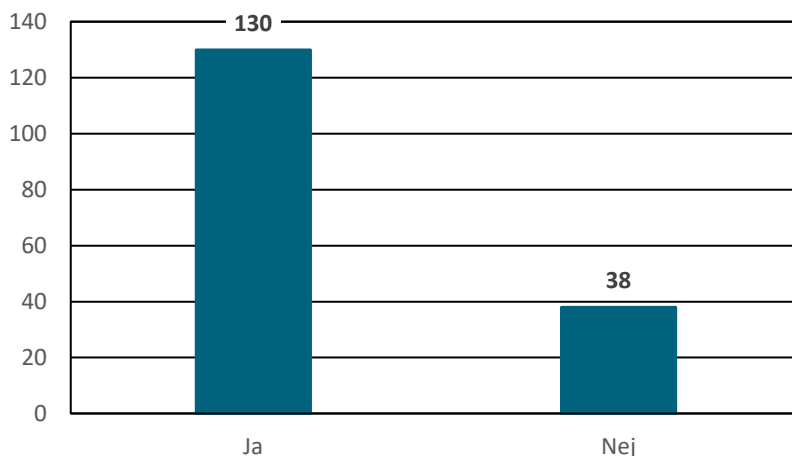
Kommunikation för att påverka allmänheten kan vara sammankopplad med myndighetens interna kommunikation och med kommunikation som de riktar till andra myndigheter eller till smalare målgrupper än allmänheten. Det framgår i både vår enkät och i våra intervjuer med myndighetsföreträdare. Det är inte heller bara kommunikatörer som kommunicerar för att påverka allmänheten, utan även medarbetare i andra delar av myndighetens verksamhet kan i någon utsträckning arbeta med sådan kommunikation.

3.2.2 Tre av fyra myndigheter uppger att de arbetar med påverkande information och kommunikation

Av de 168 myndigheter som har svarat på vår enkät uppger 130 att de under 2022 arbetade med informations- och kommunikationsverksamhet i syfte att aktivt påverka allmänhetens kunskaper, attityder eller beteenden i en avsedd riktning (Figur 5).²⁶

²⁶ Se bilaga 2 för en närmare beskrivning av enkäten.

Figur 5. Antal myndigheter som uppger att de bedriver påverkande information och kommunikation till allmänheten



Källa: Statskontorets enkät till statliga myndigheter. 168 myndigheter har svarat på frågan.

De flesta myndigheter som har svarat att de inte arbetade med sådan verksamhet är små myndigheter med färre än 100 årsarbetskrafter. Få av dessa myndigheter har kontakter med allmänheten. Det rör sig bland annat om olika nämndmyndigheter och analys- och utredningsmyndigheter.

Det skiljer sig något åt hur myndigheterna har svarat utifrån vilket departement som de tillhör. För de flesta departement uppger en stor majoritet av myndigheterna att de under 2022 arbetade med påverkande information och kommunikation riktad till allmänheten. Men bara omkring hälften av myndigheterna under Utrikesdepartementet och Utbildningsdepartementet uppger att de gjorde det. Universiteten och högskolorna som sorterar under Utbildningsdepartementet har inte omfattats av vårt uppdrag.

3.2.3 Att öka allmänhetens kunskaper är det vanligaste skälet till påverkande information och kommunikation

Vi har frågat myndigheterna om skälen till att de under 2022 arbetade med påverkande information och kommunikation till allmänheten (Figur 6). Nästan alla myndigheter nämner att de gjorde det för att öka allmänhetens

kunskaper i en viss sakfråga. Majoriteten av myndigheterna uppger också att de hade ett regeringsuppdrag att arbeta med sådan information eller kommunikation.

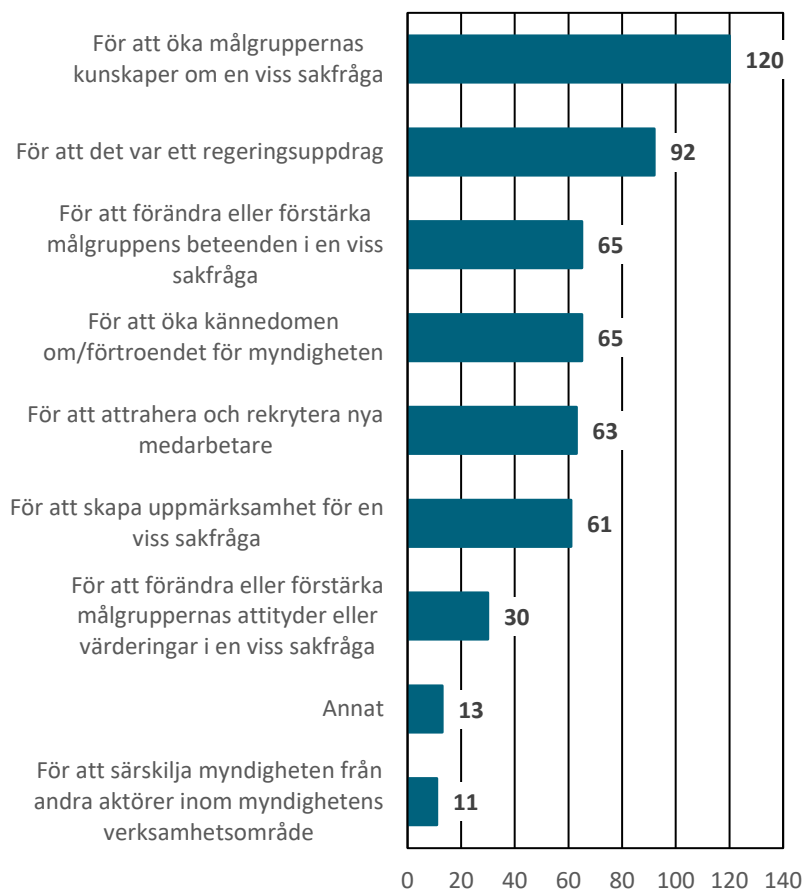
Ungefär hälften av myndigheterna uppger att de arbetade med påverkande information och kommunikation för att förändra eller förstärka allmänhetens beteenden i en viss sakfråga. Ett exempel från våra fallstudier är Arbetsmiljöverkets kampanj ”Odramatiska berättelser”. Myndigheten har i detta fall valt att genomföra en kommunikationsinsats över längre tid för att nå målen i regeringens arbetsmiljöstrategi.

Nästan lika många svarar att de kommunicerade för att öka allmänhetens kännedom om myndigheten och för att stärka arbetsgivarvarumärket, vilket illustreras i svaren under kategorin attrahera och rekrytera nya medarbetare. Ett vanligt skäl är också att skapa uppmärksamhet för en specifik fråga som myndigheten ansvarar för. Det förekommer även att myndigheter kommunicerade för att särskilja myndigheten från andra aktörer inom dess verksamhetsområde.

Ett mindre vanligt skäl till att myndigheter arbetade med sådan information och kommunikation var att ändra allmänhetens attityder i en sakfråga. Drygt en av fem myndigheter uppger att det har varit en anledning. Ett exempel på en myndighet som har till uttalad uppgift att bland annat påverka attityder är Barnombudsmannen.

De myndigheter som har valt alternativet ”Annat” som skäl till kommunikationen nämner bland annat att det är en del av myndighetens instruktionsenliga uppgift.

Figur 6. Myndigheternas anledningar till att de bedriver påverkande information och kommunikation till allmänheten

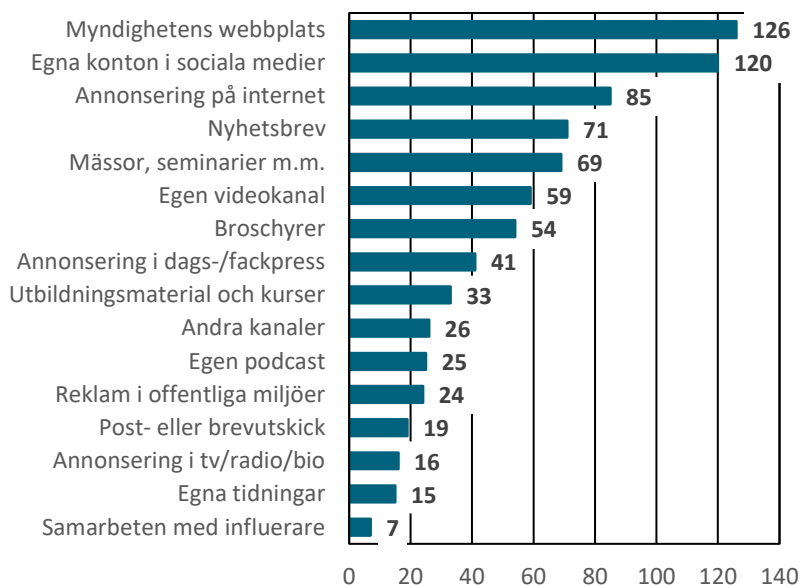


Källa: Statskontorets enkät till statliga myndigheter. 130 myndigheter har svarat på frågan och de kunde ange flera alternativ.

3.2.4 Myndigheterna kommunicerar främst på webben och i sociala medier

Nästan alla myndigheter som har svarat på frågan uppger att de under 2022 informerade och kommunicerade till allmänheten på den egna webbplatsen och via egna konton i sociala medier (Figur 7). Drygt hälften svarar att de använde sig av nyhetsbrev respektive deltog i eller arrangerade seminarier eller mässor.

Figur 7. Former för påverkande information och kommunikation till allmänheten



Källa: Statskontorets enkät till statliga myndigheter. 130 myndigheter har svarat på frågan och de kunde ange flera alternativ.

Det är mer ovanligt att myndigheterna har använt mer traditionella former för sin påverkande information och kommunikation. Knappt en tredjedel av de myndigheter som har svarat på frågan uppger att de 2022 annonserade i dags- eller fackpress och omkring en sjättedel gjorde reklam i offentliga miljöer. Ännu färre har gjort post- eller brevutskick och annonserat i TV eller radio.

3.3 Kostnaderna för verksamheten kan uppskattas till cirka 1 miljard kronor

I vår enkät har myndigheterna fått uppskatta de egna kostnaderna för den information och kommunikation som de riktar till allmänheten i syfte att på något sätt påverka. En grov uppskattning är att kostnaderna uppgick till cirka 1 miljard kronor 2022. Ett fåtal myndigheter stod för merparten av kostnaderna. Utöver det vidareförmedlade myndigheterna cirka 500 miljoner kronor på uppdrag av regeringen till andra aktörer än statliga myndigheter, som i sin tur använde dem för information och kommunikation till allmänheten.

Det är av flera skäl svårt att urskilja kostnaderna för myndigheternas information och kommunikation, särskilt den del av kostnaderna som gäller att påverka. Det beror bland annat på att denna del av arbetet i varierande utsträckning bedrivs integrerat med annan verksamhet på myndigheterna.

3.3.1 Det finns stora svårigheter med att uppskatta kostnader för påverkande kommunikation

Myndigheter särskiljer inte kostnader för information och kommunikationen till allmänheten i den ekonomiska redovisningen och uppföljningen. Vi har därför bitt myndigheterna att uppskatta vilka kostnader de hade 2022 för påverkande information och kommunikation till allmänheten.

Myndigheterna uppger att de lägger cirka en miljard kronor på information och kommunikation till allmänhetens för att påverka kunskaper, attityder eller beteenden i en avsedd riktning. Men det är av flera skäl svårt att göra tillförlitliga uppskattningar av kostnaderna för denna typ av verksamhet.

Vi har haft kontakt med många myndigheter för att diskutera olika gränsdragningar. Det handlar bland annat om vad som avses med allmänheten, skillnaden mellan att aktivt påverka och att bara sprida information, och var gränsen går mellan informations- och kommunikationsverksamhet och annan verksamhet på myndigheterna. Insatser som har att göra med att attrahera kompetens, utbildning och rådgivning är exempel på verksamhet som behöver bedömas från fall till fall om det handlar om påverkan eller inte.

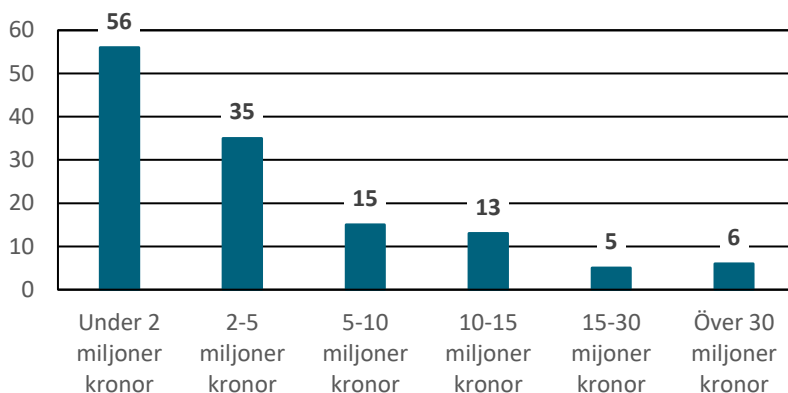
Många myndigheter uppger att det är svårt eller omöjligt att uppskatta kostnaderna för just den information och kommunikation som Statskontorets uppdrag gäller. Vi bedömer därför att de uppgifter som vi presenterar här ska ses som en grov sammanställning och att de inte är lämpliga att använda för jämförelser mellan myndigheter eller år.

3.3.2 Sju myndigheter stod för mer än hälften av kostnaderna

Ett fåtal myndigheter står tillsammans för en stor del av de sammanlagda uppskattade kostnaderna för påverkande information och kommunikation. De allra flesta av de 130 myndigheter som i vår enkät har svarat att de arbetar med påverkande information och kommunikation lägger små resurser på detta. Mer än hälften av dessa myndigheter uppger att kostnaderna låg under 2 miljoner kronor år 2022 (Figur 8).

Fyra myndigheter uppskattar att de under 2022 la mer än 50 miljoner kronor vardera på att aktivt påverka allmänhetens kunskaper, attityder eller beteenden (Tabell 2). Det är Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Trafikverket, Försvarsmakten och Pensionsmyndigheten.

Figur 8. Antal myndigheter efter storlek på kostnaderna 2022



Källa: Statskontorets enkät till statliga myndigheter.

Utöver dessa uppskattar Statskontoret att också Polismyndigheten totalt lägger minst 111 miljoner kronor på påverkande information och kommunikation. Polismyndigheten har inte haft möjlighet att uppskatta de personalkostnader som de lägger på denna verksamhet men uppger att majoriteten av kostnaderna för kommunikationsavdelningen rör information och kommunikation till allmänheten. Vi har inkluderat hälften av personalkostnaderna där, som uppgick till 167 miljoner kronor under 2022. Tillsammans med Skatteverket och Skogsstyrelsen står dessa sju myndigheter för mer än hälften av de uppskattade kostnaderna (Figur 9).

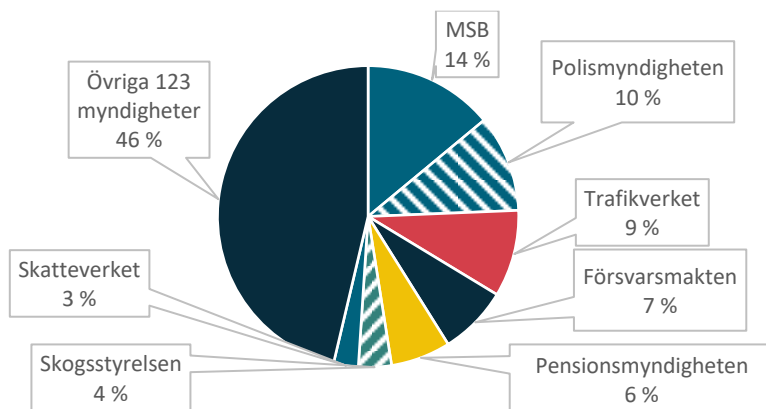
Tabell 2. Myndigheter som uppskattar störst kostnader för påverkande information och kommunikation

Myndighet	Uppskattad kostnad 2022, miljoner kronor
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)	150
Polismyndigheten	111
Trafikverket	100
Försvarsmakten	80
Pensionsmyndigheten	69
Skogsstyrelsen	38
Skatteverket	29
Övriga 123 myndigheter	497
Summa	1 074

Källa: Statskontorets enkät till statliga myndigheter.

MSB kommunicerar för att öka både riskmedvetande och beredskap i samhälle. Trafikverkets stora kommunikationsuppdrag är att informera de som på olika sätt påverkas av Trafikverkets arbete i den fysiska miljön. Försvarsmaktens kommunikation gäller rikets försvar och där är deras behov av att attrahera kompetens en viktig del. Pensionsmyndigheten lägger majoriteten av medlen på finansiering av sidan Minpension.se med syfte att ge en samlad bild av pensionen till den enskilde och ge möjlighet att planera hela sitt pensionsuttag. Skogsstyrelsen ska enligt sin instruktion ge råd till skogsägare om hur de kan bedriva skogsbruk i enlighet med beslutade mål. Den uppgiften står för huvudparten av det belopp de har uppgett.

Figur 9. Sju myndigheter står för mer än hälften av kostnaderna



Källa: Statskontorets enkät till statliga myndigheter.

3.3.3 Stora kostnader för påverkan är svårt att koppla till explicita påverkansuppdrag

Det går av flera skäl inte att göra någon direkt koppling mellan myndigheter som har stora kostnader för påverkande information och kommunikation och vilka explicita uppdrag och uppgifter de har på området (se kapitel 2). En viktig anledning är att myndigheter kan välja det som medel för att nå många olika mål för sin verksamhet.

Av de sju myndigheter som tillsammans stod för en majoritet av kostnaderna 2022 var det bara tre som under 2022 fick explicita uppdrag om att försöka påverka allmänheten. MSB fick bland annat i uppdrag att genomföra en informationskampanj till allmänhet och företag om informations- och cybersäkerhet.²⁷ I uppdraget ingick att MSB skulle öka medvetenheten och kunskapen om informations- och cybersäkerhet samt förstärka förmågan att skydda sig mot brott. I vårändringsbudgeten för 2022 skrev även regeringen att MSB bör genomföra särskilda kommunikationsinsatser för att förbättra beredskapen hos allmänheten. MSB fick därför ökat anslag med 60 000 000 kronor.²⁸

Skatteverket och Polismyndigheten fick ett myndighetsgemensamt uppdrag om att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet.²⁹ I det uppdraget ingår bland annat att genomföra informationsinsatser för att förbättra kunskapen om och förändra attityder till arbetslivskriminalitet. Men alla sju myndigheterna hade däremot andra mer eller mindre omfattande informations- och kommunikationsuppdrag riktade mot allmänheten. De kan också ha fått uppdrag att påverka före 2022 som löper under flera år och som därför inte omfattats av vår kartläggning.

²⁷ Regeringsbeslut 2022-04-07. *Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att genomföra en informationskampanj till allmänhet och företag om informations- och cybersäkerhet.*

²⁸ Proposition 2021/22:99. *Vårändringsbudget för 2022.*

²⁹ Regeringsbeslut 2022-02-24. *Uppdrag att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan.*

3.3.4 Hälften av kostnaderna avser personal men uppskattningen är osäker

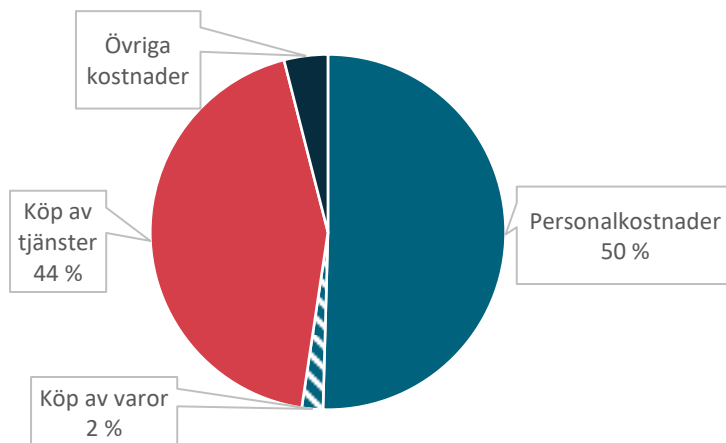
Ungefär hälften av de samlade kostnaderna på drygt en miljard kronor som myndigheterna har uppskattat för 2022 utgörs av personalkostnader. Den andra hälften gäller köp av tjänster (Figur 10).

Personalkostnader gäller myndighetens egen personal. På de allra flesta myndigheterna arbetar samma personer med både intern och extern kommunikation. Myndigheterna har uppskattat ungefär hur stor del av arbetstiden som anställda arbetade med påverkande information och kommunikation till allmänheten. Men uppskattningarna är grova och har flera osäkerheter. Det handlar bland annat om följande:

- Det är svårt att skilja ut kostnader för påverkande kommunikation från annan kommunikation till allmänheten.
- Samma kommunikationsinsats kan ha andra målgrupper vid sidan av allmänheten, till exempel andra myndigheter. Myndigheterna som har svarat har då uppskattat i vilken utsträckning syftet med insatsen var att påverka allmänheten.
- Information och kommunikation kan förekomma inom ramen för annan verksamhet som myndigheter inte primärt ser som kommunikationsverksamhet. Vi bedömer att de flesta myndigheter inte har tagit med eventuella kostnader för annan personal än den som i huvudsak arbetar med information och kommunikation.

Köp av tjänster gäller bland annat kostnader för köp av informationskampanjer, tryck av informationsmaterial och annonsutrymme i sociala medier. Vi bedömer att dessa belopp är mer säkra än personalkostnaderna eftersom myndigheterna faktureras kostnaderna. Däremot har myndigheterna även här behövt bedöma om och i så fall i vilken utsträckning syftet med insatsen var att påverka allmänheten på något sätt.

Figur 10. Myndigheternas kostnader för påverkande information och kommunikation



Källa: Statskontorets enkät till statliga myndigheter.

3.3.5 Myndigheter vidareförmedlar medel på uppdrag av regeringen

Vissa myndigheter vidareförmedlar medel till andra aktörer än statliga myndigheter för att de ska arbeta med påverkande information och kommunikation till allmänheten. Merparten handlar om särskilda anslag som myndigheterna har i uppdrag av eller uppgift från regeringen att förmedla vidare. Sammanlagt vidareförmedlade myndigheterna cirka 500 miljoner kronor 2022 till andra aktörer med syfte att arbeta med påverkande information och kommunikation till allmänheten.

Fem myndigheter uppger att de 2022 vidareförmedlade medel i storleksordningen 50 miljoner kronor eller mer till andra organisationer för att de ska arbeta med påverkande information och kommunikation till allmänheten. Dessa är Statens energimyndighet, Styrelsen för internationellt utvecklingsbistånd (Sida), Folkhälsomyndigheten, Statens kulturråd och MSB. Tillsammans stod de för ungefär 400 miljoner kronor av de medel som vidareförmedlades 2022.

Tabell 3. Myndigheter som vidareförmedlar mer än 10 miljoner kronor

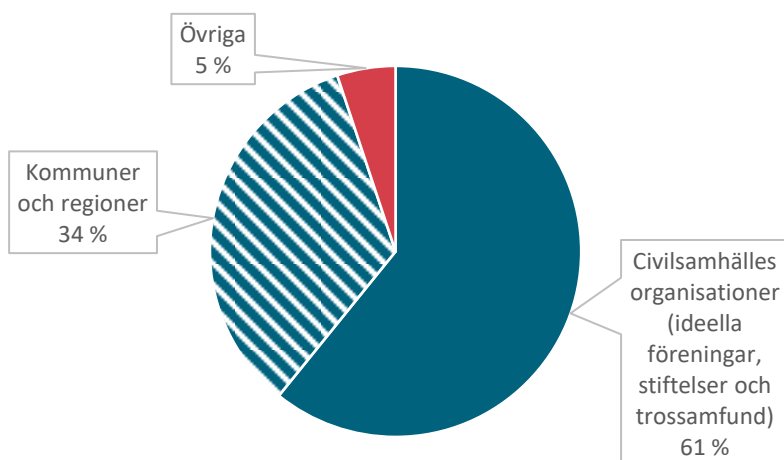
Myndighet	Miljoner kronor 2022
Statens energimyndighet	119
Sida	82
Folkhälsomyndigheten	81
Statens kulturråd	58
MSB	49
Naturvårdsverket	27
MUCF	26
Kemikalieinspektionen	18
Konsumentverket	12
Brottsoffermyndigheten	10
Övriga myndigheter	20
Summa	503

Källa: Statskontorets enkät till statliga myndigheter.

Det är inte alltid tydligt om och i vilken utsträckning som de vidareförmedlade medlen är avsedda för påverkande information och kommunikation till allmänheten. På samma sätt som när det gäller myndigheternas egna kostnader så har de som har vidareförmedlat medlen med vägledning från oss behövt bedöma om det rör sig om påverkan eller inte. Ett exempel är Statens energimyndighet som stod för den största posten och vidareförmedlade 119 miljoner kronor. Myndigheten hade i uppdrag av regeringen att finansiera kommunernas energi- och klimatrådgivning. Statens energimyndighet uppger att merparten av medlen används för att finansiera rådgivning till enskilda. Men myndigheten bedömer också att de även har använts till arrangemang som riktar sig till bredare målgrupper i allmänheten.

Av de cirka 500 miljoner kronor som vidareförmedlades uppger myndigheterna att det gick cirka 300 miljoner kronor (60 procent) till civilsamhällesorganisationer som ideella föreningar, stiftelser och trossamfund (Figur 11). Cirka 170 miljoner kronor (35 procent) vidareförmedlas till kommuner och regioner och runt 25 miljoner (5 procent) till andra aktörer.

Figur 11. Mottagare av vidareförmedlade medel



Källa: Statskontorets enkät till statliga myndigheter.

När myndigheter vidareförmedlar medel för arbete med påverkande information och kommunikation kan andra regler och principer gälla för verksamheten jämfört med när myndigheten själv arbetar med det (se avsnitt 4.2). Vilka krav som gäller beror dels på vem mottagaren är, dels på vilka villkor som myndigheten eller regeringen har angivit för utbetalning av medel. Inom flera politikområden har regeringen även uttalat särskilda principer för relationen mellan det offentliga och möjliga mottagare av vidareförmedlade medel. För medel till civilsamhället har regeringen till exempel tidigare betonat vikten av civilsamhällets oberoende gentemot det offentliga.³⁰ För kulturområdet gäller de riksdagsbundna målen om att kulturen ska vara obunden med yttrandefriheten som grund.³¹

³⁰ Proposition 2009/10:55. *En politik för det civila samhället*, s. 55.

³¹ Proposition 2009/10:3. *Tid för kultur*, s. 26.

3.3.6 Flera myndigheter med stora kostnader har haft liknande verksamhet under en längre tid

De kostnadsuppgifter som vi har samlat in inom ramen för den här kartläggningen gäller för 2022, och vi har inte haft möjlighet att följa utvecklingen tillbaka i tiden. Vi har inte heller lyckats identifiera några andra undersökningar som har definierat detta arbete tillräckligt nära vår definition för att det skulle gå att jämföra våra resultat med dem. Det går däremot att se både likheter och skillnader med resultatet av den kartläggning som Förvaltningskommittén genomförde 2006.³²

Förvaltningskommittén bad 50 statliga myndigheter att specificera sina tio beloppsmässigt största informationsaktiviteter under 2006 och ange hur stor andel av dessa som var av opinionsbildande karaktär. Kommittén fann att kostnaderna för all extern informationsverksamhet uppgick till knappt 900 miljoner kronor. Något mindre än 300 miljoner kronor, bedömde kommittén som aktiviteter av påverkande eller opinionsbildande karaktär. I dagens penningvärde motsvarar det cirka 1 200 miljoner kronor respektive cirka 400 miljoner kronor.³³ Likt de uppskattningar som vi presenterar i den här undersökningen handlade det om grova uppskattningar av kostnaderna.

Bland de tio myndigheter som 2006 bedömdes ha störst kostnader för opinionsbildande information och kommunikation återfinns flera av de myndigheter som uppger störst kostnader i vår kartläggning.³⁴ Försvarsmakten uppskattades 2006 ha i särklass störst kostnader för påverkande kommunikation, sammanlagt cirka 133 miljoner kronor under 2006. På andra plats kom Vägverket som hade kostnader på cirka 26 miljoner kronor.³⁵ Båda finns bland de myndigheter som i vår kartläggning uppskattas ha störst kostnader 2022. Andra myndigheter som återkommer bland de med störst kostnader är Sida, Energimyndigheten och Skogsstyrelsen.

³² SOU 2007:107. *Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter.*

³³ Beräknat med konsumentprisindex med fasta räntor (KPIF), juli 2006 – juli 2022.

³⁴ SOU 2007:107. *Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter.* s. 51.

³⁵ Sedan 2010 ansvarar Trafikverket för bland annat den verksamhet som Banverket tidigare ansvarade för.

Två av de myndigheter som hade störst kostnader 2006 var Mobilisering mot narkotika och Alkoholkommittén. Myndigheterna är nu nedlagda men delar av deras verksamhet finns idag hos Folkhälsomyndigheten, som i vår kartläggning är en myndighet med stora kostnader 2022. MSB är en myndighet som saknar föregångare bland de som hade störst kostnader 2006.

4 Legalitet, saklighet och opartiskhet i myndigheters information och kommunikation

Statliga myndigheters verksamhet ska präglas av legalitet, saklighet och opartiskhet. Analysen i det här kapitlet fokuserar på hur fem myndigheter hanterar dessa krav i sin information och kommunikation riktad till allmänheten. Vi redogör också översiktligt för hur myndigheter generellt förhåller sig till dessa krav i sin interna styrning av informations- och kommunikationsverksamheten.

Vi redogör även för myndigheternas kännedom om den så kallade försiktighetsprincipen och presenterar vår analys av vilket ytterligare stöd som myndigheterna behöver i sitt arbete med påverkande information och kommunikation till allmänheten.

4.1 Sammanfattande iakttagelser

- Myndigheterna i vår fallstudie hänvisar till sin instruktion som grund för sin påverkande informations- och kommunikationsverksamhet.
- I enstaka fall har Riksdagens ombudsmän (JO) bedömt att myndigheters information och kommunikation till allmänheten har brustit i saklighet och opartiskhet.
- Fallstudiemyndigheterna bedriver ett aktivt arbete för att vara sakliga och opartiska i sin information och kommunikation med allmänheten. Vår enkät visar också att det är vanligt att övriga myndigheter har riktlinjer för denna verksamhet som berör kraven på legalitet, saklighet och opartiskhet.
- Många myndigheter har tolkat arbetet med en saklig och opartisk information och kommunikation som en del av ett bredare arbete med den statliga värdegrunden.

- Ett föränderligt medielandskap och utvecklingen av digitala kanaler ställer alltmer komplexa krav på myndigheterna att vara sakliga och opartiska i sin information och kommunikation. Men de gör det också enklare att nå fler målgrupper.
- Vi konstaterar att försiktighetsprincipen inte är känd till sitt namn på myndigheterna men att de myndigheter som ingår i våra fallstudier arbetar i linje med den.
- Den statliga värdegrunden fungerar idag som vägledning för hur myndigheterna hanterar frågor om saklighet och opartiskhet i sin påverkande information och kommunikation till allmänheten. Vi bedömer att ytterligare stöd bör relateras till den.

4.2 Myndigheters verksamhet ska präglas av legalitet, saklighet och opartiskhet

Allmänhetens förtroende för myndigheterna bygger på att myndigheters information och kommunikation präglas av saklighet och opartiskhet. Något som även försiktighetsprincipen från den förvaltningspolitiska propositionen tar sikte på. Myndigheter får med jämna mellanrum kritik för att de brister i saklighet och opartiskhet. Men det är samtidigt ganska ovanligt att det är just myndigheternas påverkande information och kommunikation som i slutändan har brustit.

Legalitetsprincipen handlar om att myndigheter ska ha stöd i regler för den verksamhet som de bedriver.³⁶ Det finns exempel på kommuner som har bedömts gå utanför sina befogenheter när de tagit initiativ till påverkande informations- eller kommunikationsinsatser.³⁷ När det gäller statliga myndigheter har vi inte hittat några sådana exempel.

4.2.1 Legalitet, saklighet och opartiskhet är grundläggande värden för förvaltningen

Legalitetsprincipen gäller inte bara i beslut som rör enskilda utan även för andra delar av verksamheten. Den innebär att myndigheter som genomför informations- och kommunikationsinsatser måste kunna motivera detta

³⁶ 1 kap 1 § regeringsformen.

³⁷ Till exempel Uddevalla kommun och Linköpings kommun.

med utgångspunkt i lagar, förordningar eller föreskrifter och allmänna råd. Legalitetsprincipen är en grundbult i det demokratiska styrelseskicket och garanterar att beslut från riksdagen och regeringen styr den offentliga förvaltningen.

Saklighet och opartiskhet är två sidor av det som ibland kallas för objektivitetsprincipen.^{38 39} Den innebär att myndigheter är skyldiga att i alla lägen agera sakligt och opartiskt. Denna objektivitet ska prägla alla delar av myndigheters verksamhet. Det gäller alltså även verksamhet som ligger utanför det rena beslutsfattandet såsom myndigheters information och kommunikation.

Saklighet handlar om att myndigheter ska hålla sig till sitt uppdrag och att den som arbetar på en myndighet inte ska ägna tid åt sådant som ligger utanför myndighetens skyldigheter och åligganden. Opertiskhet innefattar hur beslutsprocessen uppfattas utifrån. Intressekonflikter i form av att en anställd är jävigt kan exempelvis göra att allmänheten uppfattar myndigheten som partisk.

4.2.2 Försiktighetsprincipen handlar om formerna för myndigheters information och kommunikation

Försiktighetsprincipen omnämndes 2010 i den förvaltningspolitiska propositionen och dess betydelse finns närmare beskriven i ett delbetänkande från förvaltningskommittén.⁴⁰ De grundläggande värden som försiktighetsprincipen är tänkt att säkerställa handlar om regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet.

Principen handlar om vilka former som myndigheter använder för påverkande information och kommunikation. Den säger att myndigheter bör avstå från former av information som visserligen kan vara önskvärda ur ett kommunikativt perspektiv, men genom vilka myndigheten inte kan ge frågan en allsidig belysning som motsvarar frågans komplexitet. I den

³⁸ 1 kap 9 § regeringsformen.

³⁹ Bull, T. (2005). *Objektivitetsprincipen*. I Marcusson, L. Offentligrättsliga principer.

⁴⁰ Proposition 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*. ; SOU 2007:107. *Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter*, s. 84.

förvaltningspolitiska propositionen framhävde regeringen att det är viktigt att myndigheternas chefer och anställda visar gott omdöme i dessa frågor.

Försiktighetsprincipen berör alltså en viss typ av avvägningar som myndigheter behöver göra i sin påverkande information och kommunikation. Den innebär inte något generellt krav på att myndigheter ska vara försiktiga avseende till exempel omfattningen av påverkande information- och kommunikation, eller vilka frågor de informerar och kommunicerar om. Försiktighetsprincipen är inte heller någon egen rättsregel. Den beskriver snarare ett förhållningssätt som myndigheter bör ha för att värna de grundläggande förvaltningsrättsliga principerna som gäller för så väl myndigheternas informations- och kommunikationsverksamhet som för all annan verksamhet på myndigheterna.

4.2.3 Myndigheters information och kommunikation har varit föremål för debatt

Hur och vad myndigheter informerar och kommunicerar om är något som blir föremål för debatt med jämna mellanrum. Det förekommer att myndigheter får kritik för att brista i saklighet eller opartiskhet eller för att de informerar eller kommunicera till allmänheten av egenintresse. Att myndigheters verksamhet diskuteras eller ifrågasätts är en naturlig del i det demokratiska samtalet. Det följer bland annat av att vad som ses som objektiva fakta och hur dessa fakta ska värderas är återkommande frågor i den politiska debatten.

Information från myndigheter som inte är korrekt eller som uppfattas som politiska ställningstaganden riskerar att skada förtroendet för både myndigheten och hela statsförvaltningen. Det är samtidigt viktigt att samhällsdebatten och risken för att få kritik inte leder till att myndigheter avstår från att föra ut samhällsviktig information.

4.2.4 Myndigheters påverkande kommunikation har i ett fåtal fall bedömts brista i saklighet och opartiskhet

Riksdagens ombudsmän (JO) har till uppgift att granska om myndigheter och enskilda tjänstemän följer de lagar och förordningar som gäller för verksamheten. Vi kan konstatera att det är ovanligt att JO bedömer att en myndighet har brustit i saklighet och opartiskhet i påverkande information och kommunikation till allmänheten, även om det är frågor som ofta har

diskuterats i media. Vi har identifierat åtta sådana fall sedan 2004. Det saknas däremot uppgifter om hur många anmälningar till JO som handlar om information och kommunikation.

Ett fall illustrerar vikten av att myndigheter är försiktiga med hur de väljer att lyfta fram andra aktörer, till exempel enskilda företag. I det fallet kritiserade JO Arbetsmiljöverket, som hade genomfört en annonskampanj om psykisk ohälsa på arbetsplatsen.⁴¹ I annonserna hade Arbetsmiljöverket låtit enskilda arbetsgivare beskriva hur de arbetar med att förebygga psykisk ohälsa. JO framhöll att det var enkelt att uppfatta det som att Arbetsmiljöverket gjorde reklam för de arbetsgivare som nämndes i annonserna, även om själva kampanjen låg inom ramen för myndighetens uppdrag. JO ansåg att det kunde leda till att allmänheten ifrågasätter myndighetens opartiskhet gentemot de arbetsgivare som deltog. Därmed kan kampanjen skada den allmänna tilltron till myndigheten.⁴²

Andra fall illustrerar vikten av att myndigheters information och kommunikation på sociala medier präglas av saklighet och opartiskhet. Flera beslut från JO handlar om hur anställda vid myndigheter har uttryckt sig på sociala medier när de har representerat myndigheten. Två fall gäller anställda vid Polisen som har gjort inlägg på sociala medier och där JO har bedömt att de är raljerande eller nedsättande om enskilda personer och därmed partiska och osakliga.⁴³

Ett annat fall handlar om att en anställd vid Polisen genom ett av myndighetens konton har gett uttryck för sina egna politiska uppfattningar i en viss fråga. JO anser att detta inte passar i myndighetens information och kommunikation.⁴⁴ Två liknande fall gäller anställda vid Länsstyrelsen i Hallands län respektive Finansinspektionen.⁴⁵

⁴¹ JO 2019/20 s. 54.

⁴² Fallet är orelaterat till den kampanj som Statskontoret har tittat på som en del av vår fallstudie.

⁴³ JO 2014/15 s. 137. ; JO:s beslut 2019-01-28, dnr. 119–2018.

⁴⁴ JO 2016/17 s. 367.

⁴⁵ JO:s beslut 2022-03-09, dnr. 5824–2021. ; JO:s beslut 2019-11-06, dnr. 5866–2018.

Ytterligare ett fall rör en debattartikel från Medlingsinstitutet om en pågående konflikt mellan två av arbetsmarknadens parter. JO kritiserade Medlingsinstitutet, och ansåg att debattartikeln framstår som ett försök att påverka den ena parten i konflikten att acceptera medlarnas förslag. I beslutet framhöll JO att debattartiklar som publiceras av myndigheter omfattas av kraven på saklighet och opartiskhet.⁴⁶

Ett sista fall handlar om hur myndigheter använder humor i sin information och kommunikation. Det finns gränser för i vilken utsträckning myndigheter bör ägna tid och resurser åt information och kommunikation av skämtsam karaktär. JO har i ett fall riktat kritik mot Länsstyrelsen i Jämtlands län, som publicerade ett beslut där de fridlyste Storsjöodjuret.⁴⁷ JO ansåg att även om sådana initiativ kan framstå som harmlösa åsidosätter de kravet på att myndigheters information och kommunikation ska vara saklig.

4.2.5 Vi hittar inga exempel på statliga myndigheter som har gått utanför sina befogenheter

Ovan ges ett antal exempel på när saklighet och opartiskhet i information och kommunikation har brutit hos myndigheter. Vi har däremot inte hittat några tydliga exempel på statliga myndigheter som har fått kritik för att de genomfört informations- eller kommunikationsinsatser till allmänheten som uppenbart ligger utanför deras uppdrag, och på det sättet agerat i strid med legalitetsprincipen. Ett skäl till det är troligen att alla myndigheter har en skyldighet att informera om sin verksamhet och själva ska utforma sin verksamhet på mest effektiva sätt. Om de däremot skulle informera och kommunicera i frågor som uppenbart inte har någon koppling till myndighetens uppgifter skulle det kunna vara att bryta mot legalitetsprincipen.

⁴⁶ JO:s beslut 2019-06-18, dnr. 1671–2019.

⁴⁷ JO 2006/07 s. 362.

4.2.6 Flera kommuner har gått utanför sina befogenheter när de har beslutat om opinionsbildning

Det finns däremot ett antal exempel där kommuner har tagit beslut om informations- eller kommunikationsinsatser som sedan har upphävts av förvaltningsdomstolar. I dessa fall har kommunerna tagit olika initiativ till att bilda opinion i frågor som inte är kommunala angelägenheter. Domstolarna har då bedömt att dessa beslut strider mot kommunallagen.

Ett aktuellt sådant exempel är ett beslut från kommunstyrelsen i Uddevalla kommun om att arbeta för att påverka beslutsfattare och informationsinsatser riktade till allmänheten om negativa effekter till följd av att etablera vindkraft.⁴⁸ Ett annat exempel rör ett beslut av kommunfullmäktige i Linköpings kommun om att vara en vargfri kommun.⁴⁹

4.2.7 Fallstudiemyndigheterna kan motivera sin påverkande information och kommunikation

De fem myndigheterna i vår fallstudier framhåller att de har till uppgift att arbeta med påverkade informations- och kommunikationsverksamhet.⁵⁰ Alla hänvisar till skrivningar i sin instruktion som de tolkar som att de ska eller kan arbeta med påverkade information. I vår kartläggning av instruktionerna har vi inte utläst en explicit uppgift att arbeta med påverkande kommunikation hos alla fem fallstudiemyndigheter. Men vi kan samtidigt konstatera att det är en viktig uppgift för varje myndighet att tolka sitt instruktionsenliga uppdrag.⁵¹

Som exempel har MSB i sin instruktion till uppgift att utveckla och stödja samhällets beredskap mot olyckor och kriser.⁵² Myndigheten anser att skrivningen inkluderar att påverka människors beteende med kommunikation för att samhället på individnivå ska agera för att bli bättre rustat.

⁴⁸ Förvaltningsrätten i Göteborg 2023-12-12. Dom i mål 7708–23.

⁴⁹ Förvaltningsrätten i Linköping 2023-12-04. Dom i mål 5037–23.

⁵⁰ Arbetsmiljöverket, MSB, MUCF, Rymdstyrelsen, Trafikverket.

⁵¹ Statskontoret (2021). *God förvaltningskultur i praktiken. En studie av myndigheternas arbetssätt, utmaningar och möjligheter*, s. 12

⁵² 1 § 2 p förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Trafikverket beskriver att deras information och kommunikation till allmänheten baserar sig på Trafikverkets uppdrag att planera, bygga, underhålla och trafikleda. Fallstudiemyndigheternas myndighetshandläggare framhåller också att myndigheterna har uppgifter som inkluderar att arbeta med påverkande kommunikation och information till allmänheten som ett medel, om än i olika utsträckning.

Det är tydligt i våra intervjuer att fallstudiemyndigheterna anser att de inte ska arbeta med påverkande kommunikation och information om det inte ligger inom ramen för deras instruktion, regleringsbrev eller andra lagar och förordningar. Vissa av fallstudiemyndigheterna har fått särskilda uppdrag om påverkande kommunikation. Enligt myndighetshandläggarna för dessa myndigheter beror det på att sakfrågan i dessa fall ligger utanför myndighetens ansvarsområde. Det beror alltså inte på att myndigheterna behöver uppdrag för att initiera och bedriva påverkande informations- och kommunikationsarbete. Ett exempel på det är det uppdrag som MSB fick om att förbereda en informationsinsats inför Sveriges anslutning till försvarsalliansen Nato.⁵³ Myndigheten har inte några uppgifter kopplade till Nato och gavs därför ett regeringsuppdrag för att kunna arbeta med sakfrågan.

Men våra intervjuer visar också att det inte är uppenbart för myndigheterna vad som ska räknas som påverkande information eller bara information till allmänheten. Några anser att all information syftar till att påverka beteenden och att det inte finns något syfte med att informera om det inte ska leda till att mottagaren agerar på något sätt. Andra framför att påverkande information är den information som används som ett led i att uppnå myndighetens övergripande mål. De anser att det därför ligger ramen för myndighetens uppgift att använda de medel som de bedömer är lämpliga för att klara uppgiften.

⁵³ Regeringsbeslut 2023-05-17. *Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att förbereda en informationsinsats för att öka allmänhetens kunskaper om Sveriges medlemskap i Nato.*

4.3 Myndigheterna arbetar aktivt för att uppnå saklig och opartisk kommunikation

De myndigheter som har ingått i vår fallstudie arbetar alla med information och kommunikation till allmänheten på ett sätt som vi bedömer uppfyller kraven på saklighet och opartiskhet.

Fallstudiemyndigheterna gör det genom att arbeta integrerat mellan kommunikationsverksamhet och övrig verksamhet. Statskontoret bedömer att myndigheternas information och kommunikation präglas av försiktighetsprincipen genom deras arbete med den statliga värdegrunden. Vi bedömer även att värdena saklighet och opartiskhet ingår i en levande diskussion om hur myndigheterna ska informera och kommunicera.

Vår enkät visar också att många myndigheter har riktlinjer för sin information och kommunikation till allmänheten som särskilt berör kraven på legalitet, saklighet och opartiskhet.

4.3.1 Myndigheterna ser saklighet och opartiskhet som en del av arbetet med den statliga värdegrunden

Myndigheterna i våra fallstudier relaterar i stor utsträckning frågor om saklig och opartisk information och kommunikation till det bredare arbete med den statliga värdegrunden.

I våra intervjuer nämner företrädare för flera av fallstudiemyndigheterna att de genomför introduktionsutbildningar för nyanställda där den statliga värdegrunden ingår och därmed principerna om saklighet och opartiskhet. De uppger också att frågor om saklighet och opartiskhet förekommer ofta i diskussioner internt genom bland annat dilemmaövningar med alla anställda.

Fallstudiemyndigheterna anser att saklighet och opartiskhet är en del av myndighetskulturen och att de ska gälla alla anställda oavsett kompetensområden. Trafikverket nämner som exempel att den statliga värdegrunden finns med som underlag redan vid rekryteringsintervjuer eftersom myndigheten anser att det är viktigt att den sökande tidigt förstår vilka krav som ställs på en statsanställd.

4.3.2 Myndigheterna arbetar i linje med försiktighetsprincipen

I vår analys av fallstudiemyndigheternas arbete med påverkande information och kommunikation till allmänheten kan vi konstatera att det är genom den statliga värdegrunden som innehållet i den så kallade försiktighetsprincipen lever vidare. Försiktighetsprincipen är däremot inte känd till namnet av dem.

Utöver fallstudiemyndigheterna så är principen inte heller känd bland andra sakkunniga inom området som Statskontoret har talat med inom ramen för detta uppdrag. Att principen inte är känd beror sannolikt på att den sällan har omnämnts sedan den förvaltningspolitiska propositionen 2010. Vi uppfattar från arbetet med analysen att det kan vara svårt att förmedla principens exakta betydelse, eftersom begreppet försiktighetsprincip även används inom flera andra områden. Det används till exempel för att beskriva delar av miljöbalken (1998:808) samt inom ekonomiredovisning. Dess betydelse kan också variera. I Coronakommissionens slutbetänkande beskrivs försiktighetsprincipen som att det är bättre att agera tidigt och med mycket resurser för att sedan kunna dra tillbaka dem.⁵⁴

I våra intervjuer framför fallstudiemyndigheterna att informationen de förmedlar ska vara korrekt och faktabaserad. Flera poängterar i sammanhanget vikten av att kommunikationsinsatsen utgår från verksamhetens övergripande mål och har en tydlig effekt som ska uppnås hos målgruppen. Då minskar också risken för att innehållet uppfattas som osakligt.

Vårt intryck från våra intervjuer med fallstudiemyndigheterna är att de ofta diskuterar internt om när och hur de som statliga myndigheter ska informera och kommunicera med allmänheten. Vi uppfattar att de gör noggranna avvägningar kring när de väljer att kommunicera med allmänheten och vilka kanaler de ska använda för att göra det. Myndigheterna beskriver att de löpande ser över sina kanalval, bland annat utifrån var målgruppen finns och hur tonaliteten på kanalen utvecklas. Till exempel nämner alla fem fallstudiemyndigheter att de inte längre aktivt använder plattformen X eftersom kanalen uppfattas som politiskt onyanserad. De

⁵⁴ SOU 2022:10. *Sverige under pandemin*.

ser det däremot som svårt att på förhand välja bort vissa former för sin information och kommunikation eftersom målgruppens val av medier snabbt kan ändras.

4.3.3 Många myndigheter har riktlinjer för sin kommunikation där saklighet och opartiskhet nämns

I vår enkät svarar 113 av 130 myndigheter att de har riktlinjer eller andra styrdokument för hur de ska informera och kommunicera med allmänheten. Av dessa uppger 95 myndigheter att riktlinjerna berör hur informationen och kommunikationen ska leva upp till bestämmelserna om legalitet, saklighet och opartiskhet.

I vår enkät uppger 46 av dem i fritextsvar att de använder den statliga värdegrunden för att arbeta med värdena saklighet och opartiskhet. Till exempel skriver Migrationsverket att all verksamhet ska genomsyras av den statliga värdegrunden. Lantmäteriet skriver att styrdokumentet vilar på den statliga värdegrundens sex principer. Också Statens kulturråd anger i fritextsvar att de arbetar med utgångspunkt i den statliga värdegrunden men att de inte har särskilda riktlinjer för sin kommunikation till allmänheten. Däremot har de andra former av styrdokument, till exempel en handbok för extern kommunikation.

Alla fem fallstudiemyndigheter har särskilda riktlinjer eller andra styrdokument för sin kommunikationsverksamhet. Saklighet och opartiskhet nämns i några av dem med hänvisning till att de ingår i den statliga värdegrunden. Som exempel hänvisar MSB till värdegrunden i sin policy. I övrigt tar inte dessa dokument upp begreppen saklighet och opartiskhet.

Att myndigheterna har utarbetat och infört interna styrdokumentet garanterar inte i sig att informations- och kommunikationsverksamheten bedrivs på ett sakligt och opartiskt sätt. Men det ger ändå en tydlig indikation på att myndigheterna har diskuterat värdena internt och kan vara en bra grund för ett fortsatt arbete med saklighet och opartiskhet. Omvänt betyder inte heller en frånvaro av styrdokument att frågan inte har diskuterats och att myndigheterna inte följer principerna.

4.3.4 Genom att integrera kommunikationsverksamhet med övrig verksamhet underlättas arbetet med saklighet

Fallstudiemyndigheterna beskriver att ett led i att uppfattas som saklig är att informationen från dem är enhetlig och att det är samma budskap och bild av myndigheten som kommuniceras. För att kunna arbeta mer effektivt med ett enhetligt budskap har till exempel Trafikverket valt att centralisera styrningen av sin kommunikationsverksamhet. Tidigare var kommunikatörerna organisatoriskt placerade på avdelningar med olika ansvarsområden. Men för ett antal år sedan skapande myndigheten i stället nio kommunikationsavdelningar. Kommunikatörerna är därmed alla samlade under kommunikationsdirektören och arbetar sedan dess integrerat i verksamheten i infrastrukturprojekt på olika geografiska platser.

Trafikverket framhåller i våra intervjuer att centraliseringen av styrningen har underlättat deras arbete med att säkerställa att kommunikationen är saklig och opartisk samt att skapa förutsättningar för ett effektivt kommunikationsarbete. De bedömer att det blir tydligare vem avsändaren är samt att det möjliggör att samma information går ut från olika delar av myndigheten. Ett annat exempel hämtar vi från Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) som har kommunikatörer utspridda på de olika enheterna men som har tillsatt en kommunikationschef som har det övergripande ansvaret för all kommunikation.

Både Trafikverket och MSB beskriver en utveckling där det numera är kommunikatörerna som i många fall säkerställer saklighet och opartiskhet i myndigheternas kommunikation. De arbetar integrerat med myndighetens övriga verksamhet och kan därför verka för att all kommunikation från myndigheten ska ligga i linje med myndighetens roll och uppdrag. På flera av fallstudiemyndigheterna involveras jurister samt andra experter för att säkerställa att myndigheten följer de lagar och förordningar som de lyder under. Trafikverket anser att det är både effektivast och säkrast när kommunikatörer har ett nära samarbete med alla delar av verksamheten så att kommunikatörer och andra professioner kan dra nytta av varandras kompetens.

Arbetsmiljöverket beskriver att kommunikation är en viktig del i att klara sitt uppdrag och ett verktyg för att nå ut bredare än vad som är möjligt med inspektioner och föreskrifter. Även flera av de som svarade på vår enkät har tagit upp kopplingen mellan kommunikationsinsatser och övergripande målsättningar för myndighetens verksamhet.

4.3.5 Myndigheterna undviker politiska debatter där opartiskheten kan ifrågasättas

Enligt regeringen ska en myndighet inte ta ställning för den ena eller andra sidan i en partipolitiskt kontroversiell fråga i syfte att påverka riksdagen eller regeringen. Det är däremot viktigt att myndigheten i den allmänna debatten kan bidra med saklig information som kan förbättra underlaget för politiska ställningstaganden.⁵⁵

Vad som uppfattas som information och kommunikation med ett politiskt ställningstagande kan variera över tid. Till exempel anser MSB att myndighetens satsningar på kommunikation i syfte att påverka allmänhetens beteende när det gäller krisberedskap inte har ifrågasatts i media eller av allmänheten. Samtidigt uppfattar vissa i allmänheten att det är en partsinlaga när Trafikverket informerar om genomförandet av Västlänken eftersom frågan har mött mycket motstånd lokalt. MUCF har fått svara på frågor från allmänheten om varför och hur de har fördelat medel, trots att det är regeringen som har bestämt inriktningen. MUCF beskriver också att de i sina kontakter med media ofta får frågor om vad de tycker om olika politiska beslut vilket de inte ser som myndighetens roll att uttala sig om.

Fallstudiemyndigheterna är noga med att inte gå in i politiska debatter eller att uttala sig på ett sätt som kan uppfattas som politiskt. Trafikverket svarar generellt inte på debattartiklar eftersom de inte anser att det är deras roll att debattera politiska beslut. Men de kan korrigerar allvarliga felaktigheter om de behöver. Även MSB framför att myndighetens kommunikation inte ska handla om att försvara verksamheten eller uttala sig om politiska beslut. MUCF är en myndighet som ofta har omnämnts i media, ibland i sammanhang med felaktiga uppgifter om myndigheten.

⁵⁵ Proposition 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 40.

MUCF uppger att myndigheten försöker arbeta proaktivt med frågor och svar på sin webbplats och att de kan publicera fakta som ger svar på aktuella frågor.

4.3.6 Saklighet och opartiskhet kräver att myndigheten står som tydlig avsändare

Några av fallstudiemyndigheterna har arbetat med externa parter i sitt kommunikationsarbete. MSB beskriver att det då är viktigt att vara tydlig med vem avsändaren är. Det är också viktigt för dem att inte synas i sammanhang där det kan framstå som att de lyfter fram ett enskilt företag eller organisation. I intervjuer med MSB:s jurist framkommer att det är en vanlig fråga internt. Även MUCF arbetar med hur de bjuder in externa parter som har sökt medel hos dem så att det inte ska uppfattas som att de favoriserar någon av de sökande. Rymdstyrelsen har liknande utmaningar när de till exempel vill dela satellitbilder där företags varumärken syns.

Myndigheter har också använt så kallade influerare för att nå ut till målgrupper i allmänheten som är svåra att nå i traditionell media. Som exempel använde MSB influerare under pandemin gällande råden för att minska smittspridningen. Även Trafikverket har använt sig av den metoden för att nå specifika målgrupper. I exemplen som myndigheterna har gett har det varit viktigt att det framkommer att det är myndigheten som är avsändaren av informationen.

4.3.7 Saklighet kan behöva diskuteras särskilt när externa kommunikationsbyråer används

De flesta myndigheter har inte fast personal för att genomföra stora kommunikationsinsatser. I stället upphandlar de externa kommunikationsbyråer. Våra fallstudiemyndigheter beskriver att det är extra viktigt att diskutera saklighet när en myndighet arbetar med externa byråer.

MSB och Arbetsmiljöverket beskriver hur upphandlade externa kommunikationsbyråer har haft förslag på budskap och kampanjer som myndigheterna inte har uppfattat som lämpliga. Det kan handla om att tonen och grafiken är för humoristisk eller glättig i relation till det budskap som myndigheterna har velat förmedla. Det har också förekommit förslag med övernaturliga inslag. I dessa fall har myndigheterna sagt nej till förslagen med hänvisning till att kommunikationen i första hand ska

uppfattas som saklig och seriös. MSB beskriver att det är ovanligt att förslag från en byrå accepteras rakt av. Det är ofta en process för att säkerställa att förslagen passar myndigheten, från flera olika aspekter.

Medarbetare som möter externa kommunikationsbyråer behöver liksom övriga anställda vara väl insatta i den statliga värdegrunden så att de vet vilka budskap och format som är lämpliga för en statlig myndighet. Flera av fallstudiemyndigheterna lyfter fram att det kan vara svårt att som anställd göra en lämplig avvägning mellan genomslag och att vara saklig i kommunikationen. Det gäller till exempel anställda som nyligen har arbetat i den privata sektorn och anställda som inte är tillräckligt insatta i myndighetens hela verksamhet. Då kan det vara svårt att se att kommunikation är ett medel för att nå de övergripande målen för myndighetens verksamhet.

MSB beskriver att de i relation till externa kommunikationsbyråer alltid är viktigt att först botten i vilken effekt som de vill nå hos målgruppen. Önskat effektmål kan vara att höja en viss målgrupps kunskap inom ett visst område, eller att förändra beteende, som att följa råd för att minska smittspridningen. Genom att ha effekten och målet med kommunikationen klart ökar chanserna att informationen är saklig och relevant.

4.4 Många kommunikationsutmaningar är kopplade till utvecklingen av digitala medier

Dagens medielandskap och det stora genomslaget för sociala medier har förändrat myndigheters information och kommunikation med allmänheten påtagligt. Myndigheterna i vår fallstudie beskriver att det har blivit alltmer komplext att fatta väl avvägda beslut kring den egna informationen och kommunikationen.

Andra samhällsutmaningar för myndigheterna där information och kommunikation med allmänheten är centralt handlar om att värna förtroendet för verksamheten och att attrahera kompetens.

4.4.1 Sociala och rörliga medier kan innebära en svår balansgång när myndigheter vill nå ut

Det kan vara en särskild utmaning för myndigheter att se till att deras information och kommunikation till allmänheten är saklig och opartisk när de använder sociala och rörliga medier. Det framkommer i våra intervjuer med företrädare för fem myndigheter.

De sociala och rörliga medierna dominerar medielandskapet i dag. Morgon och kvällstidningar samt nyheter i radio och tv har under en längre tid tappat läsare och användare till förmån för nyhets sajter och sociala medier. Det är framför allt yngre personer som hämtar en stor del av nyheter och information från sociala medier.⁵⁶ Därför har sociala medier blivit en viktig plattform för myndigheters information och kommunikation till allmänheten.

Fallstudiemyndigheter använder sociala medier för att väcka intresse hos allmänheten för en fråga. Myndigheternas inlägg är avsedda att leda målgruppen till den egna webbplatsen där de kan hitta mer utförlig information. Det första steget handlar alltså om att väcka uppmärksamhet för en fråga och att ”nå igenom bruset” som flera av fallstudiemyndigheterna uttrycker det. Det kräver ett budskap och format som gör att målgruppen lägger märke till det, till exempel genom att använda en humoristisk vinkel på en fråga.

Kommunikatörer på de myndigheter som vi har intervjuat anser att det är slöseri med skattemedel att gå ut med information i kanaler som de vet att målgruppen inte använder. Även om informationen är korrekt så bidrar den då ändå inte alls till att uppfylla myndighetens mål, eftersom den inte påverkar målgruppen. Myndigheterna behöver ibland göra noggranna avvägningar mellan att vara så sakliga och opartiska som möjligt och samtidigt ha ett intresseväckande budskap. Det är svårare att belysa något allsidigt i ett begränsat format såsom sociala medier. Samtidigt är det inte ett alternativ att inte finnas där eftersom myndigheten då inte kan nå ut med information och därmed utföra delar av sitt uppdrag.

⁵⁶ Myndigheten för press, radion och TV. (2023). *Medieutveckling 2022. Svenska nyhetsvanor 2005–2021*.

4.4.2 Risk för sammanblandning mellan privata och officiella konton i sociala medier

De flesta större myndigheter är idag närvarande på olika sociala medieplattformar. Många statligt anställda använder även samma plattformar privat där de kan uttrycka sina egna politiska åsikter eller skriva om sitt arbete men i eget namn. I dessa sammanhang är det viktigt att det framgår vilka konton som är myndighetens och vilka som är anställdas privata konton.

Men det är inte alltid tydligt för allmänheten vilka konton som är myndigheternas officiella konton och vilka som är medarbetares privata konton. Något som kan bidra till otydligheten är att flera myndigheter har anställda som använder sociala medier i tjänsten, i syfte att ge en personlig prägel på myndighetens kommunikation. Kraven på saklighet och opartiskhet gäller däremot oavsett hur myndigheten kommunicerar.

De risker som finns med att avsändaren blir otydlig är något som bland annat Rymdstyrelsen tar upp i intervjuer med oss. Även för Trafikverket är det en levande fråga eftersom de har ett antal anställda som även har andra roller utanför myndigheten, så som forskare. Då är det viktigt att skilja på sin andra roll och den man har vid Trafikverket. Annars riskerar myndighetens kommunikation att framstå som partisk eller osaklig.

Sociala medier har i flera avseenden gjort det lättare att få en inblick i enskilda personers privatliv och vad enskilda tycker och tänker om en viss fråga. Så är det också för anställda i staten. Statligt anställda har också samma grundlagsfästa yttrandefrihet som andra medborgare, även i relation till sin arbetsgivare. Myndigheter ska i regel inte ha synpunkter på hur deras anställda använder sin yttrandefrihet. Myndigheter har därför små möjligheter att påverka hur anställda agerar i sina privata sociala medier. De kan däremot se till att det tydligt framgår vilka konton som är myndighetens officiella kanaler, och vilka som anställda använder utanför arbetet.

4.4.3 Risken för hot mot medarbetare

Anställda som arbetar med information och kommunikation är de som direkt möter allmänheten på många myndigheter i egenskap av till exempel presstalespersoner eller kontaktpersoner. De kan därmed ha en

utsatt position och riskera att utsättas för hot och trakasserier. Det kan i förlängningen även få konsekvenser för hur myndighetens information och kommunikation uppfattas som saklig och opartisk eller inte.

En av fallstudiemyndigheterna beskriver att en medarbetare personligen utsattes för hot när personer uppfattade att myndigheten drev en sida av en politisk fråga, trots att myndigheten agerade enligt politiskt fattade beslut. En av myndigheterna lyfter fram att de även riskerar att uppfattas som partiska om allmänheten kan misstänka att hoten påverkar hur medarbetarna agerar, till exempel genom att undvika att kommunicera och informera om vissa ämnen.

4.4.4 Det splittrade medielandskapet kräver mer riktade insatser

Fallstudiemyndigheterna beskriver att det är allt svårare att nå rätt målgrupper för informationsinsatserna i och med att dagens medielandskap är så snabbväxande. Samtidigt finns det idag nya möjligheter att rikta sig till en specifik och tydligt avgränsad målgrupp.

Allmänheten använder olika medier och det är länge sedan det räckte att använda traditionell media som dagstidningar och brevvetskick för att som myndighet nå ut till målgrupperna. När Förvaltningskommittén 2007 undersökte myndigheters informations- och kommunikationsverksamhet fanns inte smarta mobiltelefoner och Facebook hade lanserats bara något år tidigare. 2007 använde 52 procent av svenskar internet dagligen, idag är siffran 96 procent.⁵⁷

Myndighetsföreträdare beskriver för oss att allmänheten numera förväntar sig att information från myndigheterna ska finnas digitalt och vara lättillgänglig. Myndigheter har i stor utsträckning ersatt service på fysiska kontor med digitala webbtjänster, delvis för att möta den efterfrågan.⁵⁸

⁵⁷ Internetstiftelsen (2007). *Svenskarna och internet 2007.*; Internetstiftelsen (2023). *Svenskarna och internet 2023.*

⁵⁸ Andersson, R., Heide, M., & Simonsson, C. (2023). *Kommunikatörers professionalisering – en balansakt mellan olika roller.*

I våra intervjuer beskriver kommunikatörer att de behöver arbeta med flera kanaler och ibland på flera språk för att nå alla relevanta målgrupper i allmänheten. Det gör kommunikationsverksamheten mer komplex än tidigare. Till exempel har Trafikverket haft en informationsinsats för att nå arabisktalande personer då de har sett att enskilda i den gruppen har svårare att klara förarprovet. Andra myndigheter framför att de kan behöva kommunicera i snävare kanaler för att motverka desinformation och informationspåverkan utifrån. I vår enkät uppger Brottsförebyggande rådet att de kan motverka andra aktörers spridning av felaktigheter och desinformation inom det kriminalpolitiska området genom att aktivt sprida fakta och kunskap från myndigheten.

Den teknik som finns idag för att segmentera målgrupper i allmänheten gör det möjligt för myndigheterna att anpassa kampanjer. Samtidigt kräver tekniken att myndigheter lägger ner mer arbete för att hitta och nå ut till specifika målgrupper. Det har även tillkommit ny lagstiftning som ställer högre krav på tillgänglighet till digital offentlig service vilket adderar nya moment och kostnader till verksamheten.⁵⁹ Dessutom finns krav på att vissa texter på myndigheters webbsidor ska översättas till nationella minoritetsspråk.⁶⁰

4.4.5 Kommunikation för att öka förtroendet och kännedomen

Det finns en samstämmig uppfattning bland fallstudiemyndigheterna om att saklig information och kommunikation till allmänheten innebär att det är verksamhetens innehåll och resultat som ska stå i fokus. De anser att myndigheter generellt inte ska ägna sig åt information och kommunikation som har som enda syfte att lyfta fram organisationen. Det är till exempel viktigt för Rymdstyrelsen att öka kunskapen om rymden hos unga. I myndighetens material till unga är den kunskapen i fokus snarare än att beskriva vad själva myndigheten arbetar med.

⁵⁹ Lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service: Förordningen (2018:1938) om tillgänglighet till digital offentlig service.

⁶⁰ Lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

Men för vissa myndigheter kan ett viktigt syfte med kommunikationen vara att öka eller bibehålla allmänhetens förtroende för myndigheten. I våra intervjuer menar Trafikverket är det viktigt att allmänheten kan lita på att järnvägen fungerar och för MSB är ett högt förtroende för myndigheten viktigt för att människor skulle följa riktlinjerna för minskad smittspridning under pandemin. Flera av myndigheterna beskriver att det är nödvändigt att mottagaren av informationen har förtroende för avsändaren, annars kommer informationen aldrig att nå fram. I förlängningen handlar det enligt myndigheterna inte bara om allmänhetens förtroende för den egna myndigheten utan för staten i stort.

För en del myndigheter kan också syftet med kommunikationen vara att öka målgruppens kännedom om myndigheten. Det gäller bland annat när myndigheter kommunicerar om sitt arbetsgivarvarumärke. Det finns exempel på stora kampanjer från Kriminalvården och Försvarsmakten som lyfter fram både vad ett arbete på myndigheten handlar om och själva myndigheten. Försvarsmakten ska sedan några år tillbaka växa mycket när det gäller antal anställda. I sitt enkätsvar till Statskontoret skriver Försvarsmakten att myndigheten måste vara synlig för att kunna konkurrera med andra arbetsgivare som behöver samma kompetenser.

4.5 Ytterligare stöd bör utgå från arbetet med den statliga värdegrunden

Statskontoret bedömer att den statliga värdegrunden lägger en bra grund för myndigheters arbete med att vara sakliga och opartiska i sin information och kommunikation till allmänheten.

Det är ett arbete som bör omfatta hela myndigheten och som behöver bedrivas kontinuerligt. Att arbeta med dilemmaövningar är ett lämpligt sätt att diskutera svåra gränsdragningar som anställda kan ställas inför.

4.5.1 Alla statsanställda omfattas av den statliga värdegrunden

Regeringen har sedan 2010 tagit ett antal breda initiativ för att tydliggöra vilka krav som gäller för statliga myndigheters verksamhet och för att sprida kunskap om dem bland statligt anställda. Det har handlat om att tydliggöra de gemensamma spelreglerna som gäller för all verksamhet på

myndigheterna. De omfattar därför även myndigheters information och kommunikation till allmänheten.

I den senaste revideringen av förvaltningslagen skrevs ett nytt stycke in med de grundläggande förvaltningspolitiska principerna.⁶¹ I regeringens proposition inför riksdagens beslut om revidering, framgår att ett av motiven var att tydliggöra att de förvaltningsrättsliga principerna inte bara gäller i själva myndighetsutövningen utan i all verksamhet som myndigheterna bedriver. Regeringen har även beslutat om att ta fram en gemensam statlig värdegrund som ska gälla alla statsanställda.⁶² Dessutom har Statskontoret på uppdrag av regeringen nyligen tagit fram en introduktionsutbildning för alla myndigheter och statsanställda som tar sin utgångspunkt i den statliga värdegrunden.⁶³

4.5.2 Fyra centrala faktorer för ett arbete med god förvaltningskultur

Beteenden och förhållningssätt som vilar på den statliga värdegrunden brukar av Statskontoret beskrivas som en god förvaltningskultur. Statskontoret har tidigare framhållit fyra faktorer som är centrala för ett arbete för en god förvaltningskultur.⁶⁴ De faktorerna är:

- En samsyn om uppdraget. Medarbetare, chefer och myndighetsledningen behöver ha en gemensam syn på myndighetens roll i samhället och verksamhetens mål.
- Intern styrning. Genom att utforma och förvalta interna styrdokument kan myndighetsledningen bland annat säkerställa att verksamheten bedrivs enligt gällande rätt och att det finns en intern styrning och kontroll.

⁶¹ Proposition 2016/17:180. *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, sid 57ff.

⁶² Regeringskansliet. (2016). *Att säkerställa en god statsförvaltning. Värdegrundsdelegationens slutrapport*.

⁶³ Regeringsbeslut 2022-02-10. *Uppdrag om introduktionsutbildning för statligt anställda*.

⁶⁴ Statskontoret. (2021). *God förvaltningskultur i praktiken. En studie av myndigheternas arbetssätt, utmaningar och möjligheter*.

- Ledarskap och medarbetarskap. Chefer och ledning behöver agera som förebilder för övriga anställda. Medarbetarna behöver även ta ansvar och involveras i verksamheten, och de måste ha förtroende för ledningen.
- Utbildning och fortbildning. Chefer och ledningen behöver säkerställa att anställda får kunskap om rollen som statsanställd.

4.5.3 Ett löpande arbete som behöver omfatta alla delar av verksamheten

Ett arbete för en god förvaltningskultur behöver bedrivas löpande och omfatta hela verksamheten. Det är av flera skäl viktigt när det gäller just myndigheters påverkande information och kommunikation till allmänheten.

Det är till exempel svårt att en gång för alla avgöra vilka former eller kanaler för information och kommunikation som är lämpliga och inte. Det är något som har lyfts fram i flera intervjuer vid våra fallstudiemyndigheter. Plattformar för sociala medier tillkommer, tappar i betydelse eller ändrar karaktär över tid.

Även vilka frågor som kan anses vara politiskt känsliga förändras över tid. Redan i Förvaltningskommitténs underlag till det som sedan kallas försiktighetsprincipen beskrivs att vad som kan ses som en opinionsbildande verksamhet varierar över tid. De ger som exempel att rörelsen för att använda säkerhetsbälte från början sågs som ett besvärligt intrång i privatlivet men som nu ses som självklart.⁶⁵ Det skulle därför inte heller vara meningsfullt att peka ut vilka områden som myndigheter ska undvika att kommunicera kring.

Det är även av stor vikt att detta arbete inte avgränsas till att vara en fråga enbart för anställda som arbetar med information och kommunikation. Flera andra grupper av anställda involveras idag i myndigheters informations- och kommunikationsarbete och kan även de behöva stöd för att hantera svåra avvägningsfrågor när det gäller information och kommunikation till allmänheten. Flera av de exempel på myndigheter som har fått kritik från JO berör även myndighetsanställda som inte huvudsakligen arbetar med information och kommunikation.

⁶⁵ SOU 2007:107. *Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter*, s. 66.

4.5.4 Dilemmaövningar är ett stöd för att hantera svåra avvägningar i myndigheternas verksamhet

Anställda på myndigheterna kan behöva göra flera svåra avvägningar för att arbeta effektivt med information och kommunikation som når ut till allmänheten och som samtidigt är saklig och opartisk. Behovet av att göra sådana avvägningar mellan olika krav är inte unikt för myndigheters information och kommunikation med allmänheten. Tvärtom är det frågeställningar som lämpar sig bra att arbeta med inom ramen för arbetet med god förvaltningskultur på myndigheten. En bra metod för att göra det är genom dilemmaövningar.

Dilemmaövningar är en förberedd diskussion utifrån verklighetsnära och komplexa situationer i arbetsvardagen. Flera av de vi intervjuat på fallstudiemyndigheterna har efterfrågat just praktiska exempel som kan tjäna som underlag för en diskussion. Övningarna bidrar till att statsanställda kan upptäcka, diskutera och hantera etiska frågor där det inte finns något rätt eller fel. Statskontoret har tagit fram ett stort antal dilemmaövningar på olika teman som ett stöd i myndigheternas arbete med den statliga värdegrunden och en god förvaltningskultur.

Statskontoret har tidigare dragit slutsatsen att dilemmaövningarna måste vara anpassade till verksamheten och de konkreta situationer som medarbetarna kan ställas inför för att vara meningsfulla.⁶⁶ För att åstadkomma detta kan myndigheter utgå från de exempel som Statskontoret tagit fram för att skriva dilemman som är anpassade just till deras verksamhet. Statskontoret genomför även workshops med myndigheter inom ramen för arbetet med att främja och samordna arbetet för en god förvaltningskultur i staten.⁶⁷

⁶⁶ Statskontoret. (2021). *God förvaltningskultur i praktiken. En studie av myndigheternas arbetssätt, utmaningar och möjligheter*, s. 7.

⁶⁷ 1 c § förordningen (2007:827) med instruktion för Statskontoret.

5 Uppföljning av kommunikations- och informationsinsatser

Enligt vårt uppdrag ska vi ge exempel på hur myndigheter följer upp resultatet av sina informations- och kommunikationsinsatser riktade till allmänheten och vad som kan vara lämpliga metoder i ett sådant arbete. I det här kapitlet redogör vi för vad som kännetecknar en god uppföljning och ger exempel på hur myndigheter följer upp sina insatser med olika metoder som kan vara lämpliga för det.

5.1 Sammanfattande iakttagelser

- Syftet med att följa upp informations- och kommunikationsinsatser bör vara att undersöka hur de bidrar till att uppnå myndighetens mål för verksamheten. Det är ett arbete som behöver påbörjas redan när myndigheten planerar insatsen.
- Effektkedjor är en bra metod för att synliggöra vilket slutmål som kommunikationsinsatsen ska uppnå.
- För att uppföljning ska vara meningsfull behöver resultatet av den användas i planeringen av verksamheten och som underlag för eventuellt ytterligare insatser.
- De myndigheter som i vår enkät svarar att de genomför påverkande informations- och kommunikationsinsatser uppger också att de följer upp insatserna. Det varierar vilka metoder de använder och i vilken utsträckning de följer upp resultat.
- Det är vanligt att myndigheter följer upp sina informations- och kommunikationsinsatser inom ramen för myndighetens ordinarie verksamhetsuppföljning.
- Många myndigheter följer upp utfallet av sina insatser genom att mäta räckvidden i form av antalet besökare och annan interaktion på den egna webbplatsen och konton i sociala medier.

- Flera myndigheter har följt upp förändringar i kunskap och beteenden hos allmänheten till följd av sina kommunikationsinsatser.

5.2 Syfte och mål är en förutsättning för uppföljning

En grundförutsättning för att kunna följa upp en verksamhets resultat och hur väl en verksamhet uppfyller sina mål är att syfte och mål först har formulerats. Det måste också gå att koppla de aktiviteter som genomförs till mål och syfte med verksamheten för att det ska vara möjligt att bedöma om utfallet av aktiviteterna är bra eller inte. Därefter kan myndigheten avgöra om det är effektivt att genomföra en viss aktivitet eller om andra styrmedel skulle vara mer effektiva för dem. För att kunna avgöra om en aktivitet är effektiv kan myndigheterna använda verksamhetslogik och effektkedja.

5.2.1 Effektkedjor används för att relatera aktiviteter till önskade effekter på längre sikt

Verksamhetslogik eller effektklogik är ett systematiskt sätt att beskriva verksamhetens förutsättningar, genomförande och förväntade resultat. Metoden kan användas både för att planera, följa upp och utvärdera. Den kan illustrera hur saker och ting antas hänga ihop och vara en utgångspunkt för prioriteringar, analys och justeringar i verksamheten. Metoden går under många namn och används brett både i Sverige och internationellt.

Ekonomistyrningsverket (ESV) har tagit fram en verksamhetslogik som bland annat innehåller beskriver hur en rad effekter som uppstår mellan aktivitet och uppnått slutmål hänger ihop via en så kallad effektkedja. I vissa fall är det bara möjligt för en myndighet att följa upp det första steget, det vill säga resultatet av aktiviteten. Men myndigheten kan genom en effektkedja koppla resultat från det första effektsteget till slutmålet, utan att behöva följa upp själva slutmålet.

Om resultatet i det första steget i effektkedjan blir ett annat än det förväntade kan myndigheten behöva se över vad som inte har fungerat. Det följer av att det då är sannolikt att myndigheten inte kan nå slutmålet genom den valda aktiviteten.⁶⁸

Ett annat exempel på en liknande modell har tagits fram av organisationen AMEC, som är en internationell branschorganisation för företag inom kommunikation och marknadsföring. Det är ett ramverk för utvärdering av PR och strategisk kommunikation som bygger på samma principer som en verksamhetslogik.⁶⁹ Modellen beskriver vilka steg som målgruppen tar och hur dessa kan följas upp med hjälp av olika mätetal och metoder.

Första steget är att målgruppen tar emot information, vilket kan följas genom att mäta utfallet av aktiviteten i form av antal visningar av en digital annons. Det andra steget är att mäta resultatet, vilket i detta fall är vad målgruppen väljer att göra med information. Det kan till exempel vara att söka mer kunskap på myndighetens webbplats. Det tredje steget är att mäta vilken effekt som information har på målgruppen. Det kan följas upp genom att undersöka om målgruppen agerar på informationen genom att till exempel ansöka om föreningsbidrag, äta bättre kost eller anmäla sig till organdonation.

Det sista steget handlar om vilka mål som har nåtts till följd av kommunikation. I exemplet med bidrag så kan målet vara att fler ska ha blivit aktiva inom föreningslivet. I exemplet med bättre kost kan målet vara att ha förbättrat folkhälsan. Det sista steget ska koppla tydligt till verksamhetens övergripande mål eller samhällsuppdrag. Men utfallet kan vara svårt att härleda till en isolerad kommunikationsinsats eftersom flera omvärldsfaktorer utanför myndighetens kontroll kan påverka.

⁶⁸ Ekonomistyrningsverket (2023). *Verksamhetslogik*. (Hämtad 2024-02-14).
<https://forum.esv.se/styrning/resultatstyrning/resultatredovisning/verksamhetslogik>

⁶⁹ AMEC. *Introduktion till Amecs integrerade utvärderingsramverk. Varifrån kommer det och varför är det viktigt?* (Hämtad 2024-02-14).
<https://amecorg.com/amecframework/sv/hem/framework/introduktion>

5.2.2 Arbeta med konkreta mål redan i planeringen

Flera av fallstudiemyndigheterna som Statskontorets har intervjuat lyfter fram att det är viktigt att vara konkret i planeringen när det gäller vilka mål som kommunikationsinsatsen ska uppnå. De beskriver hur de arbetar med teoretiska modeller som en informationstrappa eller en effektkedja. Modellerna används för att koppla ihop en informationsinsats med möjliga långsiktiga effekter. Syftet är att kunna avgöra om det är ett effektivt styrmedel för myndigheten att använda samt för att skapa förutsättningar för uppföljning efter att aktiviteten är genomförd.

Statskontoret anser att det inte är avgörande vilken modell som myndigheterna använder för att följa upp sin påverkande information och kommunikation. Det viktiga är att tidigt i processen tänka igenom och formulera syfte med insatsen, vilka effekter som är önskvärda samt hur insatsen stödjer verksamhetens övergripande mål. Om myndigheten inte kan formulera syfte, önskade effekter och koppling till övergripande mål bör den överväga andra åtgärder. Detta tankesätt ger flera av fallstudie-myndigheterna uttryck för när de beskriver sitt arbete med informations- och kommunikationsinsatser.

Men det händer att myndigheter upptäcker att det inte går att undersöka effekterna av vissa informations- eller kommunikationsinsats på ett träffsäkert och tillförlitligt sätt. Det betyder inte nödvändigtvis att insatsen inte ska genomföras. Värdet av en insats kan uppstå hos en annan aktör än den som har arbetat med insatsen. De kan också uppstå långt senare vilket gör det svårt att härleda resultat till kommunikationsinsatsen.

5.2.3 Resultat från uppföljningar bör användas i framtida aktiviteter

Den digitala utvecklingen har gjort det enklare att samla in data och följa upp resultat. Men värdet av insamlad information uppstår först när den används i det framtida arbetet. Hur mycket resurser som myndigheterna använder för att följa upp en insats bör därför avspegla hur återkommande insatsen är, hur länge den ska pågå och hur omfattande den är.

Resultaten från en uppföljning behöver användas i planeringen av framtida informationsinsatser för att uppföljningen ska vara riktigt meningsfull. MSB följer upp och utvärderar merparten av sina kampanjer. Ett exempel

var när MSB och Folkhälsomyndigheten arbetade med sina informationskampanjer under pandemin. De kunde genom löpande uppföljning bland annat justera budskapet till de olika målgrupper som kampanjen riktade sig till. Den uppföljningen kom därmed till nytta direkt.

Att arbeta med att återföra kunskap från tidigare insatser in i planeringen av nästa förutsätter att myndigheten har en lärandeprocess inbyggd i sin kultur. Lärandemål kan vara ett sätt att utveckla en sådan lärandeprocess. Ett lärandemål beskriver till exempel en kompetens eller teknisk kunnsighet som ska utvecklas i arbetet. Om en arbetsgrupp på förhand har tänkt ut vad de vill lära sig ökar förutsättningarna för att lyckas återföra den kunskapen in i nästa planeringsfas. Som exempel genomförde Kemikalieinspektionen 2022 en undersökning av hur information på deras webbplats uppfattades av målgruppen. Resultaten av undersökningen blev en intressentanalys som ingick i kommande års verksamhetsplanering.

5.2.4 Det kan vara både enkelt och svårt att mäta resultatet av insatser

I vår undersökning framkommer blandade åsikter om hur svårt de är att följa upp effekter av kommunikationsinsatser. Några av fallstudiemyndigheterna pekar på svårigheten att urskilja effekten av just kommunikationsinsatsen från andra händelser i samhället. Andra anser att de enkelt kan peka ut effekterna av sina insatser.

Olika typer av verksamheter kan ha olika lätt att avgränsa effekter av de egna insatserna från annan påverkan. Till exempel kan Trafikverket relativt enkelt mäta effekten av en kampanj genom att mäta hur trafikflödet förändras. Men en verksamhet som arbetar främjade och mer långsiktigt har svårare att mäta effekten av just sina insatser. Till exempel har Rymdstyrelsen i uppgift att verka för ett ökat intresse för naturvetenskap och teknik, särskilt bland unga. Det är en uppgift som är långsiktig och som är svår att avgränsa från annan påverkan.

Uppföljningen behöver därför vara verksamhetsanpassad om den ska vara meningsfull för organisationen. Den behöver också vara dimensionerad på ett sätt som är effektivt för myndigheten. Många myndigheter med främjande uppdrag får därför sannolikt nöja sig med teoretiska antaganden när det gäller effekter eftersom det inte är ekonomiskt försvarbart att genomföra effektmätningar i många av dessa fall.

5.3 Myndigheterna använder olika metoder för att följa upp resultat

Myndigheter använder olika metoder för att följa upp sina informations- och kommunikationsinsatser som är riktade till allmänheten. Det visar resultaten från vår enkät till myndigheterna. Det finns en stor spridning i hur avancerade uppföljningarna är. Det speglar sannolikt att myndigheterna arbetar olika mycket med information och kommunikation till allmänheten.

Den vanligaste formen av uppföljning på myndigheterna är att de följer upp sina informations- och kommunikationsinsatser inom ordinarie processer för verksamhetsuppföljning. Därefter arbetar de flesta myndigheterna även med att följa upp räckvidd, aktiviteter samt besök på webbsidor och sociala mediekonton. Få myndigheter arbetar med mer avancerade undersökningar som mäter kännedom och attityder brett hos allmänheten. Vad som är en lämplig metod för uppföljning beror på insatsens omfattning och hur stort behovet av kunskap om resultaten är.

5.3.1 Uppföljning som en del av verksamhetens årliga process

Av de 130 myndigheter som i vår enkät svarar att de arbetade med påverkande information och kommunikation 2022 uppger samtliga att de följer upp sina informations- och kommunikationsinsatser. Hur omfattande uppföljningen är beror både på hur stora kommunikationsinsatserna är och på vilka sätt det är möjligt för myndigheterna att följa upp dem.

Många av myndigheterna använder den årliga verksamhetsuppföljningen för att följa upp resultaten av sina aktiviteter. I enkäten anger de att årsredovisningen, tertialuppföljningen samt ordinarie uppföljning av verksamhetsplanen är sätt att följa upp resultaten av genomförda informations- och kommunikationsaktiviteter.

Statskontoret anser att det är positivt att resultaten av informationen och kommunikationen analyseras på samma sätt som den övriga verksamhet som myndigheten bedriver för att nå sina mål. Men vi bedömer att stora informations- eller kommunikationsinsatser även behöver följas upp i anslutning till pågående eller avslutad insats för att skapa lärdom kring effekterna och ge möjlighet att justera pågående insatser.

5.3.2 Datadriven uppföljning av kommunikationsinsatser

I dag finns det goda och ofta billiga möjligheter att få information om vem som tar emot digital kommunikation och hur mottagaren beter sig. Flera myndigheter uppger att de mäter räckvidden av sina informations- och kommunikationsinsatser, det vill säga hur många och vilka som nåddes av dem. Många myndigheter följer också upp aktiviteten på sina konton i sociala medier och på den egna webbplatsen och analyserar informationen på olika sätt.

Som exempel arbetar MUCF med kampanjer för att öka antalet som ansöker om bidrag hos dem. Myndigheten analyserar vilka målgrupper de behöver nå och annonserar sedan till dem på sociala medier. Därefter följer de upp antalet personer som såg annonsen på sociala medier och som klickade sig vidare till webbplatsen samt hur många av dem som sedan ansökte.

Den här typen av uppföljning passar bra när myndigheten vill förstå hur människor agerar på den egna webbplatsen om syftet är att förbättra webbplatsen. Den passar också väl för att undersöka hur digitala annonser tas emot samt vilka annonserna når.

Statskontoret anser att den här typen av uppföljning av utfall av aktiviteter är ett första steg. Detta steg krävs för att sedan kunna följa upp resultat och därefter effekter. För majoriteten av myndigheterna och informations- och kommunikationsinsatserna kan det räcka gott att mäta ett utfall om resultatet sedan kan relateras till myndighetens syfte och önskade effekter med insatsen. Det är därför viktigt att ha ett mål och en önskad effekt i åtanke före mätningen, eftersom ett högt besöksantal inte behöver betyda ett högt genomslag av kommunikationsinsatsen. Så kan till exempel vara fallet om målgruppen inte förstår informationen.

5.3.3 Uppföljning med hjälp av verksamhetsdata

Myndigheter kan använda information i form av verksamhetsdata när kommunikationsinsatsen är tänkt att påverka aktiviteter hos myndigheten. Som exempel hade Socialstyrelsen under 2022 en kampanj för att öka antalet organdonatorer. Den följdes upp genom att undersöka hur många fler som hade anmält sig som donatorer under tiden när kampanjen pågick. Även CSN har använt verksamhetsdata för att följa upp ett riktat utskick till personer som hade flera lån. De kunde genom verksamhetsdata se hur många personer som efter insatsen slog ihop sina lån samt justerade annan felaktig information.

Även utan digital verksamhetsdata kan uppföljning genomföras. Ett exempel är att fråga medarbetare i kundtjänst om förändringar i typen av frågor eller handläggare som har kontakt med målgruppen om de har nåtts av information och därefter agerar annorlunda.

Det är både enkelt och kostnadseffektivt att följa upp informations- och kommunikationsverksamheten genom att mäta effekter med verksamhetsdata. Metoden kan ge snabb återkoppling och bidra till ett lärande i organisationen.

5.3.4 Uppföljning med kvalitativa metoder

Ett tjugotal av de 130 myndigheter som enligt vår enkät följer upp sina kommunikationsinsatser anger att de har genomfört olika typer av målgruppsundersökningar. Syftet med dessa undersökningar är ofta att få mer detaljerad kunskap om målgruppen när det gäller vilken information som de har tagit till sig och vilken information som de eventuellt fortfarande saknar. Det kräver mer information och mer kvalitativa metoder än att följa statistik över besökta webbplatser.

Exempel på kvalitativa metoder som myndigheterna använder är fokusgrupper eller intervjuer med enskilda. Att analysera information om få enheter men med mycket information om varje enhet ger en annan sorts kunskap än att arbeta med stora dataset, där många enheter beskrivs med information omkodad till siffror. Att analysera utan att reducera information till siffror och bearbeta dem brukar med ett samlingsbegrepp kallas för kvalitativ metod. Denna metod används i forskningen bland annat för att förstå mekanismer och när de analyserbara enheterna inte är särskilt lika.

För en myndighet kan en kvalitativ metod, till exempel en fokusgrupp eller några intervjuer, passa bra när myndigheten vill förstå innebörder och nyanser för att kunna utveckla sina framtida insatser. Frågorna behöver då vara öppna för att ge möjlighet till friare svar än vad till exempel en enkät tillåter. Som exempel har Pensionsmyndigheten genomfört kundintervjuer för att bättre förstå hur de kan öka målgruppernas kunskaper om pension.

5.3.5 Omfattande uppföljningar genom undersökningar av kännedom

En handfull myndigheter svarar i enkäten att de har genomfört mätningar av allmänhetens kännedom inom olika sakfrågor. Det rör sig i dessa fall om stora undersökningar för att förstå attityder om till exempel barns rättigheter (Barnombudsmannen) eller kunskapsläget om fisk med höga halter av dioxin (Livsmedelsverket). Några av myndigheterna har också svarat att de ingår i Kantar Sifos Anseendeindex Myndigheter 2022 som mäter förtroendet för myndigheter i Sverige.⁷⁰

Att använda mätningar av kännedom eller stora urvalsundersökningar kan i vissa fall vara en bra metod för uppföljning. Ofta används undersökningarna för att mäta effekt eller påverkan på stora grupper såsom befolkningen i sin helhet.

Undersökningen genomförs som regel av en extern upphandlad part. För att undersökningen ska vara tillförlitlig behöver de personer som ingår i den vara slumpmässigt rekryterade, vara tillräckligt många i urvalet och svarsfrekvensen behöver vara tillräckligt god.

⁷⁰ Kantar Public. (2022). *Allmänheten om anseendet för svenska myndigheter*.

Referenser

AMEC. *Introduktion till Amecs integrerade utvärderingsramverk. Varifrån kommer det och varför är det viktigt?* (Hämtad 2024-02-14)
<https://amecorg.com/amecframework/sv/hem/framework/introduktion>

Andersson, R., Heide, M., & Simonsson, C. (2023). *Kommunikatörers professionalisering – en balansakt mellan olika roller.*

Bull, T. (2005). *Objektivitetsprincipen.* I Marcusson, L. Offentlighetsprinciper.

Ekonomistyrningsverket. *Verksamhetslogik.* (Hämtad 2024-02-14)
<https://forum.esv.se/styrning/resultatstyrning/resultatredovisning/verksamhetslogik>

Förvaltningsrätten i Göteborg 2023-12-12. Dom i mål 7708–23.

Förvaltningsrätten i Linköping 2023-12-04. Dom i mål 5037–23.

Internetstiftelsen (2007). *Svenskarna och internet 2007.*

Internetstiftelsen (2023). *Svenskarna och internet 2023.*

JO 2014/15. Justitieombudsmännens ämbetsberättelse.

JO 2016/17. Justitieombudsmännens ämbetsberättelse.

JO 2019/20. Justitieombudsmännens ämbetsberättelse.

JO:s beslut 2019-01-28, dnr. 119–2018.

JO:s beslut 2019-06-18, dnr. 1671–2019.

JO:s beslut 2019-11-06, dnr. 5866–2018.

JO:s beslut 2022-03-09, dnr. 5824–2021.

Kantar Public. (2022). *Allmänheten om anseendet för svenska myndigheter.*

Myndigheten för press, radion och TV. (2023). *Medieutveckling 2022. Svenska nyhetsvanor 2005–2021.*

Proposition 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*

Proposition 2009/10:3. *Tid för kultur.*

Proposition 2009/10:55. *En politik för det civila samhället.*

Proposition. 2016/17:180. *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.*

Proposition 2021/22:99. *Vårändringsbudget för 2022.*

Regeringsbeslut 2012-02-16. *Uppdrag om arbetet med kommunikation för Sverige – det nya matlandet.*

Regeringsbeslut 2012-04-19. *Uppdrag angående strategin för romsk inkludering.*

Regeringsbeslut 2012-05-24. *Uppdrag att synliggöra den samiska maten – Sverige det nya matlandet.*

Regeringsbeslut 2012-06-14. *Uppdrag inom strategin mot antibiotikaresistens och vårdrelaterade infektioner.*

Regeringsbeslut 2012-10-11. *Uppdrag till Socialstyrelsen om trygg och säker vård för barn och unga.*

Regeringsbeslut 2021-12-16. *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor.*

Regeringsbeslut 2020-12-17. *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor.*

Regeringsbeslut 2022-02-10. *Uppdrag om introduktionsutbildning för statligt anställda.*

Regeringsbeslut 2022-02-24. *Uppdrag att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan.*

Regeringsbeslut 2022-04-07. *Uppdrag om information om svensk arbetsmarknad.*

Regeringsbeslut 2022-04-07. *Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att genomföra en informationskampanj till allmänhet och företag om informations- och cybersäkerhet.*

Regeringsbeslut 2022-05-25. *Uppdrag att i samverkan ta fram en myndighetsgemensam plan för att öka utrikes födda kvinnors inträde på arbetsmarknaden.*

Regeringsbeslut 2022-06-30. *Uppdrag att informera om egenberedskap när det gäller läkemedel och medicintekniska produkter.*

Regeringsbeslut 2022-07-07. *Uppdrag att motverka ryktesspridning och desinformation om socialtjänsten.*

Regeringsbeslut 2023-05-17. *Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att förbereda en informationsinsats för att öka allmänhetens kunskaper om Sveriges medlemskap i Nato.*

Regeringsbeslut 2023-08.03. *Uppdrag att kartlägga och analysera vissa delar av myndigheternas informations- och kommunikationsverksamhet.*

Regeringskansliet. (2016). *Att säkerställa en god statsförvaltning. Värdegrundsdelegationens slutrapport.*

SOU 2007:107. *Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter.*

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (2021). *Ingen reklam tack – en ESO-rapport om myndigheternas kommunikation.*

SOU 2022:10. *Sverige under pandemin.*

Statskontoret (2021). *God förvaltningskultur i praktiken. En studie av myndigheternas arbetssätt, utmaningar och möjligheter. (Om offentlig sektor).*

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringsbeslut

III 1

2023-08-03
Fi2023/02202

Finansdepartementet

Statskontoret
Box 396
101 27 Stockholm

Uppdrag att kartlägga och analysera vissa delar av myndigheternas informations- och kommunikationsverksamhet

Regeringens beslut

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att kartlägga och analysera informations- och kommunikationsverksamhet som förvaltningsmyndigheter under regeringen riktar mot allmänheten i syfte att aktivt påverka allmänhetens kunskaper, attityder eller beteenden i en avsedd riktning. Annan informations- och kommunikationsverksamhet som myndigheterna bedriver omfattas inte av detta uppdrag. Regeringskansliet samt universitet och högskolor omfattas inte heller av uppdraget.

I uppdraget ingår att:

- kartlägga omfattningen av informations- och kommunikationsverksamheten och redovisa hur stor del av denna som läggs ut på andra aktörer som t.ex. privata företag och organisationer i det civila samhället,
- analysera hur informations- och kommunikationsverksamheten förhåller sig till kraven på legalitet, saklighet och opartiskhet,
- kartlägga hur informations- och kommunikationsuppgifter regleras i myndigheternas instruktioner eller anges i uppdrag,
- med utgångspunkt i denna kartläggning och analys identifiera om det finns exempel på uppgifter eller uppdrag som bör förtydligas och vid behov lämna förslag på justeringar av regeringens styrning,
- ge exempel på hur myndigheter följt upp resultatet av informations- och kommunikationsinsatser samt vad som kan vara lämpliga metoder i ett sådant arbete, och
- redogöra för om myndigheterna förhåller sig till den s.k. försiktighetsprincipen när de fattar beslut om informations- och

Telefonväxel: 08-405 10 00
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Jakobsgränd 24
E-post: fi.registrator@regeringskansliet.se

kommunikationsinsatser samt ge vägledning för hur en tillämpning av denna princip kan gå till.

Statskontoret ska löpande informera Regeringskansliet (Finansdepartementet) om uppdragets genomförande. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Finansdepartementet) senast den 4 mars 2024.

Bakgrund

I enlighet med förvaltningslagen (2017:900) ska myndigheterna se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheterna ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och den aktuella myndighetens verksamhet. Den ska dessutom ges utan onödigt dröjsmål. Myndigheterna ska enligt förvaltningslagen också vara tillgängliga och informera allmänheten om hur och när kontakter kan tas. Myndigheterna har vidare i uppgift att tillhandahålla information om myndighetens verksamhet i enlighet med myndighetsförordningen (2007:515). Många myndigheter har därtill särskilda skyldigheter reglerade i lag, förordning eller EU-rätt att tillhandahålla eller sprida information till allmänheten och enskilda. Det finns också flera exempel på att myndigheter får i uppdrag av regeringen att genomföra informations- och kommunikationsverksamhet i särskilt utpekade syften. Det finns samtidigt begränsningar för hur informations- och kommunikationsverksamheten får bedrivas. Bestämmelserna i regeringsformen och förvaltningslagen om legalitet, saklighet och opartiskhet omfattar även myndigheternas informations- och kommunikationsverksamhet.

I delbetänkandet Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter (SOU 2007:107) gjorde 2006 års förvaltningskommitté en översyn av myndigheternas informations- och kommunikationsverksamhet. Kommitténs genomgång visar att en diskussion om myndigheternas informations- och kommunikationsverksamhet har pågått sedan länge. Förvaltningskommittén konstaterade att det var relativt vanligt att myndigheter ägnade sig åt opinionsbildande verksamhet, om man med detta avsåg extern informationsaktivitet riktad mot allmänheten i syfte att aktivt påverka dess kunskaper, attityder eller beteenden i en avsedd riktning. Stora delar av de opinionsbildade verksamheter som identifierades av kommittén framstod som legitima och relativt okontroversiella.

I 2010 års förvaltningspolitiska propositionen framgår de vägledande principer som fortfarande gäller för myndigheternas arbete med informations- och kommunikationsverksamhet (Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, prop. 2009/10:175). I propositionen tydliggörs att myndigheter bör få använda information i sin verksamhet i syfte att påverka kunskaper, attityder och beteenden, under förutsättning att informationen är saklig och opartisk och att insatsen ligger inom ramen för myndighetens uppgifter. Regeringen framhöll även att det inte är en uppgift för en myndighet att bedriva opinionsbildning som innebär att myndigheten tar ställning för den ena eller andra sidan i en partipolitiskt kontroversiell fråga i syfte att påverka riksdagen eller regeringen. I propositionen anförs också att utformningen av informationsinsatser som syftar till att påverka attityder och beteenden bör prövas noggrant av myndigheterna och att det är av största vikt att myndigheternas information präglas av god förvaltnings- sed, som bl.a. innebär att en försiktighetsprincip bör iakttas vad gäller val av form för opinionsbildande verksamhet (se även SOU 2007:107 s. 84).

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi visade i rapporten Ingen reklam tack – en ESO-rapport om myndigheternas kommunikation (2021:3) att myndigheternas kommunikationsverksamhet har vuxit i omfattning över tid. I rapporten konstaterades bl.a. att kommunikation tillskrivs en allt viktigare roll i myndigheterna och att användandet av sociala medier har blivit mer frekvent. Vidare konstaterades att kommunikationsverksamheten i statsförvaltningen har ökat utan att motsvarande förändring har skett i myndigheternas instruktioner eller uppdrag. Rapportförfattarna framhåller också att tillgången på information om effekter av myndigheters informations- och kommunikationsinsatser är begränsad. Det lyfts även fram att det kan vara svårt att göra prövningar av om en viss informations- eller kommunikationsinsats är ett lämpligt medel för att nå myndighetens mål.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2023 framhållit att förmågan att prioritera de viktigaste uppgifterna för staten behöver skärpas och att myndigheternas kärnuppgifter ska prioriteras. Av budgetpropositionen framgår även att steg kommer att tas för att effektivisera statsförvaltningen genom ytterligare omprövning av det offentliga åtagandet och analys av myndigheternas organisering (prop. 2022/23:1 utg.omr. 2, avsnitt 4).

Myndigheternas lagstadgade skyldigheter avseende service och tillgänglighet inbegriper att de behöver bedriva informations- och kommunikations-

verksamhet. Verksamheten ska bedrivas enligt god förvaltningssed vilket bl.a. innebär att myndigheternas verksamhet ska präglas av ett medborgarperspektiv där formerna och omfattningen av informationen liksom kontaktvägarna utgår från allmänhetens behov och förutsättningar. Samtidigt är det som utgångspunkt upp till myndigheterna att själva avgöra t.ex. hur de ska använda digitala kommunikationskanaler i kontakterna med allmänheten (se prop. 2016/17:180 s. 20 och 68).

Mot bakgrund av utvecklingen på informations- och kommunikationsområdet har regeringen behov av att kartlägga och analysera vissa delar av myndigheternas informations- och kommunikationsverksamhet, dess omfattning, innehåll och uttryck för att säkerställa att verksamheterna har stöd i rättsordningen och att myndigheternas resurser används på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

På regeringens vägnar

Erik Slottnér

Julia Hagberg

Bilaga 2

Genomförandet av uppdraget

Statskontoret har haft regeringens uppdrag att kartlägga och analysera vissa delar av myndigheters informations- och kommunikationsverksamhet. I den här bilagan redogör vi för hur vi har genomfört uppdraget.

Statskontorets uppdrag

Statskontorets uppdrag omfattar informations- och kommunikationsverksamhet som myndigheter riktar till allmänheten och som syftar till att påverka allmänhetens kunskaper, attityder eller beteenden i en avsedd riktning.⁷¹

I uppdraget ingår att kartlägga omfattningen på denna typ av verksamhet och att redovisa hur stor del av den som läggs ut på andra aktörer som privata företag och organisationer i civilsamhället. Vi ska även kartlägga hur informations- och kommunikationsuppgifter är reglerade i myndigheternas instruktioner och uppdrag, och vid behov lämna förslag på justeringar av regeringens styrning.

I uppdraget ingår även att analysera hur denna typ av verksamhet förhåller sig till krav på legalitet, saklighet och opartiskhet. Vi ska även redogöra för om myndigheterna förhåller sig till den så kallade försiktighetsprincipen när de tar beslut om informations- och kommunikationsinsatser. Regeringen vill också att vi ska ge vägledning för hur myndigheterna kan tillämpa denna princip.

Slutligen ingår det i uppdraget att ge exempel på hur myndigheter följer upp resultaten av denna typ av informations- och kommunikationsinsatser och vilka metoder som kan vara lämpliga i sammanhanget.

⁷¹ Regeringsbeslut 2023-08-03. *Uppdrag att kartlägga och analysera vissa delar av myndigheternas informations- och kommunikationsverksamhet.*

Vilken typ av verksamhet berörs av uppdraget?

I uppdraget från regeringen framgår att vi ska undersöka ”informations- och kommunikationsverksamhet som förvaltningsmyndigheter under regeringen riktar mot allmänheten i syfte att aktivt påverka allmänhetens kunskaper, attityder eller beteenden i en avsedd riktning.”⁷²

Definitionen innebär avgränsningar när det gäller vilka myndigheter som omfattas, vem som är målgruppen för verksamheten och vad som är dess syfte. Flera av avgränsningarna ger däremot inga tydliga gränser för vilken typ av information och kommunikation som omfattas av definitionen och vad som inte gör det. Det handlar snarare om glidande skalor.

Uppdraget omfattar förvaltningsmyndigheter under regeringen

Vår analys omfattar förvaltningsmyndigheter och affärsverk under regeringen. I uppdraget anger regeringen att Regeringskansliet och universitet och högskolor inte ingår. Det gör inte heller myndigheter under riksdagen, domstolsväsendet, statliga bolag eller verksamheter som drivs i stiftelseform.

Informationen ska vara riktad mot allmänheten

I uppdraget ingår inte information och kommunikation som sker mellan myndigheter eller som är riktad till kommuner och regioner, Europeiska unionen eller andra stater. Inte heller myndigheters interna information och kommunikation ingår.

Informations- eller kommunikationsinsatser kan ha en målgrupp som består av en del av allmänheten. Det kan handla om information riktad till exempelvis barnfamiljer, civilsamhället eller företagare. Som vi tolkar uppdraget måste vi ändå räkna sådana informations- och kommunikationsinsatser som att de är riktade till allmänheten, eftersom informationen inte är riktad till mottagarna personligen. Insatser riktade till en tydligt identifierad grupp av enskilda personer, företag eller organisationer har vi däremot generellt betraktat som att de ligger utanför uppdraget. Det är däremot svårt att dra en tydlig gräns för detta.

⁷² Definitionen som regeringen använder är hämtad från den förvaltningspolitiska propositionen och ett betänkande som låg till grund för delar av propositionen. Se Proposition 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt* samt SOU 2007:107. *Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter*.

Flera uppdrag och uppgifter som regeringen ger statliga myndigheter handlar om att ta fram underlag som andra aktörer, ofta kommuner och regioner, ska använda för att kommunicera med allmänheten. Även om statliga myndigheter då använder andra aktörer som intermediär betraktar vi att sådana verksamheter och uppdrag har allmänheten som målgrupp och därför omfattas av vårt uppdrag.

Informationen ska påverka i en avsedd riktning

Den verksamhet som vi ska undersöka ska ha till syfte att påverka allmänhetens kunskaper, attityder och beteenden i en avsedd riktning. Med avsedd riktning menas att man med informationen vill uppnå en bestämd reaktion hos mottagaren. Det skiljer den från information som sker utan förväntan på någon form av särskilt agerande hos mottagaren.

Informations- och kommunikationsverksamhet som handlar om att göra myndigheten mer känd bland allmänheten eller att profilera myndigheten ser vi också som att den omfattas av uppdraget. Det kan till exempel handla om informationskampanjer där ett syfte är att stärka myndighetens arbetsgivarvarumärke och attrahera framtida medarbetare. Men annonser om specifika tjänster betraktar vi som att de faller utanför vår definition.

Det finns flera lagstadgade krav på myndigheters information och kommunikation

I bakgrundsbeskrivningen till vårt uppdrag nämner regeringen att myndigheter har lagstadgade skyldigheter som gäller service och tillgänglighet och som innebär att de behöver bedriva informations- och kommunikationsverksamhet. Informations- och kommunikationsinsatser som genomförs i syfte att möta dessa krav ingår inte i vårt uppdrag.

Informations- och kommunikationsverksamhet kan ha flera målgrupper och syften

Myndigheters informations- och kommunikationsinsatser eller – uppdrag kan ha flera olika syften och målgrupper som gör att de delvis omfattas av definitionen i vårt uppdrag. I dessa fall har myndigheterna med vägledning från oss själva fått bedöma i vilken utsträckning som insatserna faller inom uppdragets definition.

Gränsdragningsfrågorna när det gäller målgrupper kan till exempel handla om insatser som syftar till att stärka myndigheters profil, där det kan finnas både interna och externa målgrupper för insatsen. Ett annat exempel

är att en insats kan ha främst anställda inom kommuner och regioner som målgrupp, men att den även är utformad för att nå allmänheten.

Flera delar av myndigheterna är involverade i informations- och kommunikationsverksamhet

Andra yrkesgrupper än kommunikatörer kan vara involverade i att utforma myndigheters informations- och kommunikationsinsatser. Till exempel kan it-specialister stå för en stor del av arbetet med hur myndigheten ska utforma en webbsida eller tjänst, och jurister kan bistå med juridiska överväganden. Det är inte heller enkelt att i varje sammanhang dra en gräns mellan vad som är informations- och kommunikationsverksamhet vid en myndighet och vad som är annan verksamhet.

Gränsdragningen mot opinionsbildning

Det finns gränser för vilken typ av informations- och kommunikationsverksamhet som en myndighet bör ägna sig åt. I den förvaltningspolitiska propositionen uttrycker regeringen att myndigheter inte bör bedriva: ”opinionsbildning som innebär att myndigheten tar ställning för den ena eller andra sidan i en partipolitiskt kontroversiell fråga i syfte att påverka riksdagen eller regeringen”.⁷³

Gränsdragningen mot vad regeringen kallar opinionsbildning handlar både om vad myndigheter gör, vilken fråga det gäller och i vilket syfte som myndigheten agerar. Myndigheten ska ha tagit ställning för en viss sida i en fråga, som också ska vara partipolitiskt kontroversiell. Myndigheten ska också ha haft till syfte att påverka riksdagen eller regeringen på ett eller annat sätt.

Att en fråga är kontroversiell i samhället eller mellan partier innebär därmed inte att myndigheter ska undvika att bidra med saklig och opartisk information i frågor som har koppling till respektive myndighets verksamhet.

I den förvaltningspolitiska propositionen skriver regeringen att myndigheter bör få använda information i sin verksamhet i syfte att påverka kunskaper, attityder och beteenden om informationen är saklig

⁷³ Proposition 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 40.

och opartisk och insatsen ligger inom ramen för myndighetens uppgifter. För att myndigheter ska undvika sådan opinionsbildning som regeringen då bedömde som olämplig anges att myndigheternas informations- och kommunikationsverksamhet, precis som annan verksamhet, bör präglas av god förvaltningssed.

Tillvägagångssätt

Vår kartläggning och analys bygger på flera olika underlag. Vi har genomfört en enkät till myndigheterna för att kartlägga omfattningen och formerna för myndigheternas påverkande information och kommunikation till allmänheten. Vi har också kartlagt hur verksamheten regleras i myndigheternas instruktioner, regleringsbrev och i andra uppdrag från regeringen. Vi har även genomfört fallstudier för att analysera hur myndigheter hanterar kraven på legalitet, saklighet och opartiskhet i sin information- och kommunikation till allmänheten.

Enkät till myndigheterna för att uppskatta omfattningen

Som en del av analysen har vi genomfört en enkät till 190 myndigheter. Det är 168 myndigheter som har besvarat enkäten, vilket ger en svarsfrekvens på 88 procent. Myndigheterna kunde svara på enkäten mellan den 13 oktober och 14 november 2023. Frågorna i vår enkät finns i bilaga 4.

Mottagare av enkäten var förvaltningsmyndigheter under regeringen. Universitet- och högskolor ingår inte i vårt uppdrag och har därför inte omfattats av enkätundersökningen. Vi har också undantagit myndigheter med domstolsliknande uppgifter, nämndmyndigheter med uppdrag om att pröva specifika frågor och myndigheter med färre än 1 årsarbetskrafter, vilka nästan uteslutande utgörs av olika nämnder. Anledningen till det är att vi bedömer att dessa myndigheter inte har någon kommunikation till allmänheten.

I enkäten har vi frågat om myndigheterna under 2022 genomförde påverkande information och kommunikation till allmänheten och av vilka anledningar. Vi har bett myndigheterna att uppskatta de egna kostnaderna för verksamheten och uppge hur mycket medel de i förekommande fall vidareförmedlade till andra aktörer än myndigheter. Enkäten innehåller även frågor om vilka former och kanaler som myndigheterna använde för sin påverkande information och kommunikation och på vilka sätt de har

följt upp resultaten av insatserna. Myndigheterna fick också svara på om de har interna riktlinjer för sin information och kommunikation till allmänheten och om dessa berör principerna om saklighet och opartiskhet.

Vilken verksamhet som faller inom definitionen i vårt uppdrag är till stor del en tolkningsfråga. Det är inte självklart vart gränsen kan anses gå för vad som är påverkande information och kommunikation och vad som inte är det. Vi har varit i kontakt med många myndigheter för att svara på frågor om enkäten och ge dem vägledning i gränsdragningsfrågor. Det gäller bland annat frågan där vi ber dem uppskatta kostnaderna under 2022 för sin påverkande information och kommunikation. Vi har även kvalitets-säkrat kostnadsuppskattningar med myndigheter i de fall vi har reagerat på att beloppen avviker i förhållande till andra jämförbara myndigheter.

Kartläggning av uppdrag

Vi har kartlagt hur myndigheternas informations- och kommunikations-uppgifter som riktar sig till allmänheten regleras i myndigheternas instruktioner, regleringsbrev och andra uppdrag.

Kartläggningen har omfattat regleringsbrev för 2012 och 2022 samt särskilda regeringsuppdrag som lämnades under 2012 och 2022. Vi har även kartlagt uppgifterna i myndigheternas instruktioner 2022.

Kartläggningen har omfattat 228 myndigheter som fanns 2022 och 524 uppdrag som lämnades 2022. Kartläggningen har genomförts i samarbete med Göteborgs universitet, Institutionen för journalistik, medier och kommunikation JMG.

Fallstudier

Vi har genomfört fem fallstudier för att analysera hur myndigheter hanterar kraven på legalitet, saklighet och opartiskhet i sin information och kommunikation till allmänheten. Vi har även ställt frågor om hur myndigheterna har arbetat med att följa upp resultatet av sina informations- och kommunikationsinsatser.

I fallstudierna har vi intervjuat kommunikationschefer, kommunikatörer, jurister och andra medarbetare på myndigheterna. I intervjuerna har vi ställt frågor om hur myndigheterna har omsatt legalitet, saklighet och opartiskhet i praktiken och hur de använder begreppen för att fatta beslut

om hur, vad och när de ska informera och kommunicera med allmänheten. Vi har även intervjuat myndigheternas handläggare inom Regeringskansliet för att analysera styrningen av myndigheternas informations- och kommunikationsverksamhet riktad till allmänheten

Vi har tagit del av fallstudiemyndigheternas interna styrdokument för informations- och kommunikationsverksamheten. Vi har även analyserat vilka uppdrag och uppgifter som myndigheterna har fått som rör information och kommunikation till allmänheten.

I fallstudierna har vi analyserat fem myndigheter som skiljer sig från varandra avseende tre aspekter:

- storlek sett till antalet anställda
- olika sektorer och olika typer av verksamhet
- olika uppdrag och uppgifter om information och kommunikation.

Nedan följer en kort beskrivning av de fem fallstudiemyndigheternas uppgifter inom information och kommunikation till allmänheten.

Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket är en medelstor myndighet under Arbetsmarknadsdepartementet. Myndigheten har till uppgift att ta fram och tillhandahålla behovsanpassad, lättillgänglig och kvalificerad information inom sitt ansvarsområde. Små och medelstora företags behov ska särskilt beaktas.⁷⁴ Viktiga målgrupper för myndigheten är arbetsgivare, arbetstagare, arbetsmarknadens parter samt skyddsombud.

I fallstudien har vi fokuserat på myndighetens arbete med kampanjen Odramatiska händelser, som har initierats på myndighetens initiativ.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

MSB är en stor myndighet och sorterar under Försvarsdepartementet. Viktiga målgrupper för myndighetens information och kommunikation är den breda allmänheten och aktörer inom civilt försvar.

⁷⁴ 1 § 5 p. förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket

Myndigheten har bland annat informations- och kommunikationsuppgifter om att tillhandahålla tvärssektoriella och samlade bilder och bedömningar, stödja och samordna arbetet med samhällets informationsinsatser och att verka för att skapa en sammanhållen information om skydd mot olyckor.⁷⁵

I fallstudien har vi valt att fokusera på MSB:s arbete med Beredskapsveckan, en återkommande stor kampanj som myndigheten genomför tillsammans med en majoritet av landets kommuner och andra aktörer sedan 2017.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF)

MUCF är en medelstor myndighet som sorterar under Socialdepartementet. MUCF har till uppgift att ta fram, samla och sprida kunskap som en del i att verka för målen för ungdomspolitik och politiken för det civila samhället.⁷⁶ MUCF har även haft flera särskilda uppdrag med koppling till information och kommunikation, bland annat i syfte att öka kunskapen stärka delaktigheten hos unga i frågor om Europeiska unionen.⁷⁷ De har även haft i uppdrag att genomföra informationsinsatser rörande hedersrelaterat våld och förtryck riktade till unga nyanlända och unga asylsökande.⁷⁸

Målgrupp för myndigheten är civilsamhällets organisationer, där barn- och ungdomsorganisationer är en viktig del. I fallstudien har vi fokuserat på myndighetens informations- och kommunikationsverksamhet kopplad till de statsbidrag som myndigheten fördelar, bland annat för informations- och kommunikationsverksamhet.

⁷⁵ 7 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

⁷⁶ § 2 p. 1 förordningen (2018:1425) med instruktion för Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.

⁷⁷ Regeringsbeslut 2021-12-16. *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.*

⁷⁸ Regeringsbeslut 2020-12-17. *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.*

Rymdstyrelsen

Rymdstyrelsen är en liten myndighet under Utbildningsdepartementet. Myndigheten har till uppgift att främja en ändamålsenlig informations- och dokumentationsverksamhet inom rymd- och fjärranalysområdet.⁷⁹ Myndigheten har dessutom i uppgift att verka för ett ökat intresse för naturvetenskap och teknik, särskilt bland unga.⁸⁰

I fallstudien har vi valt att fokusera på Rymdstyrelsens informations- och kommunikationsverksamhet kopplad till uppskjutningen av forskningssatelliten Mats.⁸¹

Trafikverket

Trafikverket är en stor myndighet under Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet. Trafikverket har i uppgift att hämta in och sprida kunskap och information om tillgänglighet, framkomlighet, miljö, hälsa och säkerhet inom sitt ansvarsområde.⁸² Myndigheten ska också sprida information om möjligheterna att söka bidrag till projekt.⁸³

I fallstudien har vi fokuserat på myndighetens informations- och kommunikationsinsatser kopplade till att bygga Västlänken, som är ett stort infrastrukturprojekt i Göteborgsområdet.

Övriga intervjuer och kontakter

Utöver intervjuerna inom ramen för våra fallstudier har vi genomfört intervjuer och bakgrundsamtal för att ta del av ytterligare perspektiv på de frågor som vi har undersökt.

Vi har varit i kontakt med flera kommunikationschefer i staten, och har deltagit på två nätverksträffar med dem under hösten. Vi har även genomfört möten med representanter för fackförbund och företag verksamma inom kommunikationsbranschen.

⁷⁹ 4 § 8 p. förordningen (2007:1115) med instruktion för Rymdstyrelsen.

⁸⁰ 4 § 9 p. förordningen (2007:1115) med instruktion för Rymdstyrelsen.

⁸¹ Mats är en förkortning som står för Mesospheric Airglow/Aerosol Tomography and Spectroscopy.

⁸² 2 § 3 p. förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

⁸³ 4 § 6 p. förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

Projektgrupp och kvalitetssäkring

Projektgruppen som har genomfört analysen har bestått av Max Dahlbäck (projektledare), Madeleine Håkansson, Anna Wall, Erica Lindholm Närlinge (praktikant) och Andreas Hasselrot.

En intern referensgrupp har varit knuten till projektet. Rapporten har kvalitetssäkrats genom Statskontorets interna rutiner.

Regeringskansliet, Arbetsmiljöverket, Trafikverket, Myndigheten för ungdoms och civilsamhällesfrågor, Rymdstyrelsen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har faktagranskat delar av rapporten.

Bilaga 3

Kartläggning av påverkande uppdrag och uppgifter

Tabell B1. Påverkande uppdrag i särskilda uppdrag från regeringen 2022

Myndighet	Uppdrag
21 länsstyrelser	Ändring av uppdraget att i samarbete med regionerna bistå i arbetet att nå en högre vaccinationstäckning mot covid-19
Arbetsförmedlingen	Uppdrag om information om svensk arbetsmarknad
Arbetsförmedlingen m.fl.	Uppdrag att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan
Barnombudsmannen	Uppdrag att genomföra kunskapshöjande insatser om rasism riktat till barn och unga
Boverket	Uppdrag att förbättra kunskapsnivån om hantering av asbest i byggnader
Boverket	Uppdrag att utveckla arbetet med omställningen till en cirkulär ekonomi i byggsektorn
Brottsförebyggande rådet	Uppdrag att genomföra Politikernas trygghetsundersökning för valåret 2022
Brottsförebyggande rådet	Uppdrag att studera hur barn och unga involveras i och utnyttjas av kriminella nätverk
Diskrimineringsombudsmannen	Uppdrag om informationsinsatser om elevers skydd mot diskriminering respektive kränkande behandling
Diskrimineringsombudsmannen	Ändring av uppdrag till Diskrimineringsombudsmannen att utveckla kunskap om diskriminering som har samband med religion eller annan trosuppfattning
Diskrimineringsombudsmannen	Uppdrag om informationsinsatser om diskrimineringslagen och diskriminering av personer som använder ledar- eller assistanshund
Domstolsverket	Uppdrag att genomföra kommunikationsinsatser inför nämndemannavalet 2023
Folkhälso-myndigheten	Uppdrag om insatser för främjande av ökad fysisk aktivitet med särskilt fokus på barn och unga
Forum för levande historia	Uppdrag att kartlägga kunskapen om antiziganism i grundskolan och gymnasiet
Försäkringskassan	Uppdrag att ta fram och sprida stöd- och informationsmaterial om hur socialförsäkringar påverkas när barn placeras utanför det egna hemmet

Myndighet	Uppdrag
Havs- och vattenmyndigheten	Uppdrag att analysera faktorer att beakta i ett system med överlåtbara fiskerättigheter
Jämställdhetsmyndigheten	Uppdrag att höja kunskapen om hur våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck påverkar arbetslivet
Jämställdhetsmyndigheten m.fl.	Uppdrag att i samverkan ta fram en myndighetsgemensam plan för att öka utrikes födda kvinnors inträde på arbetsmarknaden
Livsmedelsverket	Uppdrag att vidta åtgärder för att utveckla samordningen, vägledningen och stödet avseende den offentliga kontrollen av kosttillskott
Länsstyrelsen i Västra Götalands län	Uppdrag om översättning och anpassning av informationsverige.se
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att genomföra en informationskampanj till allmänhet och företag om informations- och cybersäkerhet
Naturvårdsverket	Uppdrag att utreda behov av författningsändringar i syfte att förhindra spridning av och skydda vissa uppgifter kopplade till jakt och jägare
Naturvårdsverket	Uppdrag om samverkan och vägledning för en effektiv hantering av statsbidrag och statsstöd för efterbehandling av förorenade områden
Sametinget	Uppdrag till Sametinget att administrera Nordiskt samiskt språkpris – Gollegiella
Sametinget	Uppdrag till Sametinget att vidta språkvårdande insatser samt att arbeta med språkteknologi för att stärka och utveckla det samiska språket
Socialstyrelsen	Uppdrag att initiera och samordna informationsinsatser om familjehem m.m. för barn och unga
Socialstyrelsen	Uppdrag att motverka ryktesspridning och desinformation om socialtjänsten
Socialstyrelsen	Uppdrag att informera om egenberedskap när det gäller läkemedel och medicintekniska produkter
Statens jordbruksverk	Uppdrag att utforma ett program för kompetensutveckling om betesmarker och slåtterängar
Statens skolverk	Uppdrag att ta fram och tillgängliggöra en utbildning för brobyggare med romsk språk- och kulturkompetens
Statskontoret	Uppdrag att följa upp och analysera den nationella planen mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott
Strålsäkerhetsmyndigheten	Förlängd tid för uppdraget att förebygga hudcancer

Tabell B2. Påverkade uppgifter i myndigheters instruktioner 2022

Myndighet	Lydelse 2022
Barnombuds- mannen	<p>1 § 2 st. Vid fullgörande av sina uppgifter enligt 2 § lagen om Barnombudsman ska Barnombudsmannen systematiskt och återkommande följa upp och utvärdera tillämpningen av barnkonventionen i berörda verksamheter hos förvaltningsmyndigheter, kommuner och regioner. Barnombudsmannen ska, utifrån sin ombudsmannaroll, belysa levnadsvillkor för flickor respektive pojkar och för barn som definierar sig på andra sätt. Barnombudsmannen ska förmedla och föra en dialog om slutsatser och iakttagelser med de myndigheter och huvudmän som är berörda. Utifrån sådana uppföljningar och utvärderingar ska Barnombudsmannen också genomföra insatser som bidrar till att utveckla och sprida kunskap om tillämpningen av barnkonventionen.</p>
Brottsoffer- myndigheten	<p>2 § 1 p. aktivt verka för att berörda får kännedom om möjligheterna till brottsskadeersättning och om möjligheterna till bidrag från brottsofferfonden,</p> <p>2 § 2 p. genom utåtriktad verksamhet verka för att myndigheter, andra aktörer och allmänheten får ökad kunskap om brottsofferfrågor,</p>
Finanspolitiska rådet	<p>9 § 9 p. Rådet ska vidare verka för en ökad offentlig diskussion i samhället om den ekonomiska politiken.</p>
Folke Bernadotte- akademien	<p>4 § 3 p. förvalta och besluta om statligt stöd i syfte att öka kunskap och engagemang samt främja dialog och debatt inom områdena fred och säkerhet,</p>
Folkhälso- myndigheten	<p>21 § Myndigheten ska verka för en minskad smittspridning och resistensutveckling genom att samla in, analysera och aktivt förmedla kunskap i frågor som rör antibiotikaresistens och annan antimikrobiell resistens samt i frågor som rör vårdrelaterade infektioner och vårdhygien.</p> <p>Myndigheten ska vidare verka för att förskrivare, övriga berörda yrkesgrupper och allmänheten tillämpar de kunskaper som finns om antibiotikaresistens och annan antimikrobiell resistens.</p>

Myndighet	Lydelse 2022
Forum för levande historia	<p>1 § Forum för levande historia har till uppgift att vara ett nationellt forum som ska främja arbete med demokrati, tolerans och mänskliga rättigheter med utgångspunkt i Förintelsen. Myndigheten ska sträva efter att stärka människors vilja att aktivt verka för alla människors lika värde.</p> <p>Myndigheten har särskilt till uppgift att öka och fördjupa kunskaperna om antisemitism, antiziganism och andra former av rasism och intolerans med fokus på kopplingen mellan historien och samtiden.</p> <p>Myndigheten ska sträva efter att stärka människors vilja att aktivt verka för alla människors lika värde.</p>
Genteknik-nämnden	<p>2 § 7 p. informera allmänheten om utvecklingen inom det bevakade området på ett sådant sätt att intresset för etiska frågor och säkerhetsfrågor upprätthålls och den allmänna debatten stimuleras,</p>
Institutet för språk och folkminnen	<p>1 § Institutet för språk och folkminnen är central myndighet på språkets område. Myndigheten har till uppgift att bedriva språkvård och på vetenskaplig grund öka, levandegöra och sprida kunskaper om språk, dialekter, folkminnen, namn och språkligt burna kulturarv i Sverige.</p>
Klimatpolitiska rådet	<p>3 § Klimatpolitiska rådet ska bidra till en ökad diskussion i samhället om klimatpolitiken.</p>
Konsumentverket	<p>1 § 2 p. tillgängliggöra information och vägledning om konsumenters rättigheter och skyldigheter samt annan information som ger dem goda förutsättningar att göra väl avvägda val om ingen annan myndighet har den uppgiften</p>
Livsmedelsverket	<p>2 § 6 p. informera konsumenter, företag och andra intressenter om gällande regelverk, en hållbar livsmedelskonsumtion och andra viktiga förhållanden på livsmedelsområdet,</p>
Moderna museet	<p>1 § Moderna museets uppgift är att samla, bevara, visa och förmedla 1900- och 2000-talskonsten i alla dess former. Myndigheten ska verka för att dess verksamhet ska vara en angelägenhet för alla människor i samhället.</p>
Myndigheten för delaktighet	<p>1 § Myndigheten för delaktighet har till uppgift att främja respekten för och medvetenheten om rättigheter för personer med funktionsnedsättning samt att ur ett rättighets-, mångfalds-, jämställdhets- och medborgarperspektiv verka för full delaktighet i samhällslivet för personer med funktionsnedsättning i alla åldrar och för jämlikhet i levnadsvillkor.</p>

Myndighet	Lydelse 2022
Myndigheten för psykologiskt försvar	2 § 2 p. sprida kunskap och bidra till befolkningens och berörda aktörers beredskap i fråga om psykologiskt försvar,
Naturhistoriska riksmuseet	1 § Naturhistoriska riksmuseet har till uppgift att främja intresset för och kunskapen och forskningen om universums, jordens och livets uppbyggnad och utveckling, biologisk mångfald, människans biologi samt miljö och landskap. Myndigheten ska verka för att dess verksamhet ska vara en angelägenhet för alla människor i samhället.
Naturvårdsverket	11 § 3 p. synliggöra och kommunicera näringslivets möjligheter med en omställning till en cirkulär ekonomi.
Specialpedagogiska skolmyndigheten	14 § Myndigheten ska sprida information till och aktivt arbeta för att göra sin verksamhet känd för sådana huvudmän som avses i 2 §, deras personal, elever, andra studerande och vårdnadshavare
Statens centrum för arkitektur och design	1 § Statens centrum för arkitektur och design ska stärka kunskapen om och främja intresset för arkitekturens, formens och designens värden och betydelse för individen och för samhällsutvecklingen. Myndigheten ska verka för att dess verksamhet ska vara en angelägenhet för alla människor i samhället.
Statens energimyndighet	3 § 13 p. i enlighet med vad som anges i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU, tillsammans med berörda aktörer, däribland lokala och regionala myndigheter, främja initiativ för att informera, medvetandegöra och utbilda medborgarna om fördelarna med och de praktiska detaljerna kring åtgärder för att förbättra energieffektiviteten,
Statens försvarshistoriska museer	1 § Statens försvarshistoriska museer har till uppgift att främja kunskapen om det svenska försvaret genom tiderna och om försvarets roll i samhällsutvecklingen. Myndigheten ska verka för att dess verksamhet ska vara en angelägenhet för alla människor i samhället.
Statens historiska museer	1 § Statens historiska museer har till uppgift att främja kunskapen om och intresset för Sveriges historia och att bevara och utveckla det kulturarv som myndigheten förvaltar. Myndigheten ska verka för att dess verksamhet ska vara en angelägenhet för alla människor i samhället.
Statens konstråd	1 § Statens konstråd ska verka för att konsten blir ett betydelsefullt inslag i samhällsmiljön. Myndigheten ska 1 § 3 p utveckla och sprida kunskap inom området offentlig konst och gestaltning av gemensamma miljöer,

Myndighet	Lydelse 2022
Statens kulturråd	3 § 8 p sprida information och kunskap om myndighetens verksamhet,
Statens maritima och transport-historiska museer	1 § Statens maritima och transporthistoriska museer ansvarar för statens museer med maritim och transporthistorisk inriktning. Myndigheten har till uppgift att bevara och utveckla kulturarvet inom dessa områden och att bygga upp kunskaperna om det. Myndigheten ska verka för att dess verksamhet ska vara en angelägenhet för alla människor i samhället. 2 § 5 p verka för ökad kunskap grundad på forskning och samverkan med andra, exempelvis universitet och högskolor, och förmedla kunskap inom sitt verksamhetsområde.
Statens skolverk	12 a § Myndigheten ska informera om vägar in i lärar- och förskolläraryrkena, genomföra insatser för att attrahera fler till yrkena och stödja huvudmännen i deras arbete med att hantera lärarförsörjningen.
Strålsäkerhetsmyndigheten	7 § Strålsäkerhetsmyndigheten ska genom information och öppenhet bidra till att ge allmänheten insyn i all verksamhet som omfattas av myndighetens ansvar. Detta arbete ska syfta till att 1. främja hälsa och motverka ohälsa, 2. förebygga akuta strålskador och minska risken för sena skador till följd av strålning, och 3. ge råd och informera om strålning, dess egenskaper och användningsområden samt om strålskydd.
Svenska FAO-kommittén	2 § 3 p. sprida kännedom om och skapa intresse för FAO:s verksamhet,
Svenska ILO-kommittén	2 § g) främja ökad kunskap om ILO och dess verksamhet,

Tabell B3. Påverkande uppdrag i myndigheters regleringsbrev för 2022

Myndighet	Kortfattad beskrivning av uppdraget
Brottsoffermyndigheten	Information till de som riskerar att utsättas eller har utsatts för hatbrott med islamofobiska motiv
Finansinspektionen	Insatser för att stärka konsumenternas finansiella förmåga har genomförts, inklusive insatser för att främja ett mer jämställt sparande, exempelvis genom att stärka kvinnors finansiella kunskap.
Försäkringskassan	Försäkringskassans information ska bidra till att föräldrar får bättre kunskap om föräldraförsäkringens regelverk och om de långsiktiga effekterna av fördelningen av föräldradedighet.

Myndighet	Kortfattad beskrivning av uppdraget
Havs- och vattenmyndigheten	Främja insamling och återvinning av fritidsbåtar samt genomföra informationsinsatser m.m. för att fiskeredskap inte ska förloras.
Institutet för språk och folkminnen	Särskilt redovisa hur myndigheten har bidragit till att synliggöra, bevara och utveckla romskt språk och romsk kultur.
Konstnärsnämnden	Via Konstnärsguiden uppmärksamma konstnärers utsatthet för hot, våld och trakasserier i relation till sin yrkesutövning.
Livsmedelsverket	Verka för att EU:s arbete för en gemensam obligatorisk framsidesmärkning bidrar till en mer hälsosam livsmedelskonsumtion i Sverige. I EU-arbetet ska myndigheten medverka med erfarenheterna av Nyckelhålet.
Migrationsverket	Tillhandahålla en obligatorisk samhällsintroduktion till personer som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd i Sverige.
Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd	Se över, inhämta och sammanställa kunskap i stöd- och informationsmaterial om hur vuxna kan prata med barn och unga om rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott. Kunskapssammanställningen ska spridas så att den kommer till användning i praktiken och kan utgöra ett stöd för främst föräldrar/vårdnadshavare, men även för professioner i myndigheter, kommuner och regioner.
Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor	Genomföra utbildnings- och kommunikationsinsatser som syftar till att öka kunskapen och stärka delaktigheten hos unga i frågor om Europeiska unionen och dess framtid.
Patent- och registreringsverket	Redovisa hur myndigheten arbetar för ökad förståelse för immateriella tillgångar och rättigheter och minskade intrång i förhållande till allmänhet, näringsliv och offentliga aktörer.
Riksantikvarie-ämbetet	Medverka i nationell satsning med anledning av att demokratin i Sverige fyller 100 år, genom att genomföra insatser och aktiviteter inom sin verksamhet som uppmärksammar det demokratiska styrelseskicket och dess värden.
Sametinget	Utveckla Samiskt språkcentrums verksamhet och påbörja etableringen av språkcentrum på ytterligare orter. Språkcentrum ska fortsatt tillgodose samers – både unga och äldres – behov av att återta sitt eget språk.

Myndighet	Kortfattad beskrivning av uppdraget
Statens kulturråd	Genomföra informationsinsatser riktade till föräldrar om vikten av tidig språkstimulans. Vid genomförande av uppdragen ska Statens kulturråd inhämta kunskaper och erfarenheter från Statens skolverk och Socialstyrelsen. Statens kulturråd ska utgöra ett nav för kunskapsutbyte för aktörer inom musiklivet. Statens kulturråd ska bedriva främjande insatser som leder till musiklivets utveckling både nationellt och internationellt.
Statens medieråd	Bidra till en dialog mellan berörda aktörer om möjligheten till och utformningen av ett branschgemensamt system i syfte att underlätta genomförandet av ett sådant system. Myndigheten ska inom ramen för uppdraget bistå med kunskap om utvecklingen inom EU och om informationssystem i andra medlemsstater. Uppdragets genomförande ska redovisas i årsredovisningen. Informera om upphovsrättsliga rättigheter och skyldigheter.
Statens skolverk	Vidta åtgärder för att attrahera personer med relevanta språkkunskaper – såväl bofasta i Sverige som personer som har varit kort tid i Sverige – till att arbeta i det svenska skolväsendet.
Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut	Redovisa hur myndigheten på ett lättillgängligt sätt har informerat om slutsatserna i delrapporterna och syntesrapporten från FN:s klimatpanels (IPCC) sjätte kunskapsutvärdering (AR6) till breda målgrupper, inklusive allmänheten.
Tandvårds- och Läkemedelsförmånsverket	Utforma, sammanställa och publicera apoteksindikatorer utifrån det förslag som myndigheten lämnade i rapporten Indikatorer för att mäta öppenvårdsapotekens verksamhet (S2018/04563). Syftet med indikatorerna är att ge patienter ytterligare information för att kunna göra ett genomtänkt val av apotek, och därigenom ge öppenvårdsapoteken incitament att förbättra kvaliteten inom grunduppdraget.
Universitets- och högskolerådet	Genomföra informationsinsatser om utbildningar till bristyrken respektive kurser som syftar till vidareutbildning eller omställning.

Bilaga 4

Enkät om myndigheternas påverkande information och kommunikation

Denna bilaga redogör för den enkät som Statskontoret har genomfört för att kartlägga bland annat omfattningen på myndigheternas påverkande information och kommunikation.

Enkätens missiv

Till: *Ansvarig chef för myndighetens informations- och kommunikation, alternativt verksamhetsstöd.*

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att kartlägga och analysera vissa delar av myndigheternas informations- och kommunikationsverksamhet. Regeringen vill att vi ska undersöka

”informations- och kommunikationsverksamhet som riktas mot allmänheten i syfte att aktivt påverka allmänhetens kunskaper, attityder eller beteenden i en avsedd riktning.”

Verksamheten kan ha flera syften men allmänheten behöver vara en central målgrupp för kommunikationen för att den ska omfattas av vår kartläggning. Med allmänhet menar vi alla som inte är offentliga aktörer, det vill säga privatpersoner civilsamhället och företag.

Informations- och kommunikationsverksamheten kan avse både sakfrågor som myndigheten ansvarar för och myndigheten som organisation. Den kan bedrivas även av andra personalkategorier än kommunikatörer och i flera delar av myndigheten.

Exempel på informations- och kommunikationsverksamhet mot allmänheten som **omfattas** av Statskontorets uppdrag:

- aktiviteter för att öka kunskapen hos allmänheten i en viss fråga, till exempel att sprida information om att asbest kan finnas i byggmaterial
- aktiviteter för att påverka attityden hos allmänheten i en fråga, till exempel att öka förtroendet för socialtjänstens arbete

- aktiviteter för att skapa en beteendeförändring hos allmänheten, till exempel en kampanj som syftar till att få fler att vaccinera sig
- aktiviteter för att stärka myndighetens profil eller varumärke hos allmänheten, till exempel en stor rekryteringskampanj.

Exempel på informations- och kommunikationsverksamhet som **inte omfattas** av Statskontorets uppdrag:

- Insatser för att ge service åt enskilda privatpersoner, företag eller organisationer.
- Annonsering av lediga tjänster vid myndigheten
- Information eller kommunikationsverksamhet riktad mot andra myndigheter eller kommuner och regioner

Vi är medvetna om att frågorna vi ställer kan innebära svåra gränsdragningar och bedömningar från er sida om vilken verksamhet som omfattas av Statskontorets uppdrag. Vi vill därför uppmana er att kontakta oss om ni har frågor om enkäten eller vill ha vägledning för hur ni ska besvara den.

Enkätfrågor

1. Bedrev myndigheten någon informations- och kommunikationsverksamhet i syfte att aktivt påverka allmänhetens kunskaper, attityder eller beteenden i en avsedd riktning under 2022?

(Envalsfråga)

- a) Ja
- b) Nej

(De som svarat Nej på fråga 1 går direkt till fråga 12/sista frågan).

2. Varför bedrev myndigheten sådan kommunikation till allmänheten?

(Flervalsfråga)

- a) För att skapa uppmärksamhet för en viss sakfråga
- b) För att öka målgruppernas kunskaper om en viss sakfråga
- c) För att förändra eller förstärka målgruppernas attityder eller värderingar i en viss sakfråga

- d) För att förändra eller förstärka målgruppens beteenden i en viss sakfråga
 - e) För att attrahera och rekrytera nya medarbetare
 - f) För att öka kännedomen om/förtroendet för myndigheten
 - g) För att särskilja myndigheten från andra aktörer inom myndighetens verksamhetsområde
 - h) För att det var ett regeringsuppdrag
 - i) Annat _____
3. Vad var myndighetens totala kostnader 2022 för sådan information och kommunikation till allmänheten?

Vi ber er att göra en så god uppskattning som möjligt. Inkludera ej OH-kostnader eller medel som myndigheten förmedlat vidare för verksamheten, till exempel genom bidrag eller sakanslag som myndigheten fördelat till andra.

Typ av kostnad	Kostnader 2022
Personalkostnader	
Köp av varor	
Köp av tjänster	
Övrigt	
Summa	

4. Möjlighet att kommentera uppgifterna: (fritext)
- _____

5. Vidareförmedlade myndigheten några medel till andra aktörer under 2022 för sådan information och kommunikation till allmänheten?

Exempel: Bidrag som myndigheten har lämnat eller finansiering från sakanslag som myndigheten har fördelat till aktörer som inte själva är statliga myndigheter.

Civilsamhällesorganisationer (ideella
föreningar, stiftelser och trossamfund)

Kommuner och regioner

Övriga

6. Möjlighet att kommentera uppgifterna: (fritext)
- _____
7. I vilka former och kanaler bedrev myndigheten sådan kommunikation till allmänheten under 2022? (*Flervalsfråga*)
- a) Myndighetens webbplats/webbplatser
 - b) Egna konton i sociala medier
 - c) Nyhetsbrev
 - d) Egna tidningar
 - e) Broschyrer
 - f) Post- eller brevutskick
 - g) Egen podcast
 - h) Egen videokanal, t.ex. Youtube
 - i) Köpt annonsutrymme i dags- eller fackpress
 - j) Köpt annonsutrymme i TV/Radio/Bio
 - k) Köpt annonsutrymme på internet/sociala medier
 - l) Betalda samarbeten med influerare (enskilda personer med egen följarkrets)
 - m) Köpt reklam i offentliga miljöer
 - n) Deltagande på eller arrangemang av mässor, seminarier eller andra evenemang riktade mot allmänheten
 - o) Utbildningsmaterial, kursverksamhet
 - p) Andra kanaler
8. På vilka sätt följde myndigheten upp resultaten av sådan kommunikationsverksamhet under 2022? (*Fritext*)
- _____

9. Har myndigheten riktlinjer eller andra styrdokument för hur den ska kommunicera till allmänheten? (*Envalsfråga*)

- a. Ja
- b. Nej

(*Om ja på fråga 9*)

10. Berör riktlinjerna eller styrdokumenterna hur informations- och kommunikationsverksamheten ska leva upp till bestämmelserna i regeringsformen och förvaltningslagen om legalitet, saklighet och opartiskhet? (*Envalsfråga*)

- c. Ja
- d. Nej

(*Om Ja på fråga 10*)

11. Beskriv i fritext hur detta tar sig uttryck i riktlinjerna eller principerna: (*Fritext*)

12. Har myndigheten några övriga kommentarer eller medskick till Statskontorets utredning? (*Fritext*)
