



Myndigheter & massmedia

En fallstudie av Arbetsmarknadsstyrelsen

Anna Björnemo

Projektet *Politiska institutioner och strategiskt agerande* (PISA) syftar till att öka vår kunskap om det moderna styrelseskicket. Den teoretiska utgångspunkten är att politiska institutioner formar olika aktörers möjligheter att utöva inflytande och tillvarata sina intressen. En viktig empirisk utgångspunkt är att svensk politik inte längre kan beskrivas som en kombination av parlamentarism och korporativism – den institutionella legering som i detta avseende var liktydig med den svenska modellen. Hur det nya styrelseskicket bäst kan karakteriseras är emellertid ännu en öppen fråga. Tidigare forskning har visat att korporativismen har minskat i betydelse. Den ofta framförda tanken att lobbying och andra former av informell och mindre rutiniserad maktutövning har trätt i dess ställe, bör tills vidare enbart uppfattas som ett slags arbetshypotes.

PISA-projektet initierades hösten 1994 med hjälp av ett planeringsanslag från *Riksbankens Jubileumsfond*. Projektet bedrivs sedan 1995 med ekonomiskt stöd från Riksbankens Jubileumsfond (huvudansvarig Jörgen Hermansson), *Arbetslivsfonden* (PerOla Öberg) och *Kommunikationsforskningsberedningen* (Torsten Svensson).

I PISA:s rapportserie publiceras projektets arbetspapper och vissa mindre delrapporter. Som brukligt är i vetenskapliga sammanhang är författarna till de enskilda rapporterna själva ansvariga för innehållet.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1 INLEDNING	2
1.1 Syfte och avgränsningar	3
1.2 Disposition	5
2 "MAKTEN ÖVER TANKEN"	6
2.1 Legitimitetsaspekten	8
2.2 Maktaspekten	9
3 AMS INFORMATIONS- OCH PRESSVERKSAMHET	12
4 METOD	15
4.1 Pressmeddelanden	15
4.2 Pressartiklar	18
5 UNDERSÖKNINGSRESULTAT OCH ANALYS	21
5.1 Pressmeddelanden	21
5.1.1 Innehållsanalys av pressmeddelanden	23
5.2 Pressartiklar	25
5.2.1 Innehållsanalys av pressartiklar	28
6 AVSLUTANDE DISKUSSION	31
6.1 Förändrad myndighetsroll	32
6.2 Förvaltningen som självständig och aktiv aktör?	35
7 REFERENSER	37

BILAGA

1 INLEDNING

I en väl fungerande demokrati spelar de fria massmedierna en stor roll. De bevakar, granskar och kritiserar i syfte att förse medborgarna med information om samhället och dess utveckling, och de är en viktig kanal när enskilda medborgare vill göra sina röster hörda gentemot överhet och allmänhet. I rampljuset för mediernas hårda och ibland skoningslösa bevakning befinner sig bland annat de offentliga förvaltningsmyndigheterna (och kanske allra främst politikerna). Det är emellertid inte rimligt att endast betrakta myndigheterna som passiva offer för massmedial bevakning och angrepp. Mellan myndighetspersoner och journalister finns ett ömsesidigt beroende.¹ Media är ett maktredskap; den som har kontroll över vad som skrivs och sägs har också betydande kontroll över medborgarnas tankar, värderingar och världsuppfattningar. Liksom andra starka maktgrupper i samhället kan man tänka sig att myndigheterna är måna om att själva påverka sin framtoning i massmedia och göra sig en plats i folks medvetande. Att befolkningen ägnar mer och mer tid åt massmedia - och att vår uppfattning om omvärlden därmed i högre grad präglas av den bild medierna förmedlar - gör det troligt att myndigheternas kunskaper och resurser för att påverka medieinnehållet har ökat över tid. Den bild som i massmedia framträder av myndigheten är av stor vikt för medborgarnas inställning till densamma och därmed även för myndighetens legitimitet.

Myndigheterna är inte bara passiva offer för massmedias bevakning - och myndigheterna är inte bara lydiga implementeringsorgan för den offentliga politiken. Att myndigheterna besitter politisk makt tycks vara tämligen accepterat, frågan är hur stor denna är och på vilka sätt den kan komma till uttryck. Hur agerar myndigheten i exempelvis massmediala sammanhang? Tar den aktiv del i debatten och uttalar egna ståndpunkter eller står den förhållandevis avvaktande? Bidrar myndighetens medieverksamhet till att skapa opinion och debatt? Är myndigheten en självständig aktör eller enbart politikernas förlängda arm?

En myndighet som utan tvekan kan tillskrivas stor betydelse i dagens Sverige är Arbetsmarknadsstyrelsen, AMS. Politikerna står till synes maktlösa inför den plötsliga och kraftiga arbetslösheten och behovet av åtgärder är stort. Arbetsmarknadspolitikerna är en del av den ekonomiska politiken och med sin expertkunskap och nyckelroll som implementerare av

¹Lundquist, Lennart; *Förvaltning, stat och samhälle*, 1992, s.226.

beslut har Arbetsmarknadsverket (med AMS som central myndighet) en viktig uppgift i att söka förverkliga politiska mål om ”hög tillväxt, full sysselsättning, låg inflation, regional balans, en långsiktigt hållbar utveckling och rättvis fördelning av de ekonomiska resurserna”.² I detta arbete har Arbetsmarknadsverket ett nära samarbete med andra myndigheter, arbetsmarknadens parter och kommunerna.³ Arbetsmarknadspolitiken formuleras av ett flertal aktörer, bland vilka även AMS rimligtvis har en stor betydelse. En viktig uppgift för AMS är att förmedla en bild av situationen på arbetsmarknaden; AMS tar fram statistik och utarbetar prognoser vilka sedan ligger till grund för politiska beslut och befolkningens känslor av hoppfullhet eller hopplöshet.

1.1 Syfte och avgränsningar

Med tankar om legitimitet och maktanspråk i bakhuvudet är denna uppsats ett steg på vägen i ett försök att kartlägga hur myndigheternas förhållande till media ser ut och vad det får för följder. En jämförande fallstudie mellan flera olika myndigheter skulle vara mycket intressant men är av tidsskäl inte möjlig att genomföra och fokuseringen har istället lagts på en enda myndighet - Arbetsmarknadsstyrelsen. En liknande studie, som behandlar Vägverket, gjordes höstterminen 1996 av Petra Fogelberg. Flera uppslag och idéer är hämtade från Fogelbergs uppsats och det är en ambition att i viss mån relatera min egen undersökning till Fogelbergs resultat.

Frågor som huruvida en myndighet agerar som självständig opinionsbildare, vilken betydelse massmedierna har för myndigheterna och i vilken mån myndigheterna via medierna tävlar om allmänhetens uppmärksamhet och förtroende är inte enkla att besvara. Till en början måste vi ha klart för oss hur omfattande informationsspridningen egentligen är. Syftet med denna beskrivande uppsats är därför att *undersöka AMS egna initiativ till mediekontakter och utfallet av dessa över tid*. Med undantag för en allmän redogörelse för informations- och pressverksamhetens utformning avgränsas ”initiativ till mediekontakter” till att gälla utskicket av pressmeddelanden. Pressmeddelanden betraktas allmänt inte som en alltför effektiv påverkansmetod - enligt en undersökning som presenteras av Petersson & Carlberg ser endast 9 % av informatörerna inom statlig sektor utskicka av pressmeddelanden som en mycket

²Arbetsmarknadsstyrelsen; *Gemensamma utgångspunkter för arbetet. Ramdokument*, 1996, s.5.

effektiv eller avgörande metod för att föra ut ett budskap via massmedia. (Den mest effektiva metoden anses vara personlig kontakt med enskild journalist.) När det gäller den *faktiska användningen* av påverkansmetoder är dock utskick av pressmeddelanden den oftast förekommande metoden bland statliga informatörer. 89 % av de tillfrågade uppger att de använder metoden minst varje månad. (Personlig kontakt med enskild journalist kommer här på en andraplats.)⁴ Jag anser därför - även om Peterssons & Carlbergs undersökning är några år gammal - att pressmeddelanden är ett relevant studieobjekt. Materialet är dessutom lättillgängligt och neutralt och kan analyseras på ett förhållandevis objektivt sätt. Att undersöka mer informella kontakter mellan myndigheten och media förefaller vara betydligt svårare och vanskeligare ur vetenskaplig synpunkt.

Uppsatsen innefattar tre delundersökningar:⁵

- En kvantitativ analys av pressmeddelandenas frekvens och innehåll under perioden 1982 till 1996. Materialet - pressmeddelandena - är hämtade ur AMS arkiv i Solna och datainsamlingen skedde på plats.
- En kvantitativ analys av frekvens och innehåll i de dagstidningsartiklar som skrivits i samband med att ett pressmeddelande skickats ut. Jag har valt att begränsa mig till två tidningar som kan sägas vara dominerande inom svensk morgonpress: Dagens Nyheter och Svenska Dagbladet. Inhämtandet av material skedde genom en systematisk studie av mikrofilmer på Carolina Rediviva i Uppsala.
- De ovan nämnda undersökningarna föregås av en kort, allmän redogörelse för AMS informations- och (framförallt) pressverksamhet. Faktaunderlaget kommer från samtal och en intervju med AMS presschef samt i viss mån från AMS egna publikationer.

Genom detta hoppas jag kunna undersöka en aspekt av AMS roll i den offentliga debatten och förhållandet mellan myndighet och massmedia (mer specifikt *tidningsmedia*). Ett grundantagande i uppsatsen är att en myndighet som syns i media har större inflytande över individernas tankar och värderingar och därmed kan spela en viktigare roll som aktör i det politiska systemet, än en myndighet som inte figurerar i massmediala sammanhang. Utifrån detta försöker uppsatsen besvara frågor som: Har AMS egna, utåtriktade initiativ ökat under den aktuella perioden (1982-1996)? Är myndighetens arbete mer massmedieorienterat än

³AMS, 1996, s.3.

⁴Petersson, Olof & Carlberg, Ingrid; *Makten över tanken*, 1990, s.170f.

⁵Metod redovisas utförligare i kap.4.

tidigare? Gör man aktivt något för att påverka sin egen framtoning? Hur stort utrymme tillägnas AMS av pressen?

Uppsatsen väcker också frågor angående förvaltningen som ”myndighetsutövare” eller ”serviceproducent”. Att marknadsföra sig själv är inte något som kan sägas tillhöra den traditionella bilden av myndigheten och jag finner det därför intressant att även resonera kring AMS/AMV:s marknadsorientering, som ytterligare aspekt i uppsatsen.⁶

Beträffande de övergripande frågeställningar som behandlas i uppsatsen - frågor om förvaltningen som självständig opinionsbildare och aktör - är jag medveten om att det är snävt att endast se till pressmeddelanden och tidningsartiklar i sig. Dessa kan eventuellt analyseras utifrån ett vidare perspektiv, utifrån den allmänna debatt som pågick just då. Kanske kan ett pressmeddelande ses som ett svar på något utan att det direkt anges? Hur har exempelvis regeringen agerat gentemot AMS? Det skulle också vara intressant att närmare undersöka myndighetens agerande vid opinionskriser, dess massmediebevakning och användandet av detta material m.m. Men tiden som står en uppsatsförfattare till förfogande är begränsad och därmed måste även uppsatsens omfång begränsas. Jag hoppas att min undersökning av pressmeddelanden och pressklipp ska ge ett, om inte omvälvande, så ändå intressant resultat.

1.2 Disposition

Uppsatsen inleds med ett teoriavsnitt där de tankegångar som framfördes tidigare i inledningen utvecklas. Syftet är att motivera varför de frågor uppsatsen behandlar är betydelsefulla och koppla undersökningen till ett större sammanhang. Presentationen av AMS informations- och pressverksamhet kommer i kapitel tre (här redogörs även för Arbetsmarknadsverkets och AMS organisation) och förser läsaren med bakgrundsfakta inför den efterföljande undersökningen som upptar kapitlen fyra och fem. Uppsatsen avslutas därefter med en diskussion i kapitel sex, i vilken jag bland annat anknyter mina egna undersökningsresultat till Petra Fogelbergs studie av Vägverket.

⁶Det är här svårt att isolera just AMS, istället får man se både till AMS och till Arbetsmarknadsverket som helhet.

2 "MAKTEN ÖVER TANKEN"

Vår världsbild, vår uppfattning om omvärlden, påverkas av en mängd olika faktorer. Vid födseln är vi ett "tabula rasa" - ett oskrivet blad - som under årens gång fylls med kunskaper, erfarenheter och värderingar. I tidiga år präglas vi till stor del av föräldrar och syskon och allt eftersom vårt medvetande om omgivningen växer utökas antalet påverkansfaktorer. Inom det offentliga står en mängd påverkansfaktorer till buds, som i större eller mindre utsträckning hjälper till att forma våra tankar; lärare, forskare, präster, politiker, organisationer och föreningar, näringslivet, informatörer, opinionsmättningsinstitut, kulturskapare, bok-, film-, skiv- och videobolag, och sist men inte minst massmedia.⁷

Hur stort medias inflytande egentligen är, är inte en helt okontroversiell fråga. Sociologen Thomas Mathiesen hävdar att medias makt är betydande, men ej allsmäktig. Medierna måste anpassa sig till eller återspegla rådande uppfattningar, och publiken är "aktivt prioriterande" i valet av medier, vad den riktar uppmärksamheten mot och vad den låter sig överbevisas om.⁸ Vidare menar Mathiesen att medierna inte är skapare av åsikter i lika hög grad som de har en bekräftande verkan på åsikter och uppfattningar. Vi tolkar mediainnehållet utifrån de åsikter vi redan har; det vi hör, läser och ser i radio, tidningar och TV påverkar oss mest när det överensstämmer med vår tidigare uppfattning, av anledningen att vi då får den bekräftad. Om mediabudskapet går emot vår etablerade åsikt fäster vi inte lika stor betydelse vid det.⁹

Klart är dock att TV, radio och tidningar för medborgarna utgör den viktigaste informationskällan beträffande samhälle och politik. 1988 ägnade genomsnittssvensken nära sex timmar per dygn åt massmedia.¹⁰ Olof Petersson och Ingrid Carlberg skriver:

"Massmedia, i första hand ... nyhetsmedia, är den dominerande förmedlaren av kunskaper och åsikter om samhället. Vägen till makten över medborgarnas tankar går därför i väsentlig grad via makten över massmedia."¹¹

Mediernas kanske främsta maktfaktor är kontrollen över dagordningen. Genom att vissa händelser tillskrivs betydelse och annat nonchaleras styr medierna vår uppmärksamhet; de

⁷Petersson & Carlberg, 1990, s.28ff.

⁸Mathiesen, Thomas; *Tittarsamhället*, 1985, s.51f.

⁹Mathiesen, 1985, s.55f.

¹⁰Petersson & Carlberg, 1990, s.207.

¹¹Petersson & Carlberg, 1990, s.34.

bestämmer både vad vi uppmärksammar och vad vi inte uppmärksammar. Massmedia utgör således den offentliga debattens grindvakt.¹²

Kampen om makt i samhället handlar i hög grad om en kamp om uppmärksamhet. Massmedia blir till en arena där starka intressen konkurrerar med varandra om att forma och omskapa människors verklighetsuppfattningar och värderingar. Samhällets maktgrupper är beroende av media och strävar därför efter att kunna kontrollera media. Syftet är att nå ut med sitt budskap, att influera människors medvetande.

Den allmänna framtoningen är en viktig del i opinionsbildningen. Det gäller att aktivt skapa en positiv och förtroendeingivande bild av det egna företaget, myndigheten eller organisationen. Detta är inte bara av vikt beträffande förhållandet till allmänheten, utan även när det gäller förhållandet till politiker och andan i den egna organisationen.¹³ Inom den offentliga förvaltningen kan man avläsa marknadsföringstrender som går under benämningen corporate advertising (CA), vilket på svenska betyder företagsinformation eller företagsreklam. Marknadsföringen syftar framförallt till att rent allmänt ge en positiv bild av myndigheten, att öka omvärldens kännedom om verksamheten och göra den mer lättillgänglig. Myndigheternas strävan efter en egen profilering tar sig bland annat uttryck i att stor vikt läggs vid utformandet av unika symboler eller logotyper (utan direkt anknytning till staten). Flera olika målgrupper pekas ut: allmänheten, massmedia, politiska uppdragsgivare samt den egna personalen.¹⁴



1987 införde AMS denna nya a-logotyp som ett led i ett nytt grafiskt profilprogram.¹⁵

Den ökande betydelsen av marknadsföring och symboler inom den offentliga sektorn kan ses mot bakgrund av en allmän trend. I de flesta av dagens industriländer befinner sig förvaltningen i en förändringsprocess som innebär en skiftning från ”myndighetsutövning” till ”serviceproduktion”. Det privata storföretaget tjänar som förebild och ekonomiska drivkrafter

¹²Mathiesen, 1985, s.60. Petersson & Carlberg, 1990, s.176ff.

¹³Petersson & Carlberg, 1990, s.10, 35, 159ff.

¹⁴Petersson, Olof & Fredén, Jonas; *Statens symboler*, 1987, s.6, 11f.

¹⁵Petersson & Fredén, 1987, s.21.

framstår som de dominerande. Arbetssättet är mer resultatorienterat än tidigare och värden som effektivitet, flexibilitet och kundanpassning står i centrum.¹⁶

Steget från byråkrati till service är inte bara ett skifte i ordval utan markerar också en förändring i synen på myndigheternas relation till omvärlden. Servicebegreppet kan sägas vara uttryck för en fördjupad dialog mellan myndighet och medborgare.¹⁷ Kan den nya myndighetsrollen tänkas främja en bland allmänheten mer positiv inställning till statliga myndigheter? Ja, antagligen. God service och bra kvalitet i verksamheten bör påverka kontakterna positivt. Abrahamsson skriver dock att beträffande medborgarnas inställning till olika samhällsorgan spelar nog tidsandan och massmediernas opinionsbildning en lika stor roll som de direkta erfarenheterna.¹⁸

2.1 Legitimitetsaspekten

En strävan efter att få mycket publicitet och god publicitet är, som vi har förstått, alltså inte något som är förbehållet företagssektorn utan förekommer även inom den offentliga förvaltningen. Massmedia har en viktig funktion i den demokratiska processen som kanal mellan allmänhet och politiker, som arena för offentlig opinionsbildning och debatt, som kritisk granskare av beslutsfattare och förvaltning, och som informatör. Bilden som framträder i medierna bör ha en stor betydelse för om medborgarna uppfattar den statliga makt- och myndighetsutövningen som rättfärdig, legitim. Självklart påverkas våra uppfattningar om politiker och förvaltningar även genom direkta möten med dessa, men detta kanske gäller i mindre grad angående politiker och statliga myndigheter på central nivå än på lokal.

Det finns dock en viktig skillnad mellan politik och förvaltning i fråga om legitimitet. De politiska besluten får legitimitet genom den demokratiska beslutsprocess i vilken de fattas; en missnöjd befolkning har möjlighet att ändra på förhållandena i nästa val. Många beslut måste emellertid av anledningar som tidsbrist och krav på situationsanpassning fattas på förvaltningsnivå. Problemet är här att för många medborgare är förvaltningsbeslutet mycket

¹⁶Petersson, Olof & Söderlind, Donald; *Förvaltningspolitik*, 1993, s.15, 32.
Petersson & Fredén, 1987, s.13.

Lundquist, 1992, s.200.

¹⁷Abrahamsson, Kenneth; *Medborgaren i samhällsdialogen*, 1993, s.144.

¹⁸Abrahamsson, 1993, s.145.

viktigt - ibland livsavgörande - samtidigt som beslutet inte kan rättfärdigas genom hänvisning till den demokratiska beslutsprocessen. Tjänstemännen kan inte ställas till svars inför väljarna.¹⁹

Förvaltningen brottas således med ett legitimitetsproblem. Man skulle därför kunna tänka sig att det är av mycket stor vikt för de centrala myndigheterna att i media framstå som nyttiga och duktiga och på så sätt försvara och påvisa vikten av sin egen existens. En positiv framtoning upprätthåller allmänhetens förtroende både för myndigheten själv och, indirekt, för den förda politiken, samt underlättar implementeringen av beslut. Det bör också vara betydelsefullt för myndigheten att ge ett kompetent och förtroendefullt intryck till politikerna av anledningar som att i största möjliga mån undvika negativa, politiska åtgärder som neddragningar och nedläggningar, få så stort inflytande som möjligt och stå sig i konkurrensen med andra myndigheter om t ex ekonomiska resurser.

2.2 Maktaspekten

Massmediernas betydelse för myndigheten ur ett legitimitetsperspektiv kan också kombineras med ett maktperspektiv. Det är naivt att tro att förvaltningens enda roll är att lydigt implementera de politiska besluten i någon sorts maskinmässig "Weber-byråkratisk" anda. Förvaltningen besitter i sig själv en betydande makt, dvs den har förmåga att prägla utformningen av samhället efter sina intentioner.²⁰

Förvaltningsorganen medverkar aktivt vid flera stadier i den process i vilken den offentliga politiken bedrivs. De tar initiativ till förändringar inom sina respektive verksamhetsområden och för således upp punkter på den politiska dagordningen, de genomför utredningar som ligger till grund för politiska beslut, de implementerar besluten och utvärderar resultaten. Själva implementeringen kan vara behäftad med en mängd problem (t ex att tillämparen ogillar beslutet eller inte har tillräckliga resurser, att beslutet är otydligt eller att externa aktörer påverkar implementeringen negativt) vilket får till följd att goda politiska intentioner inte alltid behöver medföra goda utfall, utan kan sluta i rena misslyckanden.²¹

¹⁹Rothstein, Bo (red.); *Politik som organisation*, 1991, s.42ff.

²⁰Lundquist, 1992, s.11.

²¹Lundquist, 1992, s.95-100.

Förvaltningen deltar således i samtliga faser av policyprocessen utom det formella beslutsfattandet. Här kan man emellertid tillskriva förvaltningsorganisationerna en viss bakomliggande roll. Rothstein menar att de förvaltningsmässiga förhållandena inte bara påverkar politikens genomförande utan även vad politikerna önskar åstadkomma. Vid utformandet av förslag och reformer tar politikerna i stor utsträckning sin utgångspunkt i den befintliga statens administrativa utseende och kapacitet, vilket medför att denna är av stor betydelse för politiskt bestämda samhällsförändringar. Vilka beslut som fattas beror helt enkelt på vilka möjligheter att genomföra besluten som står till buds.²²

Lundquist pekar på tre egenskaper hos förvaltningen som stärker dess makt gentemot politikerna; den *specialistkunskap* som förvaltningarna besitter inom sina respektive områden, *storleken* hos förvaltningarna och deras verksamheter, samt *kontinuiteten* - de folkvalda politikerna kommer och går medan tjänstemännen sitter kvar.²³

Med detta i åtanke kan man föreställa sig myndigheten som en till viss del självständig och aktiv aktör vars intentioner inte alltid behöver vara en direkt återspeglning av politikernas intentioner. Genom massmedial opinionsbildning och informationsspridning kan förvaltningsorganisationen få en roll som autonom deltagare i den offentliga debatten. En deltagare som bemöter och bemöts av andra aktörer i kampen om medborgarnas tankar och som aktivt deltar i den samhälleliga ideologiproduktionen.

Detta perspektiv blir extra intressant om man läser den statliga informationsutredning som gjordes i slutet av 1960-talet och som fick namnet "Vidgad samhällsinformation".²⁴ Denna går stick i stäv med idéerna om myndigheten som självständig opinionsbildare och debattör och återspeglar en traditionell syn på förvaltningen som "redskap". I utredningen betonas att den information som avses är sådan information som uppstår till följd av politiska beslut (t ex meddelanden om poliovaccinering, fartbegränsningar och vägomläggningar) och att denna informationsspridning inte kan jämföras med den debatt som ständigt pågår i en demokrati. I den demokratiska processen är det de politiska partierna och organisationsväsendet som spelar

²²Rothstein, Bo; *Den korporativa staten*, 1992, s.24, 345.

²³Lundquist, 1992, s.101.

²⁴Utredningen skulle bl a pröva behovet av vidgad information om samhällets verksamhet, ange mål för samhällsinformationen samt undersöka informationens utformning och dess möjligheter till förbättring och effektivisering. Syftet med en intensifierad informationsverksamhet från myndigheternas sida var att öka medborgarnas kunskaper och orientering i samhället för att de på ett aktivt sätt skulle kunna "utnyttja sina medborgerliga rättigheter inom vårt folkstyre". SOU 1969:48, s.11.

den avgörande rollen. Någon aktiv roll som opinionsbildare kan myndigheterna inte tilldelas i sin informationsverksamhet.²⁵

Att det förhåller sig på detta sätt i 1990-talets Sverige är ingenting som i uppsatsen tas för självklart, istället är det en tanke att i viss mån ifrågasätta detta förhållande. Hypotesen är att i det offentliga samtalet om arbetsmarknadspolitiken har AMS, likväl som de politiska partierna, LO, SAF och flera, en avgörande plats.

²⁵SOU 1969:48, s.10f, 30.

3 AMS INFORMATIONS- OCH PRESSVERKSAMHET

Arbetsmarknadsstyrelsen, AMS, lyder under arbetsmarknadsdepartementet och är den centrala myndigheten i Arbetsmarknadsverket, AMV. Inom AMV finns på regional nivå länsarbetsnämnder och på lokal nivå - där de direkta kundkontakterna sker - arbetsförmedlingar, arbetsmarknadsinstitut och Arbetslivstjänster. I AMS uppgifter ingår att utveckla de arbetsmarknadspolitiska insatserna samt att ge riktlinjer och uppdrag till länsarbetsnämnderna, fördela resurser och följa upp verksamheten i länen. Länsarbetsnämnderna har motsvarande ansvar för arbetsförmedlingar, arbetsmarknadsinstitut och Arbetslivstjänster i de egna länen. För det lokala inflytandet över arbetsmarknadspolitiken svarar en arbetsförmedlingsnämnd i varje kommun.²⁶

AMS består av en styrelse, fem nämnder/delegationer²⁷, ett stabskansli samt en serviceorganisation som heter AMS Tjänster. AMS Tjänster inrättades 1 januari 1997 som en följd av besparingskrav och syftet med den nya organisationen är att vissa stödfunktioner ska samordnas för hela landet. Till dessa funktioner (som alltså är gemensamma för hela verket) hör affärsstöd, AMS International Cooperation, Aske kursgård, ekonomitjänster, informationstjänster, IT-tjänster, ledningskonsulter, personaltjänster, personalutbildning och statistiktjänster. Denna omorganisation har medfört att antalet anställda inom AMS stab har minskat kraftigt. (I juni 1995 hade AMS som helhet 438 anställda, i december 1996 var siffran 180 anställda. Det nya AMS Tjänster har 600 anställda.)²⁸

AMS informationsenhet hade innan omorganisationen 19 anställda och var den 11:e största enheten av 15 vid AMS kansli (räknat i antal anställda). I skriften "Verksamheten vid AMS kansli 1994/1995" står att enhetens uppgifter är att ha ett övergripande ansvar för medieburen information som utges inom verket, att ge arbetsförmedlingar och arbetsmarknadsinstitut stöd för uppgiften att informera arbetssökande och arbetsgivare samt att skapa förutsättningar för att massmedierna och allmänheten får en korrekt och intressant bild av verksamheten. Avdelningen genomför diverse informationskampanjer, ansvarar för den grafiska profilen,

²⁶Arbetsmarknadsstyrelsen; *Arbetsmarknadsverket 1995/1996. Verksamhetsberättelse*, 1997, s.5.

Arbetsmarknadsstyrelsen; *Verksamheten vid AMS kansli 1994/1995*, 1995, s.5.

²⁷Dessa är Rådgivande nämnd (arbetsmarknadens parter), Arbetslöshetsförsäkringsdelegationen, Delegationen för yrkesinriktad rehabilitering, Kulturarbetsdelegationen och Personalansvarsnämnden.

²⁸AMS, 1997, s.5.

AMS, 1995, s.6.

handhar massmediekontakter m.m.²⁹ Informationsenheten var tidigare organiserad i tre grupper; informationsgruppen, pressekretariatet och mediecentret. Denna uppdelning finns i princip kvar, sedan AMS Tjänsters tillkomst, men med den skillnaden att informationsenheten med 19 anställda har krympt ihop till en ”informationsstab” med endast 9 anställda. Samtidigt har produktionen av visst material övertagits av säljorganisationen ”informationstjänster”, som ligger under AMS Tjänster. Informationstjänster sysselsätter för närvarande 35 personer. Pressekretariatet och mediecentret³⁰ har inte förändrats nämnvärt i och med omorganisationen, det är informationsgruppen som bytt utseende.

AMS pressekretariat består av tre personer och dessa arbetar framförallt med fyra olika uppgifter: massmediekontakter, omvärldsbevakning, utbildning (”massmedieträning” för chefer inom AMV) samt tidningen ”Arbetsmarknaden”. I kontakterna med massmedia ingår aktiva kontakter med stora medier flera gånger per vecka, att ta emot förfrågningar i telefon flera gånger per dag, att skicka ut pressmeddelanden och att ordna presskonferenser. Informationen som förs ut från pressekretariatet vänder sig primärt till media, men inte enbart. Pressmeddelandena skickas ut till ca 80 mottagare (som finns listade i AMS faxar) och bland dessa ingår förutom nyhetsbyråer, tidningar och TV även andra myndigheter, politiska partier, ”opinionsbildande allmänhet” m fl. Under de senaste åren har också diverse marknadsaktörer - såsom marknadsanalytiker av olika slag - i ökad utsträckning börjat ta del av AMS arbetsmarknadsinformation.³¹

Omvärldsbevakningen syftar till att undersöka hur Arbetsmarknadsverket framställs i media och hur allmänheten/kunderna uppfattar arbetsförmedlingen. Detta sker genom pressklipp och opinionsundersökningar. Pressekretariatet köper 500 - 700 pressklipp per månad. Klippen får cirkulera inom AMS så att intresserad och berörd personal (framförallt ledningen) kan ta del av dem, och utvärderas sedan, lite sporadiskt, av pressekretariatet. Utvärderingen är tänkt att ge en fingervisning om hur förtroendet för AMV ser ut, så att det inte (cit. Lapidus:) ”rasar totalt”.³² Det man koncentrerar sig på är att värdera klippet (både rubrik och textmassa), om det är positivt eller negativt (eller neutralt). Genomslaget för pressmeddelandena utvärderas inte. Presschef Robin Lapidus har dock av eget intresse vid två tillfällen (april 1994 och april

²⁹AMS, 1995, s.25.

³⁰Mediecentret är AMS bibliotek och tillhandahåller tidskrifter, referensverk, datorer med Internetuppkoppling, etc, för AMS anställda och för utomstående personer. Vid mediecentret arbetar en person.

³¹Lapidus, Robin, 1997-05-14, 1997-09-02.

³²Lapidus, 1997-09-02.

1996) skickat ut enkäter till mottagare av pressmeddelandena för att få reda på huruvida pressmeddelandena uppfattas som trovärdiga och hur de används.

Robin Lapidus definierar sina huvudsakliga arbetsuppgifter såsom följande: "Ansvara för våra massmediekontakter; att jobba upp kanaler; att jobba upp goda kontakter med journalisterna, att förse journalister och media med hemskt mycket information - på deras begäran men också på mitt eget initiativ. Om vi ser det mer formellt handlar det om att skriva pressmeddelanden, att svara på en massa frågor i telefon, att utbilda våra egna chefer (för att på det sättet också förbättra relationerna med media) och att vara rådgivare till cheferna i mediekontakter. Dessutom är jag ansvarig för tidningen ['Arbetsmarknaden', min anm.]".³³ Pressekreterariatets övriga två anställda är journalister och arbetar huvudsakligen med tidningen. "Arbetsmarknaden" (inklusive bilagan "Yrkesjournalen") utkommer med 9 nr/år och handlar om läget på arbetsmarknaden och AMV:s verksamhet. Den skickas ut till alla anställda inom verket och till prenumeranter i skolor och kommuner. Dessutom finns ett antal fria exemplar. Många journalister använder tidningen som källa och/eller får uppslag till egna artiklar genom den.

Policyn bakom informationen som lämnar pressekreterariatet är att skapa en så korrekt bild av AMS som möjligt. Självklart får den korrekta bilden gärna vara positiv, men någon medveten marknadsföring förekommer inte från pressekreterariatets sida. Exempelvis är det viktigt att pressmeddelandena är fria från reklam. Uppgiften att marknadsföra och informera om verksamheten via broschyrer, foldrar och dylikt ligger hos informationsgruppen. Målgruppen för denna typ av information är Arbetsmarknadsverkets kunder (arbetsgivare och arbetssökande) och den egna personalen, medan pressekreterariatet via medierna vänder sig till allmänheten i stort.³⁴

³³Lapidus, 1997-09-02.

³⁴Lapidus, 1997-05-14, 1997-09-02.

4 METOD

I undersökningen av AMS initiativ till mediekontakter och utfallet av dessa ingår två kvantitativa delundersökningar av pressmeddelanden och pressartiklar från perioden 1982 till 1996. Det hade nog varit givande att gå tillbaka ytterligare i tiden men på AMS finns pressmeddelandena sparade endast från 1982 och framåt. Analysen avgränsas till att omfatta 5 undersökningsår; ”ytteråren” 1982 och 1996, samt 1985, 1989 och 1993 däremellan. 1991 hände något på arbetsmarknaden och arbetslösheten började stiga drastiskt. Jag anser det vara intressant att undersöka pressmeddelanden och pressklipp två år innan och två år efter detta årtal. Både högkonjunktur och lågkonjunktur finns representerat i undersökningen.

4.1 Pressmeddelanden

Undersökningen av pressmeddelandena omfattar dels en studie av frekvensen (här undersöks samtliga år) och dels en studie av innehåll och utformning.

Utifrån teorin att AMS mer aktivt vill delta i maktkampen om våra tankar, att man är mån om att få uppmärksamhet, antar jag att antalet pressmeddelanden har ökat över tid. Eftersom samhällets intresse för de frågor AMS arbetar med rimligtvis intensifieras i en lågkonjunktur kan man dock tänka sig att frekvensen till viss del även är konjunkturbunden. Pressmeddelandenas frekvens erhålls genom att från år 1982 till och med 1991 räkna hur många meddelanden som skrivits. Från och med 1992 är meddelandena numrerade.

Innehållsanalysen utgörs av en kvantitativ mätning med kvalitativa inslag, av det manifesta innehållet. För att möjliggöra en jämförelse av pressmeddelandena skapas på förhand övergripande kategorier, vilka meddelandena sedan placeras in i. Detta undersökningsförfarande tillåter inte djupstudier och medför obönhörligt en viss förenkling av verkligheten. Den kvantitativa metoden blir lätt hårddragen och det finns inte utrymme för nyanser; generaliserbarheten ökar på bekostnad av validiteten. Jag anser dock att undersökningens syfte och analysenheterna (pressmeddelandena) är av sådan art att en kvantitativ analys lämpar sig bäst.

Analysen går till så att varje pressmeddelande tilldelas ett värde (0, 1 eller 2) för var och en av de fem variablerna ”sidantal”, ”design”, ”tillgänglighet/service”, ”dialog” och ”AMS roll” (en beskrivning av vad som avses med dessa variabler följer längre fram), varefter ett medelvärde räknas ut för varje variabel och år. Jag räknar också ut ett gemensamt medelvärde för samtliga variabler för varje år (kallat ”medel”). Förhoppningen bakom analysens schemat är att det i någon mån ska möjliggöra en undersökning av media- och marknadsorientering, en strävan efter att ”göra ett bra jobb och visa det” samt AMS roll som aktör i den offentliga debatten. Det har varit en ambition att finna analyskategorier som är relevanta för uppsatsens teori, även om undersökningen som helhet är alltför begränsad för att man ska kunna dra några långtgående slutsatser av resultatet.

Analyschema för innehållsanalys av pressmeddelanden:

	0	1	2
Sidantal	<u>Långt</u> 5- sidor.	<u>Mellan</u> 3-4 sidor.	<u>Kort</u> 1-2 sidor.
Design	<u>Obearbetad</u> Avsaknad av logotyp, adress till AMS, rubrik.	<u>Delvis bearbetad</u> Något av kriterierna för värde två.	<u>Bearbetad</u> Logotyp, adress till AMS, rubrik.
Tillgänglighet/ service	<u>Dålig</u> Inget av kriterierna för värde två.	<u>Mitt emellan</u> Något av kriterierna för värde två.	<u>God</u> Kontaktperson anges, citat.
”Dialog”	<u>Nej</u> Inte alls.	<u>Delvis</u> Som en del av vad som framförs.	<u>Ja</u> Hela pressmeddelan- det går ut på detta.
AMS roll	<u>Myndighet</u> Organisationsfrågor, anslagsäskanden, lag- och regeländringar, interna frågor.	<u>Övrig verksamhet</u> Områden som inte omfattas av kriterierna för värde 0 och 2, t.ex. utvärdering av verk- samhet.	<u>Expert eller Profilering</u> Statistik, prognos, åt- gärdsförslag, remiss- yttranden, egna undersökningar (som ej avser utvärdering), presskonferenser.

Man kan tänka sig att det råder skarp konkurrens om mediautrymmet och att det är viktigt att få pressmeddelandet att locka till läsning. Ett kort och koncist pressmeddelande kan ur mottagarens synvinkel vara mer attraktivt än ett långt. Vidare har ett kort pressmeddelande

goda utsikter till att bli publicerat direkt, som en artikel, vilket torde vara positivt ur uppgiftslämnarens synpunkt. Detta gör att för variabeln *sidantal* erhåller långa pressmeddelanden värde 0 och korta värde 2. Även variablerna *design* och *tillgänglighet/service* används för att indikera grad av massmedieorientering. Jag antar att AMS på senare tid uppvärderat utformningens betydelse för pressmeddelandenas genomslagskraft. Att ange en kontaktperson som kan lämna ytterligare upplysningar och kommentarer gör myndigheten lätt att nå och kan betraktas som en tjänst till journalisterna. Får journalisten inte tag på någon som kan kommentera uppgifterna kan eventuella citat i pressmeddelandet användas.

Variabeln "*dialog*" - dvs om pressmeddelandet är ett svar på något, om det relaterar till någon annans beskrivning (av AMS eller omvärlden) och/eller om det föranleds av t ex en debattartikel eller ett TV-reportage - har jag valt av två orsaker. Dels för att den kan tänkas belysa lyhördhet inför omgivningen och eventuell kritik (vilket liksom tillgänglighetssträvandet utgör en ingrediens i det moderna service- och kvalitetstänkandet) och dels för att den kan ge en viss indikation på AMS medverkan i den offentliga debatten. Denna mätning innehåller ett element av personlig tolkning och reliabiliteten för variabeln blir följaktligen lägre än för de tre första variablerna.

Den sista variabeln handlar om vilken bild av *AMS roll* som förmedlas. Detta kan bland annat bli intressant ur legitimitetssynpunkt, då jag antar att traditionell myndighetsutövning ("byråkrati") allmänt möts av viss skepsis hos befolkningen. Värde 0 tilldelas pressmeddelanden som handlar om för allmänheten mindre intressanta frågor som exempelvis intern organisation och anslagsäskanden. AMS roll som expert antas ha högre "status" än AMS roll som myndighet och därför får meddelanden som återspeglar en expertroll värde 2. Hit räknar jag statistikuppgifter över arbetsmarknadsläget och utbetalningar av arbetslöshetsersättning, prognoser, åtgärdsförslag samt egna undersökningar (som ej avser utvärdering av den egna verksamheten). Även remissvar placerar jag i denna kategori av anledningen att de innebär ett expertutlåtande. Värde 2 tilldelas även eventuell "profilering" från AMS sida, som t ex kampanjer och presskonferenser.

Även denna mätning innebär personliga bedömningar och den riskerar att utsättas för ett visst mått av godtycke då det kanske inte i samtliga fall är alldeles uppenbart vilket värde ett pressmeddelande bör tilldelas. Gränserna kan vara flytande; exempelvis går åtgärdsförslag och anslagsäskanden från AMS till regeringen ibland hand i hand - åtgärder måste ju

finansieras. Till åtgärdsförslag har jag då valt att räkna mer övergripande, omfattande och nytänkta idéer, medan detaljfrågor hamnar under anslagsäskanden.

Sammanlagt har 72 pressmeddelanden analyserats utifrån dessa fem variabler. Urvalsförfarandet gick till så att jag plockade ut vart tredje meddelande för vart och ett av undersökningsåren. Antalet meddelanden från 1982, 1985 och 1989 kompletterades dock genom ett slumpmässigt urval med några till (se kap. 5.1.1).

4.2 Pressartiklar

Urvalet av pressartiklar svarar direkt mot de undersökta pressmeddelandena. För varje pressmeddelande (med undantag för inbjudan till presskonferens) har jag sökt Dagens Nyheter och Svenska Dagbladet dagen efter pressmeddelandet är daterat för att se om det givit upphov till en artikel eller notis. Har någon sådan ej funnits har ytterligare en dag kontrollerats. En artikel måste alltså ha blivit publicerad inom två dagar för att "räknas" i undersökningen. Jag anser inte att denna begränsning bör inverka negativt på resultatet av anledningen att det troligtvis inte hade gjort någon skillnad om jag undersökt fler dagar. Nyheter blir snabbt gamla och det ligger i tidningens intresse att publicera dem så fort som möjligt. Av de artiklar jag fann var de allra flesta publicerade dag ett, ytterst få återfanns dag två. Chansen att jag skulle ha funnit artiklar dag tre eller senare känns därför liten. Men självfallet kan vi inte utesluta möjligheten att pressmeddelandenas genomslag undervärderas genom denna begränsning.

Endast de artiklar/notiser som svarar mot det aktuella pressmeddelandet har tagits med och endast de fall då pressmeddelandet givit upphov till en egen artikel eller notis. Anledningen till att jag har valt bort "blandade" artiklar (dvs artiklar där informationen från AMS endast används som komplement till något annat) är att de är relativt ovanliga, inte lägger lika stor betoning vid just AMS, samt att de skulle komplicera mätningen. Dock innebär detta förfarande att AMS kan förekomma i massmediala sammanhang oftare än vad undersökningen visar och att pressmeddelandenas genomslag underskattas en aning.

I de fall då nyheten är en förstasidesnyhet är det artikeln inne i tidningen som analyseras.

Undersökningen omfattar pressartiklarnas frekvens, längd och innehåll. Antalet funna pressartiklar relateras till det maximalt möjliga antalet artiklar (dvs antalet pressmeddelanden multiplicerat med två) och siffervärdet som framkommer får indikera pressmeddelandenas genomsnitt hos media (i det här fallet morgontidningarna DN och SvD). De aktuella undersökningsåren får uteslutande jämföras med varandra; någon objektiv måttstock att värdera resultaten efter finns ej.

Artiklarnas längd uttrycks i antal rader och ett genomsnitt räknas ut för varje år. Radernas längd (dvs spaltbredden) varierar ibland något, men ingen hänsyn har tagits till detta av anledningen att det skulle bli alltför komplicerat. Jag anser emellertid att skillnaderna i spaltbredd är så pass små att en jämförelse mellan radantal ändå blir intressant.

Innehållsanalysen går till på samma sätt som för pressmeddelandena, med den skillnaden att antalet variabler är reducerat till fyra och värdet som de tilldelas antingen är 0 eller 1. Det högre värdet ges till artiklar som kan sägas "falla AMS i smaken" - dvs artiklar som kan betecknas som "gott utfall" av ett pressmeddelande och arbetsmarknadsstyrelsens presentation av sig själv. Det lägre värdet ges till, relativt sett, mindre fördelaktiga artiklar.

Analysschema för innehållsanalys av pressartiklar:

	0	1
Förstasidesnyhet	Nej	Ja
Rubrik AMS omnämns i rubrik eller underrubrik.	Nej	Ja
Citat Texten innehåller citat/uttalande från någon på AMS.	Nej	Ja
Kommentar Tidningen har vänt sig till någon utanför AMS för kommentar.	Nej	Ja

Utifrån perspektivet att myndigheterna är måna om allmänhetens uppmärksamhet och gärna vill synas kan det betraktas som en framgång att nyheten blir en förstasidesnyhet och att AMS omnämns i artikelrubriken. Myndigheten och dess budskap hamnar lättare i läsarens

blickpunkt, tillmäts större betydelse och dröjer kanske längre kvar i minnet. Likaså är det positivt om artikeln innehåller ett citat eller uttalande från någon på AMS. Att tidningen vänt sig till någon utanför AMS för att få nyheten kommenterad indikerar för det första att nyheten anses viktig. För det andra ser jag det som att uppgifterna sätts in i en dialog; AMS tjänstgör som en aktör gentemot någon annan. Jag tar inte hänsyn till om kommentaren innehåller någon sorts värdering eller fakta som kan inverka negativt på artikelläsarens inställning gentemot AMS. All uppmärksamhet får räknas som positiv.

Reliabiliteten i undersökningen bör vara förhållandevis god. Det är inga komplicerade mätoperationer som utförts och kodningen av pressartiklarna vållar inte några särskilda tolkningssvårigheter. Dock kan man självfallet inte garantera en hundra procentig frånvaro av slarvfel. Det faktum att publicerade pressmeddelanden/artiklar ofta utgörs av notiser gör att de kan vara lätta att missa vid genomgången av tidningarna.

5 UNDERSÖKNINGSRESULTAT OCH ANALYS

5.1 Pressmeddelanden

Under den 15-årsperiod över vilken undersökningen sträcker sig har sammanlagt 537 pressmeddelanden skickats ut från AMS. Detta ger ett genomsnitt på 35,8 pressmeddelanden per år. Det lägsta antalet återfinns år 1988, med 15 pressmeddelanden, medan 1992 står för det högsta antalet; 63 stycken. Resultatet av frekvensstudien sammanställs i diagram 5:1. Där kan vi se att det årliga utskicket av pressmeddelanden kraftigt har ökat i början av 1990-talet. Även om en nedgång kan skönjas efter 1992 ligger frekvensen under den återstående perioden kvar på en betydligt högre nivå än under 1980-talet. Undersökningen går inte så långt tillbaka i tiden men jag finner det inte troligt att det årliga antalet pressmeddelanden perioden före 1982 någon gång nådde så höga nivåer som under 1990-talet.

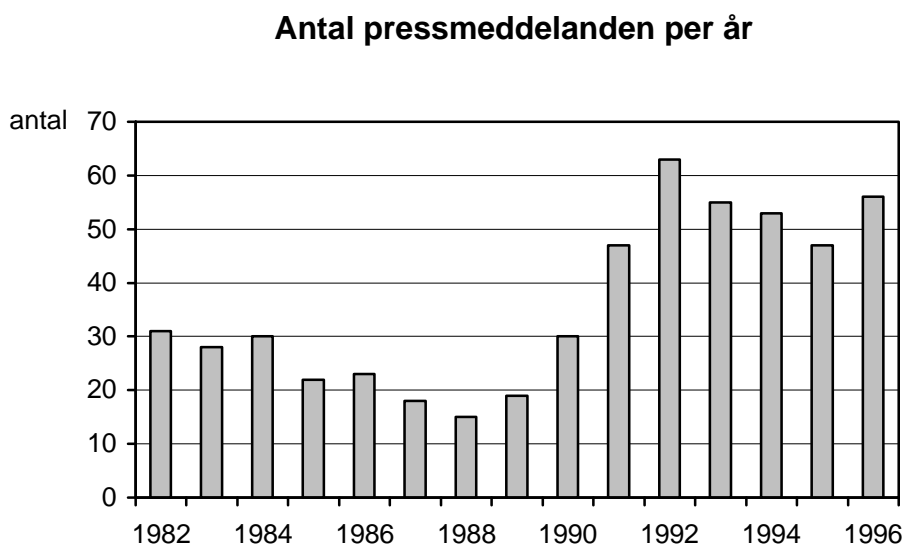


Diagram 5:1 Antal pressmeddelanden per år.

AMS utskick av pressmeddelanden till olika medier har alltså intensifierats under 1990-talet. Utvecklingen är dock vågformad och det kan vara intressant att jämföra mängden pressmeddelanden med antalet arbetslösa under denna tid. (Se diagram 5:2.) De båda diagrammen följer ett högst snarlikt mönster, där få pressmeddelanden korrelerar med låg arbetslöshet och omvänt; många pressmeddelanden sammanfaller med hög arbetslöshet. Detta

tyder på att utskicken av pressmeddelanden under 1982 - 1996 har följt situationen på arbetsmarknaden. Den kraftiga uppgången i antalet pressmeddelanden startar dock innan arbetslösheten börjar stiga drastiskt. Eftersom orsaksriktningen är klar - pressmeddelande kan bero på arbetslöshet men det omvända förhållandet är mindre troligt - kan man tänka sig att AMS känt på sig att något "var i görningen", kanske märkte man t ex att antalet varsel började stiga kraftigt.

Arbetslösa i procent av arbetskraften

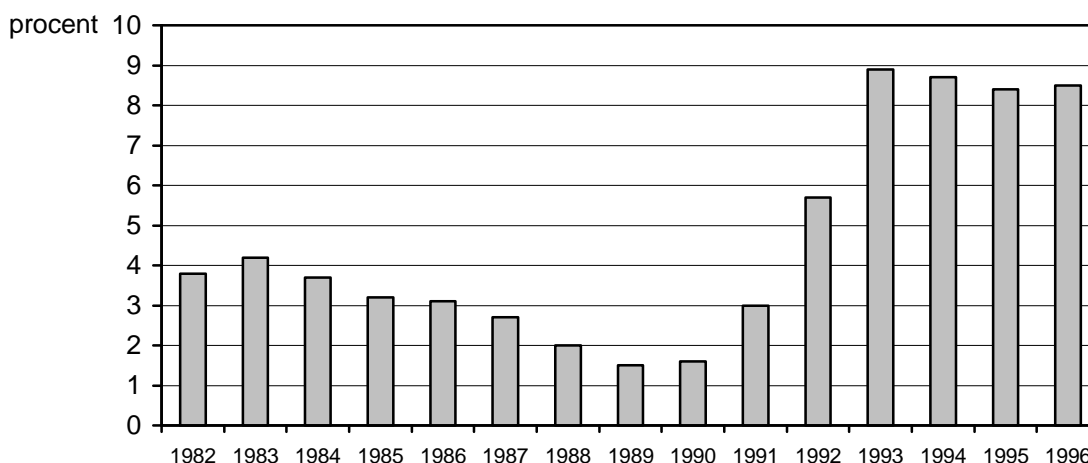


Diagram 5:2 Arbetslösa i procent av arbetskraften. Källa AMS.

Det ökade antalet pressmeddelanden kan ha flera orsaker. Exempelvis:

- a) Arbetslösheten är rekordhög och omgivningens intresse för arbetsmarknadsfrågor är stort. AMS svarar på detta intresse med att skicka ut fler pressmeddelanden. (Myndigheten har en roll som neutral informationsspridare.)
- b) Arbetslösheten är rekordhög och AMS vill inte ha en perifer roll när "deras område" blir så centralt. Man vill ta en aktiv del i debatten om hur problemen ser ut och vilka åtgärder som kan vidtas. AMS initiativ till att skicka ut pressmeddelanden ökar. (Myndigheten har en roll som aktiv aktör.)
- c) Att "visa upp sig" i media har blivit viktigt samtidigt som konkurrensen om utrymmet har ökat och större ansträngningar behövs från myndighetens sida för att synas. Därför skickar AMS ut fler pressmeddelanden.

Dessa tre förklaringsansatser behöver inte utesluta varandra, det är nog snarare så att de uppträder i en kombination. Jag vill också påpeka att detta är möjliga förklaringsfaktorer och eventuella andra kan självfallet inte uteslutas.

Frekvensstudien har alltså visat att pressmeddelandenas årliga antal är högre från och med 1991 och framåt än det var tidigare. Innehållsanalysen ger svar på om också pressmeddelandenas utformning och innehåll har förändrats.

5.1.1 Innehållsanalys av pressmeddelanden

I innehållsanalysen har 72 pressmeddelanden undersökts; 12 stycken från varje år, åren 1982, 1985 och 1989, och 18 stycken från 1993 och 1996.³⁵ (Att ta vart tredje pressmeddelande resulterade i väldigt få pressmeddelanden från åren under 1980-talet, varför jag valde att komplettera urvalet med ytterligare några så att det blev 12 från varje år.) Resultatet framgår av diagram 5:3, där vi finner att de flesta variabler uppvisar en positiv utveckling. Undantaget är variabeln ”sidantal” vars värden på det stora hela minskar under undersökningsperioden. Eftersom jag antog att pressmeddelandena skulle bli mer korta och koncisa och gav det högre värdet (2) till dessa, betyder minskningen i diagrammet att pressmeddelandena snarare har blivit längre. Detta behöver dock inte betyda att textmassan har ökat; AMS har i större utsträckning börjat skicka med bilder och diagram i sina pressmeddelanden, med en ökning i sidantal som följd.

Variabeln ”dialog” gav ett ytterst påvert resultat. I endast ett fall kunde pressmeddelandet ses som ett direkt svar på något, det var efter en artikel i Svenska Dagbladet (1996) som visade att arbetsförmedlare var beredda att gallra bort jobbsökande invandrare på begäran av företag. Dåvarande AMS-chefen Göte Bernhardsson menade i ett pressmeddelande att sådant inte får förekomma och krävde av länsarbetsdirektörerna i de aktuella länen att snabbtutreda det inträffade.³⁶

Som ett exempel på vad som avses med variabeln ”dialog” kan också nämnas ett pressmeddelande som ej ingick i undersökningen (från 1992), där AMS svarade på en artikel i DN - som handlade om att ‘AMS betalar utan kontroll’; att vart femte företag som erhåller rekryteringsstöd är skyldigt staten skatter - med att göra en egen, motsvarande undersökning.

³⁵ Resultatet för 1996 är behäftat med ett problem. Några pressmeddelanden fattades under detta år och jag vet ej om dessa skilde sig från de övriga i något avseende. Om så inte är fallet bör undersökningsresultatet för 1996 ändå vara representativt för samtliga pressmeddelanden 1996.

AMS stickprovsundersökning gav inte ett så dystert resultat som DN:s. Göte Bernhardsson kommenterade uppgifterna samt poängterade att det ändå är viktigt att arbetsförmedlingarna skärper kontrollen över vilka företag som får rekryteringsstöd.³⁷

Innehållsanalys av pressmeddelanden

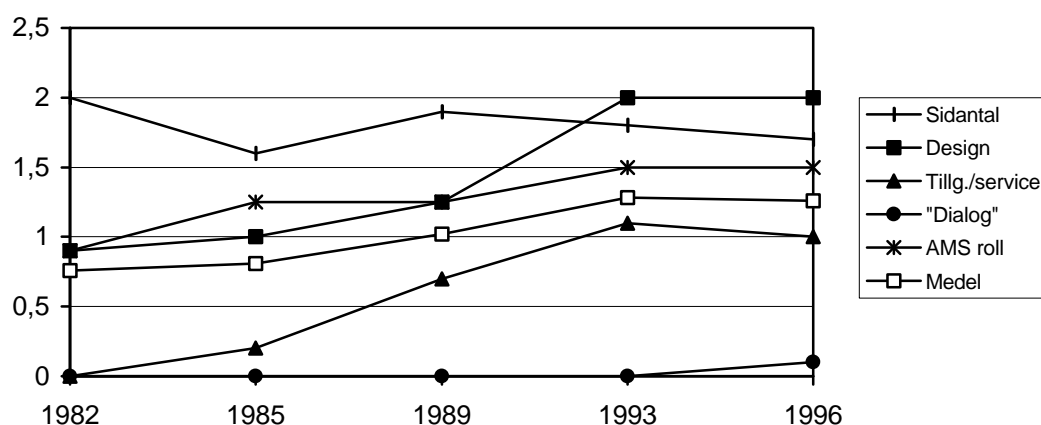


Diagram 5:3 Innehållsanalys av pressmeddelanden.

Värdena för variablerna "design" och "tillgänglighet/service" ökar stadigt under perioden. "Design" stabiliseras på en och samma nivå under 1993 och 1996, medan "tillgänglighet/service" avtar något från 1993 till 1996. Nivån är dock betydligt högre än under 1980-talet och minskningen får betraktas som marginell. Detta tyder på att pressmeddelandena blivit mer massmedievänliga och att man på AMS arbetar med att få en slagkraftig utformning. Vid genomgången av pressmeddelandena märkte jag en tydlig skillnad i "läsvänlighet" mellan 1993 och tidigare år. Styckena var nu kortare och luftigare, rubrikerna större och mer markerade. Dessutom var rubrikerna kortare och mer slagkraftiga. Ett pressmeddelande som handlade om att AMS skulle investera pengar i utökad datakapacitet hade exempelvis den uppseendeväckande rubriken "Arbetslösheten spränger AMS dator". Ett annat pressmeddelande om att luftfartsverket skulle erhålla investeringsstöd från AMS föregicks av rubriken "Bidrag från AMS ger jobb hos luftfartsverket". Enkelt och lättförståeligt och sätter AMS i en positiv dager. (DN nöjde sig dock med rubriken "Luftfartsverket får investeringsstöd".)

³⁶AMS, Pressmeddelande, 1996-01-08.

³⁷Dagens Nyheter, 1992-11-17; *Statligt stöd trots stora skatteskulder*. AMS, Pressmeddelande, 1992-11-17.

Beträffande "AMS roll" så speglar pressmeddelandena i ökad utsträckning en bild av AMS som expert. Det är mycket statistik över arbetslösa och A-kasseutbetalningar samt prognoser under de två sista undersökningsåren. AMS får i dessa kristider en nyckelroll som expert och förmedlare av fakta om situationen på arbetsmarknaden.

5.2 Pressartiklar

AMS utskick av pressmeddelanden har ökat och utformningen blivit proffsigare. Nu återstår att se vad denna profileringssatsning har gett för utfall i pressen. Studier av pressartiklarnas antal, längd och innehåll ska svara på denna fråga. Sammanlagt har 68 pressmeddelanden av 72 undersökts. Bortfallet på fyra stycken beror på att två pressmeddelanden uteslöts med anledning av att de utgjorde inbjudan till presskonferens, och att tidningar (både DN och SvD) fattades i två fall under december 1996. Dessutom fattades SvD vid ett fall under februari 1982. Hänsyn till detta har tagits vid uträkningen av andelen pressartiklar och jag tror inte att bortfallet har påverkat resultatet i någon hög grad.

Inom två dagar efter att varje pressmeddelande släppts fann jag i Dagens Nyheter och Svenska Dagbladet sammanlagt 85 stycken artiklar eller notiser, vilket motsvarar 63% av det totalt möjliga antalet, 135 stycken. Endast sett till absoluta tal fann jag för år 1982: 12 artiklar, 1985: 16 artiklar, 1989: 6 artiklar, 1993: 25 artiklar och 1996: 26 artiklar. Förhållandet mellan de fem undersökningsåren när artikelantalet sätts i relation till det möjliga antalet (vilket beror på antal undersökta pressmeddelanden) redovisas i diagram 5:4.

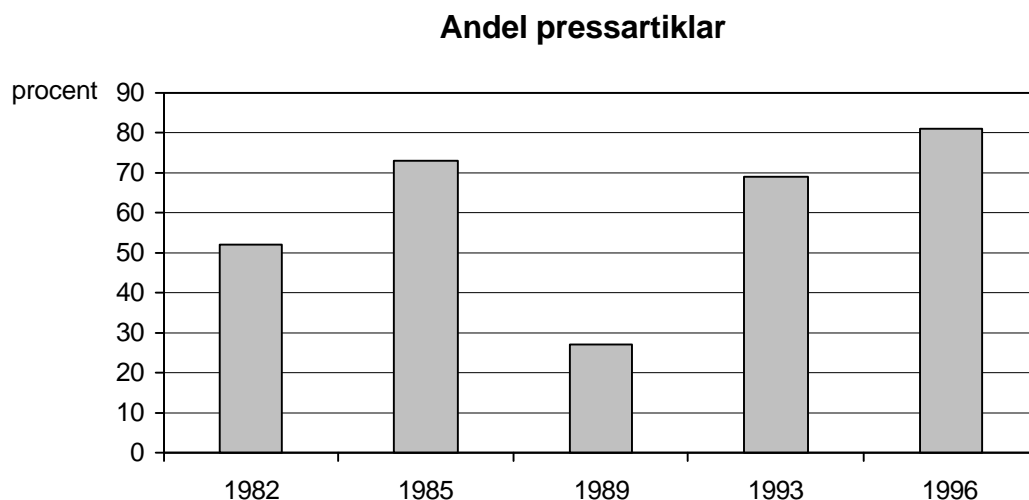


Diagram 5:4 Andel pressartiklar; funnet antal pressartiklar i förhållande till möjligt antal.

Andelen pressartiklar 1982 är 52%, 1985 har siffran stigit till 73% för att sedan sjunka drastiskt till 27% 1989. 1993 och 1996 är procentsatsen åter hög; 69% respektive 81%. Om vi ser till antalet pressmeddelanden som blivit artiklar i antingen DN eller SvD eller båda blir siffran 67% år 1982, 91% år 1985, 36% år 1989, 89% år 1993 och 88% år 1996. Det är intressant att se att år 1989, då andelen arbetslösa var nere i rekordlåga 1,5%, skickades det inte bara ut få pressmeddelanden; det var också ett väldigt litet antal av dessa som blev publicerade. Detta kan tyda på att både incitamenten för att skicka ut pressmeddelanden var små och att intresset för arbetsmarknadsfrågor från pressens sida var svagt, vid denna tidpunkt.

Pressmeddelandenas genomslag de övriga åren (framförallt 1985, 1993 och 1996) ligger på en förhållandevis jämn och - jämfört med 1989 - hög nivå. En slutsats av detta blir att eftersom genomslaget för pressmeddelandena är så pass mycket högre under perioder av hög arbetslöshet är det troligt att pressens intresse för de frågor AMS arbetar med beror på situationen på arbetsmarknaden. Vid hög arbetslöshet ökar intresset (vilket jag antog i kap. 4.1). En andra slutsats är att eftersom genomslaget för pressmeddelandena inte har minskat under 1990-talet samtidigt som utskicket av pressmeddelanden har intensifierats, möts en DN/SvD-läsare av fler AMS-artiklar idag (mätt i absoluta tal) än tidigare.

Diagram 5:5 visar pressartiklarnas genomsnittliga längd i rader. De högsta värdena finner vi år 1982 och 1989 - samma årtal som andelen pressartiklar var lägst. Med andra ord var artiklarna färre men längre dessa år. Värdet för antal pressmeddelanden (se diagram 5:1) är betydligt högre under 1993 och 1996 än under 1980-talet, och även andelen pressartiklar är hög under dessa båda årtal. Samtidigt uppvisar 1993 och 1996 de lägsta värdena beträffande artiklarnas längd. Medianvärdena för tidningsartiklarnas längd är följande: 1982: 70,5, 1985: 59,5, 1989: 61, 1993: 14, 1996: 48,5, och ger samma resultat.

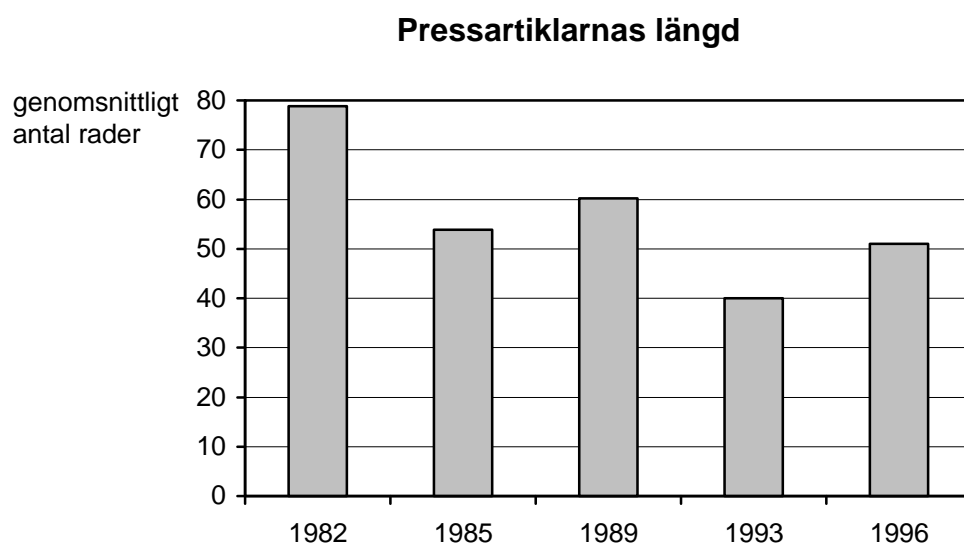


Diagram 5:5 Pressartiklarnas längd i genomsnitt, mätt i antal rader.

Det tycks alltså vara så att AMS ofta förekommer i våra två stora, rikstäckande morgontidningar, men att utrymmet som tillägnas varje artikel har blivit mindre. Kanske beror det på att konkurrensen om utrymmet har blivit hårdare i och med ett ökat nyhetsutbud. En annan förklaring, som delvis hänger samman med den förra, är att tidningsartiklarna rent allmänt kan ha blivit kortare. Skulle pressartiklarnas minskade längd kunna vara en (icke-avsedd) effekt av kortare pressmeddelanden?³⁸ Nej, så bör inte vara fallet eftersom pressmeddelandena enligt innehållsanalysen (diagram 5:3) inte har blivit kortare utan istället

³⁸Jag anser att den eventuella effekten kan kallas icke-avsedd. Ett kort pressmeddelande är mer lockande för personalen på tidningsredaktionen att läsa än ett långt, men varför skulle AMS föredra en kort tidningsnotis framför en lång artikel? På pressmeddelandena har man under senare år börjat skriva "för kommentar kontakta...", vilket kan ses som en inbjudan till tidningen att höra sig för efter ytterligare information och göra någonting "mer" av pressmeddelandet.

ökat något i omfång (med undantag för perioden 1985-1989). Emellertid behöver det ökade sidantalet inte bero på ökad textmassa (se kap. 5.1.1), varför möjligheten inte kan uteslutas.

De långa tidningsartiklarna - vad handlar de då om? Går det att urskilja något mönster? Jag fann att av de längre artiklarna (över 80 rader) så har de allra flesta pressmeddelanden som svarar mot dessa (15 stycken av 20) tilldelats värde 2 för variabeln "AMS roll" i innehållsanalysen. Majoriteten behandlar statistik över och prognoser för läget på arbetsmarknaden.

Vi fann i innehållsanalysen (kap. 5.1.1) att AMS pressmeddelanden i ökad utsträckning handlar om just statistik och prognoser, och ser nu att dessa meddelanden även tycks värderas högt av pressen. Det väcker obönhörligen frågan om det ligger en strategi bakom förändringen i "AMS roll" eller om förändringen beror på externa faktorer? Man kan tänka att AMS vill synas och medvetet eller omedvetet anpassar sina pressmeddelanden efter vad som är gångbart i media. Ett annat sätt att se på saken är att myndighetsrollen som helhet helt enkelt är en annan och/eller att AMS endast neutralt förmedlar det som allmänheten i dessa tider vill veta. Att försöka belägga orsakssamband (t ex mellan faktorer som "AMS roll", pressmeddelandenas genomslag och situationen på arbetsmarknaden) är något som ligger utanför syftet med denna uppsats, och att bara resonera "delvis" kring sambandsfrågor gör att man lätt hamnar fel. Därför vill jag inte driva diskussionen längre än till att säga att oavsett medveten/omedveten strategi eller inte bakom förändringen i "AMS roll" och oavsett samband mellan "AMS roll" och pressmeddelandenas genomslag eller inte, så är "resultatet" ett högt genomslag i antal artiklar, men generellt sett kortare artiklar.

I anslutning till resonemanget om vad (de långa) pressartiklarna handlar om vill jag tillägga att gemensamt för samtliga artiklar/notiser är att de är neutrala och inte intar en positiv eller negativ hållning gentemot AMS. Texten förmedlar endast innehållet i pressmeddelandet, den tar inte ställning.

5.2.1 Innehållsanalys av pressartiklar

Av anledningen att artiklarna visade sig vara så neutrala ingår den möjliga variabeln "textens bild av AMS" inte i innehållsanalysen av pressartiklarna. Istället är fokuseringen endast lagd på variablerna förstasida, rubrik, citat och kommentar. Resultatet framgår av diagram 5:6, vilket visar att medelvärdet för de fyra undersökningsvariablerna går upp och ner och det är

svårt att urskilja någon speciell trend i en antingen positiv eller negativ riktning. Dock tycks variablerna i viss mån följa ett gemensamt mönster.

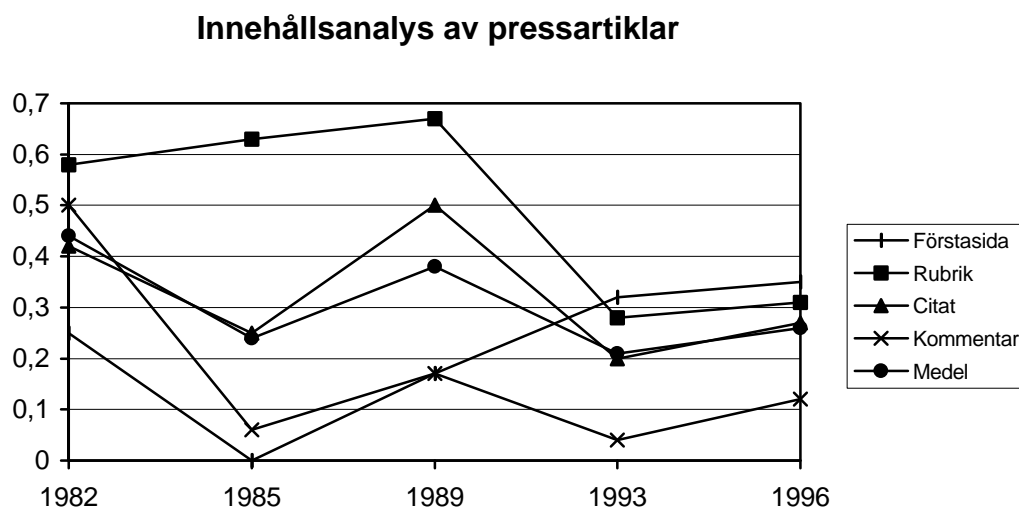


Diagram 5:6 Innehållsanalys av pressartiklar.

Variabeln "förstasida" faller från år 1982 till ett bottenrekord 1985, för att sedan stiga och 1993 till 1996 ligga på en jämn nivå, något högre än under 1982. "Citat" och "kommentar" uppvisar två snarlika sickmönster där 1982, 1989 och 1996 är topparna, och 1985 och 1993 bottenarna. Värdet för variabeln "kommentar" rasar kraftigt mellan 1982 och 1985 och befinner sig efterföljande år på en betydligt lägre nivå. Jag har ytligt undersökt vilka pressmeddelanden det är som blivit kommenterade för att se om en viss typ av meddelanden "varit mer benägna" att bli kommenterade av utomstående än andra, men så tycks inte ha varit fallet.

Rubrikvariabeln skiljer sig något från de övriga. Under perioden 1982 - 1989 omnämns AMS mycket ofta i rubrikerna - frekvensen ökar dessutom för varje år - men från 1989 till 1993 sjunker denna siffra avsevärt och ligger 1996 kvar på ungefär samma nivå. Vad kan denna minskning bero på? En ren spekulation är att kanske har tidningen flyttat sitt fokus; det viktiga är numera inte att AMS säger något utan vad AMS säger. Myndigheten som "myndighet" har minskad status, man är på tidningen mer intresserad av saken. Frågan är om denna rubrikförändring är negativ eller positiv för AMS. I enlighet med tanken bakom analys-schemat (kap. 4.2) ska den benämnas som negativ. Det finns skäl att tro att en tidningsläsare i första hand läser rubrikerna, och en negativ utveckling gör då att (om vi håller

antalet artiklar konstant) tidningsläsaren möts av ordet "AMS" vid färre tillfällen - han blir inte lika medveten om AMS existens som han blev tidigare. Men å andra sidan, om rubrikerna istället blivit mer spännande och inbjudande, så att folk lockas att läsa hela artikeln - och där informeras om AMS och dess budskap - så behöver ju en nedgång i rubrikfrekvensen inte betraktas som negativ. Dessutom får AMS budskap mer tonen av en "allmängiltig sanning" om det inte direkt framgår varifrån informationen kommer. (T ex "Arbetslösheten kommer att minska", att jämföras med "AMS spår att arbetslösheten kommer att minska".)

Sammantaget ter sig emellertid år 1982 ur marknadsföringssynpunkt mer fördelaktigt för AMS än år 1996. Värdet för samtliga variabler utom "förstasida" är högre 1982. Att graden av förstasidesnyheter har ökat så pass från 1985 kan bero på tidningarnas layout; i ökad utsträckning har man "nyheter i korthet" (eller någon annan benämning) på framsidan. I Svenska Dagbladet presenterades under främst 1996 många AMS-artiklar som notiser på förstasidan. Förklaringen till att variabeln "kommentar" har förändrats så kraftigt behöver inte vara att AMS nyheter förlorat i attraktionskraft exempelvis (för det har de antagligen inte!), utan förklaringen kan även här finnas hos tidningen; i det här fallet i ett för tidningen förändrat arbetssätt eller -situation, t ex ökat nyhetsutbud och snabbare tempo.

6 AVSLUTANDE DISKUSSION

Undersökningen har visat att AMS utskick av pressmeddelanden har intensifierats under 1990-talet. Pressmeddelandena har också fått en mer proffsig layout, är mer läsvänliga, innehåller uppgifter om hur mottagaren ska kunna erhålla ytterligare information vilket gör myndigheten mer tillgänglig, samt handlar i ökad utsträckning om frågor av (förmodar jag) stort intresse för allmänheten och där AMS intar en expertroll. Dessa resultat är inte oöverensstämmande med resultaten som Petra Fogelberg fick i sin studie av vägverket. Fogelbergs undersökning sträcker sig mellan åren 1973 och 1994. Under denna period producerade Vägverket 600 pressmeddelanden, i genomsnitt 27,3 stycken per år. (AMS 35,8 per år perioden 1982-1996.) Utvecklingen följer en U-formad kurva med de lägsta resultaten under åren 1979 till 1986, men liksom för AMS gäller att antalet pressmeddelanden generellt sett är högre under 1990-talet än tidigare år.³⁹

Fogelberg finner att pressmeddelandenas layout med tiden blivit mer avancerad och att språket förenklats - mindre "myndighetsjargong" och färre facktermer. Innehållet rör dessutom i mindre utsträckning tydlig myndighetsutövning och uppvisar i högre grad uttalanden från generaldirektören, kampanjer, opinionsundersökningar m.m.⁴⁰ Fogelberg skriver att ett helhetsgrepp tas på informationen som lämnar Vägverket. Myndigheten marknadsför sig i en konkurrenssituation varje gång och informationen som förs ut idag är ett kombinerat reklambudskap.⁴¹ Om detta gäller pressmeddelanden likaväl som broschyrer och dylikt är oklart. På AMS är man dock noga med att pressmeddelandena ska vara så neutrala som möjligt eftersom journalister är känsliga för marknadsföring och reklam.⁴² Rent allmänt uttrycker sig AMS presschef ganska modest när det gäller marknadsföringsfrågor och sätter informationen som sådan i centrum. Vägverket är i sitt uttalande om marknadsföring i konkurrenssituation och kombinerat reklambudskap (se ovan) mer offensivt och rakt på sak.

AMS pressmeddelanden bör nog tillmätas en mycket hög genomslagskraft hos dagspressen. Under åren 1982, 1985, 1993 och 1996 resulterade en klar majoritet av pressmeddelandena i artiklar eller notiser i Dagens Nyheter eller Svenska Dagbladet. För Vägverket är bilden en

³⁹Fogelberg, Petra; *Trafikinformation som informationstrafik*, 1996, s.19f.

⁴⁰Fogelberg, 1996, s.10, 21f.

⁴¹Fogelberg, 1996, s.20.

⁴²Arbetsmarknadsstyrelsen; *Massmediekontakter*, 1992, s.6.
Lapidus, Robin, 1997-05-14.

annan. I DN och SvD under en period av två dagar för varje pressmeddelande fann Fogelberg för åren 1973, 1978, 1982, 1986 och 1990 sammanlagt tio artiklar!⁴³ Detta ger ett genomsnitt på två artiklar per år eller 0,2 artiklar per pressmeddelande.⁴⁴ Motsvarande siffror för AMS åren 1982, 1985, 1989, 1993 och 1996 är 17 artiklar per år eller 1,25 artiklar för varje pressmeddelande.

Pressartiklarnas innehållsanalyser skiljer sig så pass mycket åt att en jämförelse inte är möjlig. Fogelberg har hämtat sitt material från Pressarkivet i Uppsala och sett till tidningsartiklar i största allmänhet medan mitt material är strikt bundet till pressmeddelandena. Nämnas kan ändå att de fyra variabler som ingår i vägverksanalysen; om Vägverket omnämns i rubriken, textens bild av Vägverket, om artikelförfattaren är knuten till Vägverket samt om det refereras till Vägverkets rapport, uttalanden eller dylikt, ger ett resultat som pekar på en förhållandevis negativ utveckling. Variablerna samvarierar dessutom till stor del över tiden.⁴⁵ Min egen innehållsanalys indikerar en utveckling som åtminstone inte är positiv (vilket den var för pressmeddelandena), om man jämför mellan år 1982 och 1996 så är den rentav negativ. Även dessa variabler följer (delvis) ett gemensamt mönster. Jag drar slutsatsen att de ökade satsningarna från myndigheternas sida beträffande pressmeddelandenas antal och utformning inte har förändrat utseendet på tidningsartiklarna till ”det bättre” (ur myndighetens synvinkel) i lika hög utsträckning. En möjlig orsak till detta kan vara hårdare konkurrens om mediautrymmet och eventuella förändringar i tidningsredaktionernas arbetssätt och tidningarnas utseende.

6.1 Förändrad myndighetsroll

Förvaltningen befinner sig (eller har befunnit sig) i en förändringsprocess som innebär en skiftning från ”myndighetsutövning” till ”serviceproduktion”, skrev jag i kapitel 2. Kan vi finna belägg för detta i resultaten av undersökningen av AMS mediekontakter? Ja, jag anser det. Den kraftiga ökningen av antalet pressmeddelanden under 1990-talet kan ha flera orsaker. Att arbetslösheten är rekordhög, att AMS vill synas mer, att teknikens utveckling har gett snabbare och enklare distributionsmöjligheter...etc. Men oavsett orsak gör det ökade antalet

⁴³Fogelberg, 1996, s.25.

⁴⁴Siffran 0,2 har jag själv räknat ut. Fogelberg skriver inte explicit hur många pressmeddelanden hon har undersökt men man förstår av texten att det bör ha varit 50 st.

pressmeddelanden (och även den förändrade utformningen av dessa) myndigheten mer öppen. Från AMS sida går man glatt ut och deklarerar ”det här är vi, det här sysslar vi med, så här kan ni nå oss”, vilket är en förutsättning för en ömsesidig dialog mellan myndighet och medborgare. Det är också ett uttryck för att sälja sig själv, att visa allmänhet och ”kunder” vad man har att erbjuda. Pressmeddelandena tar i minskad utsträckning upp frågor som rör AMS som myndighet, istället har expertutlåtanden och profilering blivit mer framträdande. Goda relationer till massmedia är eftersträvansvärt och viktigt, man underskattar inte medias betydelse.

”Dialogen med kunderna” poängteras ofta i Arbetsmarknadsstyrelsens skrifter. I ”Gemensamma utgångspunkter för arbetet, Ramdokument” kan man läsa att: ”Att kunderna uppskattar verksamheten [vid AMV, min anm.] är avgörande för fortsatt förtroende. Service och tjänster måste utvecklas i nära samspel med kunderna. --- Dialogen med kunderna och medarbetarna är det viktigaste underlaget för att kunna fortsätta utveckla verksamheten.”⁴⁶ En aktiv strävan efter god kvalitet på verksamheten ger sig tillkänna när man läser AMS broschyrer om Arbetsmarknadsverket. Sedan början på 1990-talet genomför myndigheten exempelvis årliga servicemätningar, i vilka man undersöker kundernas uppfattning om arbetsförmedlingens utbud och service.⁴⁷ Mottot för verksamheten är att arbeta med sådan kvalitet att verket har *nöjda kunder, uppdragsgivarnas förtroende och engagerade medarbetare*.⁴⁸

Pressmeddelandet från 1992-11-17, då AMS omgående gjorde ett eget stickprov om rekryteringsstöd efter uppgifter i Dagens Nyheter (se kap. 5.1.1 samt bilaga), anser jag är en god illustration av den, såsom jag uppfattar den, ”nya myndighetsrollen”. AMS förfarande vid detta tillfälle återspeglar en lyhördhet inför omgivningens reaktioner. Man är mån om sitt anseende och även mån om sin egen verksamhet, att den ska fungera på ett tillfredsställande sätt. Det snabba agerandet visar på handlingskraft och att myndigheten är ”på hugget”. Resultatet av stickprovet redovisas i pressmeddelandet mycket sakligt och den efterföljande kommentaren av Göte Bernhardsson känns ”ödmjuk” och innehåller inga påhopp på DN. Bernhardsson tar dessutom emot kritiken i det att han är villig att ”åtgärda felet” - dvs införa

⁴⁵Fogelberg, 1996, s.24.

⁴⁶AMS, 1996, s.23.

⁴⁷AMS, 1995, s.18f.

⁴⁸Arbetsmarknadsstyrelsen; *Kvalitet i Arbetsmarknadsverket*, 1994, insida pärm.

bättre kontroll över företagen. Allt detta sammantaget gör att bilden vi möter av AMS i detta pressmeddelande känns mycket positiv och förtroendeingivande.⁴⁹

Låt oss koppla detta till legitimitetsfrågan. Hur får myndigheten, vars tjänstemän inte har blivit valda (eller kan bli bortvalda) av folket, legitimitet? För mig tycks det som att AMS - kanske inte direkt *erhåller* legitimitet, men väl undviker att deras legitimitet ifrågasätts - genom att helt enkelt behövas, eller vara ”bra”. ”Att kunderna *uppskattar verksamheten* är *avgörande* för fortsatt *förtroende*. Service och tjänster måste utvecklas i *nära samspel* med kunderna [min kursiv.]”⁵⁰, skriver AMS. Myndigheten får ”legitimitet” på ett sätt som liknar det privata företags; genom kvalitet, genom att delvis agera på kundernas villkor. Enligt Robin Lapidus arbetar man på AMS aktivt med att skapa en förtroendeingivande bild utåt. Detta för att erhålla ett handlingsutrymme, vilket minskar om myndigheten ständigt är övervakad och påpassad.⁵¹ Massmedia är en viktig kanal mellan myndighet och allmänhet, en viktig förmedlare av denna förtroendeingivande bild. Att AMS pressmeddelanden i ökad utsträckning speglar myndighetens roll som expert kan tänkas vara positivt för AMS relation till medborgarna. Dessa får se att AMS inte bara är en ”byråkratisk koloss som kostar pengar”, utan även kan vara en resurs för samhället.

Att kvalitet och service ofta poängteras från AMS sida är emellertid inte förvånande om man beaktar det faktum att Arbetsmarknadsverket till sin natur inte bara är en myndighet utan även en form av tjänsteföretag. Petra Fogelbergs studie av Vägverket visar oss dock att en ökad marknadsorientering även förekommer bland andra myndigheter. Hur serviceinriktat Vägverket är kan jag inte uttala mig om, men jag anser att de visar prov på en företagsmässig anda i och med sin offensiva framtoning (att man ”marknadsför sig i en konkurrenssituation varje gång” och att informationen är ett ”kombinerat reklambudskap”⁵²).

⁴⁹Informationen i pressmeddelandet förmedlades sedan i en artikel i DN, 1992-11-18, tillsammans med uppgifter om att länsarbetsnämnden i Stockholm tillfälligt stoppade rekryteringsstödsutbetalningar.

⁵⁰AMS, 1996, s.23.

⁵¹Lapidus, 1997-09-02.

⁵²Fogelberg, 1996, s.20.

6.2 Förvaltningen som självständig och aktiv aktör?

Hur ser då AMS roll i det svenska politiska systemet ut? Agerar myndigheten i mångt och mycket på egna initiativ och uttalar ståndpunkter i den allmänna debatten eller förhåller man sig avvaktande? Är myndigheten en aktiv eller passiv aktör på den arbetsmarknadspolitiska arenan? Den genomförda undersökningen av pressmeddelanden och artiklar förmår inte besvara hur AMS politiska betydelse ser ut, men den kan ange förutsättningarna.

Sett ur ett demokratiskt perspektiv är det inte fördelaktigt med en myndighet som är en alltför stark och allenarådande aktör i den allmänna debatten. Kärnan i förvaltningens roll är att den *fullgör uppgifter för någon annan*, närmare bestämt politiker och medborgare. Huvudsakligen handlar det om att bereda och implementera de politiska besluten.⁵³ Men en myndighet som besitter ”makt över tanken” besitter också makt över politiken och väljarna, och har således möjlighet att göra sitt eventuella egenintresse till allmänintresse. Härmed mister politikernas (indirekt väljarnas) styrning över förvaltningen sitt reella innehåll, den blir endast en tom gest. Sann demokrati förutsätter att medborgaren har möjlighet att självständigt bilda sig sin egen uppfattning; att makten över tanken ligger hos individen själv.⁵⁴

I fallet AMS anser jag att det i studien av pressmeddelanden och pressartiklar inte har framkommit några tydliga belägg för att myndigheten skulle ha en aktiv roll som debattör och opinionsbildare inom arbetsmarknadsområdet. Utskicket av pressmeddelanden återspeglar en neutral informationsspridning och någon ”smygpropaganda” förekommer inte. Värdet för variabeln ”dialog” i innehållsanalysen av pressmeddelandena (den variabel som skulle kunna indikera AMS medverkan i den offentliga debatten) var för fyra årtal av fem lika med noll, vilket innebär att AMS pressmeddelanden mycket sällan är ett svar på något eller relaterar till någon annans beskrivning av AMS eller omvärlden.

Men även om vi inte kan tilldela AMS en roll som direkt opinionsbildare kan vi inte utesluta en indirekt påverkan. Många pressmeddelanden skickas ut från AMS och en stor andel av dessa publiceras i pressen. Jämför genomslaget för AMS pressmeddelanden: 1,25 artiklar per pressmeddelande i DN och SvD, med genomslaget för vägverkets: 0,2 artiklar per pressmeddelande i DN och SvD. (För de aktuella undersökningsåren se sid. 33.) AMS är en

⁵³Lundquist, 1992, s.13, 55.

myndighet som spelar en central roll i det svenska samhället i dag och som ofta figurerar i massmedia. Att informationen som vi förses med är till synes neutral betyder inte att den inte påverkar våra föreställningar. AMS känns som en auktoritet - de är ju experter på området - och just faktumet att informationen ska vara "objektiv" ger den extra slagkraft. Vi tar den till oss som en sanning. Vad AMS väljer att förmedla ligger förmodligen sedan till grund för en mängd beslut i samhället, såväl offentliga som privata, medvetna eller omedvetna.

Jag anser att AMS centrala betydelse i kombination med de ökade initiativen till mediekontakter och utfallet av dessa gör att myndigheten har (eller bör kunna skapa) förutsättningar för att via massmedierna påverka opinionen. Huruvida AMS verkligen agerar som aktör i den arbetsmarknadspolitiska debatten förmår dock denna uppsats inte svara på.

⁵⁴Petersson & Carlberg, 1990, s.242.

7 REFERENSER

Litteratur

Abrahamsson, Kenneth; *Medborgaren i samhällsdialogen - Om kunskapssyn, byråkrati och välfärd*, 1993, Publica, Stockholm.

Lundquist, Lennart; *Förvaltning, stat och samhälle*, 1992, Studentlitteratur, Lund.

Mathiesen, Thomas; *Tittarsamhället - Om medier och kontroll i det moderna samhället*, 1985, Bokförlaget Korpen, Göteborg.

Petersson, Olof & Carlberg, Ingrid; *Makten över tanken*, 1990, Carlssons Bokförlag, Stockholm.

Petersson, Olof & Fredén, Jonas; *Statens symboler*, 1987, Regeringskansliets offsetcentral, Stockholm.

Petersson, Olof & Söderlind, Donald; *Förvaltningspolitik*, 1993, Publica, Stockholm.

Rothstein, Bo (red.); *Politik som organisation - Förvaltningspolitikens grundproblem*, 1991, SNS Förlag, Stockholm.

Rothstein, Bo; *Den korporativa staten*, 1992, Norstedts Juridik, Stockholm.

Offentligt tryck

SOU 1969:48; *Vidgad samhällsinformation*.

Muntliga källor

Lapidus, Robin, AMS presschef, muntlig information 1997-05-14, personlig intervju 1997-09-02.

AMS publikationer

Arbetsmarknadsstyrelsen; *Massmediekontakter*, 1992.

Arbetsmarknadsstyrelsen; *Kvalitet i Arbetsmarknadsverket*, 1994.

Arbetsmarknadsstyrelsen; *Verksamheten vid AMS kansli 1994/1995*, 1995.

Arbetsmarknadsstyrelsen; *Gemensamma utgångspunkter för arbetet. Ramdokument*, 1996.

Arbetsmarknadsstyrelsen; *Arbetsmarknadsverket 1995/1996. Verksamhetsberättelse*, 1997.

Pressmeddelanden

Arbetsmarknadsstyrelsen; Pressmeddelande, 1992-11-17.

Arbetsmarknadsstyrelsen; Pressmeddelande, 1996-01-08.

Övrigt

Fogelberg, Petra; *Trafikinformation som informationstrafik*, D-uppsats vid Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet, HT- 1996.

AMS månadsstatistik över arbetssökande 1975-1995(1996).

Dagens Nyheter, 1992-11-17; *Statligt stöd trots stora skatteskulder*.

Dagens Nyheter, 1992-11-18; *Länsarbetsnämnd stoppar stödpengar*, av Andersson, Bo G.

PISA-projektets rapporter

1. Ekman, Marie 1995. *Arbetslivsfonden - en modern förvaltningsform. En jämförelse mellan Stockholm och Uppsala län. (ALF)*
2. Vaverka, Joakim 1995. *Särintressenas inflytande över den lagstiftande processen. En jämförande studie av lobbying i den amerikanska kongressen och ett svenskt riksdagsutskott. (KFB)*
3. Lautmann, Johan 1996. *Arbetslivsfonden: En kaderförvaltning? En studie av organisations- och förvaltningsstyrningen av Arbetslivsfonden. (ALF)*
4. Nyqvist, Charlotta 1996. *Organisationernas inflytande efter avkorporatiseringen.*
5. Hansson, Rikard 1996. *Inlandsbanan. Från försvar till turism på 100 år. (KFB)*
6. Tidestav, Kristina 1996. *Har tjänstemännen för stor makt i målstyrda myndigheter? En studie av brukarnas upplevelser och åsikter om Arbetslivsfonden. (ALF)*
7. Berg, Per-Åke 1996. *Arbetslivsfonden. Resultatet av ett politiskt spel. (ALF)*
8. Bosarfve, Sven 1996. *Byråkratins växt. Fallet Arbetslivsfonden. (ALF)*
9. Johansson, Ursula 1996. *Kön och makt i statsförvaltningen. En jämförelse mellan Arbetslivsfonden i fyra län. (ALF)*
10. Duit, Andreas 1996. *Makten och profeterna. Om partier och opinionsundersökningar.*
11. Wockelberg, Helena 1996. *Verksledningsdebatten. En analys av partiers och intresseorganisationers förvaltningspolitiska idéer.*
12. Vaverka, Joakim 1996. *Demokrati i förändring. En studie av lobbying mot kommunikations-, arbetsmarknads- och jordbrukssektorerna i Sverige. (KFB)*
13. Marcusson, Katja 1996. *Att uppvakta statsråd. (KFB)*
14. Oskarsson, Sven 1997. *Påverka och påverkas. 1994 års reformering av arbetslöshetsförsäkringen.*
15. Book, Cecilia 1997. *Kuppmakare och ideologiskt skifte? Om processen när socialdemokraterna upphävde valutaregleringen.*
16. Tidestav, Kristina 1997. *Förvaltningsstyrelser - En arena för makt- och intressekamp? En studie av vägverkets förvaltningsstyrelse. (KFB)*
17. Öberg, PerOla 1997. *Medborgarnas inflytande och särintressenas makt. Korporatism och lobbying i statsförvaltningen. Rapport till förvaltningspolitiska kommissionen.*

PISA-projektets rapporter

18. Bergström, Jonas 1997. *Korporatismens död. Svenska Arbetsgivareföreningens avhopp från ämbetsverkens styrelser.*
19. Berg, Hans 1997. *Massmedia - folkföreträdare på frammarsch?*
20. Arnberg, Erik 1997. *Avkorporatiseringen, arbetsmarknadsmyndigheterna och arbetsgivarna. En studie av avkorporatiseringens effekter på Malmöhus länsarbetsnämnd 1993-95.*
21. Fogelberg, Petra 1997. *Trafikinformation som informationstrafik. (KFB)*
22. Berg, Per-Åke 1997. *Arbetslivsfondens organisation. Noggrant övervägande eller slump? (ALF)*
23. Hylander, Johannes 1997. *Påverkansförsök mot förvaltningen. En studie av Vägverkets arbetsplaner. (KFB)*
24. Karlsson, Karin 1997. *Olaglig kamp för djurens befrielse. Hur veganer försvarar användandet av olagliga metoder.*
25. Bjerstedt, Staffan 1997. *Särintressen i statliga verksstyrelser.*
26. Oskarsson, Sven 1997. *Frihet, Jämlikhet, Effektivitet. Debatten om lagen om anställningsskydd.*
27. Persson, Thomas 1997. *När socialdemokratin avvecklade det statliga bankägandet. En maktstudie om regeringens agerande vid beslutet att sälja Nordbanken.*
28. Olofsdotter, Sofia 1998. *Välfärdssystem i förändring. En studie av den svenska socialdemokratins syn på pensionsfrågan 1959 & 1994.*
29. Ullén, Lars 1998. *Civil olydnad. En kartläggning av civila olydnadsaktioner i Sverige 1990-1996.*
30. Danielsson, Marianne 1998. *Avregleringspolitiken – exemplet taxi. (KFB)*
31. Hååg, Karin 1998. *Dennisöverenskommelsen i pressen – en studie om opinionsbildning genom media och hur media medierar. (KFB)*
32. Sandström, Åsa 1998. *Direkta aktioner. En studie av direkta aktioner i vägbyggnadskonflikter, 1987-1997. (KFB)*
33. Berg, Per-Åke 1998. *Arbetslivsfonden avvecklas. Debatten om när Arbetslivsfonden avvecklades och besluten om att dra in 5 miljarder kronor från fonden. (ALF)*

PISA-projektets rapporter

34. Lundgaard, Mads 1998. *Påverkan av politiska beslut. Intresseorganisationer som lobbyister. En jämförande studie av LO, LRF och SAF.*
35. Ekstam, Mattias 1998. *Den intresserade staten. Regeringens kontakter med remissinstanserna i kultur- och mediafrågor, före och efter kulturdepartementets inrättande.*
36. Fornstedt, Anna 1998. *Tar lobbyisterna över? En studie av lobbying riktad mot Trafikutskottet i Sveriges Riksdag. (KFB)*
37. Morén, Kristoffer 1998. *Från Keynes till normpolitik. Om socialdemokratin, LO och den ekonomiska politikens förändring 1990.*
38. Wahlgren, Anna 1998. *DN Debatt och Brännpunkt. En studie i vad debattforumen i Dagens Nyheter respektive Svenska Dagbladet betyder för samhällsdebatten.*
39. Holm, Stefan 1998. *Avkorporatisering? En empirisk undersökning rörande särintressen i statliga kommittéer.*
40. Lundin, Henrik 1998. *Demokrati i förändring. En ny form av intresserepresentation växer fram.*
41. Björnemo, Anna 1998. *Myndigheter och massmedia. En fallstudie av Arbetsmarknadsstyrelsen.*
42. Andersson, Hanna, *EUs strukturfonder och svensk korporatism. En studie av de regionala kommittéerna för Mål 3.*
43. Åkerblom, Elisabet 1998. *SACO som särintresse och allmänintresse. Organisationens påverkan på arbetsmarknadspolitikområdet.*
44. Egervärn, Jonas 1998, *Lobbyingen kring försvarsfrågan 1996.*

