

MAGNUS FREDRIKSSON & JOSEF PALLAS



VAD VI VET OM

SVENSKA
MYNDIGHETERS
KOMMUNIKATIONS-
VERKSAMHETER



Vad vi vet om svenska myndigheters
kommunikationsverksamheter

Vad vi vet om svenska myndigheters kommunikationsverksamheter

Magnus Fredriksson & Josef Pallas

© 2025 Författarna. Materialet är licensierat under villkoren i Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0. International Public licence (CC BY-NC-ND 4.0). För att se en kopia av licensen besök <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

ISBN (TRYCK): 978-91-89864-15-3

ISBN (PDF): 978-91-89864-16-0

ISBN (EPUB): 978-91-89864-17-7

Detta arbete är fritt tillgängligt och finns att läsa gratis och utan registreringskrav på <https://www.nordicom.gu.se/sv/publikationer/vad-vi-vet-om-svenska-myndigheters-kommunikationsverksamheter>

DOI: 10.48335/9789189864160

CITERA DET HÄR VERKET

Fredriksson, M & Pallas, J (2025). *Vad vi vet om svenska myndigheters kommunikationsverksamheter*. Nordicom, Göteborgs universitet.
<https://doi.org/10.48335/9789189864160>

PUBLICERAD AV:

Nordicom, Göteborgs universitet

Box 713

405 30 Göteborg, Sverige

OMSLAG: Karin Andén och Cecilie Ravik

GRAFISK DESIGN: Henny Östlund

VAD VI VET OM SVENSKA MYNDIGHETERS KOMMUNIKATIONS- VERKSAMHETER

MAGNUS FREDRIKSSON & JOSEF PALLAS

Innehållsförteckning

Kapitel 1. Myndigheter och kommunikation – möjligheter och hot	7
Kapitel 2. Idéer om demokrati, marknad, organisering och kommunikation	19
Kapitel 3. Uppdrag kommunikation!.....	37
Kapitel 4. Myndigheters kommunikationsverksamheter – ett rollgalleri med variationer	57
Kapitel 5. Kommunikation – en verksamhet stadd i förändring	73
Kapitel 6. Konflikter och kontroll – myndigheters relationer till medier	87
Kapitel 7. Att markera vem man är – myndigheters varumärkes-kommunikation	103
Kapitel 8. Att kommunicera det okända – myndigheters risk- och kriskommunikation	121
Kapitel 9. Sju saker vi vet om svenska myndigheters kommunikationsverksamheter	137
Referenser	149

Förord

För tolv år sedan publicerade vi en rapport om vilka principer som styr svenska myndigheters kommunikationsverksamheter. Det blev startskottet för något som efter hand har växt till att bli vårt stora forskningsintresse. Genom åren har vi drivit och medverkat i ett flertal projekt som på olika sätt studerat vad, hur, när, med vem och varför svenska myndigheter kommunicerar.

Ursprungligen var tanken att boken skulle sammanfatta vår egen forskning, men ganska snart insåg vi att det var en dålig idé. Det är så många andra som har gjort intressanta saker, och det skulle vara förmätet att inte ta med det. Så i stället fick det bli en bok som har ambitionen att redovisa all forskning om svenska myndigheters kommunikationsverksamheter. Sannolikt har vi missat en del, men det har i alla fall varit vår målsättning.

I våra projekt har vi samarbetat med andra, och utan Lee Edwards, Ulla Eriksson-Zetterquist, Tine Ustad Figenschou, Eva-Karin Gardell, Kristoffer Kolltveit, Daniel Lövgren, Amanda Ramsälv, Heidi Houlberg Salomonsen, Thomas Schillemans, Sara Stenkvis och Linda Wedlin hade det varit svårt att få till bra saker. Det hade dessutom varit svårt att genomföra projekten utan ekonomiskt stöd från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Ridderstads stiftelse för historisk grafisk forskning och Vetenskapsrådet.

Vi vill också passa på att tacka alla administratörer, generaldirektörer, kommunikatörer, utredare och andra i myndighetssverige som låtit sig intervjuas, observeras och svarat på enkäter genom åren. Dessutom ett extra stort tack till arkivarier, bibliotekarier, sekreterare och andra som hjälpt oss när vi begärt ut policyer, strategier, planer, rapporter och andra dokument.

Avslutningsvis ett stort tack till Johannes Bjerling och Hogne Lerøy Sataøen som har läst, granskat och kommenterat bokens manus samt Josefine Bové som managerat och sett till att det blev en bok av det hela.

*Magnus Fredriksson och Josef Pallas
Göteborg och Uppsala
September 2025*



ARSTID
KRÄVER
Samhällsanda
Vaksamhet
Ty

ARSTID
KRÄVER
Samhällsanda
Vaksamhet
Ty

ALLVARS
KRÄV
Samhäll
Vaks
Ty

Myndigheter och kommunikation. Möjligheter och hot

I korthet...

Mer och bättre kommunikation anses vara lösningen på ett stort antal problem som staten och myndigheter ställs inför. Men tvivlet gnager och det finns påtaglig rädsla för vad felaktig eller missriktad kommunikation kan ställa till med. Som begrepp har kommunikation ändå en starkt positiv laddning. I myndighetssammanhang får det ofta representera det som är modernt och framåtblickande. Att begreppet är populärt innebär att det används i många olika sammanhang, och i likhet med andra koncept som fått stor spridning förekommer det ett stort antal betydelser som i många fall är abstrakta och diffusa. Otydligheten skapar emellanåt frustration, och det har gjorts flera försök att "en gång för alla" nagla fast vad kommunikation är. Alla sådana försök har misslyckats.

Bokens utgångspunkt är att myndigheter agerar utifrån andra villkor än företag och föreningar och att de återkommande måste hantera situationer som är komplexa, motsägelsefulla och osäkra. Det finns stora förhoppningar om vad som går att åstadkomma med mer och bättre kommunikation för att hantera dessa situationer. Kommunikation uppfattas vara en självklarhet, och hur den kommer till användning är ett resultat av ideologiska och taktiska överväganden samt professionella normer och idéer. Det är ett kulturellt mönster som har utvecklats över tid inom ramen för det som är svensk politik och förvaltning.

Bokens syfte är att reda i detta mönster och komma bakom det självklara, att med utgångspunkt i den forskning som finns beskriva vad vi vet om svenska myndigheters kommunikationsverksamheter och varför de ser ut som de gör.

Det ska vara enkelt för våra kunder att ta tillvara sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter – ”lätt att göra rätt”. Kontakterna med oss ska upplevas som enkla i betydelsen att vi är tillgängliga och underlättar för kunden genom ett bra samspel med andra i kundens miljö. Det handlar också om att vår kommunikation är enkel att förstå och ta till sig.

...

Automatisering och digitala informationskedjor gör att kommunikationen med företag och medborgare alltmer kommer att ske genom chattrobotar och digitala assistenter och bli alltmer sömlös. Färre och förändrade kontakter med myndigheter påverkar individers och företags syn på och relation med myndigheterna, vilket kan påverka förtroendet för både oss och samhället. När vi minskar andelen egna kontakter med kunderna ger det större utrymme för andra aktörer att påverka bilden av Skatteverket.

...

Över hela världen sker ett utbyte av varor, tjänster, tillgångar och information i en allt högre takt. Den tekniska utvecklingen möjliggör nya kommunikationslösningar och affärsmodeller som går över nationsgränser. Detta skapar utmaningar inom bland annat beskattning. Människors syn på sig själva som världsmedborgare, och på var de har sin lojalitet, kan komma att påverka samhällskontraktet i Sverige i framtiden.

När Skatteverket presenterar sin strategiska inriktning (2020) återkommer de till kommunikationens möjligheter och begränsningar. Genom att göra sig tillgängliga, svara på frågor och sprida information vill myndigheten göra det möjligt för människor att göra rätt för sig. Med kommunikation vill Skatteverket skapa förutsättningar för ett fungerande välfärdssystem. Tilltron till kommunikationens möjligheter är stark men inte obegränsad. Förenklad, automatiserad och gränsöverskridande kommunikation upplevs vara ett hot mot möjligheterna att skapa och upprätthålla människors lojalitet till myndigheten och den svenska modellen. Spänningen mellan dessa båda positioner – att rätt kommunikation skapar möjligheter och att fel kommunikation är ett hot – är på inget vis unik för Skatteverket. Det tycks vara en universell föreställning som präglar människans förhållningssätt till kommunikation (Craig, 2005; Peters, 1999).

Exemplen på kommunikationens janusansikte är många, och staten försöker på olika sätt ta vara på möjligheterna och begränsa hoten. Ett stort antal myndigheter har i uppdrag att arbeta med information, dialog, samverkan och kunskapsspridning för att genomföra regeringens politik. Till det kommer att myndigheter själva väljer att prioritera kommunikationsaktiviteter när de ska utföra uppdragen de får från regeringen (Statskontoret, 2024). Det finns en stark tilltro till att kommunikation kan åstadkomma betydande resultat.

Samtidigt är det uppenbart att det som uppfattas som för mycket eller felaktig kommunikation anses vara ett problem: för medborgare, statsapparaten och samhället i stort. Folkhälsomyndigheten varnar för riskerna med ”obalanserad” användning av sociala medier bland barn och unga (Folkhälsomyndigheten och Mediemyndigheten, 2024) och Myndigheten för psykologiskt försvar har i uppdrag att ”identifiera, analysera och kunna lämna stöd i bemötandet av otillbörlig informationspåverkan och annan vilseledande information som riktas mot Sverige eller svenska intressen” (SFS 2021:936).

Hur staten och myndigheter ska förhålla sig till tvetydigheterna som finns i användandet av kommunikation är en osäkerhet som har präglat statsapparaten länge. Föreställningen om kommunikationens dubbelnatur är därför en viktig pusselbit om vi vill förstå hur svenska myndigheter arbetar med kommunikation och varför kommunikationsuppdragen ser ut som de gör. Det går dock inte att stirra sig blind på de förutsättningar som gäller just för stunden. Att staten använder sig av kommunikation för att informera, bilda opinion och skapa legitimitet för politiska program har en lång historia. Det är dessutom en verksamhet som efter hand har fått en bred förankring i samhället och involverat ett stort antal aktörer. Förutom myndigheter har också kyrkan, intresseorganisationer och företag varit inblandade (Forssberg, 2014; Svensson, 1988). Hur staten använder sig av kommunikation måste därför ses i ljuset av att det finns många etablerade arbetssätt och många som har intresse av att försöka påverka utformningen av myndigheters kommunikationsverksamheter. Lika mycket som statens och myndigheters kommunikation präglas av samtidens utmaningar, lika mycket är dåtidens problem och lösningar en del av det som i dag anses vara självklart och förgivettaget (Kjellgren, 2002; Larsson, 2005b; Norén, 2019b; Stjernholm, 2022). Så när Skatteverket formulerar sin strategiska inriktning följer myndigheten en sedan länge upptrampad stig där såväl möjligheter som hot är självklara inslag.

Kommunikation – självklart och modernt

Ambivalensen inför användandet av kommunikation är påtaglig, men bland myndigheterna tycks det ändå finnas en allmän uppfattning om att det är en verksamhet som i första hand skapar möjligheter. Hoten uppstår snarare när andra använder sig av kommunikation. Tilltron till möjligheterna har dessutom växt och allt sedan 1960-talet har myndigheter i ökande grad börjat använda sig av kommunikation för att hantera de mest skiftande problem. Klarspråk och tillgänglighetsanpassningar, digitalisering och automatisering, öppenhet, medborgardialog, samverkan, varumärken, kommunikationsplaner, medborgarservice – listan över aktiviteter som kommer sig av en ökande upptagenhet vid kommunikation i politik och förvaltning är lång. Kommunikation har kommit att bli ett inslag i allt fler delar av förvaltningen och fått en framträdande plats när politiker, tjänstemän, forskare, konsulter och lekmän förhåller sig till statens verksamheter.

Som begrepp har kommunikation blivit ett självklart inslag i diskursen om offentlig förvaltning. Det har fått stor räckvidd och det har blivit gångbart i de mest skiftande sammanhang. Om inte annat därför att det används för att beskriva lite vad som helst. Därför finns det också skiftande föreställningar om begreppets innebörd och vad det refererar till. Till detta kommer att kommunikation som begrepp har starka positiva konnotationer och att det ofta får representera det som är modernt och framåtblickande och ersätta det som anses vara gammalt och utdaterat. En modern myndighetschef styr inte, hen kommunicerar. En modern myndighet informerar inte, den kommunicerar. På så vis är kommunikation ett begrepp som osynliggör skiljelinjer mellan skiftande positioner. Eftersom ”alla” använder begreppet töms det på mycket av sitt politiska innehåll (Pollitt & Hupe, 2011).

Kommunikation har kommit att ses som något självklart, något som svårigen kan ifrågasättas i politik och förvaltning. Samtidigt är det uppenbart att populariteten fört med sig svårigheter att fånga innebörden i vad som menas med begreppet kommunikation. I likhet med andra begrepp som får stor spridning förekommer det ett stort antal betydelser som i många fall är abstrakta och vaga. Bland annat därför att det är vagheten som gör spridningen möjlig. Om ett begrepp är tydligt och väldefinierat kommer det få svårt att hitta sin plats i olika typer av sammanhang (Wedlin & Sahlin, 2017).

Kommunikation – två ytterligheter

Att försöka formulera en allmänt vedertagen definition av kommunikation har visat sig vara omöjligt, inte bara därför att begreppet har blivit populärt. Svårigheterna kommer sig också av att begreppet har en lång historia och att det bär med sig ett bagage av betydelser och referenser. Otydligheten har skapat frustration och det har gjorts oräkneliga försök att ”en gång för alla” hitta en allmängiltig definition av vad som menas med ”kommunikation”. Alla sådana försök har misslyckats. För att inte besväras av tvetydigheterna finns det såväl forskare som praktiker som väljer att blunda för slippriheten och i stället inta en kategorisk position. Två positioner är vanliga – en är att betrakta kommunikation som att överföra information och kunskap, den andra att betrakta kommunikation som en social process där aktörer gemensamt skapar mening.

Kommunikation som informationsöverföring vilar på idén om en sändare som förmedlar ett budskap till en mottagare. Det är ett synsätt som gör gällande att i princip alla former av kommunikation handlar om påverkan och att kommunikation i politik och förvaltning därmed är en fråga om styrning och kontroll. Som policyinstrument är kommunikation bara ett av flera verktyg i politikens verktygslåda och som sådant kan det bara användas för vissa specifika ändamål. Vad som avgör om kommunikationen fungerar är i princip statens förmåga att utforma budskapet på ett sätt som gör att det når fram

och får förväntad effekt. Vad som gör kommunikation till kommunikation utifrån detta synsätt är att mottagaren nås av sändarens budskap och att det uppstår en effekt (Vedung, 1998).

Kommunikation som meningsskapande poängterar i stället det sociala samspelet mellan människor och att det är i mötet mellan människor som mening uppstår, det är inget som överförs. Kommunikation uppfattas vara något som skapar sociala fenomen, till exempel organisationer, vilket gör att kommunikation inte kan ses som ett verktyg med vissa särskilda egenskaper. Kommunikation är en del av allt som händer i organisationer, och därför anses det vara avgörande att politik och förvaltning utformas så att det finns utrymme för samskapande. Saknas det är risken stor att kommunikation blir ett maktmedel (Simonsson & Heide, 2021).

Skillnaderna mellan de båda synsätten är påtagliga och de kan ses som varandras motsatser. Att acceptera det ena synsättet innebär med nödvändighet att det andra måste ratas, åtminstone hävdas det ofta så av de som tagit ställning. Vidare är det positioner som får stort inflytande över vad som anses vara ett kommunikationsproblem och vilka möjligheter som användningen av kommunikation erbjuder. Trots olikheterna har de båda synsätten ändå vissa saker gemensamt.

En sak de har gemensamt är att de båda är kategoriska och att de delar uppfattningen om att det bara finns en karta som kan beskriva det kommunikativa landskapet. Andra sätt att förstå vad kommunikation är för något är förlegade eller felaktiga. Det är en position som ganska snart skapar problem, om inte annat därför att båda synsätten får stora svårigheter att hantera anomalierna, undantagen som alltid finns. Det är inte svårt att hitta konkreta exempel på sådana, vilket ställer båda synsätten inför stora utmaningar (Thurén, 2007).

Tar vi idén om att kommunikation är detsamma som budskapsöverföring kan vi konstatera att många budskap aldrig når den tänkta mottagaren. Trots omfattande analyser och noggrann planering tar målgruppen inte del av myndighetens budskap. De som berörs läser inte broschyren, besöker inte myndighetens webbplats eller går förbi utställningen på tågstationen. Enligt synsättet att kommunikation handlar om budskapsöverföring skulle myndighetens arbete därmed inte vara en form av kommunikation. Vad det skulle vara i stället är oklart. Skulle vi kalla insatserna för ”misslyckad kommunikation” är de ändå att betrakta som någon form av kommunikation trots att de inte lever upp till grundantagandet.

På motsvarande vis får de som hävdar att kommunikation ska förstås som ett kollektivt meningsskapande snart problem om mötet mellan människor inte resulterar i delaktighet och förtroende alternativt om bara en av parterna formar interaktionen. Det är knappast någon överdrift att påstå att det finns en mängd situationer inom politik och förvaltning där detta är ett faktum. Därmed ställs företrädare för detta synsätt inför samma problematik som företrädare för det föregående: Hur ska vi se på situationer där resultatet inte

ligger i linje med det förväntade? Om sådana situationer inte ska betraktas som kommunikation, vad är de i sådana fall?

Utöver detta har båda synsätten svårt att hantera det faktum att vi aldrig kan beskriva något som kommunikation förrän vi känner till resultatet. Det är först i efterhand som vi vet om budskapet nått fram; därför är det också först i efterhand som vi kan bestämma om en insats kan betraktas som kommunikation. På motsvarande vis är det först i efterhand som vi vet om det har skett ett kollektivt meningsskapande och om det är möjligt att betrakta det som hände som kommunikation.

Om behovet av olikartade synsätt

Att uteslutande förstå kommunikation som budskapsöverföring *eller* som ett kollektivt meningsskapande möter snabbt problem. Även om ambitionen med båda synsätten är att lindra frustrationen kring kommunikationsbegreppets vaghet är det inget av dem som lyckas med det. Inget av synsätten förmår fånga innebörden i vad som kan avses när vi pratar om kommunikation; de är båda för ensidiga. Trots det råder det ingen tvekan om att båda synsätten erbjuder både rimliga och relevanta beskrivningar av det som händer när människor och organisationer kommunicerar. Det är fullt rimligt att förstå kommunikation som en överföringsprocess. Tänk bara på Folkhälsomyndighetens dagliga presskonferenser i samband med covid-19-pandemin – en aktivitet som bidrog till önskad kunskap om covid-19 bland såväl journalister som allmänhet. Men, det är också fullt rimligt att se presskonferenserna som en process som formar människors kollektiva förståelse. För lika mycket som presskonferenserna fungerade som kunskapsöverföring, lika mycket fungerade de som en ritual där myndigheter, politiker, journalister och allmänhet gemensamt skapade förståelse inför pandemin, vad det var som hände, hur det påverkade landet och vad som krävdes för att hantera situationen (Svenbro & Wester, 2023).

Frustrationen över svårigheterna att fixera innebörden i kommunikationsbegreppet är begriplig, om inte annat därför att tøjbarheten skapar oklarheter. Samtidigt är det uppenbart att det är just denna tøjbarhet som bidragit till begreppets popularitet (Pollitt & Hupe, 2011). Skulle tøjbarheten gå förlorad skulle också populariteten dala. Samtidigt är det begripligt att det med jämna mellanrum uppstår spänningar mellan företrädare för och motståndare till de olika synsätten bland myndighetsrepresentanter, konsulter och forskare. Om inte annat därför att de olika synsätten styr vad som uppfattas vara ett kommunikationsproblem och på vilka sätt myndigheter ska använda sig av kommunikation. Samtidigt finns det anledning att tona ner spänningarnas betydelse i praktiken, om inte annat därför att de flesta personer som har med myndigheters kommunikation att göra har visat sig ha förmågan att arbeta utifrån flera olika positioner och kombinera olika perspektiv (Craig, 2019).

Länge fanns det en föreställning bland forskare att människor i allmänhet hade en förenklad syn på kommunikation. Att vardagspratet om kommunikation uteslutande byggde på metaforer som likställer kommunikation med informationsöverföring. Även om forskarna själva har tillgång till ett stort antal perspektiv, teorier och modeller antog man att lekmän saknade förmågan att se på kommunikation som något annat än att skicka informationspaket fram och tillbaka. Senare forskning har visat att det inte stämmer då vardagspratet om kommunikation är både nyanserat och komplext. Politiker och tjänstepersoner använder sig av andra metaforer än informationsöverföring när de resonerar om kommunikation, och det är sällan de begränsar sig till en metafor (Craig, 2019). Dessutom har det visat sig att människor har förmågan att växla från ett synsätt till ett annat beroende på situation. Det är bland annat den förmågan som gör att myndigheters kommunikationsverksamheter omfattar en brokig skara aktiviteter som genomförs med högst skiftande motiv (Fredriksson & Pallas, 2016a; Stenkvist, 2024).

Det svenska myndighetslandskapet

”Vad sysslar den statliga förvaltningen med?” Frågan ställdes redan 1952 av Gunnar Heckscher. Statsförvaltningen hade växt sig så stor att det enligt honom själv var i princip omöjligt att få en överblick. Förvaltningen är fortfarande stor, och för gemene man är det sannolikt ett mindre antal myndigheter som får representera hela sektorn medan det stora flertalet myndigheter är okända för en bredare allmänhet. I skrivande stund finns det 250 statliga förvaltningsmyndigheter. Till det kommer 3 statliga affärsverk, 6 AP-fonder och 82 domstolar samt Domstolsverket. Det finns också 5 myndigheter under riksdagen.

När vi skriver ”myndigheter” i boken är det i huvudsak den första kategorin som vi syftar på – förvaltningsmyndigheterna. Över tid är det en kategori som har krympt. I dag finns det ungefär 200 myndigheter färre än vad det gjorde för 20 år sedan. Det minskande antalet till trots har antalet myndighetsanställda ökat, så snarare än att sektorn har krympt handlar det om en omstrukturering. Bland annat har många så kallade myndighetskoncerner ombildats till sammanhållna myndigheter. Som myndighetskoncern var varje regional enhet en egen myndighet med en central samordningsmyndighet. Några av de största myndigheterna har ombildats på det viset, till exempel Arbetsförmedlingen, Försvarsmakten och Polismyndigheten. Omstrukturen har också skett genom att flera mindre myndigheter slagits ihop till en större eller att mindre myndigheter införlivats i en större (Statskontoret, 2025). Argumenten för centralisering och sammanslagningar har skiftat, men några vanliga argument har varit effektivitet, styrning och kvalitet (Premfors et al., 2009).

Att beskriva statsförvaltningen utifrån existerande myndigheter ger oss inte så mycket information om vad staten gör. Då är det bättre att ta fasta

på myndigheternas verksamheter för att få en bättre förståelse för hur förvaltningen ser ut och vad det är som skapar förutsättningarna för hur den fungerar. Enligt Rune Premfors och hans kollegor (2009) går det att urskilja sju verksamhetsformer som på det hela taget fångar allt som ingår i myndigheters uppdrag: myndighetsutövning; tillsyn och kontroll; tjänste- och varuproduktion; kunskapsproduktion; planering, styrning och samordning; policyformering; information och rådgivning. En poäng i sammanhanget är att många svenska myndigheter är sektorsmyndigheter med ett övergripande ansvar för ett verksamhetsområde. Det betyder att det är vanligt med myndigheter som har i uppdrag att arbeta med flera olika verksamhetsformer – en förutsättning som påverkar relationen till omvärlden. I en situation förväntas myndigheten ge råd och stöd till en person och i nästa har myndigheten i uppdrag att kontrollera samma person. Dessutom företräds varje verksamhetsform av en viss yrkesgrupp, vilket skapar interna spänningar om prioriteringar och fördelningen av ansvar och resurser.

Att det uppstår sådana spänningar kan bland annat förstås av att svenska myndigheter har förhållandevis stort handlingsutrymme att själva bestämma hur de ska hantera regeringens uppdrag. Därmed blir det också angeläget för olika yrkesgrupper att försöka påverka myndighetens verksamheter utifrån egna intressen. Att svenska myndigheter har det utrymmet bottnar i principen om dualism och att det finns en åtskillnad mellan regering och myndighet. Regeringen formulerar uppdragen och målen, och sedan är det upp till myndigheten att avgöra hur verksamheten ska utföras.

Uppdragen som presenteras i instruktionen, det årliga regleringsbrevet och i särskilda regeringsuppdrag är en form av direkt styrning. Utöver det förekommer det också indirekt styrning av myndigheterna och hur regeringen formar spelplanen för sina myndigheter. Snarare än att i detalj ange vad varje myndighet ska göra är det en form av styrning som går ut på att tvinga myndigheterna att hörsamma vad andra aktörer tycker i en fråga. Det sker bland annat genom att regeringen skapar konkurrens mellan myndigheter, till exempel genom att ge två myndigheter i uppdrag att arbeta med samma verksamhetsområde men utifrån olika utgångspunkter. I andra fall sker det genom att ge intresseorganisationer platser i styrelser och rådsorgan. I båda fallen handlar det om att skapa utrymme för idéutbyte och lärande genom att ge flera aktörer utrymme i diskussionerna. Men det är också en strategi som syftar till att begränsa enskilda myndigheters handlingsutrymme. Det vill säga, ett sätt för regeringen att tvinga fram hörsamhet och följsamhet utan att för den sakens skull styra verksamheten direkt (Jacobsson, Pierre, & Sundström, 2015).

Bokens syfte och innehåll

Den svenska statsförvaltningen är stor, och verksamheterna många. Myndigheter agerar i sammanhang som präglas av skiftande förutsättningar, och

de är knutna till olika intressen. Som aktörer i det politiska spelet möter myndigheter återkommande kritik, och de ställs inför långtgående krav på öppenhet. Till det kommer att myndigheter förväntas agera på behörigt avstånd från politiken samtidigt som det är politiken som sätter målen för deras verksamheter.

Tillsammans skapar dessa förutsättningar utgångspunkterna för myndigheters verksamheter. Utgångspunkter som bidrar till komplexitet, motsägelsefullhet och osäkerhet och som innebär att myndigheter agerar utifrån andra villkor än företag, intresseorganisationer och föreningar. Det är inte ovanligt att myndigheter klumpas ihop med andra typer av organisationer med argumentet att myndigheter kan och bör betraktas som organisationer i största allmänhet. Det är ett synsätt som har stärkts av senare decenniers reformer där företaget och marknadsliknande villkor har stått som modell för hur offentlig verksamhet ska ordnas och styras. Förändringarna har varit långtgående, men reformerna till trots finns det fortfarande mycket i staten som fungerar annorlunda.

Vill vi förstå förutsättningarna för myndigheters kommunikationsverksamheter behöver vi ta hänsyn till deras särskilda förutsättningar. Om inte annat därför att när, hur, vad, med vem och varför myndigheter kommunicerar i stor utsträckning bestäms av dessa förutsättningar. Det är särskilt viktigt om det är myndigheternas kommunikationsverksamheter som vi intresserar oss för. Det stora tolkningsutrymmet för hur vi kan förstå kommunikation som begrepp och verksamhet innebär att myndigheters förutsättningar har särskilt stor betydelse för just kommunikationsverksamheterna. Det är i mötet mellan politik, myndighet och samhälle som verksamheten blir till och formas.

Myndigheternas upptagenhet vid kommunikation är stor, och det har länge funnits ambitioner från staten att ta vara på de möjligheter som en organiserad kommunikationsverksamhet förväntas erbjuda. Det är ambitioner som har styrts av en idé om att kommunikation har egenskaper som andra aktiviteter saknar. Självklarheten som finns kring kommunikation i politik och förvaltning har gjort att kommunikation många gånger uppfattas som något naturligt – något som inte går att ifrågasätta eller ersätta, något som måste vara där. Hur kommunikation används, vad som uppfattas vara ett kommunikationsproblem och vilka problem som kan lösas eller hanteras med hjälp av kommunikation är dock inte självklart. Hur kommunikation kommer till användning i staten är ett resultat av såväl ideologiska som realpolitiska överväganden, professionella normer och idéer. Det är ett kulturellt mönster som har utvecklats över tid inom ramen för det som är svensk politik och förvaltning.

Syftet med boken är att reda i detta mönster och komma bakom det självklara. Att presentera vad vi vet om svenska myndigheters kommunikationsverksamheter och erbjuda en analys som gör det möjligt att bättre förstå varför svenska myndigheters kommunikationsverksamheter ser ut som de gör.

För den sakens skull har vi samlat på oss mycket av den forskning som finns om svenska myndigheters kommunikationsverksamheter. Merparten av det som vi refererar till har publicerats det senaste decenniet, men det förekommer studier som är äldre än så. Vår ambition har varit att få med allt som vi kan hitta snarare än att avgränsa oss till en viss typ av forskning. Det menar vi är en förutsättning för att kunna komma bakom det självklara eftersom det är i mötet mellan olika perspektiv som vi bäst kan få syn på det som annars antas vara givet. Särskilt inom ett område där det finns starka band mellan forskning och praktik, vilket det bevisligen gör inom forskningen om organisationers kommunikation.

Bokens tredje kapitel skiljer sig från övriga kapitel. Här presenterar vi en studie som inte publicerats någon annanstans och som vi har gjort särskilt för boken. Det är en analys av de kommunikationsuppdrag som myndigheterna – undantaget högskolor och universitet – har fått av regeringen. Studien har sin upprinnelse i Statskontorets (2024) uppdrag *Myndigheters arbete med påverkande information och kommunikation. En kartläggning och analys* som Magnus medverkade i. Övriga kapitel bygger uteslutande på tidigare forskning, och vi tror oss ha fått med det mesta som publicerats även om vi har fått göra vissa val och avgränsningar:

- Vi har prioriterat texter som har genomgått fackgranskning. Det förekommer undantag, och i kapitlet refererar vi till både utredningar och rapporter, men merparten av texterna är fackgranskade.
- Vi har fokuserat på empiriska studier och studier där det är tydligt att det som studeras är svenska myndigheter. Vi har inte inkluderat studier som fokuserar på kommuner eller regioner. Vi har också låtit bli att inkludera studier som refererar till "offentliga organisationer" om det inte framgår att det handlar om myndigheter. Vi har också begränsat referenserna till texter som uteslutande presenterar teoretiska resonemang.
- I huvudsak har vi inkluderat studier som fokuserar på myndigheternas verksamheter och vad som motiverar dem samt vilka konsekvenser de får för myndigheten. Med några få undantag har vi lämnat forskning om aktiviteternas effekter därhän.
- För att identifiera relevanta studier har vi använt oss av en mycket bred definition av vad som är att betrakta som kommunikation. I korthet har vi betraktat kommunikation som produktion, distribution och/eller tolkning av meddelanden (Griffin, Ledbetter, & Sparks, 2014). Som vi redan nämnt är kommunikationsbegreppet vagt och många gånger abstrakt. För att inte fastna i en bestämd position eller begränsa oss till sådant som myndigheterna själva beskriver som kommunikationsverksamheter bedömde vi att ett öppet sinne var det rimligaste tillvägagångssättet.

- Av utrymmesskäl har vi fått utesluta vissa områden, därför innehåller inte boken forskning om digitalisering, automatiskt beslutsfattande och AI (Kaun & Männiste, 2025; Lindgren et al., 2019), studier om samtal, språkanvändning och språkpolicyer (Björkman, 2014; Ekström, Bruhn, & Thunman, 2019) och forskning om lagar, regler och förordningar (Azam, 2025; Flaherty, 2014). Även forskning om tillgänglighet och klarspråk (Hanell, 2021) har vi lämnat utanför.
- Vi har inte begränsat oss till någon vetenskaplig disciplin. Däremot är många studier som vi refererar till gjorda av forskare inom medie- och kommunikationsvetenskap, offentlig förvaltning och statsvetenskap. Men det finns även referenser till forskning inom socialantropologi, företagsekonomi, organisationsstudier, risk- och säkerhetsforskning, kulturstudier, historia med flera.

Materialet vi har arbetat med är omfattande, och en av de saker som vi har diskuterat är hur vi bäst presenterar det. Det vi slutligen landade i var att tematisera studierna och lyfta fram de områden som har fått störst uppmärksamhet och sedan placera resterande under det mest lämpliga temat. Kapitelindelningen speglar på så vis forskningens fokus snarare än myndigheternas prioriteringar. Samtidigt är det tydligt att forskningen har låtit sig vägledas av de frågor som får störst uppmärksamhet i myndigheternas verksamheter. Därför kan indelningen i flera avseenden också ses som en spegling av myndigheternas prioriteringar (Fredriksson & Pallas, 2016a). Indelningen har i de flesta fall varit oproblematis, men det finns några enstaka undantag. Det mest uppenbara är myndigheters användning av sociala medier. Det skulle mycket väl ha kunnat bli ett eget kapitel då det finns ett relativt stort antal studier som har fokuserat på detta. Samtidigt är det ofta forskning som fokuserar på särskilda situationer, till exempel kriser, och hur myndigheter använder sig av sociala medier i dessa situationer. För att undvika alltför många överlapp valde vi därför att integrera delarna om sociala medier i andra kapitel. Även i andra fall har vi behövt välja var vi ska placera ett visst resonemang då det knyter an till flera olika teman. I de fallen har vi valt att utveckla det på ett ställe och sedan använda oss av hänvisningar i andra kapitel, för att undvika alltför många överlapp. Detsamma gäller resonemangen om de särskilda villkor som gäller för offentlig verksamhet. De är avgörande för att förstå myndigheters kommunikationsverksamheter, men det råder sällan enkla samband mellan vissa villkor och vissa delar av kommunikationsverksamheten. Därför har vi även här valt att utveckla resonemangen där vi anser att de är av större betydelse och sedan hänvisat till den delen i andra sammanhang där villkoren också är relevanta.

NSLAC AVLA



Idéer om demokrati, marknad, organisering och kommunikation

I korthet...

Idéer formar människors sätt att förstå världen, och har stort inflytande över vad som anses vara problem och vilka lösningar som anses vara lämpliga för att hantera dem. Svenska myndigheters kommunikationsverksamheter har formats utifrån idéer inom ett flertal områden. Ett område är demokratins funktionssätt och relationen mellan stat och medborgare, bland annat frågan om statens rätt att styra och kontrollera människors vardagsliv, till exempel genom att använda sig av kommunikation. I andra sammanhang ställs demokrati mot andra värden, till exempel effektivitet och ryktbarhet. Ett tredje område är idéer om kommunikation och vilka kommunikationsformer som är legitima, om staten förväntas göra mer än att sprida information till allmänheten och direkt berörda och i vilken utsträckning andra grupper ska få vara med och forma myndigheters kommunikationsverksamheter.

Inom varje område finns det skiftande positioner, och myndigheters kommunikationsverksamheter styrs därmed utifrån en uppsättning idéer som samspelar men också utmanar varandra. Konsekvenserna av mångfalden är inte alltid uppenbara, men den innebär att myndigheter måste navigera och jämkla mellan synsätt som förordar olika inriktningar på kommunikationsverksamheterna. För att hantera detta har myndigheterna utvecklat mer eller mindre medvetna strategier, och som ett resultat saknas det en konsekvent linje för kommunikationsverksamheterna. Trots det går det ändå att hävda att kommunikationsverksamheterna är grundade i etablerade idéer som kan anses vara legitima.

Arbetslöshet, brottslighet, klimatförändringar och andra sakfrågor dominerar politiken. De gånger förvaltningen hamnar i fokus är det påfallande ofta som det handlar om effektivitet, kvalitet, styrning och ledning. Det är dagspolitik och de politiska lösningarna som pockar på uppmärksamhet. Även om politik och förvaltning handlar om att förverkliga politiska idéer är det sällan idéerna uppmärksammas; de tas snarare för givna och uppfattas som självklara. Idéer om demokrati, marknad, organisering och kommunikation är viktiga inslag när politiken skapar spelplanerna för förvaltningen. På samma sätt är idéer om styrning, organisering, ledning och kommunikation avgörande när myndigheter ska ordna sina verksamheter.

Idéer formar människors sätt att förstå världen, och har stort inflytande över vad människor ser som ett problem och vilka lösningar som anses vara rimliga (Höllerer, Walgenbach, & Drori, 2017). Vi kan förstå det som att idéer skapar ramar för hur människor uppfattar sin omgivning och vad som kan anses vara angeläget att förhålla sig till. Vissa saker blir uppmärksammade, ses som ett problem och hamnar på dagordningen. De diskuteras, och i vissa fall är det diskussioner som leder till utredningar och analyser samt förslag på reformer och lösningar. Påfallande ofta är de föreslagna lösningarna desamma som använts för att lösa liknande problem tidigare. Andra saker plockas aldrig upp av politiken. Det är frågor som inte uppmärksammas därför att de inte passar in i etablerade föreställningar om vad som anses vara ett problem eller därför att det saknas självklara lösningar (Jacobsson, Pierre, & Sundström, 2015).

Idéer är ett återkommande tema i forskningen om svenska myndigheters kommunikationsverksamheter. Det är inte nödvändigtvis idéer om kommunikation som uppmärksammas, men det har visat sig att kommunikation är en verksamhet som formas i förhållande till ett stort antal områden – till exempel demokrati, marknad och organisering. I det här kapitlet fokuserar vi på idéernas innehåll, vilka problem och lösningar de beskriver, samt vilka konsekvenser de har för hur politiker, tjänstepersoner och andra uppfattar vad, när, hur, varför och med vem myndigheter ska kommunicera.

Statssyner och kommunikation som policymedel

Det finns i princip tre sätt för politiker att implementera beslut – tvång (lagar), ekonomiska incitament (skatter och bidrag) och kommunikation. Här ska kommunikation förstås som aktiviteter som syftar till att informera, upplysa och påverka människors kunskaper, värderingar och beteenden. Varje policymedel har sina för- och nackdelar, och inte sällan blir valet av verktyg en politisk fråga i sig. Det gäller inte minst användningen av kommunikation. Det rimliga i att staten försöker påverka människor har ifrågasatts av många. En vanlig invändning är att statlig information och kommunikation är att likna vid propaganda och att myndigheter genom sina kommunikationsverksamheter inkräktar på människors självbestämmande. Förespråkarna

å sin sida menar att staten har ett ansvar att stötta människor när de ska orientera sig i samhället och göra det möjligt för dem att fatta kloka beslut. Förespråkarna menar också att information och kommunikation i princip inte skiljer sig från lagar och ekonomiska medel då samtliga går ut på att implementera demokratiskt fattade beslut (Vedung, 1998).

För att förstå de båda positionerna behöver vi förstå att de bottnar i olika *statssyner*. En statssyn är en bestämd idé om hur staten bör förhålla sig till sina medborgare och i vilken utsträckning staten har rätt att styra och kontrollera människors vardagsliv. I fallet myndigheters kommunikation handlar det om rimligheten i att försöka påverka människor. Det finns som sagt olika uppfattningar, och när Hanna Kjellgren (2002) analyserade utvecklingen av svensk informationspolitik under 1900-talet kunde hon identifiera fyra olika statssyner och därmed också fyra olika förhållningssätt till statlig information. Varje statssyn vilar på en särskild uppfattning om utrymmet för att använda kommunikation som policymedel, vilka former av kommunikation som är legitima, vilka aktörer som ska ansvara för statens kommunikationsverksamheter, hur ansvaret ska fördelas, hur arbetet ska styras och organiseras samt hur det ska finansieras.

Rättsstaten

Den statssyn som ger minst utrymme för statliga kommunikationsaktiviteter är den *rättsstatliga*. Det är en statssyn som menar att medborgaren i huvudsak är autonom i förhållande till staten. Staten ska förhålla sig neutral till medborgarens vägval så länge det sker inom lagens ramar. Statens kommunikationsaktiviteter ska vara begränsade och styras av ett detaljerat regelverk som tydligt anger vad som är, och vad som inte är, tillåtet att göra. Kontrollen över kommunikationsarbetet ska också vara fördelad mellan olika delar av förvaltningen för att undvika maktkoncentration. Även ansvarsfördelningen ska vara regelstyrd. Den rättsstatliga statssynen poängterar byråkratins inflytande över kommunikationsarbetet och att de informationsmaterial som produceras ska vara neutrala och värderingsfria.

Expertstaten

I *expertstaten* ges statliga kommunikationsaktiviteter betydligt större utrymme. Här anses kommunikation vara ett viktigt instrument för att stötta människors möjligheter till självförverkligande. Det som ska vägleda statens kommunikationsaktiviteter är en uppsättning dygder – till exempel att äta nyttigt. Som namnet anger ges expertkunskaper stort utrymme i expertstaten. Det handlar både om experter inom det aktuella sakområdet och experter på kommunikationsområdet. Sakexperterna förväntas stå för innehållet och kommunikationsexperterna för aktiviteternas utformning. I likhet med idén om rättsstaten positionen förväntas statens kommunikationsverksamheter vara

fördelade över flera myndigheter: en ordning som förespråkas för att kunna ta vara på de expertkunskaper som finns i varje myndighet. Av samma skäl förväntas eventuella regelverk vara allmänt hållna. Detaljerade föreskrifter skulle kunna begränsa utrymmet för myndigheternas experter, vilket riskerar minska aktiviteternas effekter.

I expertstaten är i princip alla former av kommunikation legitima policy-instrument, och det är professionella överväganden som ska bestämma om och hur staten ska använda sig av kommunikationsaktiviteter. Verktygslådan är stor och innehåller aktiviteter som syftar till att korrigera eller främja vissa åsikter, värderingar och beteenden, men också sådana som syftar till att skapa trovärdighet och legitimitet för staten. Det senare därför att det anses vara avgörande för att aktiviteterna ska kunna bli framgångsrika. Myndigheter som är okända eller saknar allmänhetens förtroende anses ha mindre möjligheter att nå framgång med sina kommunikationsaktiviteter.

Medborgarstaten

Idén om en *medborgarstat* ger också stort utrymme för användandet av kommunikation. Här är det däremot inte experter som ska styra kommunikationsverksamheterna. I stället är det politiker och/eller representanter från civilsamhället som ska ansvara för verksamheterna. Utgångspunkten är att användandet av kommunikation är legitimt om det leds av demokratiskt valda aktörer. Genom att välja sina representanter har allmänheten också gett dem utrymme att använda de medel som behövs för att nå politiska resultat. Om det gynnar saken anses det därmed vara rimligt att staten försöker påverka människors åsikter, värderingar och beteenden.

Enligt Kjellgren (2002) går det att urskilja två olika modeller för medborgarstaten. I den första framhålls att det är regeringen som med stöd i sin majoritetsposition ska kontrollera och initiera statens kommunikationsaktiviteter. I den andra framhålls betydelsen av konsensusbeslut och att beslutsprocessen också ska involvera oppositionen och företrädare för civilsamhället. I båda fallen förväntas regelverken vara begränsade då det finns en förväntan om att politiker och representanter agerar på ett sätt som är rimligt utifrån de uppdrag de har fått sig tilldelade.

Värt att notera är att den konsensusorienterade modellen poängterar betydelsen av kommunikation även i arbetet som leder fram till besluten om att använda kommunikation som policyinstrument. För att kunna fatta beslut krävs det att alla inblandade är lyhörda för varandras argument och beredda att kompromissa. Det krävs också att dessa företrädare har förmåga att fånga upp vilka åsikter och värderingar som är representerade i samhället. Så förutom att lyssna till varandra förväntas de också ta vara på allmänhetens inspel och avgöra om kommunikation är ett användbart policymedel och hur det i så fall ska utformas.

Tabell 2.1 Fyra statssyner och vad som anses vara legitim användning av kommunikation som policyinstrument

	Rättsstat	Medborgarstat		Expertstat
		Majoritet	Konsensus	
<i>Legitima former av kommunikation</i>	Information	Information och påverkan	Information, påverkan och interaktion	Information, påverkan, interaktion och profilering
<i>Styrningslogik</i>	Juridik	Majoritet	Konsensus	Expertis
<i>Grupper i styrande organ</i>	Byråkrater	Politiker från regeringsparti	Politiker från regerings- och oppositionspartier samt intresseorganisationer	Professionella
<i>Ramar</i>	Detaljerade regler begränsar användningen av kommunikation	Stort handlingsutrymme för politiker och byråkrater	Förhandlingar mellan berörda parter	Stort utrymme för professionella överväganden
<i>Maktfördelning</i>	Spridning mellan olika delar av den statliga organisationen	Koncentrerad till regeringen	Delad mellan politiska representanter och intressegrupper	Spridning genom ansvarsfördelning till professioner
<i>Medborgarsyn</i>	Privat autonomi	Offentlig autonomi	Offentlig autonomi	Självförverkligande/dygd

Under 1900-talet har alla statssyner haft inflytande över svensk informationspolitik, även om majoritets- och expertstaten har haft större utrymme. Det har alltså inte funnits en dominerande idé om svensk informationspolitik. Inte heller har det funnits någon samlande kraft, vare sig på departements- eller myndighetsnivå. I praktiken innebär det att statens kommunikationsverksamheter har varit – och fortfarande är – förankrade i mer än en statssyn.

I sin analys pekar Kjellgren (2002) på att svensk informationspolitik präglats av kort minne och att debatten ofta har fokuserat på enskilda aktiviteter snarare än verksamhetens inriktning. Dessutom är det förvaltningspolitiska överväganden och sakfrågor som har fått prägla arbetet. Så snarare än idéer om kommunikation är det idéer om statsapparatusens funktionssätt som har format statens kommunikationsverksamheter – till exempel idéer om statens inflytande över människors vardagsliv, hur staten ska organiseras och vilka som ska involveras i arbetet. Det innebär att användandet av information och kommunikation har följt övergripande politiska prioriteringar. Myndigheter har fått uppdrag och resurser för att kommunicera i frågor som är politiskt prioriterade snarare än att det har gjorts överväganden var kommunikationsaktiviteter kan göra skillnad.

Att det saknas en övergripande idé för statens kommunikationsverksamheter är ett resultat av att det svenska förvaltningssystemet är distribuerat. Svenska myndigheter har haft och har stor autonomi att själva bestämma vilka verktyg de ska använda när de ska utföra sina uppdrag. Därför har enskilda myndigheter haft relativt stort utrymme att forma sin egen kommunikationsverksamhet. Det utrymmet har dessutom stärkts av att informations- och kommunikationsfrågor sällan har varit politiskt prioriterade. Det har förekommit försök att samla och styra statens kommunikationsinsatser men de har inte satt några bestående spår. Frågan är dock inte helt politiskt död. Två exempel på det är uppdraget till Statskontoret (2024) att utreda myndigheters användande av ”påverkande information och kommunikation” och regeringsuppdraget till 32 myndigheter att redovisa syften och kostnader för sina kommunikationsverksamheter (Regeringen, 2025). Två insatser som båda är ett uttryck för försök att åstadkomma en mer rättsstatlig inriktning på statens kommunikationsverksamheter.

Motstridiga principer för vad som anses vara framgångsrik myndighetskommunikation

Gemensamt för alla statssyner är att de utgår ifrån en idealföreställning om hur det demokratiska systemet ska ordnas för att fungera på bästa sätt. Alla statssyner tar sin utgångspunkt i att demokrati är det bästa styrelseskicket, men de företräder olika synsätt på vad som karaktäriserar en välfungerande demokrati. Vilka värden utöver demokrati som ska vara vägledande finns det också olika uppfattningar om. Det dagliga arbetet på en kommunikationsavdelning präglas av ett stort antal värden, värden som i vissa fall kan vara exklusiva för kommunikationsverksamheten och/eller myndighetssektorn. På principiell nivå är antalet värden färre, och det är dessutom principer som gäller för verksamheten i stort och i vissa fall även för andra sektorer. Vad denna typ av generella principer har gemensamt är att de är ömsesidigt uteslutande, att det saknas en universell hierarki som innebär att en princip alltid övertrumfar en annan (Cloutier & Langley, 2007). Så snarare än att det finns en överordnad princip som vägleder myndigheters kommunikationsverksamheter i alla sammanhang – till exempel den om att all kommunikation ska vara demokratisk – arbetar myndigheter i skärningslinjen mellan olika principer. Det i sin tur innebär att myndigheter måste hantera motsägelsefulla förväntningar och krav när de ska kommunicera.

För att studera vilka principer som styr myndigheters kommunikationsverksamheter analyserade Fredriksson och Pallas (2013, 2016) svenska myndigheters styrdokument. Vad de tog fasta på är hur myndigheter beskriver sina kommunikationsverksamheter när de ska förklara och motivera hur verksamheterna organiseras och genomförs. De tog också fasta på vad som beskrivs anses vara framgångsrik och vad som anses vara misslyckad kom-

munikation. Med hjälp av detta kunde de urskilja fyra principer för myndigheters kommunikationsverksamheter – ryktbarhetens, produktionens, det civilas och marknadens principer.

Ryktbarhetens principer

Ryktbarhetens principer vilar på idén om identitet och synlighet och att kommunikationsverksamhetens övergripande målsättning är att forma och upprätthålla en positiv bild av myndigheten. Det var den vanligaste principen i dokumenten, och i praktiken handlar det om ett aktivt varumärkesarbete och om att skapa uppmärksamhet och igenkänning. I vissa fall är uppmärksamheten ett medel för att nå andra mål, som att skapa uppmärksamhet för sakfrågorna som myndigheten ansvarar för eller att skapa förtroende för myndigheten. Påfallande ofta var dock synlighet ett mål i sig.

För att bilden av myndigheten ska bli tydlig anses det vara viktigt att myndigheten kan sticka ut från mängden men också att myndighetens kommunikation är samstämmig. Allt och alla ska kommunicera samma sak. Det beskrivs som en grundförutsättning för att det unika ska framträda tydligt men också för att det inte ska råda några tvivel om vad myndigheten står för.

Produktionens principer

Produktionens principer fokuserar på det förutsägbara och behovet av att skapa rutiner och att aktivt planera. Det är kommunikation som ska vara effektiv, och för att den ska kunna bli det är det nödvändigt att kommunikationsverksamheten är strategisk och målstyrd. Målgruppsanalyser, segmentering, medieval och budskapsval är avgörande för att åstadkomma detta. Kommunikationsaktiviteter som sker ad hoc eller där det saknas tydlig koppling till verksamhetens övergripande mål beskrivs som problematiska.

När myndigheter beskriver sina kommunikationsverksamheter utifrån produktionens principer är det verksamheter som förväntas vara kontrollerade av experter, experter som har de kunskaper som krävs för att driva ett strategiskt kommunikationsarbete. Dessa experter förväntas också få inflytande över ledningsarbetet i stort för att se till att myndigheten beaktar kommunikation när de formulerar sin färdriktning och prioriterar mellan olika verksamhetsområden. Det förväntas helt enkelt att kommunikation ska vara en integrerad del i myndigheters övriga verksamheter. Kommunikation beskrivs också som ett medel för att styra verksamheten och kontrollera hur anställda förhåller sig till och utför sina arbetsuppgifter men också ett medel för återkoppling från anställd till chef om vad som sker i verksamheten.

Det civilas principer

Kommunikation enligt det civilas principer beskrivs som ett inslag i myndigheternas demokratiska uppdrag. Det är kommunikation som ska stötta och vägleda medborgare och göra det möjligt för dem att orientera sig i vardagsliv och i särskilda situationer. Därmed är utgångspunkten att kommunikationsverksamheten ska vägledas av vad som efterfrågas av andra snarare än myndighetens egenintresse. Det innebär också att medier uppfattas vara nyckelaktörer när myndigheter planerar och genomför kommunikationsaktiviteter enligt det civilas principer. Medier tillskrivs ett uppdrag att förmedla och sprida viktig samhällsinformation, och genom att myndigheter tillhandahåller faktaunderlag antas journalister kunna utföra det uppdraget på ett bättre sätt.

Medier och journalister är också nyckelaktörer när myndigheter motiverar behovet av öppenhet och av att göra sig granskningsbara. Även här är det andras intressen som står i fokus, och det uppfattas som att myndigheterna ska förhålla sig passivt och förmedla den information som efterfrågas. Därmed ska det inte ligga i myndighetens intresse vad resultatet av kommunikationsaktiviteterna blir; det som står i fokus är processen och att allt har gått rätt till enligt gällande regelverk, till exempel offentlighetsprincipen och meddelarskyddet.

En tredje grupp som aktualiseras enligt det civilas principer är politiker. Enligt dokumenten har myndigheterna ett ansvar att redovisa hur deras uppdrag genomförs och vilka resultat de når – även det en viktig komponent i en välfungerande demokrati.

Marknadens principer

Kommunikation utifrån marknadens principer så som det beskrevs i myndigheternas dokument ska vara tilltalande, förförisk och övertygande men också flexibel och möjlig att anpassa efter sammanhanget. Myndigheternas kommunikationsaktiviteter liknas vid ett samtal mellan myndighet och kund där myndigheten förväntas öka sina möjligheter att bli framgångsrika genom att anpassa samtalet efter kundernas behov. Genom att återkommande analysera dessa behov arbetar myndigheter för att göra sig relevanta eller åtminstone uppfattas som relevanta. Det sker genom att förpacka och presentera det som erbjuds på ett sätt som ligger i linje med kundernas förväntningar. Att vara marknadsorienterad innebär därför att det i första hand är omvärlden som sätter ramarna för myndigheters kommunikation. Förutom kunder är även konkurrenter en viktig referenspunkt. Det är i förhållande till dessa som myndigheter förväntas positionera sig och visa på fördelarna i det man kan erbjuda. Därför är det på flera sätt en reaktiv form av kommunikation där myndigheter försöker identifiera och besätta en position utifrån det andra erbjuder.

Principer i samexistens och konflikt

De fyra principerna leder myndigheters kommunikationsverksamheter i olika riktningar. I vilken utsträckning det skapar problem skiftar sannolikt, om inte annat därför att antalet principer som lyfts fram i dokumenten varierar. Vanligast är att myndigheterna refererar till tre, och det är en minoritet som bara refererar till en princip. Resultaten visar också att ryktbarhet och produktion är de dominerande principerna, följt av det civilas, och att marknadens principer är minst vanligt förekommande. För de sista gäller dessutom att de i huvudsak återkommer i dokumenten från högskolor och universitet.

Skillnaderna mellan de olika principerna är mer eller mindre uppenbara, och därför varierar sannolikt också svårigheterna som uppstår när myndigheter förväntas förhålla sig till två principer samtidigt. Det kan till exempel vara svårt att se hur myndighetskommunikation enligt ryktbarhetens principer med fokus på varumärke, omdöme och profilering skiljer sig från kommunikation utifrån marknadens principer. Skillnader finns hur som helst, bland annat att det kan vara svårt att vara tydligt förankrad i en identitet och samtidigt anpassa sig till kundernas behov (Gromark & Melin, 2013). Andra spänningar är mer uppenbara och ställer myndigheter inför större utmaningar. Ett exempel är spänningen mellan kommunikation som syftar till att skapa och upprätthålla en positiv bild (ryktbarhetens principer) och kommunikation som möter kraven på öppenhet (det civilas principer). Att tvingas vara öppen för insyn och granskning kommer med nödvändighet begränsa möjligheterna att kontrollera bilden av sig själv och undvika att sådant som kan uppfattas som negativt får spridning (Fredriksson & Edwards, 2019; Fredriksson & Pallas, 2016a, se också kapitel 7).

”Anslagstavlan” en kompromiss

Vad analysen av myndigheters strategi- och policydokument hjälper oss att få syn på är vad det är som motiverar myndigheter att använda sig av kommunikation. Analysen belyser också varför vissa kommunikationsaktiviteter ser sig självklara och inte andra och varför det kan skifta från ett sammanhang till ett annat. Fredriksson och Pallas (2013, 2016) använder sig av dokument som myndigheterna själva har producerat för att bestämma vilka principer som styr myndigheternas kommunikationsverksamheter. Därför blir det inte tydligt att principerna har stor spridning i samhället. De är inte unika för myndighetssektorn, de vägleder även andra aktörer. För att presumtiva studenter ska acceptera att bli tilltalade genom reklamkampanjer i kollektivtrafiken, konton i sociala medier och i adresserad reklam måste de acceptera att universitet kommunicerar utifrån marknadens principer och tilltalar dem som kunder. Hade studenterna inte accepterat den rollen hade universiteten mött motstånd. Det är alltså inte myndigheterna själva som bestämmer vad som uppfattas vara rätt form av kommunikation, utan det är

resultatet av konventioner och förhandlingar mellan ett stort antal aktörer (Edwards, 2018).

Att det uppstår konflikter som kommer sig av att aktörer tar sin utgångspunkt i skiftande principer finns det flera exempel på. Ett är debatten som föregick starten av tv-programmet *Anslagstavlan* som började sina sändningar 1972. I sin analys av upprinnelsen till satsningen pekar Emil Stjernholm (2022) på spänningen som fanns mellan public service som ville upprätthålla sitt journalistiska oberoende (utifrån ett demokratiperspektiv och det civilas principer) och myndighetssektorn där det fanns en uttalad önskan att få använda sig av tv-mediet (utifrån ett effektivitetsperspektiv och produktionsprinciper).

Att myndigheterna ville bli effektivare i sin kommunikation var ett direkt resultat av den omfattande kritik som statsförvaltningen hade fått utstå och som fokuserade på myndigheternas organisering och rutiner. De ansågs vara föråldrade, alltför tröga och byråkratiska. När regeringen presenterade sin proposition *Om åtgärder mot krångel och onödig byråkrati m.m.* (Prop. 1978/79:111) innehöll den ett stort antal förslag på "avbyråkratiseringsåtgärder" – många med fokus på förändrade kommunikationsverksamheter. Ett förslag var att myndigheterna i större utsträckning skulle informera om sina verksamheter och att de skulle använda ett enklare språk. Ge bättre service, hjälpa medborgaren att hitta rätt, göra sig mer tillgängliga och arbeta för ett bättre bemötande var andra förändringar med kommunikativa förtecken som föreslogs.

Kraven på minskad byråkrati, ökad effektivitet och bättre service innebar att *företaget* började lyftas fram som ett ideal och användas som förebild för utvecklingen av myndigheters verksamheter, även inom kommunikationsområdet (Petersson & Fredén, 1987). Det tillsammans med tidigare framgångar i att använda kommersiellt inriktade kommunikationsinsatser – bland annat i samband med högertrafikomläggningen (Norén, 2019a) – gjorde att myndigheters kommunikationsverksamheter tog sig alltmer kommersiella uttryck. Myndigheters kommunikation hade länge ansetts vara underutvecklad och tråkig, och röster höjdes för att den måste bli roligare och mer attraktiv, mer som marknadsföring och reklam. Det var i sin tur en tendens som förstärktes av föreställningar om tv-mediets möjligheter och att reklambyråer fick ett ökande utrymme att forma myndigheters kommunikation. Vad som också talade för ett samarbete mellan myndigheter och Sveriges radio (SR) – som då ansvarade för tv-sändningarna – var enligt förespråkarna att SR hade en bred publik. Bolaget skulle dessutom verka i allmänhetens intresse, och det fanns exempel på tidigare samarbeten som varit framgångsrika – återigen är kampanjen inför högertrafikomläggningen ett exempel.

Hos SR fanns det en stor tveksamhet inför tanken att bolaget skulle fungera som kanal för myndigheters kommunikation. Bolaget pekade på riskerna och menade att det hotade public services oberoende och möjligheterna att bevaka och granska makthavare. De menade också att viktig information

redan förmedlades i radio och tv inom ramen för programverksamheten och att inslag med myndighetsinformation därmed var överflödiga. Förslagen om samarbete fick trots protesterna stort gehör, och de som värnade programbolagens integritet hade svårt att stå emot i ett debattklimat där frågor om bättre samhällsinformation fick stor uppmärksamhet och ansågs vara en prioriterad fråga.

Lösningen blev en kompromiss, där SR – för att freda sin programverksamhet och den journalistiska integriteten – valde att skapa *Anslagstavlan*. Upplägget var ett sätt att tillmötesgå kraven på att public service skulle fylla en funktion i statens kommunikationsapparat samtidigt som lösningen erbjöd SR möjligheter att skapa tydliga gränser mellan det egna innehållet och myndighetsproducerat innehåll (Stjernholm, 2022). Eller som det också kan förstås – en särkoppling mellan programverksamheten som även i fortsättningen skulle kunna styras utifrån de civila principer och en informationsverksamhet som skulle styras utifrån produktionens principer.

Att tala till eller med medborgare?

Att resonera utifrån statssyner och principer sätter fokus på de normer och idéer som vägleder myndigheters kommunikationsverksamheter. I båda fallen är det idéer med stort inflytande över vad myndighetsanställda och andra uppfattar som rätt eller fel, bra eller dålig myndighetskommunikation. Vad både Kjellgren (2002) och Fredriksson och Pallas (2013, 2016) kan visa är att de båda tankesystemen fungerar som referensramar och återkommande används för att rättfärdiga enskilda aktiviteter och myndigheters kommunikationsverksamheter i stort, men också för att kritisera desamma. Därför är det angeläget att förstå båda dessa tankesystem om det ska vara möjligt att förstå varifrån företrädare och kritiker får näring för sina argument när myndigheters kommunikationsverksamheter diskuteras.

Vad de båda angreppssätten däremot inte erbjuder är bättre kunskap om vilka idéer om kommunikation som vägleder myndigheters kommunikationsverksamheter. Kommunikation betraktas som något givet. I Kjellgrens (2002) analyser kan vi notera att det finns betydande ideologiska skillnader mellan statssynerna. Däremot är det inga större skillnader i synen på kommunikation. Den mest påtagliga skiljelinjen är om det är legitimt för staten att försöka påverka allmänheten eller inte. I övrigt är samtliga statssyner starkt förankrade i en idé om masskommunikation – kommunikation som är medierad, enkelriktad och opersonlig.

Resultatet är på inget vis förvånande; idén om masskommunikation har en lång och väletablerad historia med stark förankring i politik och förvaltning (Svensson, 1988). Masskommunikation har ansetts vara en effektiv lösning på samhällets informations- och kommunikationsproblem, bland annat därför att det finns en lång tradition i Sverige att staten kommunicerar direkt med sina medborgare. Redan under 1600-talet etablerades kommunikationsverk-

samheter som riktades direkt till medborgarna. I andra delar av Europa var det mycket ovanligt. Där var det i stället eliten som var den huvudsakliga målgruppen för statens kommunikationsinsatser (Forssberg, 2017).

Att myndigheters kommunikationsverksamheter tar sin utgångspunkt i masskommunikation har varit vanligt, men det finns tillfällen då detta har ifrågasatts. Det lyfter bland annat Fredrik Norén (2020) fram i sina analyser av debatterna om samhällskommunikationens organisering och genomförande som blommade upp i slutet av 1960-talet – en debatt som ska ses i ljuset av den bredare diskussionen om myndigheters organisering och rutiner som vi nämnde ovan. I debatten om myndigheters kommunikation höjdes det röster om att myndigheter måste bli bättre på att lyssna till medborgarna och i större utsträckning ta vara på allmänhetens informationsbehov. Men det handlade också om att ge allmänheten större inflytande över kommunikationens utformning och de sakfrågor som hanterades med hjälp av kommunikation. Kritikerna menade att myndigheternas kommunikationsverksamheter borde bidra till det offentliga samtalet snarare än att dominera det och att det skulle stärka demokratins funktionssätt. Kritikerna menade att de etablerade formerna av myndighetskommunikation var odemokratiska, att de kunde liknas vid maktutövning där staten talade *till* medborgarna snarare än *med*.

Kritiken riktade in sig på etablerade föreställningar om att användandet av information var rimligt och relevant så länge myndigheter tillhandahöll objektiv och tillförlitlig information – ett synsätt som bland annat Statskontoret gav uttryck för i sitt remissvar till utredningen *Vidgad samhällsinformation* (SOU 1969:48). Statskontoret menade att riktad information var ett användbart sätt för staten att åstadkomma kontrollerad och effektiv implementering av politiska beslut och att användandet av information stärkte samhällets rationalitet. Detta menade man var i allra högsta grad en fråga om demokrati. I utredningen hade det gjorts tydligt att jämlik tvåvägskommunikation inte var nödvändigt för en fungerande demokrati. Det var fullt rimligt att använda sig av envägskommunikation så länge kommunikationen vilade på fakta och så länge den kunde vägleda människor att fatta kloka beslut. Kritikerna menade å andra sidan att delaktighet var en nödvändighet och att det var detta som kampanjer och annan riktad kommunikation förbisåg. Det var inte nödvändigtvis bristen på information som var den stora frågan. Snarare handlade det om ömsesidighet och att människor riskerade att bli alienerade från det politiska systemet om de inte fick möjlighet att vara med och forma myndigheters kommunikationsverksamheter (Norén, 2020).

Förändringen i inställning till statens kommunikation ska ses som ett uttryck för samhällets tilltagande radikaliserings och att ett stort antal aktörer framförde kritik mot etablerade maktstrukturer. På arbetsmarknaden krävde arbetstagare ökat inflytande över sitt arbete och verksamheterna de arbetade i, studenter ställde motsvarande krav inom akademien och kvinnorörelsen kämpade emot könsmaktsordningen. På informations- och kommunikationsområdet är reaktionerna på kampanjen inför högertrafikomläggningen (1967)

och senare Socialstyrelsens kampanj om att äta 6–8 skivor bröd om dagen från 1976 målande exempel på skiftet. Kampanjerna hade mycket gemensamt: de var båda resultatet av samarbeten mellan myndigheter, företag och intresseorganisationer, båda syftade till att förändra beteenden och båda fick stor uppmärksamhet. Kampanjen i samband med högertrafikomläggningen ifrågasattes sällan, och eventuella diskussioner fokuserade i huvudsak på sakfrågan snarare än kampanjen. När Socialstyrelsen, Konsumentverket och Brödinstitutet (bagerinäringens branschorganisation) genomförde sin kampanj *6–8 skivor bröd* blev reaktionerna däremot mycket starka. Kampanjen fick stor uppmärksamhet och ifrågasattes regelmässigt – den beskrevs som ett sätt för staten att kontrollera sina medborgare, bland annat med referenser till George Orwells 1984. Kampanjen anmälades också till Konsumentombudsmannen och Justitieombudsmannen och blev efter hand även föremål för debatt i riksdagen (Norén, 2018). På mindre än tio år hade förutsättningarna för riktade myndighetskampanjer förändrats i grunden.

Information eller kommunikation?

Debatten om statens och myndigheters kommunikationsverksamheter under det sena 1960- och det tidiga 1970-talet handlade i stor utsträckning om förhållandet mellan myndigheter och medborgare – vem som skulle ha möjlighet att ta initiativ till kommunikationsaktiviteter, vem som skulle lyssna på vem och vilka syften som var legitima. Kritikerna menade att myndigheter i alltför stor utsträckning använde sig av masskommunikation där medborgarnas utrymme var begränsat till att lyssna och mer eller mindre följa instruktioner. Kritikerna menade att relationen måste bli mer jämbördig för att på så vis skapa utrymme för deltagande. Information var något som skulle delas snarare än spridas, och det skulle i sin tur bidra till en fördjupad demokrati. Om inte annat därför att alla skulle ha möjlighet att vara med och sätta agendan och uttrycka sina åsikter – såväl medborgare som organiserade intressen och myndigheter (Norén, 2020).

För att markera skillnaderna mellan de båda synsätten poängterade kritikerna att staten och myndigheter skulle ägna sig åt kommunikation snarare än information. Med det ville man synliggöra skillnaderna mellan de båda idéerna om hur staten och myndigheter bör ordna sina kommunikationsverksamheter. Kommunikation menade man var ett begrepp som på ett bättre sätt representerade de ideal och arbetssätt som borde vara vägledande. Kommunikationsbegreppet var i stor utsträckning positivt laddat, inte bara i en svensk kontext (Katriel & Philipsen, 1981), så genom att ersätta information med kommunikation hade kritikerna förhoppningar om att synliggöra skillnaderna mellan det gamla och det nya.

Uppdelningen mellan information och kommunikation var på inget vis ny; den representerar två återkommande idéer och föreställningar om vad som sker när människor interagerar med varandra. Distinktionen mellan de

båda idéerna återkommer i andra begreppspar – till exempel monolog/dialog, envägs/tvåvägs och sprida/dela – och den är avgörande om vi vill förstå hur aktörer förhåller sig till myndigheters kommunikationsverksamheter (Simonsson & Heide, 2021). Över tid har det dock skett en viss begreppsförskjutning och numera används begreppet *kommunikation* för att beskriva betydligt fler aktiviteter (så som vi gör i den här boken till exempel) än vad som avsågs i debatten vid den tidpunkten.

När begreppen *information*, *informera* och *informatör* etablerades i myndighetssektorn var det som en reaktion på tidigare begrepp. Det fanns en tydlig ambition att distansera sig från *propaganda* som använts för att beskriva riktade kommunikationsaktiviteter. Längre användes begreppet utan de tydliga konnotationer till manipulation och lögn som det kom att få efter andra världskriget. Det var dock en relativt lång övergångsperiod, och det var egentligen först under 1960-talet som det blev riktigt svårt att använda sig av propaganda. Det kan dock vara värt att notera att propaganda fortfarande var vanligt förekommande i de inkomna förslagen i samband med upphandlingen av konsulttjänster inför högertrafikomläggningen 1967 och att det användes i myndighetssammanhang ända fram till 1980-talet (Norén, 2019b).

Det som ersatte propaganda var information som uppfattades vara ett värdeneutralt begrepp som bättre ansågs spegla de motiv som staten hade med sina kommunikationsinsatser – att sprida sakupplysningar, fakta och rekommendationer (Falkheimer & Heide, 2014; Jarlbrink & Norén, 2023). I praktiken är skillnaden mellan propaganda och information semantisk, åtminstone så som begreppen användes för att beskriva myndigheters kommunikationsverksamheter. Det är samma grundidé om kommunikation som de refererar till – den om masskommunikation, spridning och att använda kommunikation för att påverka människors åsikter, värderingar och beteenden. Att referera till kommunikation var ett sätt för 1960-talets kritiker att hänvisa till en annan idé om hur myndigheters kommunikationsverksamheter skulle kunna bedrivas. En idé som poängterade dialog, att myndigheter behövde lyssna och engagera sig i de problem som medborgarna ställs inför.

Numera är kommunikation det självklara begreppet, och det har lyckats behålla många av de positiva konnotationer som gjorde det attraktivt redan på 1960-talet – inte bara i myndighetssektorn. Över tid har det kommit att användas för att beskriva en mängd olika typer av verksamheter – även aktiviteter som refererar till spridning och påverkan. Skiftet är bland annat tydligt i Hogne Sataøens och Daniel Lövgrens (2024) analys av platsannonser. Där framgår det tydligt att det har skett stora förändringar i hur myndigheters kommunikationsverksamheter beskrivs. Från att ha varit en verksamhet som går ut på att informera till att i stället handla om att kommunicera. Att informera beskrivs i stor utsträckning som en administrativ arbetsuppgift med fokus på att sprida sakinformation. Att kommunicera beskrivs i stället som ett arbete som handlar om att bedöma vad som ska kommuniceras, hur det ska kommuniceras, formulera målsättningar och ansvara för att målen

också nås. Skillnaden mellan 2002 och 2022 är påtaglig. I en annons från 2002 söker till exempel Umeå universitet en informatör som ska

ansvara för universitetsförvaltningens interna information. Huvudsakliga arbetsuppgifter är att självständigt arbeta med att utveckla lämpliga informationskanaler och sprida information inom och utom förvaltningen.

Tjugo år senare är förväntningarna högre. Då söker samma universitet efter en

erfaren, säker och självgående kommunikatör som kan planera, producera, publicera och följa upp kommunikation för både tryckta och digitala kanaler utifrån målgrupp och behov. Du kommer att arbeta med kommunikationsstöd till olika delar av verksamheten. /.../ Du kommer att ha egna kontaktytor mot verksamheterna och fungera lite som ”kundansvarig” för deras behov men samarbeta med andra kommunikatörer och producenter på vår enhet.

De båda annonstexterna (citerade i Sataøen & Lövgren, 2024, s. 4) speglar en påtaglig förändring i hur myndigheter beskriver sina kommunikationsverksamheter. Däremot ska det inte förstås som att kritikerna på 1960-talet har lyckats få gehör för sina argument och att myndigheters kommunikationsverksamheter i huvudsak handlar om dialog och delaktighet. Det är snarare en utveckling som speglar en begreppslig förändring där de positiva konnotationer som fanns och finns till kommunikation används för att legitimera och motivera en verksamhet i ljuset av förändringar som präglar hela sektorn. Reklamförbundet heter numera Sveriges Kommunikationsbyråer, Sveriges informationsförening heter Sveriges kommunikatörer och det stora flertalet som arbetar i sektorn har fått titeln kommunikatör i stället för informatör.

Avslutande kommentar – stabilitet och förändring i idéerna om myndigheters kommunikationsverksamheter

Med lite längre tidsperspektiv framgår det att svenska myndigheters kommunikationsverksamheter har utvecklats i spänningen mellan stabilitet och förändring. Aktiviteter som utförs i dag tar utgångspunkt i samma idéer om informationsöverföring och påverkan som har varit vägledande alltsedan vi fick ett myndighetsväsende. Kampanjen som skulle förklara för det svenska folket varför landet gick i krig mot Polen 1655 och legitimera utskrivningarna som följde på detta (Forssberg, 2005) vilar på dessa idéer. Det gör även kampanjen som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) (2024) genomförde i samband med det svenska NATO-inträdet. Båda är ett försök från staten att med hjälp av kommunikation etablera ett värderingsmönster och legitimera en ny ordning i försvarspolitik. Den här typen av aktiviteter har beskrivits som propaganda, information och kommunikation, men grundidén är densamma; hur de beskrivs har inte förändrat vad de syftar

till. Det är en form av kommunikation som utgår ifrån statens intressen och positionerar publiken som mottagare.

Länge var detta den allenarådande ordningen för statens kommunikationsverksamheter, och då var det rimligt att resonera om en dominerande kommunikationslogik (Simonsson & Heide, 2021). Över tid har andra idéer fått inflytande, och kommunikationslandskapet i dag är betydligt brokigare. Efter hand som samhället och förvaltningens organisering har förändrats har fler idéer om myndigheters kommunikationsverksamheter etablerats – idéer som motiverar olika typer av kommunikationsverksamheter, vad som kan anses vara legitima och effektiva aktiviteter och hur de ska utföras.

En slutsats vi kan dra från den forskning som vi har redovisat i kapitlet är att det saknas en sammanhållen och enhetlig logik för myndigheters kommunikationsverksamheter. Snarare är det en verksamhet som styrs och utövas utifrån ett flertal idéer som samspelar men också utmanar varandra. Konsekvenserna av mångfalden är inte alltid uppenbara, särskilt som många av de idéer som vägleder verksamheten är förgivettagna och sällan görs explicita. De finns snarare med som implicita antaganden som vägleder valen av argument när verksamheter och aktiviteter ska motiveras och genomföras eller när de ifrågasätts och kritiseras. Att politiker, myndigheter, konsulter, journalister och andra berörda tar utgångspunkt i skiftande idéer får konsekvenser. Bland annat har det skapat en situation där myndigheter måste navigera och jämkla mellan idéer som förordar olika inriktningar på kommunikationsverksamheten. Myndigheterna har utvecklat mer eller mindre medvetna strategier för att hantera detta – strategier som bidragit till att deras kommunikationsverksamheter sällan är sammanhängande eller konsekventa men som ändå gör att de kan anses vara grundade i etablerade idéer. På så vis kan ett stort antal skiftande kommunikationsverksamheter bli accepterade och uppfattas som legitima.

Avslutningsvis kan det vara på sin plats att nämna att mångfalden av normer och idéer på inget vis är unik för kommunikationsområdet. Andra verksamhetsområden präglas av samma brokighet. Skiftande värden och idéer är något som får sägas vara typiskt för offentlig förvaltning och att det resulterar i återkommande målkonflikter (Premfors et al., 2009). Däremot tycks det vara så att kommunikationsområdet har utvecklats till en landningsplats för nya idéer (Sataøen & Lövgren, 2024). Det skulle kunna innebära att myndigheters kommunikationsverksamheter i större utsträckning än andra områden måste hantera mål- och värdekonflikter.



Uppdrag att kartlägga barns och ungas erfarenheter av delaktighet och inflytande i genomförandet av minoritetspolitiken

Regeringens beslut

Regeringen ger Barnombudsmannen i uppdrag att under 2022 kartlägga barns och ungas erfarenheter av inflytande och delaktighet i genomförandet av minoritetspolitiken enligt FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

Närmare beskrivning av uppdraget

Barnombudsmannen ska kartlägga om barn och unga som tillhör en nationell minoritet upplever att de har möjlighet att utöva sin rätt till delaktighet och inflytande i genomförandet av minoritetspolitiken. Barnombudsmannen ska även undersöka vilken form av inflytande barn och unga vill ha i framtiden. Av kartläggningen ska framgå vilka de största hindren för delaktighet och inflytande är och förslag på hur dessa kan undanröjas. I uppdraget ingår att lyfta fram goda exempel på när barn och unga har haft möjlighet att utöva sin rätt till delaktighet och inflytande. Barnombudsmannen ska inhämta barns och ungas åsikter och erfarenheter och även ta tillvara på erfarenheter om barns och ungas inflytande och delaktighet från tidigare genomförda uppdrag.

I genomförande av uppdraget ska Barnombudsmannen ha en dialog med Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor som har regeringens uppdrag att utveckla och fortsatt sprida vägledande material för hur förvaltningsmyndigheter kan främja barns och ungas möjligheter till inflytande och samråd i frågor som berör dem i enlighet med lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk (minoritetsslagen) samt att genomföra insatser som bidrar till att förbättra förutsättningarna för

Uppdrag kommunikation!

I korthet...

Myndigheter får regelbundet i uppdrag att informera och upplysa allmänheten och särskilt berörda. Det förekommer också uppdrag som går ut på att påverka människors kunskaper, attityder och beteenden. Ofta är det denna typ av aktiviteter som får representera myndigheters kommunikationsverksamheter, särskilt när kommunikation beskrivs som ett uppdrag. Det råder inget tvivel om att myndigheter får den typen av uppdrag och att kommunikation anses vara ett viktigt policyinstrument. Kommunikation är dock mer än informationsöverföring, och det skulle vara konstigt om inte politiker såg andra möjligheter med att låta myndigheter kommunicera.

I kapitlet presenteras en analys av svenska myndigheters formella kommunikationsuppdrag. I kartläggningen ingår instruktioner, regleringsbrev och särskilda regeringsuppdrag från 2022 för alla nationella förvaltningsmyndigheter med undantag för universitet och högskolor. Resultaten visar följande:

- Nio av tio svenska myndigheter har i uppdrag att kommunicera, men omfattningen skiljer sig stort.
- Uppdragen omfattar sex kommunikationsaktiviteter: informera, påverka, stötta, lyssna, interagera och analysera.
- Uppdragen involverar nio motparter: regeringen, andra myndigheter, offentliga aktörer, utförare av offentliga uppdrag, intresseorganisationer, kommersiella aktörer, särskilt berörda, allmänheten och internationella aktörer.
- Det i särklass vanligaste kommunikationsuppdraget, fyra av tio uppdrag, är återrapportering till regeringen.

Slutsatsen är att myndigheternas kommunikationsuppdrag i första hand är ett sätt för regeringen att styra och kontrollera förvaltningen och garantera kunskapsutbytet mellan olika delar av systemet, snarare än att använda kommunikation som ett policyinstrument.

Myndigheter får återkommande i uppdrag att informera och kommunicera. Kampanjer, databaser och utställningar är exempel på aktiviteter som regeringen använder sig av för att nå sina politiska mål. Som policyinstrument (Vedung, 1998) och som verksamhetsform (van Thiel & Yesilkagit, 2014) är det vanligt att beskriva tre syften med statens kommunikationsaktiviteter: 1) att upplysa om något nytt eller tillfälligt, till exempel en ny lag, 2) att rutinmässigt informera, till exempel om att det är dags att deklarerat och 3) att hantera ett påträngande samhällsproblem, till exempel kampanjen som uppmanade allmänheten att vaccinera sig i samband med covid-19-pandemin. Det är en indelning som speglar en föreställning om att statens kommunikationsaktiviteter i första hand är riktade till allmänheten, att det handlar om olika former av masskommunikation och att syftet är att öka människors kunskaper eller påverka deras åsikter, värderingar och beteenden.

En sådan indelning är både relevant och rimlig utifrån vad vi vet om myndigheters kommunikationsverksamheter, men som vi visade i föregående kapitel är idéerna om myndigheters kommunikationsaktiviteter betydligt brokigare än så. Att regeringar skulle hålla fast vid en enda idé om hur kommunikation kan användas är därför osannolikt. Det ter sig orimligt att politiker inte skulle påverkas av de idéförändringar som har påverkat många andra aktörer i samhället. Det finns dessutom anledning att fundera över om det bara är allmänheten och direkt berörda som är målgrupp när myndigheter får i uppdrag att kommunicera, det vill säga att alla kommunikationsuppdrag går ut på att kommunicera med aktörer utanför det politisk-administrativa systemet. Att det skulle finnas myndigheter som har i uppdrag att också kommunicera med aktörer inom systemet ter sig inte alltför orimligt (Jacobsson, Pierre, & Sundström, 2015). Avslutningsvis finns det också anledning att fundera över det rimliga i att betrakta kommunikation som ett isolerat fenomen, som en separat verksamhet. Det är inte ovanligt att ett sådant synsätt förekommer, men om vi accepterar att kommunikation är mer än informationsöverföring måste vi också öppna upp för att kommunikation kan vara en integrerad del av andra verksamheter (Fredriksson, 2021b).

Med utgångspunkt i att kommunikation kan vara något mer än informationsöverföring, något som kan ske mellan aktörer i och utanför det politisk-administrativa systemet och något som kan vara en integrerad del i andra verksamhetsformer, har vi undersökt myndigheters kommunikationsuppdrag inom ramen för en studie som har sitt ursprung i Statskontorets (2024) uppdrag *Myndigheters arbete med påverkande information och kommunikation*. Magnus medverkade i utredningens arbete med att kartlägga myndigheternas kommunikationsuppdrag. I Statskontorets uppdrag ingick bara att kartlägga förekomsten av ”påverkande kommunikation”; i vår studie har vi inkluderat alla typer av kommunikationsaktiviteter. I analysen ingår alla nationella förvaltningsmyndigheter med undantag för universitet och högskolor då det var så som Statskontorets uppdrag såg ut. Däremot har vi inkluderat Regeringskansliet som också var exkluderat i Statskontorets uppdrag. Dokumenten

som studien vilar på är respektive myndighets instruktion och regleringsbrev (inklusive ändringsbeslut) samt särskilda regeringsuppdrag. I samtliga fall är det dokumenten för verksamhetsåret 2022 som har analyserats. För instruktionerna innebär det att vi använt den som var aktuell 2022 även om den upprättades ett annat år.

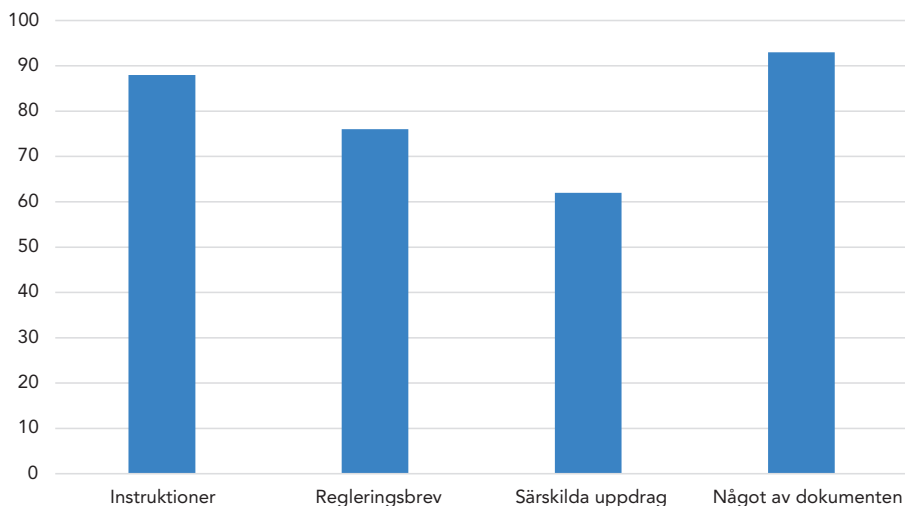
I analysen fokuserade vi på enskilda kommunikationsaktiviteter. Med aktivitet menar vi avgränsade insatser, och ett uppdrag kan därmed omfatta mer än en aktivitet. För att en aktivitet skulle definieras som kommunikation och inkluderas i analysen skulle den fokusera på produktionen, distributionen och/eller receptionen av meddelanden (Griffin, Ledbetter, & Sparks, 2014). Det innebär att vi betraktar kommunikation som en handling och att det är handlingar som har olika syften (Fredriksson, 2021b). Om syftet uppnås eller inte är i sammanhanget ointressant; vad vi fokuserade på var vad myndigheterna har fått i uppdrag att göra när de ska kommunicera, till exempel informera, påverka eller lyssna. I analysen definierade vi därmed en kommunikationsaktivitet som något som omfattar en eller flera aktörer, som producerar, distribuerar och/eller tar del av meddelanden. Myndigheterna behövde inte vara de som producerade meddelanden – i analysen har vi även inkluderat aktiviteter där myndigheterna är mottagare av andras meddelanden eller deltagare i interaktionsaktiviteter. I analysen inkluderade vi också aktiviteter där myndigheter ska möjliggöra andras kommunikation, till exempel samverkansprojekt.

Svenska myndigheters kommunikationsuppdrag

Det är vanligt att regeringen ger sina myndigheter i uppdrag att kommunicera. Av de 229 myndigheter som ingår i analysen är det 93 procent som har kommunikationsaktiviteter inskrivna i instruktionen, regleringsbrevet och/eller i ett särskilt regeringsuppdrag (figur 3.1). Det innebär att det bara är 16 myndigheter som helt saknar i uppdrag att utföra någon typ av kommunikationsaktivitet. Andelen myndigheter som får sina kommunikationsuppdrag i instruktionen är störst, 88 procent. Motsvarande för regleringsbreven är 76 procent, och för regeringsuppgiften är andelen ännu något mindre, 62 procent.

Även om det är en stor andel myndigheter som har uttalade uppdrag att genomföra olika typer av kommunikationsaktiviteter är det stor skillnad i hur många aktiviteter som myndigheterna har angivna. I instruktionen är Naturvårdsverket (46 aktiviteter) den myndighet som har flest inskrivna aktiviteter, följt av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (40 aktiviteter) och Folkhälsomyndigheten (38 aktiviteter). För det stora flertalet myndigheter är antalet dock betydligt mindre; en majoritet har 5 eller färre aktiviteter inskrivna i sina instruktioner.

Figur 3.1 Andel myndigheter med kommunikationsaktiviteter inskrivna i instruktionen, regleringsbrev och/eller särskilda regeringsuppdrag (procent)



I regleringsbreven är antalet aktiviteter genomgående större. Den myndighet som har det största antalet (103) är Länsstyrelsen i Jämtlands län, och antalet är stort även för övriga länsstyrelser – mellan 94 och 102. Även här är Naturvårdsverket en myndighet med stort antal inskrivna aktiviteter (87), och det gäller också Statens skolverk (81) och Socialstyrelsen (69).

I de särskilda regeringsuppdragen är det mindre vanligt att det skrivs in kommunikationsaktiviteter. Det är 13 procent av myndigheterna som har 1 aktivitet inskriven och 11 procent som har 2. En myndighet avviker tydligt från mönstret och det är Socialstyrelsen som under 2022 hade 209 aktiviteter inskrivna i sina särskilda regeringsuppdrag. Det är nästan tre gånger så många som Statens energimyndighet som var den myndighet som hade näst flest inskrivna aktiviteter (77). Att Socialstyrelsen utmärker sig ska i första hand förstås som ett resultat av att många särskilda uppdrag var knutna till covid-19-pandemin som fortfarande var aktuell under stora delar av året. Andra myndigheter som hade ett större antal aktiviteter inskrivna i något av sina särskilda uppdrag var Naturvårdsverket (65), Trafikverket (56) och länsstyrelserna (54–62).

Kommunikationsaktiviteter

Totalt är mer än 9 000 kommunikationsaktiviteter inskrivna i dokumenten, och de omfattar sex olika aktiviteter: informera, påverka, stötta, lyssna, interagera och analysera. Det finns påtagliga skillnader i hur vanliga de är (tabell 3.1).

Tabell 3.1 Kategorier av kommunikationsaktiviteter inskrivna i myndigheters instruktioner, regleringsbrev och/eller särskilda regeringsuppdrag (procent)

	Instruktion	Regleringsbrev	Särskilt uppdrag	Alla
Informera	40	73	34	53
Påverka	9	2	6	5
Stötta	23	8	21	16
Lyssna	20	7	5	8
Interagera	7	8	31	16
Analysera	1	2	3	2
Övrigt	-	0	-	-
Summa	100	100	100	100
Antal	1 608	4 202	3 357	9 167

Den absolut vanligaste aktiviteten som myndigheter får i uppdrag att utföra är att informera. Mer än 70 procent av aktiviteterna som är inskrivna i regleringsbreven är olika typer av informationsaktiviteter, och för materialet i sin helhet är det mer än hälften. Att stötta och att interagera är de två aktiviteter som är mest framträdande efter det, men här finns det betydande skillnader mellan dokumenten. Hur skillnaderna mellan de olika dokumenten ska förstås är inte självklart, men det finns anledning att inte dra alltför långtgående slutsatser. Snarare än som ett uttryck för regeringens syn på kommunikation bör skillnaderna förstås som ett uttryck för att dokumentens användningsområde och utformning skiljer sig åt.

Vad som följer härnäst är en beskrivning av kommunikationsaktiviteterna och hur de kommer till uttryck i dokumenten. Syftet är att förtydliga vad som ingår i myndigheternas kommunikationsuppdrag så som de formulerats av regeringen. För att förtydliga vad som ingår i respektive kategori har vi använt oss av citat från dokumenten. Citaten har vi valt utifrån hur väl de belyser ett resonemang snarare än att de är kvantitativt representativa.

Informera

I dokumenten är att informera detsamma som att tillhandahålla, förmedla och sprida information, sakupplysningar och data. Det är aktiviteter som i många fall tar utgångspunkt i uppfattningen att det finns ett informationsbehov och att aktörer är betjänta av information för att kunna orientera sig inom ett sakområde. Som Pensionsmyndigheten som har i uppdrag att ”ge allmänheten information om pensioner och andra förmåner som avses i 1 § och se till att denna ges utifrån den enskildes behov” (SFS 2009:1173). I andra fall är motivet mindre självklart, och uppdraget tycks snarare utgå ifrån ett antagande om att det borde finnas ett behov av information. Som

i instruktionen för Statens energimyndighet (SFS 2014:520) där det framgår att ”myndigheten inom sitt verksamhetsområde/.../ [ska] ansvara för vägledning och information”.

En annan typ av informationsaktiviteter är uppdrag som går ut på att skapa, utveckla eller underhålla olika typer av infrastruktur för informationsförmedling. Det kan handla om system för lagring av information eller system för att tillgängliggöra referensinformation. Att möjliggöra informationsutbyte mellan aktörer inom ett fält är ytterligare en aktivitet på samma tema. Ett exempel på detta är Arbetsförmedlingen som i sitt regleringsbrev har inskrivet att myndigheten ska

[f]ortsätta utveckla den digitala infrastruktur som är nödvändig för ett effektivt och säkert utbyte av information mellan berörda aktörer i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och säkra tillgång till tillförlitlig data över den verksamhet som bedrivs hos leverantörer. (Regeringen, 2021a)

En särskild typ av informationssystem är digitala kontaktpunkter, till exempel Verksamt.se som drivs av Tillväxtverket med bidrag från Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Försäkringskassan och Skatteverket. Uppdraget är detsamma som för andra kontaktpunkter: att samla all relevant information inom ett område på ett och samma ställe. I många fall är kontaktpunkterna ett svar på EU-regler, men det förekommer att de är svenska påfund.

Utöver detta förekommer det också aktiviteter där myndigheter har fått i uppdrag att skapa eller förvalta olika former av informationsprodukter. Det kan röra sig om webbplatser som i fallet Länsstyrelsen i Västra Götalands län som har i uppdrag att ”samordna förvaltningen av webbplatsen informationsverige.se” (Regeringen, 2021h) eller de lite mer udda aktiviteterna att ”producera Svenskt biografiskt lexikon och Svenskt diplomatarium” – uppdrag som är inskrivna i Riksarkivets instruktion (SFS 2009:1593).

Ovanstående är återkommande aktiviteter i dokumenten, men den absolut vanligaste informationsaktiviteten är att redovisa och rapportera resultat till regeringen. Antalet redovisningsaktiviteter varierar mellan myndigheterna, men bland de myndigheter som har ett mindre antal kommunikationsuppdrag är det i första hand återrapportering till regeringen som är inskrivna. Många gånger är det ett uppdrag som formuleras kortfattat, till exempel: ”En redovisning av uppdraget ska lämnas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 28 februari 2023.” (Regeringen, 2021n). Eftersom det ofta handlar om avrapportering är regeringen den absolut vanligaste mottagaren, men det förekommer även andra mottagare – i vissa fall andra myndigheter och i andra fall EU-organ.

I de flesta fall är redovisningsaktiviteterna knutna till enskilda insatser, vilket gör dem unika för den enskilda myndigheten. Ett undantag är den stora grupp myndigheter som har inskrivet i sin instruktion att de ”i fråga om sitt miljöarbete enligt första stycket [ska] rapportera till Naturvårdsverket och

samråda med verket om vilken rapportering som behövs” (se till exempel SFS 2009:947). På motsvarande vis har ett flertal myndigheter inom kulturområdet i uppdrag att ”rapportera uppgifter om sin besöksutveckling till Myndigheten för kulturanalys” och ”följa upp det regionala utfallet av sin verksamhet och rapportera det till Statens kulturråd”. Under 2022 var det dessutom ett stort antal myndigheter, oberoende av sektor, som i sina regleringsbrev fick i uppdrag att redovisa sitt arbete med jämställdhetsintegrering men också hur de ”arbetar för att ta tillvara erfarenheter av vad pandemin inneburit i fråga om minskade utsläpp från tjänsteresor” (se till exempel Regeringen, 2021g).

Uppdragen att redovisa är i huvudsak knutna till avslut, men det förekommer uppdrag som syftar till att hålla andra aktörer uppdaterade om pågående verksamheter. Även här är regeringen den främsta mottagaren, och många gånger är det uppenbart att det handlar om att möjliggöra för regeringen att kontrollera att ett uppdrag utförs på det sätt som avsågs. Det framkommer till exempel när Skolverket får i uppdrag att ”löpande hålla Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) informerat om uppdraget och /.../ informera om myndighetens plan för genomförandet av uppdraget”. I andra fall handlar det om att regeringen vill kontrollera vilken information som sprids vidare, som när Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får instruktionen: ”Innan svar på informationsförfrågningar lämnas ska MSB informera Regeringskansliet.” (Regeringen, 2021i). Detta är en aktivitet som också kan ses som ett sätt för regeringen att upprätta ett varningssystem, en rutin som gör det möjligt för regeringen att på ett tidigt stadium bli informerade om viktiga händelser. Myndigheter har tätare kontakter med aktörer i samhället, och med uppdraget kan regeringen dra nytta av de kontaktytorna.

Påverka

Kommunikationsinsatser associeras många gånger med kampanjer och andra riktade insatser som syftar till att påverka kunskaper, attityder och/eller beteenden. Det är en typ av aktivitet som finns inskriven i myndigheternas dokument, men den är på inget vis dominerande. När det förekommer är den vanligaste aktiviteten att påverka aktörers kunskaper. Det kan uttryckas som kunskapsspridning, kunskapsöverföring eller kunskapsförmedling, som Arbetsförmedlingen som har i uppdrag att ”stödja kompetensförsörjningen på arbetsmarknaden genom att /.../ sprida kunskap om arbetsgivarnas kompetensbehov” (SFS 2022:811) eller Boverket som fick ett särskilt regeringsuppdrag ”att förbättra kunskapsnivån om hantering av asbest i byggnader /.../ som ett led i arbetet med att förebygga ohälsa till följd av exponering för asbest” (Regeringen, 2022c).

I andra fall är det uttalat att det är aktörers beteenden som ska förändras. Ett exempel på detta är Forum för levande historia som fick i uppdrag att

stärka förutsättningarna för hågkomstresor till Förintelsens minnesplatser /.../ I uppdraget ingår att uppdatera, vidareutveckla och sprida stödmaterial om hur resor kan genomföras samt att kvalitetssäkra och genomföra utbildningsinsatser riktade till lärare, rektorer och andra som har en viktig roll i genomförandet av resorna. (Regeringen, 2021d)

På motsvarande sätt fick Statens skolverk – som en konsekvens av Rysslands invasion av Ukraina och skolans ökande behov av personal som kan tala ukrainska och ryska – i uppdrag att

[v]idta 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. I detta ingår att informera om möjligheten att arbeta som t.ex. studiehandledare på modersmålet, lärare i modersmål eller stödpersonal. (Regeringen, 2022m)

I de fall kommunikationsaktiviteterna syftar till att påverka är kunskaps- och beteendeförändringar vanliga målbilder. Mindre vanligt är det att myndigheterna får i uppdrag att påverka attityder eller värderingar även om det förekommer. I lag om barnombudsman (SFS 1993:335) är det inskrivet att myndigheten ska ”bilda opinion”, men det är ett undantag. Värt att notera i sammanhanget är att påverkansaktiviteterna, trots utskrivna förväntningar om kunskaps- och beteendeförändringar, påfallande ofta saknar uttalade mottagare eller en definierad målgrupp. I exemplen ovan förekommer de – i uppdraget till Forum för levande historia (lärare, rektorer och andra som har en viktig roll i genomförandet av resorna) och Statens skolverk (individer som talar ukrainska eller ryska), men i många andra fall saknas det – bland annat i Barnombudsmannens uppdrag där det inte framgår vilka aktörer som ska påverkas för att myndigheten ska kunna bilda opinion mer än att det ska ske inom myndighetens verksamhetsområde.

I de flesta fall är påverkansaktiviteterna knutna till det verksamhetsområde som myndigheten ansvarar för; det gäller till exempel alla exemplen i föregående stycke. Det förekommer dock ett mindre antal uppdrag som går ut på att profilera verksamheten och genomföra kommunikationsaktiviteter som uppmärksammar myndigheten i sig själv. Det gäller bland annat Svenska FAO-kommittén som har i uppdrag att ”sprida kännedom om och skapa intresse för FAO:s verksamhet” (SFS 1977:987), Specialpedagogiska skolmyndigheten som 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” (SFS 2011:130).

Stötta

Skillnaden mellan att å ena sidan informera och påverka och å andra sidan stötta är inte självklar, men i dokumenten är det en distinktion som framför

allt vilar på vilken publik aktiviteten riktas mot och vilket handlingsutrymme publiken tillskrivs i förhållande till den information som förmedlas. I samband med påverkansaktiviteter är det i första hand medborgare och andra aktörer utanför myndighetssektorn som står i fokus, och många gånger finns det en uttalad ambition att åstadkomma en särskild effekt. När myndigheterna i stället får i uppdrag att "bidra med expertkunskap" är det däremot andra myndigheter eller i vissa fall också regeringen som är publiken, och ambitionen är primärt att bredda beslutsunderlagen. En sådan aktivitet har bland annat Folke Bernadotteakademin inskriven i sitt regleringsbrev där det framgår att "[m]yndigheten ska bland annat stödja Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) i framtagandet av Sveriges rapport avseende genomförandet och uppföljningen av handlingsplanen" (Regeringen, 2021c). Myndigheters kommunikation blir på detta vis ett sätt för regeringen att ta vara på den kunskap som finns i myndighetssystemet.

Det är i huvudsak andra myndigheter och regeringen som står i fokus när myndigheter får i uppdrag att stötta, även om det också förekommer aktiviteter riktade till andra typer av publik. I huvudsak finns det två varianter på den senare typen av uppdrag. En är när myndigheter ska stötta individer och organisationer. Bland annat fick länsstyrelserna i uppdrag att genomföra kommunikationsaktiviteter "som underlättar för företagen att följa gällande regelverk och myndighetens uttolkning av dessa, med fokus på åtgärder som rör service, bemötande och tillståndsgivning" (Regeringen, 2021h). Den andra är när myndigheter ska genomföra aktiviteter och stötta andra aktörers kommunikation. Ett sådant exempel är Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor som fick i uppdrag att genomföra aktiviteter som

ska bidra till att förebygga och motverka antiziganism. I arbetet ska ingå att stärka förutsättningarna för unga romer att själva genomföra insatser som kan bidra till ökad synlighet och kunskap om unga romer och unga romers utsatthet för antiziganism. (Regeringen, 2021j)

En variant på samma tema är aktiviteter som syftar till att skapa mötesplatser eller aktiviteter där myndigheten ska göra det möjligt för andra att mötas och utbyta erfarenheter eller ge stöd till varandra. I sådana fall kan myndigheten liknas vid en moderator, som när Boverket och Sveriges lantbruksuniversitet fick i uppdrag att planera och genomföra en konferens med temat "Den gröna staden" inom ramen för Sveriges ordförandeskap i EU (Regeringen, 2022b).

Lyssna

Kommunikationsaktiviteterna så som de beskrivs i dokumenten sätter ofta myndigheterna i position att fungera som producent och allmänhet, intresseorganisationer, kommuner och andra aktörer i positionen som publik. Det är en återkommande rollfördelning, men den är inte allenarådande och det förekommer också att myndigheterna får i uppdrag att lyssna.

En typ av lyssnande är aktiviteter som innebär att myndigheten i allmänhet ska "följa utvecklingen" inom ett område. En myndighet med flera sådana uppdrag är Folkhälsomyndigheten som bland annat ska verka för "kunskapsutveckling och kunskapsförmedling samt för nationell samordning inom området spel om pengar och spelproblem. Myndigheten ska även följa upp utvecklingen inom området." (SFS 2021:248). Det är ett lyssnande som ska göra det möjligt för myndigheten att fungera som ett varningssystem för regeringen (se ovan) men också för att öka sina egna kunskaper. I andra fall är uppdraget att lyssna mer preciserat, som när Boverket får i uppdrag att "löpande följa utvecklingen av NEB [Europeiska kommissionens initiativ om ett nytt europeiskt Bauhaus]" (Regeringen, 2022j), där motivet snarare får antas vara att lyssnandet ska hjälpa regeringen att tillvarata svenska intressen.

Att följa utvecklingen inom ett område får ses som ett uppdrag som syftar till att ge regeringen och myndigheter möjligheter att skapa bättre förutsättningar för verksamheten. Genom att kontinuerligt hålla sig uppdaterade ökar regering och myndigheter sina möjligheter att förstå det som sker i omvärlden och utifrån det agera på ett lämpligt sätt. Men lyssnandet har också andra syften – bland annat att skapa förutsättningar för styrning och kontroll. Genom att ge en myndighet i uppdrag att tillvarata kunskaper och beakta inspel från andra myndigheter och/eller andra aktörer i och utanför det politiska systemet kan regeringen försäkra sig om att vissa perspektiv inte förbigås när en myndighet bedriver sin verksamhet.

I materialet förekommer det ett flertal exempel på skrivningar som är uttryck för detta. Ett exempel är Boverket som har i uppdrag att

tillvarata den kunskap och de erfarenheter på området som finns inom Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Statens energimyndighet och Trafikverket. Boverket bör även ge kommuner, relevanta branschorganisationer och andra berörda aktörer tillfälle att inkomma med synpunkter. (Regeringen, 2022f)

I andra sammanhang är uppdragen att lyssna löpande och organiserade på ett sätt som ska skapa återkommande möjligheter för andra aktörer att komma med kommentarer på myndigheters aktiviteter och beslut. Det sker bland annat inom ramen för olika typer av råd, det vill säga myndighetsorgan som inrättats av regeringen och som består av aktörer som representerar andra verksamheter. I vissa fall är det regeringen som utser vilka som ska sitta i råden, i andra fall lämnas det över till myndigheten själv. Ett exempel på det tidigare är Elberedskapsrådet vid Svenska kraftnät som har till uppgift att

bevaka elföretagens och det övriga totalförsvarets intressen i frågor om elberedskap. Rådet ska ges tillfälle att yttra sig i frågor av principiell eller större betydelse som rör inriktning på beredskapsåtgärder eller föreskrifter och ålägganden om beredskapsåtgärder. (SFS 2022:589)

Ett exempel på det senare är Rådet för forskningsfrågor vid Konkurrensverket som ska ”tillföra verket och Upphandlingsmyndigheten sådana resultat från utvecklingen /.../ som kan ha betydelse för verkets och myndighetens verksamhet” (SFS 2007:1117).

Interagera

Förutom att agera som sändare och mottagare tillskrivs myndigheterna även en tredje position – den som deltagare. Det är en position där myndigheterna förväntas interagera med andra aktörer utan att det för den sakens skull finns en uttalad förväntan på en viss typ av resultat. Det är aktiviteter som beskrivs på olika sätt: i vissa fall som ”dialog”, i andra fall som ”samråd” och i ytterligare fall som ”utbyte av information och erfarenheter”.

I vissa sammanhang rör det sig om enskilda uppdrag som när Skogsstyrelsen, Lantmäteriet och Naturvårdsverket får i uppdrag att utreda tillgänglighörande av vissa uppgifter om fjällnära skog och då förväntas genomföra uppdraget ”i dialog med representanter för markägare och andra berörda aktörer” (Regeringen, 2022h). På motsvarande vis ska Rymdstyrelsen

[i]nför regeringens kommande beslut om ersättningsnivåer för perioden 2023–2027/.../ vid sidan av förfarandet enligt lagen (2022:66) om konsultation i frågor som rör det samiska folket, senast den 31 oktober 2022 samråda med de samebyar som omger Esrange. (Regeringen, 2021i)

I andra sammanhang handlar det snarare om att etablera återkommande strukturer för erfarenhetsutbyte mellan myndigheter som har liknande eller överlappande ansvarsområden. Finansinspektionen ska till exempel samråda med ett flertal myndigheter, bland annat Konsumentverket, ”löpande i frågor på de områden där myndigheterna har ett gemensamt tillsynsansvar” (SFS 2009:93).

Analysera

Den sjätte kategorin av kommunikationsaktiviteter som ingår i myndigheternas uppdrag omfattar olika typer av analysaktiviteter. Det är aktiviteter som går ut på att utforska förutsättningarna för eller resultaten av andra kommunikationsaktiviteter. Det är en kategori som bland annat omfattar olika typer av analyser eller utredningar där myndigheter får i uppdrag att studera förutsättningarna för kommunikation. I de flesta fall handlar det om analyser som är direkt kopplade till andra aktiviteter som ligger inom ramen för myndighetens kommunikationsansvar. Ett exempel på detta är Statens medieråd som i sitt regleringsbrev fick i uppdrag att genomföra ”[e]tt kunskapslyft för barnets rättigheter”. I uppdraget ingick att bidra med kunskaper som skapar förutsättningar för att utveckla den praktiska tillämpningen av barnkonventionen och med det som utgångspunkt analysera barns situation

i digitala miljöer och utifrån det ”identifiera utvecklingsområden att arbeta vidare med” (Regeringen, 2021m).

En annan typ av analysuppdrag är utvärderingar av egna eller andras kommunikationsaktiviteter. I vissa fall rör det sig om löpande verksamheter som till exempel att Kungliga biblioteket fick i uppdrag att sammanställa hur användningen av den digitala plattformen för vetenskapliga tidskrifter som är öppet tillgängliga har utvecklats (Regeringen, 2021f). I andra fall är det riktade insatser som ska utvärderas. Bland annat fick Arbetsförmedlingen, tillsammans med åtta andra myndigheter, i uppdrag att samverka för att motverka arbetslivskriminalitet. I uppdraget ingick också att ”följa upp och utvärdera de gemensamma informationsinsatser som har genomförts för att stärka allmänhetens kunskap och förändra attityder” (Regeringen, 2022e).

Övriga aktiviteter

Den sjunde och sista kategorin inbegriper övriga aktiviteter och omfattar uppdrag som inte ryms i någon av de sex ovanstående. Det är en kategori som är liten och på många sätt disparat. Den omfattar alltifrån Exportkreditnämndens uppdrag att vidta åtgärder som ska ”säkerställa transparensen i verksamheten, inklusive informationstillgängligheten för allmänheten” (Regeringen, 2021b) till Jämställdhetsmyndighetens uppdrag att översätta och anpassa de två evidensbaserade våldsförebyggande programmen ”Safe Dates” och ”Dating Matters” (Regeringen, 2022i). Ett tredje exempel är Svenska institutet som fick i uppdrag att ”stödja det svenska EU-ordförandeskapet med gestaltning och profilering av EU:s rådsbyggnader i Bryssel under det svenska ordförandeskapet 2023” (Regeringen, 2022a).

Motparter

Myndigheternas kommunikationsaktiviteter varierar, även om det tydligt framgår att det vanligaste uppdraget är att återskicka rapporter om andra uppdrag till regeringen. Det får som följd att regeringen också är den vanligaste motparten för myndigheternas kommunikationsaktiviteter. Förutom regeringen har myndigheter i uppdrag att kommunicera med åtta andra grupper: myndigheter, andra offentliga aktörer, utförare av offentliga uppdrag, intresseorganisationer, företag, särskilt berörda, allmänheten och internationella aktörer (tabell 3.2).

Tabell 3.2 Motparter för myndigheters kommunikationsaktiviteter inskrivna i instruktioner, regleringsbrev och/eller särskilda regeringsuppdrag (procent)

	Instruktion	Regleringsbrev	Särskilt uppdrag	Alla
Regeringen	15	65	29	43
Andra myndigheter	34	23	37	30
Offentliga aktörer	4	3	13	7
Utförare av offentliga uppdrag	2	1	3	2
Intresseorganisationer	2	1	3	2
Kommersiella aktörer	2	2	3	3
Särskilt berörda	11	3	7	6
Allmänheten	3	-	2	2
Internationella aktörer	8	-	1	2
Saknas	19	2	2	5
Summa	100	100	100	100
Antal	1 608	4 202	3 357	9 167

Det är två motparter som dominerar i myndigheternas kommunikationsuppdrag – regeringen och andra myndigheter. Tillsammans utgör de motparten i mer än sju av tio aktiviteter så som de beskrivs i dokumenten. Andelen för de båda motparterna skiljer sig åt mellan dokumenten och det gör också rangordningen, men det är alltid någon av dessa två som är den vanligast förekommande motparten. Hoppet till de två kategorier som är vanligast efter detta – offentliga organisationer och särskilt berörda – är stort, även om det också skiljer sig mellan dokumenten. För resterande kategorier gäller att de förekommer förhållandevis få gånger, även om de sällan är helt försumbara. Värt att notera är att var femte kommunikationsaktivitet så som de beskrivs i instruktionerna saknar en motpart.

Regeringen och andra myndigheter

När regeringen skrivs fram som en motpart i dokumenten är det oftast ett enskilt departement som avses. Det förekommer undantag från detta, men de är få. På motsvarande vis är det ofta angivna myndigheter som anges när ”andra myndigheter” är motparten, som i fallet Finansinspektionen som ska ”samråda med/.../ Konsumentverket löpande i frågor på de områden där myndigheterna har ett gemensamt tillsynsansvar” (SFS 2009:93). Det förekommer dock undantag, som när länsstyrelserna (SFS 2007:825) får i uppdrag att

samråda med andra statliga myndigheter i och utanför länet i sådana frågor inom länsstyrelsens verksamhetsområde som påverkar eller har betydelse för den myndighetens verksamhet.

Andra offentliga aktörer och utförare av offentliga uppdrag

Andra offentliga aktörer omfattar regioner och kommuner, och när de utgör motparter är det ofta särskilda verksamhetsområden som avses, till exempel social omsorg. Eller som i fallet Boverket som i ett särskilt uppdrag fick anvisning ”att ta fram en vägledning till stöd för byggnadsnämnder vid samordnad tillsyn” (Regeringen, 2022k). Det förekommer också att kommuner i allmänhet är motpart, men det är mindre vanligt. Riksarkivet har inskrivet i sin instruktion att myndigheten ska ”ge kommunerna råd i arkivfrågor och verka för ökad enhetlighet och samordning mellan den statliga och den kommunala arkivhanteringen” (SFS 2009:1593).

De regionala och kommunala verksamheterna utförs många gånger av andra än regionerna eller kommunerna själva; därför finns det skäl att skilja på andra offentliga aktörer och utförare av offentliga uppdrag. De senare omfattar de kommunala utförarna av skolverksamhet, äldreomsorg, sjukvård och mycket annat men också privata aktörer som företag, stiftelser och ideella organisationer. I dokumenten görs det ytterst sällan skillnad på vem som är utförare; det är snarare en viss typ av verksamhet som skrivs fram. Det gäller bland annat för Brottsförebyggande rådet som fick i uppdrag att stärka skolans förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism där det i uppdraget ”även [ingår] att genomföra riktade informationsinsatser till skolpersonal” (Regeringen, 2022g).

Intresseorganisationer, företag och särskilt berörda

Fackföreningar, arbetsgivarorganisationer, miljöorganisationer och minoritetsorganisationer är några exempel på aktörer som ingår i kategorin intresseorganisationer. Av förklarliga skäl varierar det vilka organisationer som angivna, men det vanligare är att ett kollektiv av organisationer anges snarare än namngivna organisationer. Arbetsförmedlingen fick till exempel i uppdrag att

ta vara på kunskap /.../ om arbetsgivares efterfrågan på arbetskraft och utbudet av reguljär utbildning, till exempel genom dialog med branschorganisationer och andra relevanta aktörer på nationell, regional och lokal nivå. (Regeringen, 2021a)

Kategorin företag omfattar aktörer som driver kommersiell verksamhet, och på samma sätt som intresseorganisationer är motparterna ofta knutna till verksamhetsområdet. I dokumenten beskrivs de bland annat som skogsägare, fiskare och bilindustrin. På motsvarande vis beskrivs kategorin särskilt berörda med utgångspunkt i verksamhetsområdet – föräldrar, ungdomar, patienter, samer, romer – även om det också förekommer mer generella termer, till exempel intressenter och direkt berörda. Det är formuleringar som skapar stort utrymme för myndigheterna att själva välja inriktning, som när Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket får i uppdrag att tillsammans ”sammanställa

kunskap om dessa metoder [hyggesfritt skogsbruk] baserat på vetenskap och praktisk erfarenhet i dialog med berörda intressenter” (Regeringen, 2022l).

Allmänheten och internationella aktörer

Som motpart är allmänheten odefinierad men skrivningarna i dokumenten gör många gånger gällande att allmänheten ska förstås som individer i egen-skap av medborgare. Som till exempel när Naturvårdsverket fick i uppdrag att ”stärka samverkan med SMHI och andra myndigheter i arbetet med att kommunicera kring klimat med allmänheten” (Regeringen, 2021k) eller när Socialstyrelsen på motsvarande vis fick i uppdrag att

initiera och samordna informationsinsatser riktade till allmänheten i fråga om familjehem, jourhem, kontaktperson, kontaktfamilj, god man för ensamkommande barn och särskilt förordnad vårdnadshavare. Syftet är att synliggöra behovet och öka kunskapen om vad uppdragen innebär, för att underlätta för kommunerna att rekrytera och säkra tillgången till familjehem m.m. (Regeringen, 2022d)

Den sista kategorin är internationella aktörer, vilket ofta är detsamma som olika EU-organ, till exempel inom ramen för det permanenta strukturerade samarbetet (Pesco) där Försvarets materielverk ska bistå Regeringskansliet och ”delta, följa upp och hålla sig informerad om Pesco samt genomföra projekt inom Pesco” (Regeringen, 2021e). Men det förekommer också nordiska organ och ytterligare andra aktörer, till exempel FN-organ, internationella samarbetsorgan och i vissa enstaka fall också internationella företag.

Kommunikationsaktiviteter och motparter

Vid det här laget vet vi att den vanligaste aktiviteten inom ramen för myndigheternas kommunikationsuppdrag är att informera och att den vanligaste motparten är regeringen. Det handlar i huvudsak om att uppdatera regeringen om pågående uppdrag eller återrapportera uppdrag som är slutförda. Av alla aktiviteter som ingår i analysen utgör den kategorin mer än 40 procent och av informationsaktiviteterna utgör den nästan 80 procent. Det finns ingen annan kombination som kommer i närheten av att vara lika vanlig, men det finns några ytterligare samband mellan aktiviteter och motparter som är intressanta att notera (tabell 3.3).

Tabell 3.3 Motparter i förhållande till kommunikationsaktiviteter inskrivna i myndigheters instruktioner, regleringsbrev och/eller särskilda regeringsuppdrag (procent)

	Infor- mera	Påverka	Stötta	Lyssna	Inter- agera	Ana- lysera	Övrigt	Alla
Regeringen	78	0	5	1	4	5	7	43
Andra myndigheter	9	6	60	60	60	21	20	30
Övriga offentliga aktörer	1	10	17	4	16	23	13	7
Utförare av offentliga uppdrag	1	9	3	2	2	7	7	2
Intresseorganisationer	-	3	1	4	5	2	13	2
Kommersiella aktörer	1	14	3	2	4	5	0	3
Särskilt berörda	2	21	6	13	8	11	13	6
Allmänheten	1	21	1	-	0	5	7	1
Internationella aktörer	2	2	1	1	1	1	13	2
Saknas	4	14	3	13	-	19	7	5
Summa	100	100	100	100	100	99	100	101
Antal	4 830	415	1 438	783	1 477	209	15	9 167

Utöver regeringen är det andra myndigheter som är den vanligaste motparten när myndigheter får i uppdrag att informera. Andra myndigheter är dessutom den dominerande motparten när det handlar om att stötta, lyssna och interagera. För var och en av dessa tre aktiviteter är andra myndigheter motparten i nästan 60 procent av fallen.

När uppdraget går ut på att påverka är det i stället särskilt berörda och allmänheten som står i fokus. Tillsammans är båda dessa kategorier en uttalad motpart i samband med fyra av tio påverkansaktiviteter. I sammanhanget är det värt att notera att det saknas en uttalad motpart för närmare var sjunde påverkansaktivitet. Detsamma gäller för aktiviteter som går ut på att lyssna. Det kan te sig lite märkligt att det saknas en motpart när myndigheterna ska lyssna. För vem är det de ska lyssna till? Det enkla svaret är att kategorin lyssna inbegriper aktiviteter som går ut på att myndigheterna ska ”följa utvecklingen” inom sitt verksamhetsområde. Då är det inte självklart att det på förhand går att identifiera en motpart. Samma förklaring är relevant om vi också ska förstå varför det förhållandevis ofta saknas uttalade motparter i samband med att myndigheterna får i uppdrag att analysera. Det är helt enkelt inte relevant för regeringen att styra mot en viss motpart om en analys ska vara meningsfull att genomföra; det är en fråga som ska besvaras i analysen. Att det är andra myndigheter och andra offentliga aktörer som är de två vanligaste motparterna när myndigheterna får i uppdrag att analysera är ett resultat av att kategorin också inbegriper olika typer av utvärderingsaktiviteter. I de fallen är det aktiviteter som andra myndigheter och andra offentliga aktörer har utfört som står i fokus. Följaktligen blir de en motpart.

Myndigheters kommunikationsuppdrag – ett medel för styrning och kontroll

Det är ett stort antal kommunikationsaktiviteter som svenska myndigheter får i uppdrag att genomföra. Att informera, påverka och interagera är återkommande inslag, och dessa aktiviteter får en framträdande plats när regeringens politik ska omsättas i myndigheterna. Uppdragen har bredd och skiftande inslag i såväl vad som ska göras som i förhållande till vem, men det finns ändå ett framträdande mönster. Myndigheters kommunikationsuppdrag inbegriper i första hand informationsaktiviteter, och regeringen är den prioriterade motparten. Myndigheternas kommunikationsuppdrag är sällan knutna till aktörer utanför det politisk-administrativa systemet. Det är snarare en verksamhet som innebär återkommande kontakter med andra aktörer inom systemet. Så i stället för att användas för att genomföra politik är kommunikation en verksamhet som syftar till att skapa och upprätthålla styrning och kontroll samt fungera som ett medel för kunskapsutbyte mellan olika delar av systemet. Att återkoppla och rapportera om pågående och avslutade projekt är den vanligaste aktiviteten i regeringens uppdrag till myndigheterna. Därefter kommer att lyssna till, interagera med och stötta andra myndigheter. Det är ett resultat som rimligtvis bör förstås utifrån de förutsättningar som präglar den svenska statsförvaltningen.

Den svenska statsapparaten är distribuerad; den centrala administrationen är liten eller till och med mycket liten. Myndigheterna utgör därmed en betydande del av systemet och ansvarar för stora delar av verksamheten. I denna ordning har myndigheterna relativt stort handlingsutrymme och stora möjligheter att själva fatta beslut om verksamhetens inriktning. Politiken ska inte ägna sig åt detaljstyrning, den ska ägna sig åt att sätta mål och sedan är det upp till myndigheterna att hitta de effektivaste och mest kreativa lösningarna. Att informera regeringen blir en nyckeluppgift i ett sådant system. Det är återkoppling som ska fungera som kontroll och möjliggöra för regeringen att försäkra sig om att myndigheterna inte avviker från politikens intentioner eller agerar på ett sätt som anses vara kontraproduktivt (Öberg & Wockelberg, 2021). Det är en uppgift som dessutom fått större uppmärksamhet i takt med att mål- och resultatstyrningen har vunnit mark som princip för styrning och kontroll (Sundström, 2006).

Parallellt med detta styr också regeringen på avstånd, vilket framför allt blir tydligt i uppdragen till myndigheterna att lyssna. Många gånger är det andra myndigheter som en myndighet ska lyssna till, och det är ett uppdrag som delvis ska förstås utifrån att myndigheter återkommande positioneras i förhållande till varandra. En myndighet är sällan ensamt ansvarig för ett policyområde. Andra myndigheter delar det ansvaret och utgångspunkten är att när myndigheter behöver lyssna till varandra förväntas de gemensamt komma fram till bättre beslut. På så vis kan regeringen låta bli att lägga sig i detaljerna utan att riskera att en enskild myndighet tar sig alltför stora frihe-

ter. Förutom kontroll ska uppdragen att lyssna och stötta också fungera som garant för systemets kunskapsförsörjning. Regeringens relativt begränsade resurser innebär att den skulle bli överbelastad om den skulle behöva hantera alla frågor som pochar på uppmärksamhet; det ansvaret har i stället lagts på myndigheterna. Ofta saknar dessutom politiker och ministrar de detaljkunskaper som krävs för att ta ställning i enskilda sakfrågor. De kunskaperna finns däremot hos myndigheterna. Detta ger myndigheterna en expertroll som kräver att det finns upparbetade och etablerade former för kunskapsutbyte mellan myndigheterna och mellan myndigheterna och regeringen (Jacobsson, Pierre, & Sundström, 2015).

Avslutande kommentarer: kommunikation en integrerad del av myndighetsuppdraget

Det förekommer att myndigheter får i uppdrag att informera, upplysa eller påverka allmänheten – uppdrag som ligger i linje med de traditioner som sedan länge har dominerat statens förhållningssätt till kommunikation. Det är etablerade arbetssätt som har visat sig bestå trots skiftningar i det politiska, sociala och teknologiska landskapet. Kommunikation som verksamhetsform och policyinstrument är dock mycket mer än informationskampanjer, och resultaten från vår studie visar att kommunikation i huvudsak är något annat än masskommunikation riktad till en bred allmänhet eller direkt berörda. Vi menar att det går att dra tre slutsatser från vår studie:

Den första slutsatsen är att föreställningarna om kommunikation är betydligt mer mångfacetterade än vad som vanligtvis görs gällande i debatten och forskningen om statens kommunikationsverksamheter. Det förekommer uppdrag som ligger i linje med idén om masskommunikation och informationsöverföring, men det förekommer också ett stort antal andra typer av aktiviteter. Brokigheten i myndigheters kommunikationsuppdrag är påtaglig, och de präglas av skiftande idéer om vad, hur, när, varför och med vem myndigheter ska kommunicera. Därmed ligger regeringens uppfattningar om hur kommunikation kan användas av förvaltningen i linje med de principer som vi redovisade i kapitel 2 och som myndigheterna ger uttryck för när de ska motivera sina egna kommunikationsverksamheter (Fredriksson & Pallas, 2016a). Det är i och för sig noterbart att regeringen i huvudsak motiverar sina uppdrag utifrån det civilas och produktionens principer.

Den andra slutsatsen är att myndigheternas kommunikationsuppdrag i huvudsak är inriktade mot det politisk-administrativa systemet, snarare än det omgivande samhället. Den absolut vanligaste motparten för myndigheters kommunikationsaktiviteter är regeringen och därefter andra myndigheter. Därmed är myndigheters kommunikationsuppdrag i första hand ett sätt för regeringen att styra och kontrollera det politisk-administrativa systemets funktionssätt.

Som tredje slutsats kan vi konstatera att aktiviteterna informera och påverka allmänheten uppfattas och hanteras som en separat verksamhet. Som sådan är myndigheters kommunikationsuppdrag förankrade i starkt etablerade idéer om masskommunikation och informationsöverföring. Som en integrerad del av andra verksamheter är däremot idéerna om kommunikation mer brokiga. Det är däremot uppenbart att det är idéer som får genomslag när andra verksamheter ska utformas. Många uppdrag har tydliga inslag av kommunikation, vilket vår analys har visat på. Så även om regeringen, tjänstepersoner eller andra inte betraktar återrapportering, rådsfunktioner eller samverkan som kommunikation, har föreställningarna om kommunikation ändå betydelse för vilka uppdrag som formuleras, hur de utförs och vilka resultat som förväntas nås. Det betyder att ett större antal verksamheter än de som betraktas som kommunikation formas utifrån normer och idéer som präglar kommunikationsområdet.

Tror ni att ni
lämnas ensam
inför dagen H?

Läs då det här:



Den här annonsen
kan verka trist.

Men den 3 sept. är ni
glad att ni läste den!



På smala vägar!



Vår beredd
på möte!

Utfart!



Här måste ni tänka er för.

Klocka
gick Sver
högre

Här får ni
att bö



Här får ni 3 g
att börja m

gick Sver
högre

Myndigheters kommunikations- verksamheter – ett rollgalleri med variationer

I korthet...

Med varje uppgift som en myndighet har att hantera kommer en uppsättning regler, normer och idéer som skapar roller för alla inblandade, såväl myndigheten som motparten. I forskningen har vi identifierat fyra roller:

- Myndigheter är återkommande *kunder* hos reklambyråer, webbyråer och kommunikationskonsulter. Relationen uppstod redan under 1930-talet. Det är en relation som har kritiserats. Tidigt menade företrädare för reklambranschen att det var olyckligt om reklambranschen skulle sälja sina tjänster för statlig propagandaverksamhet. Senare har kritiken snarare gått ut på att myndigheter anammar konsultmodeller som inte är anpassade till offentlig sektor.
- Myndigheter fungerar regelbundet som *uppdragsgivare*. Det kan beskrivas som ”kommunikation via ombud”, och metoden används för att staten ska kunna göra sig osynlig som avsändare. I andra sammanhang är det ett sätt för myndigheter att nyttja andra aktörers resurser.
- När myndigheter agerar som *samordnare* mellan myndigheter handlar det ofta om att underlätta för brukare att kommunicera med myndigheterna. När myndigheter samverkar med andra aktörer är det snarare för att hantera komplexa samhällsutmaningar. Förhoppningarna är stora, men de grusas ofta. Det beror bland annat på att samverkan reduceras till en kommunikationsaktivitet och att de involverade tenderar att bortse från de strukturella villkor som formar förutsättningarna för deras medverkan.
- Som *representant* fungerar myndigheter som länk mellan regeringen och nyckelaktörer inom ett policyområde. Myndigheterna fungerar som talesperson för regeringens politik och fångar upp händelser och opinioner samt kommunicerar dem till regeringen. Det är en utsatt position som kräver att myndigheten kan förhålla sig till regeringen, stödtrupper och antagonister.

Gemensamt för rollerna är att de sätter myndigheterna i en nyckelposition i förhållande till andra aktörer.

Genom uppdragen och genom sina beslut om hur de ska utföra dem positioneras myndigheter i förhållande till sina motparter. Relationen mellan Skatteverket och en ensamföretagare skiljer sig beroende på om det är företagarens momsdeklaration som ska granskas eller om företagaren söker hjälp när hen ska anställa någon för första gången. Aktörerna är desamma – villkoren annorlunda. I grunden handlar det om att tillsyn och rådgivning är två olika verksamhetsformer som styrs och vägleds av olika regelverk men också skiftande normer och idéer.

Ett sätt som vi kan förstå skillnaderna på är att ta fasta på myndigheternas och andra aktörers roller. Varje uppgift är förknippad med en roll som styrs av en uppsättning regler, normer och idéer som ställer alla inblandade inför krav och förväntningar. När myndigheter ägnar sig åt myndighetsutövning sker det utifrån vissa givna förutsättningar som innebär att även den enskilde får ta sig an en viss roll. De båda rollerna är kompletterande, och det som är den enes rättigheter är ofta den andres skyldigheter. Vad rollerna gör är att de skapar ramar för de inblandades agerande. Rollerna är inte deterministiska, och det finns ett handlingsutrymme som gör att de inblandade kan distansera sig eller bryta mot förväntningarna. Utrymmet är dock begränsat, och många gånger finns det dessutom påtagliga fördelar för de inblandade med att ta sig an rollen som förväntat (Flisbäck, Nord, & Uddling, 2024).

I det här kapitlet kommer vi att fokusera på de roller som myndigheter innehar inom ramen för sina kommunikationsverksamheter. Forskningen vi refererar till har fokuserat på myndigheters kommunikationsverksamheter och vilka relationer som uppstår inom ramen för dessa, vad som formar dessa relationer och hur myndigheterna agerar när de ska kommunicera. Vi har valt att beskriva detta som en uppsättning roller. Det är inget begrepp som dyker upp i studierna som vi refererar till, men det hjälper oss att sätta ljuset på de förväntningar och förutsättningar som skiljer en position från en annan, lika mycket som det hjälper oss att se likheter. Vad begreppet också gör är att påminna oss om att myndigheters kommunikationsverksamheter inte kan reduceras till instrumentella överväganden. När myndigheter hamnar i en situation är det många som har varit i en liknande före dem. I texterna har vi identifierat fyra roller: de som kund, uppdragsgivare, samordnare och representant.

Kund

Svenska myndigheter är kunder hos reklambyråer, webbyråer, mediebyråer och andra kommunikationskonsulter där de köper analyser, strategiskt stöd och utvärderingar men också text-, medie- och utställningsproduktion (Stenkvist, 2024). Det är svårt att säga något om köpens omfattning, men den är betydande. År 2005 var staten Sveriges största reklamköpare, och även om det saknas senare uppgifter om mängden köpta tjänster råder det ingen tvekan om att staten fortfarande är en viktig kund för kommunikationskonsulter

(Eriksson & Westerberg, 2021; Statskontoret, 2024). För konsultbranschen innebär de statliga uppdragen dessutom mer än pengar; många gånger anses de ge byråer prestige och stärka deras anseende. Ett flertal byråer har vunnit pris för sina myndighetsuppdrag, och det är uppenbart att staten – som kund – har haft stor betydelse för reklambranschens och kommunikationsfältets utveckling (Galli, 2012; Larsson, 2005a).

I Elin Gardenströms (2018) studie av svensk reklamhistoria blir det tydligt att det saknades tydliga spelregler för reklamfältet när det formerades i Sverige under 1930-talet och att det var oklart vilken roll staten skulle få ta som uppdragsgivare. Det fanns de som menade att det var olyckligt om reklambyråer sålde tjänster som användes för statlig propagandaverksamhet. Andra såg det som en möjlighet för reklambranschen att växa och menade att det kunde stärka verksamhetens legitimitet om den också kunde användas för att tjäna samhället.

Att staten efter hand fick en framträdande plats har två huvudsakliga förklaringar. En var förskjutningen mot idéburen reklam och fokuseringen på varumärken. I stället för att reklam bara presenterade produkter hade det skett en utveckling mot livsstilsreklam. Det var reklam som presenterade en mycket idealiserad bild, och i USA hade idén om ”det goda livet” blivit en självklar del i reklamen. När idéer och drömmar fick en mer framträdande plats öppnade det för att även andra områden skulle kunna använda sig av reklam. Skillnaderna mellan att saluföra en produkt och att propagera för en idé blev mindre, och reklamen kunde på ett trovärdigt sätt presenteras som samhällets tjänare (Gardeström, 2018).

Den andra förklaringen till statens framskjutna position på reklamfältet var utvecklingen i samband med andra världskriget. När kriget bröt ut halverades reklammarknaden i Sverige, och reklamproducenterna fick se sig om efter nya uppdrag. Samtidigt inrättade staten ett särskilt organ, det som senare blev Statens informationsstyrelse, som fick i uppdrag att informera om de särskilda villkor som kriget medförde – ett arbete som bland annat resulterade i ”Vaksamhetskampanjen” och devisen ”En svensk tiger”. Inom ramen för Statens informationsstyrelse bildades ett antal råd som skulle stötta myndighetens arbete. Råden bestod av representanter från näringsliv samt yrkes- och intresseorganisationer, och tillsammans bildade de en infrastruktur för såväl produktion som spridning av information under kriget. När Informationsstyrelsen lades ner efter kriget upplöstes råden, men samarbetena ansågs ha varit effektiva och de kom att bilda skola för statens användning av reklamtjänster (Norén & Stjernholm, 2019).

Myndigheters användning av kommunikationskonsulter är alltså sedan länge etablerad, och i dag är det ett utbrett fenomen. Skälen som anges till varför myndigheter köper sådana tjänster varierar, men en återkommande förklaring är ett upplevt behov av stöd och att myndigheter anser sig sakna de kompetenser som konsulter kan bidra med (Galli, 2012; Stenberg, 2016; Stenkvist, 2024). Att fenomenet är utbrett betyder däremot inte att det saknas

kritiker. I flera fall är det kritik som riktas mot konsultanvändning i offentlig sektor i allmänhet, men för kommunikationsområdet är det åtminstone fyra aspekter som kan anses vara av större relevans. En är de svårigheter som finns med att utvärdera konsultinsatser och avgöra om de bidrar till bättre resultat. Många gånger produceras en aktivitet i nära samarbete med uppdragsgivande myndighet, och därför kan det vara svårt om inte omöjligt att säga något om konsulternas bidrag (Stenkvist, 2024). I stället för faktiska resultat tenderar det därför att bli branschpriser och annat som får fungera som utvärdering (Galli, 2012). En annan aspekt är att konsulternas koncept och idéer sällan är konstruerade för att svara mot myndigheternas behov; de är snarare ett svar på konsulternas behov av att återkommande hitta nya tjänster. Så när myndigheter köper tjänster är det i första hand ett uttryck för modenycker snarare än att verksamheten har identifierat ett reellt problem (Engwall & Kipping, 2013). En tredje aspekt är att användandet av konsulter minskar möjligheterna att utkräva ansvar. Politiker och tjänstemän förväntas följa en angiven uppsättning regler, och väljer de att inte göra det finns det sanktionsmöjligheter. Sådana möjligheter saknas när det gäller konsulter (Garsten, Rothstein, & Svallfors, 2015). Konsulternas användande av generella modeller och en oförmåga att arbeta utifrån de särskilda förutsättningar som gäller för myndigheter och andra offentliga verksamheter, är en fjärde aspekt som lyfts fram. I vissa fall handlar det om att myndigheter får rekommendationer som utmanar de grundläggande principer som gäller för offentlig verksamhet (Fredriksson & Edwards, 2019); i andra fall handlar det om att konsulternas rekommendationer inte kan förankras i verksamheten och att de därmed är meningslösa (Eriksson & Westerberg, 2021).

Att myndigheter skulle vara viljelösa offer för konsulternas råd har ifrågasatts av andra som menar att det snarare är konsulterna som sitter i myndigheternas klor, bland annat därför att konsulterna kan sägas upp omgående om myndigheten inte uppskattar deras insatser (Engwall & Kipping, 2013). Vem som styr vem är alltså inte självklart. Att det i flera fall finns skäl att ifrågasätta de idéer och koncept som konsulter erbjuder råder det inget tvivel om (Stenberg, 2016; Stenkvist, 2024). Om det sedan är myndigheterna som efterfrågar konsulter eller om det är konsulterna som driver saken framåt är det svårare att säga något om; sannolikt är det båda grupperna som bidrar till utvecklingen. Så snarare än att relationen mellan myndighet och konsult ska förstås som ett ensidigt maktförhållande där en styr den andra, handlar det om en löpande förhandling där parterna försöker tillgodose sina behov (Stenkvist, 2024).

Uppdragsgivare

Arbetet under andra världskriget fungerade som ett formativt moment för statens användande av konsulter (Larsson, 2005b). Under samma period skapades det också samarbetsmodeller mellan staten och föreningslivet, där

staten fungerade som uppdragsgivare och föreningslivet som utförare – en modell som sedan använts återkommande. Ett exempel är kampanjen inför högertrafikomläggningen 1967 som drevs av en särskild informationskommitté. I kommittén ingick representanter för Journalistförbundet, Sveriges Radio, Tidningsutgivarna med flera, och kommittén samarbetade med såväl reklambyråer som civilsamhället. Reklambyråerna stod för rådgivning och produktionen av kampanjmaterial som skulle vara ”informativa, övertalande, trovärdiga och optimistiska” (Norén, 2019a, s. 131). Civilsamhället fungerade sedan som spridare av budskapen, och totalt var mer än 250 organisationer engagerade i kampanjarbetet (Norén, 2019c).

Civilsamhällets kommunikationsaktiviteter inför högertrafikomläggningen kan beskrivas som ”kommunikation via ombud” eller ”överflyttad informationsverksamhet” där staten fungerar som uppdragsgivare och i flera fall gör sig osynlig som avsändare. Det var en strategi som bland annat behöver förstås i ljuset av att en majoritet av befolkningen var emot högertrafikomläggningen. Därmed antogs andra avsändare vara mer trovärdiga. Det var också ett sätt att ge sken av att omläggningen hade en bred förankring (Norén, 2019a).

På motsvarande sätt har riktade kommunikationsinsatser varit ett stående inslag i arbetet med det internationella biståndet. Det var ett arbetssätt som etablerades av Centralkommittén för svenskt tekniskt bistånd till mindre utvecklade områden (CK) på 1950-talet. I kommittén ingick förutom staten också 45 organisationer från civilsamhället. Syftet med kommunikationsinsatserna var att bilda opinion och skapa stöd för biståndsinatser i en tid när Sverige inte hade någon formell biståndspolitik (Diurlin, 2019). När Styrelsen för internationell utveckling (SIDA) ersatte Nämnden för internationellt bistånd (NIB) i mitten av 1960-talet fick SIDA uttala uppdrag att skapa och upprätthålla stödet för svenskt bistånd och fungera som ”ideologisk kraftkälla”, och arbetet förstärktes när Sverige antog det så kallade enprocentsmålet (Diurlin, 2019, p. 126). Över tid utvecklades ett arbetsmönster där SIDA genom vidareförmedlare aktivt arbetade för att skapa opinion och stöd för svenskt bistånd. Under 1970-talet gick två tredjedelar av SIDA:s resurser för kommunikationsaktiviteter till att stötta externa aktörer. Stödet gick bland annat till internationell journalistik, filmproduktion, översättning samt tryck av böcker och broschyrer (Diurlin, 2019). Att använda sig av vidareförmedlare var ett arbetssätt som motiverades på åtminstone tre sätt:

1. Det gav SIDA möjlighet att tona ner sin egen roll i sammanhanget och därmed minska risken för kritik om statlig propaganda – ett förhållningssätt som Nämnden för samhällsinformation (NSI) menade var rimligt ”[i] de fall då det fanns risk för att den offentliga informationen uppfattades som politisk” (Kjellgren, 2002, s. 175).
2. Folkrörelseorganisationerna antogs ha större möjligheter att nå sina medlemmar.

3. Det skulle variera informationsutbudet och öka möjligheterna till målgruppsanpassning (Diurlin, 2019).

SIDA har fortsatt arbeta med vidareförmedlare men senare var det insatser som formades inom ramen för *Strategin för informations- och kommunikationsverksamhet, inklusive genom organisationer i det civila samhället*. Den implementerades av Alliansregeringen 2010, och motiven var på det hela taget desamma som för tidigare satsningar (Grafström & Strand, 2021). Numera är strategin avvecklad.

Kampanjen *The Innovative Sweden* är ytterligare ett exempel på användandet av vidareförmedlare. Kampanjen initierades av Svenska institutet (Si) 2011 som ett svar på regeringens innovationsstrategi från 2010. Syftet med kampanjen var att påvisa Sveriges styrkor som innovativ kraft, och den utgick ifrån en resande utställning. I *The communicative state* studerar Jacob Stenberg (2016) kampanjen som också omfattade seminarier, konferenser, studiebesök och andra riktade insatser. För att kunna genomföra kampanjen arbetade Si aktivt med att etablera samarbeten och nätverksstrukturer. Det arbetet var i flera avseenden framgångsrikt, och efter hand kunde Si knyta såväl myndigheter och utlandsmyndigheter (ambassader och konsulat) som svenska företag till projektet. I nätverket ingick också myndigheter, universitet, företag och konsultbyråer i länderna som utställningen besökte.

För Si fanns flera syften med att söka samarbeten. Ett var att få input i omvärldsanalysen som föregick kampanjen. Genom att dra nytta av de kunskaper och erfarenheter som fanns på ambassader, bland deltagande organisationer och företag kunde Si skapa sig en bättre bild av de lokala förutsättningarna. Det var kunskaper som användes för att bestämma vilka platser som skulle besökas och för att anpassa kampanjen till lokala förutsättningar. Med fler deltagare kunde kostnaderna bli lägre, vilket ökade möjligheterna att åstadkomma en attraktiv utställning och ett attraktivt program. Det fanns också en ambition att öka kampanjens räckvidd, bland annat genom att målmedvetet bearbeta aktörer i nätverket med en förväntan om att de skulle fungera som ambassadörer. Dessutom var tanken att aktörerna skulle fungera som dörroppnare och hjälpa Si att få access till sammanhang som skulle vara svåra att nå på andra sätt.

Si fungerade i all väsentlighet som uppdragsgivare åt de andra som medverkade i arbetet med kampanjen, och vid en första anblick kan det te sig som om Si:s position var svag. Kampanjen saknade förankring i en formell politisk struktur. I de föregående exemplen fanns det en kommitté/delegation med politisk förankring som ansvarade för arbetet och gav det tyngd och förankring. Vad Si också saknade var ekonomiska resurser och möjligheten att ersätta de som valde att bidra till kampanjen. Stenberg (2016) konstaterar att kampanjen skulle ha varit svår – om inte omöjlig – att genomföra om inte andra aktörer hade varit villiga att bidra med insatser. Si:s bidrag var samordning och den ambulerande utställningen, men övriga deltagare bidrog

med personal, aktiviteter, nätverk och lokalkännedom, på flera sätt avgörande delar i arbetet. I sin analys visar Stenberg att Si:s position trots detta var stark. En delförklaring är att det var Si som stod för initiativet och att många medverkande kunde se att det fanns fördelar för dem själva med att medverka. Det kunde handla om access till en arena, möjligheten att få träffa nya kunder/samarbetspartner eller associeras med ett prestigefullt sammanhang. Men en viktigare förklaring var att samarbetena var utformade så att Si fungerade som grindvakt. I princip alla kontakter i nätverket gick genom myndigheten som på så vis kontrollerade informationsutbytet. Därmed var det bara genom att samarbeta med Si som andra kunde dra fördel av varandra, och det var bara genom att samarbeta med Si som medlemmarna kunde få access till de arenor som skapades runt utställningen. På så vis kunde Si använda sig av nätverket som en resurs när de sökte nya samarbetspartner eller när de skulle förhandla om andra medlemmars insatser. Det var en position som gav Si möjligheter att i princip diktera hur genomförandet av kampanjen skulle gå till, ett mandat de hade haft svårt att få om de bara hade haft utställningen i sig själv som resurs.

Samordnare

Ett stort antal myndigheter har i uppdrag att samverka med företag, intresseorganisationer, kommuner, regioner och andra samhällsaktörer. Till detta kommer skrivningar i myndighetsförordningen (SFS 2007:515, §6) som anger att myndigheter ”skall verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet”. Ibland är det insatser som handlar om att underlätta och effektivisera administrativa uppgifter. Enligt Statskontoret (2017) går det dock att se ett mönster som pekar på att många samverkansprojekt är riktade mot brukare. Så snarare än administration handlar det om kommunikation och en ambition att underlätta brukares kontakter med myndigheter. Verksamheten som drivs av Bolagsverket, Skatteverket och Tillväxtverket är ett exempel med syftet att samla och tillhandahålla information och tjänster för personer som driver eller ska starta företag.

I retoriken om samverkan är komplexa samhällsproblem ett återkommande tema. Samhället står inför en mängd utmaningar som kräver att ett stort antal aktörer medverkar för att hitta lösningar och se till att det finns möjligheter att implementera dem. I vissa fall är det frågan om att hitta samverkansformer som är robusta och som kan fungera även när en situation är instabil och det råder ovisshet. Svensk krishantering som vilar på att myndigheter och kommuner men också företag och frivilligorganisationer agerar gemensamt enligt en uppsättning förutbestämda principer (se vidare kapitel 8) är ett exempel på detta. I andra fall handlar det om att hitta samverkansformer som kan stötta och vägleda enskilda aktörer för att åstadkomma synergier. Ett exempel är Myndigheten för yrkeshögskolan (u.d.) som har haft i uppdrag

att samordna ett projekt för kompetensförsörjning och livslångt lärande som involverar Arbetsförmedlingen, Tillväxtverket, Folkbildningsrådet och ett stort antal andra aktörer.

Förutom att samverkan förväntas bidra till att saker blir bättre är det också ett svar på att företag och frivilligorganisationer har blivit alltmer specialiserade. Därmed är det färre aktörer som har ett övergripande perspektiv på de utmaningar som samhället står inför. Dessutom har den medietekniska utvecklingen gjort det enklare att både inleda och upprätthålla ett samverkansprojekt. Mötesplattformar, molntjänster och andra digitala tekniker har brutit ner mycket som hindrat samarbeten (Hedenmo, 2024a).

Förväntningarna på vad som kan åstadkommas genom samverkan är stora, samtidigt som det är uppenbart att förhoppningarna gång efter annan grusas – ett mönster som har lett till att det är en arbetsform som möter växande kritik. Det har bland annat påpekats att nog så lovvärda samverkansambitioner mest bidrar till rader av meningslösa möten (Hall, Leppänen, & Åkerström, 2019). Det finns flera orsaker till att samverkan möter hinder (Hedenmo, 2024a). En är att begreppet samverkan används för att beskriva en mängd olika företeelser. Därmed är innebörden svårfångad, och det händer ofta att aktörer går in i ett samverkansprojekt med högst skiftande förväntningar på vilka förutsättningar som gäller. En annan orsak är kulturella skillnader mellan medverkande aktörer. Det kan handla om grundläggande principer för verksamheten, skäl till att man deltar och/eller ambitionsnivå. Hinder som är extra påtagliga när de som medverkar kommer från olika sektorer. Skillnader i kunskaper och resurser är en tredje orsak. En större aktör har generellt mer resurser och representeras i större utsträckning av personer med expertkunskaper, till skillnad från mindre aktörer med begränsade resurser som kanske bedriver sin verksamhet med frivilliga som är generalister. Därmed uppstår det svårigheter att åstadkomma likvärdiga förutsättningar för alla som deltar. Avslutningsvis är de styrmodeller som används i organisationers löpande verksamheter inte anpassade för samverkan, utan de är utformade för att passa verksamheten i en enskild organisation. Därmed uppstår det ofta svårigheter att jämkla mellan arbetssätten i ett samverkansprojekt och de arbetssätt som används i de medverkande organisationerna.

En lösning som ofta presenteras för att hantera svårigheterna som uppstår i samverkansprojekt är mer kommunikation. Bland annat har Ekonomistyrningsverket (u.d.) skapat *En checklista som kan användas vid samverkan* där en av punkterna är ”kommunikation och dokumentation”. Men flertalet punkter på listan refererar till kommunikationsaktiviteter, till exempel ”tydliggöra”, ”skapa styrande dokument”, ”specificera”, ”informationsinhämtning” och att ”bättre beskriva”. Om rekommendationerna bottnar i beprövad erfarenhet eller om de är resultatet av en allmän uppfattning om att kommunikation är en universallösning är det svårt att uttala sig om. Det finns dock mycket som talar för det senare, bland annat därför att de bortser från de förutsättningar som hindrar deltagare från att verka på samma vill-

kor. För att kommunikation ska bidra till förändring måste det också finnas utrymme för förändring.

Hur förutsättningarna för kommunikation påverkar arbetet i ett samverkansprojekt och projektets möjligheter att få genomslag i de medverkandes egna verksamheter har Otto Hedenmo studerat (Berglez & Hedenmo, 2023; Hedenmo, 2024a, 2024b, 2024c, 2024d; Hedenmo & Berglez, 2024). I fokus står Klimatrådet i Jönköpings län som samordnas av Länsstyrelsen. Syftet är att stötta näringsliv, kommuner och myndigheter i arbetet med att minska sin påverkan på klimatet. Samverkansprojektet är också ett sätt att identifiera behovet av anpassningar inför existerande och kommande klimatförändringar. Vad Hedenmo särskilt studerat är betydelsen av medier och konsekvenserna av att rådet tvingades gå över till distansmöten som en konsekvens av covid-19-pandemin. Det hade förekommit digitala möten tidigare, men då mest som ett verktyg för att kunna ordna med kortare och spontana möten. När pandemin slog till innebar det att verksamheten helt och hållet flyttades över till digitala plattformar.

Som ett resultat av skiftet till digitala möten måste mycket av projektets arbete omstruktureras, vilket tvingar deltagarna till att förhålla sig till och diskutera sådant som annars är förgivettaget, vilket i sin tur aktualiserar många av de svårigheter som samverkansprojekt ställs inför. Ett exempel på detta är hur etablerade auktoritetsordningar förstärks när Länsstyrelsens representanter styr mot att projektet ska använda en särskild mötesplattform, trots att flera deltagare får svårigheter att följa mötena på grund av tekniska problem. Valet är ett direkt resultat av att Länsstyrelsens representanter är samordnare och att myndighetens it-policy kräver att de använder den specifika programvaran när de står som värd för digitala möten. Få andra har möjlighet att axla ansvaret att fungera som samordnare, och det anses vara ineffektivt att låta någon annan än samordnaren stå som mötesvärd. Därmed återskapas etablerade auktoritetsstrukturer genom valet av kommunikationsform, snarare än att kommunikationen löser upp dessa strukturer. Förutom de tekniska problemen utmanar valet av mötesplattform projektets grundläggande idé om delaktighet. I förlängningen menar Hedenmo (2024c) att det finns betydande risker att aktörer som inte har möjlighet att medverka på samma villkor som andra känner sig exkluderade, vilket i sin tur hotar projektets möjligheter att nå fram till resultat.

Spänningen mellan effektivitet och delaktighet är tydlig när projektet ska välja mötesplattform, och det är en situation som hanteras med en ”antingen eller”-strategi. I praktiken handlar det om att olika alternativ kategoriskt ställs mot varandra och att valet av ett alternativ innebär att andra alternativ ställs åt sidan. Det är bland annat möjligt därför att konsekvenserna i första hand påverkar mindre deltagare och att fördelarna anses vara större än nackdelarna (Hedenmo, 2024a). I andra sammanhang är spänningarna mellan olika värden mer påtagliga, och då används också andra strategier, bland annat ”både och” – en strategi som används när medlemmarna i sam-

verkansprojektet ska arbeta fram ett gemensamt handlingsprogram och det råder delade meningar om programmets status. Vissa anser att programmet ska fungera som en receptbok med tydliga instruktioner om hur projektets medlemmar ska arbeta, andra att det ska fungera som en källa till inspiration utan bindande åtaganden. Argumentet för det senare var bland annat att de deltagande organisationerna skulle förlora sin integritet om programmet var tvingande. Förespråkarna för en tvingande lösning pekade på att syftet med projektet var att åstadkomma förändringar och då krävs det tydlighet och att det ställs krav. Lösningen blev ett program som skulle fungera både inspirerande *och* tvingande genom att deltagarna tilläts göra olika tolkningar av programmets status. På så vis minskades risken att förlora medlemmar, vilket var ett överhängande hot om programmet hade varit tvingande (Hedenmo, 2024b).

Det tredje strategin som Hedenmo identifierar är ”mer än” – ett sätt att hantera att medlemmarna i projektet måste synkronisera projektets arbetssätt med hur det ser ut i den egna verksamheten. Det handlade om samarbetsytor, rutiner för hur dokument skickas och delas och regler för vilka som ska ha möjligt att uttala sig om innehållet i de dokument som projektet producerar. Att upprätthålla den linje som projektet hade kommit överens om visade sig vara omöjligt. De formella kraven på de offentliga aktörer som medverkade i projektet var betydligt större än vad de var på företag och ideella aktörer, vilket skapade förseningar och tidspress. För företagen och de ideella aktörerna var svårigheten snarare att förstå vad som förväntades av dem i till exempel en remissomgång. Lösningen blev mer tid till de offentliga aktörerna så att de kunde agera i linje med sina regelverk och att det upprättades informella kanaler för de privata och ideella aktörerna så att de kunde ge återkoppling trots att responsen inte levde upp till de formella kraven.

Strategierna som används skiftar och det är också tydligt att åtminstone två av dem går ut på att skapa öppningar för projektets medlemmar att fortsätta delta. I praktiken innebär det att en viktig lärdom från Hedenmos arbete är att användandet av kommunikation behöver vara flexibelt men också att kommunikation kan skapa flexibilitet genom att synliggöra skillnader och olikheter i förutsättningar, villkor och motiv. I praktiken betyder inte det att mer kommunikation med nödvändighet är en lösning på de svårigheter som samverkansprojekt ställs inför. Vad som däremot framgår är att kommunikation synliggör de faktorer som kan bidra till bättre möjligheter att samverka. Mer kommunikation kan också belysa de faktorer som förhindrar samverkan. Med sådan kunskap menar Hedenmo (2024a) att ett projekt också ökar sina möjligheter att komma vidare.

Representant

Rollen som representant knyter i större utsträckning myndigheter till regeringen än de andra tre. När myndigheter inrättas är det ett sätt för en regering

att skapa löpande uppmärksamhet för ett policyområde och en uppsättning sakfrågor. I en myndighet samlas kompetenser och resurser, och att en myndighet inrättas innebär på att det skapas förutsättningar för insamling, hantering och spridning av information i och utanför det politisk-administrativa systemet. På motsvarande vis innebär sammanslagningar och nedläggningar av myndigheter att förutsättningarna för ett policyområde förändras. I vissa fall innebär sådana beslut att sakfrågor försvinner från den politiska dagordningen. Saknas det myndigheter som har till uppgift att hantera ett visst policyområde är det betydligt svårare för en sakfråga att få uppmärksamhet och generera politisk aktivitet. Myndigheter fungerar som nyckelspelare och kan därmed förstås som representanter för det policyområde de verkar inom. En representant som andra aktörer – andra myndigheter, intresseorganisationer, företag med flera – kan vända sig till för att få information och för att försöka påverka den politiska utvecklingen.

Med en sådan nyckelroll är det angeläget för regeringen att myndigheterna agerar i linje med deras politik. Ett verktyg för detta är att kontinuerligt påminna myndigheterna och andra om vad de representerar. Det sker bland annat genom att regeringen upprepar narrativet om vad det är för problem myndigheten ska hantera och hur detta ska gå till – en berättelse som motiverar myndighetens existens och som formas redan när myndigheten inrättas. Narrativet innehåller problembeskrivningar, hur problemen ska lösas och vilken roll myndigheten har för att problemet ska få en lösning. På detta vis skapas möjligheter för regeringen att kontinuerligt påminna myndigheter och andra om vad det är som skapar förutsättningarna för myndighetens existens och vilka förväntningar som finns på myndighetens verksamheter (Jacobsson, Pierre, & Sundström, 2015).

Möten mellan företrädare för regeringen och myndigheten är en annan form av kommunikation som kommer med rollen som representant. Genom att etablera former för kommunikationen mellan sig själv och myndigheterna skapar sig regeringen förutsättningar för hur involverad den kan göra sig i myndigheternas verksamheter. Det kan handla om årliga möten med övergripande fokus på mål och resultat men också löpande möten om särskilda områden som återkommer varje vecka, månad, kvartal eller år eller att inrätta beredningsgrupper med representanter för regering och myndighet. Frekvensen och omfattningen styrs bland annat av regeringens upplevda behov av att få insyn och styra den löpande verksamheten (Sundström, 2020).

Andra informella kontakter är de som sker i samband med resor, seminarier, konferenser och andra liknande event. Det är kontakter som är oplanerade men som ändå är återkommande och som därmed får stor betydelse, bland annat därför att det skapar utrymme för både politiker och myndighetsrepresentanter att tänja på gränserna för vad som kan anses vara rimligt i ett system som vilar på dualism. Därför är det kontakter som länge var ifrågasatta men som efter hand har fått större acceptans, om inte annat därför att de skapar handlingsutrymme för både politiker och myndigheter (Wockelberg, 2003).

Som representant behöver myndigheter ägna större uppmärksamhet åt regeringen när de ordnar sina kommunikationsaktiviteter. En sådan fokusering innebär däremot inte att andra aktörer kan förbises. Snarare är det så att som representanter behöver myndigheter återkommande kommunicera med ett stort antal aktörer samtidigt. En grupp är de som skulle kunna beskrivas som stödtrupper. Det är aktörer som är verksamma inom policyområdet, driver frågor som ligger i linje med regeringens politik och som ställer sig bakom myndighetens uppdrag. Sannolikt har myndigheten också en uppsättning antagonister – aktörer som motsätter sig att myndigheten existerar eller menar att uppdragen och myndighetens inriktning är felaktiga. I båda fallen kan relationerna vara tvingande och att det ingår i myndighetens uppdrag att samverka eller samråda med en viss aktör (se också kapitel 3). I andra fall är de ett resultat av myndighetens position som företrädare för det särskilda policyområdet och av att det finns grupper med starka intressen som vill påverka myndighetens inriktning, verksamhet och förutsättningar.

Hur dessa relationer tar sig uttryck varierar, och förutsättningarna för myndigheterna varierar. För de som arbetar med starkt politiserade områden är det relationer som får större uppmärksamhet med betydande inflytande över hur kommunikationsverksamheten organiseras och genomförs. Att vara lyhörd och tidigt fånga upp strömningar som kan leda till kritik eller ifrågasättanden är en prioriterad fråga. Det gäller särskilt om det är kritik som är riktad mot myndighetens huvudområden. Kritiken kan komma från olika håll och det är inte med nödvändighet så att det är antagonisterna som uppfattas som det största problemet för myndigheten. Det visade bland annat Stenkvist (2024) i sin studie av Jämställdhetsmyndigheten. Det fanns en stark oro för kritik när myndigheten startade upp sin verksamhet. I första hand var kritiken tänkt att komma från aktörer som var kritiska till myndighetens existens. Sådan kritik förekom, men den ansågs vara relativt lätt att hantera, framför allt därför att det var kritik som i första hand var inriktad på regeringens beslut att inrätta myndigheten snarare än myndighetens verksamheter. Däremot ansåg myndigheten att det var betydligt svårare att hantera feministiska grupper och andra aktörer som uppfattades vara myndighetens supportrar. Att kommunicera med dessa försvårades av att förväntningarna på handling och resultat var stora och inte alltid i linje med myndighetens uppdrag. Samtidigt ansåg myndigheten att det feministiska fältet var en avgörande kraft för att myndigheten skulle få fortsatt förtroende från regeringen. Utan stöd från ”de egna” ökade sannolikheten att kritikernas röster skulle vinna gehör. Från myndighetens sida upplevdes det därmed vara försvårande att det feministiska fältet präglades av stora spänningar och att många aktörer hängde upp sig vid detaljer. Eller som en av respondenterna i Stenkvists (2024, p. 161) studie uttrycker det: ”I den här världen är det en sån skämskudde att råka göra fel, som att råka skriva hedersvåld i stället för hedersrelaterat våld.” Även små misstag uppfattades därmed som potentiella och potenta hot – en osäkerhet som fick betydande konsekvenser för hur kommunika-

tionsverksamheten organiserades och vad som prioriterades i samband med att myndigheten skulle närma sig dessa grupper.

Tabell 4.1 Fyra roller som myndigheter innehar inom ramen för sina kommunikationsverksamheter

	Kund	Uppdragsgivare	Samordnare	Representant
Beskrivning	Köp av tjänster från externa aktörer för strategiskt stöd, produktion och utvärdering	Initierar och finansierar kommunikationsinsatser genom andra aktörer,	Organisering och ledning av samverkansprojekt mellan samhällsaktörer	Representation av policyområden och talesperson för regeringens politik
Syfte	Täcka upp för kompetensbrister	Skapa legitimitet och nå specifika målgrupper	Hantera problem som enskilda aktörer inte kan hantera	Skapa uppmärksamhet och samla aktörer inom ett policyområde
Nyckelrelationer	Kommunikationskonsulter, reklambyråer och mediebyråer	Intresseorganisationer och företag	Andra myndigheter, kommuner, företag, intresseorganisationer	Regeringen, intresseorganisationer, media, allmänheten
Utmaningar	Svårighet att utvärdera konsultinsatser, ansvarsförskjutning, modetrender snarare än behov	Avsaknad av tydlig avsändare, beroende av externa aktörer, balans mellan synlighet och trovärdighet	Otydliga förväntningar, olika tillgång till resurser, målkonflikter och skillnader i organisationskulturer	Navigera mellan stödtrupper och antagonister, politisk exponering, hantera höga förväntningar från nära aktörer

Avslutande kommentarer: att vara myndighet – en position med pondus

Myndigheter innehar många roller när de ska ordna och genomföra sina kommunikationsverksamheter. Det är roller som kommer med de positioner de får i uppdrag att ta, förväntas ta eller aktivt tar sig an. Det är roller som har formats och omformats som ett resultat av förhandlingar mellan myndigheter, politiker och andra som myndigheterna interagerar med. Rollerna är ofta svagt reglerade, men över tid har det etablerats starka förväntningar på hur myndigheter ska agera när de uppträder som kund, uppdragsgivare, samordnare eller representant. Rollerna skapar begränsningar men också möjligheter. När en myndighet fungerar som uppdragsgivare kan den falla tillbaka på flera decenniers erfarenheter av hur ett sådant arbete kan utformas.

Ett av kapitlets huvudresultat är att politiken skapar spårbundenhet när den organiserar ett policyområde. Inrättandet av myndigheter handlar om att skapa förmåga och binda resurser till ett policyområde, vilket skapar förutsättningarna för de myndigheter som är involverade i arbetet. Det är

en spelplan som kan bestå över lång tid, även om det sker förändringar i sakpolitiken. Mindre justeringar i ansvarsfördelningen eller vilka aktörer som är involverade har mindre betydelse för helheten och vilka relationer som är avgörande. Därmed är också myndigheternas roller relativt stabila då det är i relationerna som de uppstår och upprätthålls (Jacobsson, Pierre, & Sundström, 2015).

Att de roller som myndigheterna innehar präglas av stabilitet är därmed också ett framträdande resultat. När Länsstyrelsen i Jönköpings län får i uppdrag att fungera som samordnare för det regionala klimatarbetet följer det etablerade mönster som sedan länge är kända (Hall, Leppänen, & Åkerström, 2019). Det är mönster som i vissa fall skapar problem för deltagarna, men det krävs ändå omfattande förhandlingar för att förändra dem – delvis som ett resultat av att det krävs samförstånd mellan deltagarna för att förändra. Men det är också ett resultat av att deltagarna är knutna till andra sammanhang som också har givna förutsättningar, till exempel regler, resurser och kompetenser. Deltagarna och deras samarbete är inbäddat i ett nätverk av relationer och sammanhang där förändringar i ett ofta också kräver förändringar i ett annat (Hedenmo, 2024b). På så vis innebär rollernas stabilitet, kanske något motsägelsefullt, att de inte är självklart förutsägbara. Varje roll är inbäddad i en logik knuten till en uppsättning lojaliteter. Därmed uppstår det situationer där roller ställs mot och utmanar varandra. Som kund agerar myndigheten på en marknad, där branschspecifika trender och idéer vägleder relationerna. Som representant är det i stället policyområdet och regeringens politik som präglar myndighetens relationer. styr i första hand. Därför blottlägger de olika rollerna inte bara mångfalden i myndigheters kommunikationsverksamheter utan även potentiella spänningar som uppstår när olika styrningsprinciper och ansvarsförhållanden ska samexistera.

Flera av de roller som vi identifierat i kapitlet placerar myndigheterna i en nyckelposition. Ibland handlar det om att de har ekonomiska resurser som andra aktörer saknar. Att samordna kommunikationsarbetet inom ramen för biståndspolitiken handlade i stor utsträckning om att förmedla ekonomiska resurser till civilsamhället. På motsvarande vis är rollen som kund också knuten till att myndigheter har ekonomiska resurser att använda. Myndigheternas position på det som Galli (2012) kallar "varumärkandets fält" visar att det också finns andra faktorer som bidrar till myndigheternas position. Myndighetsuppdragen erbjuder prestige, vilket gör dem mer attraktiva än vad de fakturerade beloppen motiverar. På motsvarande vis är Si:s resande utställning om svenskt entreprenörskap ett konkret exempel på att det finns annat som kan fungera som resurser. Projektet var i stora delar ofinansierat, men Si:s nyckelposition i nätverken och kontaktytorna med ett stort antal aktörer som de kunde erbjuda fungerade som en resurs. Därmed fick de ett betydligt större handlingsutrymme än vad de hade haft om de hade behövt förlita sig på regeringens finansiering.

ARBETARSKYDDSTYRELSEN SÖKER

BITRÄDANDE INFORMATIONSCHEF

Arbetskyddsstyrelsens informationssektion har ca 20 anställda och en budget på ca 13 milj kr varav ca 8 milj är inkomster och ca 5 milj är anslag.

Sektionen producerar tidningar, broschyrer och andra trycksaker, utställningar, personalinformation m m.

Sektionen svarar för arbetskyddsstyrelsens massmediakontakter och ska även stödja yrkesinspektionens informationsarbete.

Informationssektionen producerar och säljer arbetsmiljöregler, forskningsrapporter, handböcker, film och video m m.

Organisatoriskt består sektionen av en chef, tre produktområdesansvariga, en redaktion samt en order- och distributionsavdelning.

Den biträdande informationschefen ska, förutom att vara chefs ställföreträdare, svara för massmediakontakter, utveckla informationen om forskningsverksamheten samt vara kontaktman i informationsfrågor för yrkesinspektionen. Befattningen är nyinrättad. Vi förutsätter att sökanden har en för arbetet lämplig utbildningsgrund.

Vi lägger stor vikt vid personliga egenskaper som lätthet att samarbeta, prestigelöshet, optimism och flexibilitet.

Vi vill tillföra verksamheten nya impulser och idéer. Det är därför viktigt att den biträdande informationschefen är kreativ och nyskapande.

Vår biträdande informationschef behöver också vara en entusiasmerande arbetsledare och ha intresse för arbetsledande uppgifter.

Det övergripande målet för informationsverksamheten är att bidra till bättre arbetsmiljöer ute i samhället med färre dödade, skadade och sjuka genom arbetet. Den biträdande informationschefen bör känna starkt för det målet.

Vi expanderar vår verksamhet ganska kraftigt och det finns stora möjligheter att påverka och driva den expansionen.

Anställningsvillkor: Avdelningsdirektör med arvode enligt F 21 - F 25.
(10 917 - 13 563 kronor).

(Ref nr ADI 61/84).

Kommunikation – en verksamhet stadd i förändring

I korthet...

I likhet med andra stödverksamheter är kommunikationsverksamheterna centrala för myndigheters möjligheter att klara sina uppdrag. De är också viktiga för att myndigheterna ska kunna erbjuda god service till medborgare och leva upp till de krav som ställs på bland annat rättssäkerhet, objektivitet och öppenhet. Behovet av stöd är påtagligt, men stödverksamheterna har diskuterats och ifrågasatts bland annat därför att de växer och regelmässigt drivs av andra motiv än myndigheternas uppdrag. De bidrar också till ökad byråkratisering trots löften om det motsatta – en utveckling som kommer sig av en växande managementbyråkrati och ambitioner att göra om myndigheter till *kompleta organisationer* med företaget som norm.

För kommunikationsområdet har det inneburit att idén om strategisk kommunikation fått stor spridning. Det har också inneburit att myndigheter har fått särskilda kommunikationsavdelningar med fler och bredare ansvarsområden och med det förhoppningar om att kommunikationsverksamheterna ska få större inflytande över andra verksamheter. I viss mån är det ambitioner som har gett resultat, och myndighetsledningarna gör återkommande kommunikativa överväganden när de motiverar, planerar och genomför olika sorters aktiviteter. Men det är också en utveckling som möter motstånd, och ofta får kommunikatörer se sig själva hantera de rutiner och löpande uppdateringar som de skapat för andra, snarare än att fungera som en strategisk resurs. För att kommunikation ska uppfattas som en strategisk fråga behöver den involvera aktörer som bedöms vara avgörande för myndighetens verksamheter – till exempel regeringen. Sådana gånger tar ledningen ofta över ansvaret för kommunikationsverksamheten.

Under en relativt lång period har antalet stödfunktioner i myndighetssverige ökat. Med stödfunktioner menas yrkesgrupper som inte arbetar med de uppdrag som motiverar att myndigheten finns till, utan i stället med frågor som handlar om att underhålla och utveckla myndigheten som organisation. Kommunikationsverksamheten är en av de stödfunktioner som har växt mest, och med några få undantag har alla svenska myndigheter numera anställda kommunikatörer. Mellan 2010 och 2019 ökade antalet kommunikatörer med ungefär 45 procent (Riksrevisionen, 2021). I sammanhanget kan nämnas att Regeringskansliet hade 1 anställd informatör i början av 1970-talet, 141 fyrtio år senare (Erlandsson, 2008), och 2023 var det 125 som arbetade med kommunikation vid myndigheten. Regeringskansliet är en av de myndigheter som har störst antal anställda kommunikatörer. Andra myndigheter som sticker ut är Trafikverket, Polisen och de fyra stora universiteten (Göteborg, Lund, Stockholm och Uppsala i den ordningen). Däremot är andelen kommunikatörer som störst vid Brottsoffermyndigheten, Barnombudsmannen, Myndigheten för tillgängliga medier, Forum för levande historia, Nordiska Afrikainstitutet och Svenska institutet.

I likhet med andra stödverksamheter är kommunikationsverksamheterna centrala för myndigheternas möjligheter att klara sina uppdrag. Bland annat konstaterar Statskontoret (2024) att kommunikationsverksamheterna är ett viktigt inslag för att myndigheterna ska kunna utföra och fullfölja sina uppgifter. På motsvarande vis konstaterar Riksrevisionen (2021) att stödfunktionerna, däribland kommunikationsverksamheten, är avgörande för att myndigheterna ska kunna erbjuda god service till medborgare och andra berörda. Det poängteras också att stödverksamheterna är viktiga för att myndigheterna ska kunna leva upp till de krav som ställs på rättssäkerhet, objektivitet, öppenhet och andra förvaltningsvärden.

Behovet av stöd är påtagligt, och det råder ingen tvekan om att svenska myndigheter inte skulle fungera om det saknades. Stödverksamheterna har dock diskuterats, och det har återkommande uppstått debatter om omfattningen och inflytandet som stödverksamheterna har fått – inte minst på kommunikationsområdet. I det här kapitlet kommer vi att fokusera på framväxten av kommunikation som ett självklart inslag i svenska myndigheters verksamheter, vad det är som motiverat framväxten och vad den har fått för konsekvenser för kommunikationsverksamheterna och deras relationer till andra delar av myndigheternas verksamheter.

Managementbyråkrati

Välfungerande stödfunktioner är en garanti för att myndigheter ska kunna utföra sina uppdrag. Samtidigt är det uppenbart att det skaver i relationerna mellan stöd- och kärnverksamheter. En vanlig kritik från de senare är att de inte får det stöd de upplever sig ha behov av. Stödverksamheterna sägs skapa sina egna mål, planer och rutiner som drar åt andra håll än det som

är myndighetens uppdrag. Klyftan mellan de båda är många gånger påtaglig, och det är en klyfta som dessutom tycks växa (SOU 2018:47).

En bidragande orsak till klyftan mellan kärn- och stödverksamheter är att stödverksamheterna – trots löften om det motsatta – har bidragit till ökad byråkratisering. Det är ett resultat av att tidigare byråkrati har blivit ersatt av det Patrik Hall (2012) har beskrivit som *managementbyråkrati*. Han använder begreppet för att beskriva hur myndigheter i allt större utsträckning bygger sina verksamheter kring management. Med det menar han att myndigheter försöker bli och fungera som riktiga eller *kompletta* organisationer. Det i sin tur betyder att myndigheter tenderar att orientera sig mot den egna organisationen i stället för mot uppdraget. De som arbetar med myndighetens uppdrag (geologer, utredare, nationalekonomer) anser sig vara en del av ett professionellt sammanhang som sträcker sig långt utanför den egna myndighetens gränser. Lojaliteten är knuten till professionens normer snarare än till myndigheten. Därmed är det också viktigare för många i kärnverksamheten att ett problem får en lösning även om det kräver samarbeten som skapar otydlighet om den enskilda myndighetens bidrag till lösningen. För managementbyråkrater (ekonomer, jurister, kommunikatörer) är organisationen påtagligt ofta viktigare än uppdraget.

Att göra om myndigheter till kompletta organisationer

Resonemanget om kompletta organisationer kommer från Nils Brunsson och Kerstin Sahlin-Andersson (2000). De pekar på att en central del i de reformer som ligger till grund för new public management har handlat om att transformera offentliga verksamheter från *agenter* till *aktörer*. Skillnaden mellan de båda ligger i styrning och ansvarighet. Som agenter detaljstyrs myndigheter, och därmed är det uppdragsgivarna – regeringen – som får bära huvudansvaret för verksamheten och stå till svars om den inte fungerar. Som aktörer styrs myndigheter i stället med mål, och de får stort handlingsutrymme att själva avgöra hur de ska ordna verksamheten. Som aktörer är det därmed också myndigheten som får bära ansvaret om verksamheten misslyckas.

Företaget får ofta fungera som idealbild för hur vi tänker oss en komplett organisation. Mycket har därför gjorts för att myndigheter ska bli mer som företag, en process som har kallats *företagisering*. Givet förutsättningarna för det politiska systemet går det inte att helt stöpa om myndigheter till kompletta organisationer, men det har funnits en stark vilja att försöka komma så långt det bara går. Några exempel på insatser som gjorts är att införa mål- och resultatstyrning, tillskriva varje myndighet en identitet och synliggöra deras ansvar och resultat, öka kapaciteten för ledning och styrning, förtydliga ansvarsfördelningen internt och öka antalet funktioner som arbetar med myndigheten som organisation (Hall, 2012).

Att fungera som en aktör ställer andra krav på myndigheter än vad de behövde hantera som agenter. Effektivitet, produktivitet och resultat blir

huvudsaker vilket leder till att organisering och ledning får en mycket mer framträdande plats. Upptagenheten vid organisationen är påtaglig, och kommunikationsverksamheternas expansion och inriktning behöver förstås i ljuset av det. Ambitionerna att skapa kompletta organisationer har bland annat tolkats som att myndigheters kommunikationsverksamheter behöver vara strategiska. Det är en idé som har vuxit sig stark i myndighetssektorn och som passar väl in i det mönster som vägleder managementbyråkratin (Fredriksson & Pallas, 2016a). Tar vi en närmare titt på hur kommunikationsverksamheternas expansion kommer till uttryck kan vi konstatera att det inte bara är en fråga om att antalet kommunikatörer har ökat. Det är också en fråga om att föreställningarna om verksamheterna har förändrats. Hur det kommer till uttryck visar bland annat Sataøen och Lövgren (2024) i sin analys av platsannonser för kommunikatörer.

I deras analys ingår annonser från Umeå universitet 1999–2022. Under den perioden har kommunikationsverksamheten vid universitetet blivit mer omfattande och tydligare knutits till organisationen. Snarare än administration beskrivs kommunikationsarbetet numera som att ge stöd och utveckla verksamheten, vilket bland annat kommer till uttryck i att begreppet *kommunikation* har ersatt *information* i annonstexterna. Det är en förändring som innebär andra förväntningar på den som ska utföra arbetet. Att gå från att vara informatör till att bli kommunikatör innebär att individen förväntas ha andra personliga egenskaper samt en betydligt bredare kompetens. Enligt Sataøen och Lövgren (2024) är det ett uttryck för förhoppningar om att en kommunikatör ska kunna hantera komplexa frågeställningar och kommunikativa utmaningar med strategiska och riktade insatser – insatser som innebär mer än att sprida information (se också kapitel 2).

I studien identifieras 1 276 arbetsuppgifter. I början av perioden innehåller annonserna i snitt 3,7 arbetsuppgifter, och i slutet har genomsnittet ökat till 8,3. Den kategori som ökat mest är den som forskarna beskriver som strategiska. I takt med ökningen av arbetsuppgifter kan de också notera en tilltagande specialisering. Som informatörer har personalen ett bredare ansvar i förhållande till helheten än vad de har som kommunikatörer. Förväntningarna på vad en kommunikatör ska kunna leverera och på vilket sätt hen ska göra har tydligt förändrats så som det beskrivs i universitetens platsannonser.

Det finns ingen anledning att tro att universiteten är unika jämfört med andra myndigheter vad gäller kommunikationsverksamheternas expansion. De resultat som presenteras i Sataøen och Lövgren (2024) ligger i linje med resultaten från studier som fokuserat på andra typer av myndigheter (Eriksson & Westerberg, 2021; Stenkvist, 2024). En påtagligt skillnad finns dock, och det är att universitetens kommunikationsverksamheter i betydligt större utsträckning är inriktade mot marknadskommunikation jämfört med andra myndighetstyper (Fredriksson & Pallas, 2016a; Lövgren, 2017). Det kommer till uttryck i styrdokument och strategier, och det är också framträdande i de titlar och arbetsbeskrivningar som används i platsannonserna som Sataøen

och Lövgren (2024) studerar. Detta kan rimligtvis förstås i ljuset av att högskolor och universitet konkurrerar om både studenter och forskningsmedel på ett sätt som andra myndighetstyper inte behöver göra. En av konsekvenserna av detta är att många beslut på universitet och högskolor fattas med en tänkt marknadsposition som utgångspunkt.

En sådan prioritering är inte självklar, och den möter internt motstånd. Ett exempel på detta presenteras i Charlotta Eriksson och Anders Ivarsson Westerbergs (2021) analys av Södertörns högskola. I ett skede när högskolans ledning bestämmer sig för att satsa ännu mer på studentrekrytering tar kommunikationsavdelningen över kontrollen av myndighetens webbplats. Ansvaret låg tidigare på institutionsnivå, men för att högskolan ska kunna rikta sig tydligare mot presumtiva studenter fattas ett beslut om centralisering. Omstöpningen innebär att innehåll som stöder rekryteringen får en prioriterad plats och ett betydande utrymme, därmed nedprioriteras andra former av kommunikation och andra intressenter. Bland kritikerna finns bland annat högskolans forskare som menar att forskningen blir osynliggjord. Det framförs också kritik mot innehållet då det producerats utifrån principer som gäller för marknadsföring, det vill säga ett innehåll som i första hand ska vara attraktivt och lockande. Detta är en prioritering som forskare och lärare anser leda till ett språkbruk som är infantilt och likriktat och som innebär att ämnen, utbildningar och forskningsprojekt inte får en korrekt beskrivning (Eriksson & Westerberg, 2021).

Att försöka bli något man inte riktigt är

Att bli en komplett organisation och fungera som en aktör är inte alltid självklart för myndigheter. Spänningarna som uppstår när organisationen snarare än uppdraget får en framträdande plats är i vissa fall påtagliga, om inte annat därför att det utmanar grundläggande principer för det som vägleder kärnverksamheterna. I vissa fall skapar omvandlingen rimligtvis mindre spänningar då förutsättningarna för verksamhetsformerna skiftar. Att administrera stöd och bidrag och bedöma ansökningar är en verksamhet som i flera avseenden liknar det som händer i en bank eller i ett försäkringsbolag. För myndigheter som arbetar med sådana aktiviteter är det därmed relativt enkelt att identifiera sig med sina kommersiella kusiner. För andra myndigheter kan det vara svårare att hitta självklara referenspunkter, vilket innebär att de ställs inför större svårigheter att visa hur de lever upp till de kriterier som gäller för en komplett organisation (Wedlin & Sahlin, 2017).

Ett exempel på det senare är Försvarsmakten – en myndighet med ett unikt uppdrag som dessutom styrs enligt principer som är tydligt förankrade i ett agentskap. Det är regeringen som i stort bestämmer när och var myndigheten ska agera och verksamheten styrs genom ordergivning snarare än målsättningar. Samtidigt är det uppenbart att Försvarsmakten har ställts inför förändringar som i flera avseenden inneburit utmaningar för verksam-

heten, bland annat som ett resultat av att den allmänna värnplikten försvann och att Försvarsmakten tvingats göra sig attraktiv, om inte annat för att kunna rekrytera soldater. För att möta detta har Försvarsmakten målmedvetet arbetat med kommunikationsaktiviteter som uppmärksammats för både sin utformning och sin inriktning. I huvudsak är det kampanjer som har haft externa intressenter som målgrupp, där syftet har varit att marknadsföra Försvarsmakten som arbetsgivare men också legitimera verksamheten i en tid när både politikens och allmänhetens fokus har varit riktad någon annanstans (Deverell et al., 2015).

Den nya inriktningen har också krävt ett aktivt arbete internt, om inte annat så för att göra inriktningen känd och accepterad av redan existerande personal. Hur detta kommer till uttryck visar bland annat Malin Ågren och Hogne Sataøen (2022) i sin analys av ledarsticken i Försvarsmaktens personaltidning *Försvarets Forum*. Innehållet i tidningen spänner över myndighetens samtliga verksamheter, och enligt kommunikationsavdelningen som producerar den ska tidningen spegla

livet som anställd i Försvarsmakten och ge en bild av vad som händer i olika delar av organisationen /.../ och inte minst innehåll som beskriver myndighetens inriktning och utveckling. (Försvarsmakten, 2025)

Ledarsticken är signerade av överbefälhavaren (ÖB), och Ågren och Sataøens analys visar att ett viktigt inslag i texterna är att skapa legitimitet för Försvarsmakten som organisation och de verksamheter som följer med det. Det är en kanal som används för att återkommande påminna myndighetens personal om vad som motiverar Försvarsmaktens existens och skapa uppslutning bakom ledningens förståelse av myndighetens uppdrag och identitet. För detta ändamål använder sig ÖB av fem retoriska strategier: framställa ledningens beslut som självklara och nödvändiga (normalisering), framställa Försvarsmakten som vilken organisation som helst (rationalisering), framställa ledningens hållning som norm (auktoritet), ge vissa värden (t.ex. jämställdhet) en moralisk särposition (moralisering) samt knyta Försvarsmaktens verksamheter till både historien och framtiden och tillskriva myndigheten en nyckelposition i samhällsutvecklingen (mytologisering).

Ambitionerna att framstå som en komplett organisation är påtagliga i ÖB:s retorik, men det är samtidigt påtagligt att Försvarsmaktens förutsättningar utmanar idén. I sina slutsatser pekar Ågren och Sataøen (2022) på att Försvarsmaktens retorik i flera fall skulle kunna beskyllas för att vara hyckleri, bland annat därför att den innehåller värden som är oförenliga. Det är till exempel svårt att hävda ett kollektivt *vi* och samtidigt hävda auktoritet. Samtidigt finns det anledning att vara ödmjuk inför de utmaningar som Försvarsmakten möter, menar forskarna. Så snarare än som en överlagd ambition att försöka skönmåla bör retoriken ses som ett svar på svårigheterna att hantera de motstridiga krav som myndigheten ställs inför.

Kommunikatörer – en yrkesgrupp med ambitioner

Management är svårt att översätta till svenska, men att det refererar till styrning, ledning och strategi torde stå klart. Därmed är det kanske inte så konstigt att myndigheters kommunikationsverksamheter som så många andra stödverksamheter presenteras som strategiska när myndigheter ska bli kompletta organisationer. Stödfunktionerna har haft sin stora tillväxt parallellt med framväxten av managementbyråkratin, och managementbyråkratin idéer har varit viktiga för att motivera utökat fokus på kommunikation och andra stödverksamheter. Det har funnits en stark önskan och ambition från kommunikatörer och andra som arbetar med kommunikation att få ett större inflytande över verksamheten och sitt eget arbete. Att beskriva kommunikationsverksamheten som strategisk blir på så vis en form av retorik som syftar till att påpeka kommunikationens betydelse för organisationens möjligheter att fungera som en komplett organisation (Pallas, Fredriksson, & Wedlin, 2016; Sataøen & Lövgren, 2024). Vad det i realiteten innebär att arbeta strategiskt är inte alltid självklart. När myndigheter själva beskriver vad som är att betrakta som strategisk kommunikation i policy- och strategidokument refererar de bland annat till verksamhetsförankring, långsiktighet, omvärlds- och målgruppsanalys samt målstyrning (Fredriksson & Pallas, 2016a). Till det kommer personliga egenskaper i platsannonser som handlar om att kommunikatörer bland annat förväntas vara flexibla, initiativrika, relationsskapande och entreprenöriella (Sataøen & Lövgren, 2024).

Att se dessa skrivningar som en redogörelse för vad som faktiskt sker är dock problematiskt. Snarare bör det som står i platsannonser, strategier och andra typer av dokument förstås som ett uttryck för de föreställningar och idéer som präglar kommunikationsområdet (Sataøen & Lövgren, 2024, se också kapitel 2). Förändringarna i platsannonser och strategidokument är ett sätt att förstå hur kommunikationsverksamheten har förändrat synen på sin egen roll. Det är helt enkelt en typ av *autokommunikation* där kommunikationsavdelningen kommunicerar med sig själv. Företeelsen är på inget vis ovanlig; den förekommer inom många områden och syftet är att ge uttryck för och bekräfta idealiserade föreställningar om en organisation, en verksamhet eller en produkt för att stärka sammanhållningen inom en grupp eller organisation (Christensen, 1997; Sataøen & Lövgren, 2024).

Ambitionerna att lyfta fram kommunikationsverksamheten och kommunikatörerna är påtagliga, särskilt i den egna gruppen. Det finns både en önskan och en vilja från kommunikatörer och andra som arbetar med kommunikationsfrågor att få större inflytande över sitt eget arbete men också över andra delar av verksamheten. I viss mån är det ambitioner som har gett resultat, och myndighetsledningar gör återkommande kommunikativa överväganden när de motiverar, planerar och genomför olika sorters aktiviteter. Samtidigt är det tydligt att det finns skillnader i synsätten och att kommunikatörer hamnar i konflikt med andra yrkesgrupper. I den forskning som närmare har studerat

vad som händer på myndigheters kommunikationsavdelningar framträder några tydliga mönster. Ett är att kommunikationsverksamheten i stora delar går ut på att producera och administrera budskap och aktiviteter. Ett annat är att det strategiska beslutsfattandet i kommunikationsfrågor många gånger sker på andra ställen än på kommunikationsavdelningen. Som ett resultat av detta är myndigheters kommunikationsverksamheter påfallande ofta särkopplade från andra verksamheter (Eriksson & Westerberg, 2021; Lövgren, 2017; Pallas, Fredriksson, & Wedlin, 2016; Stenkvist, 2024).

Att administrera strategiska ambitioner

Myndigheters kommunikationsverksamheter är omfattande, och det är verksamheter som inbegriper ett stort antal aktiviteter. På så vis speglar platsannonserna, strategierna och planerna i studierna ovan det som händer på myndigheters kommunikationsavdelningar. Samtidigt är det tydligt att det saknas tydliga gränser för vad som ryms i avdelningarnas uppdrag. En förklaring är att många myndigheter har svårt att dra självklara gränser mellan kommunikation som roll och verksamhet och kommunikation som ett inslag i andra aktiviteter och verksamheter. Det mesta som händer i en myndighet har inslag av kommunikation, till exempel ärendehantering, myndighetsutövning, möten, samverkan och samordning. Men även i sammanhang där kommunikation kan anses vara en bärande del är det många gånger självklart att inte betrakta det som en del av kommunikationsverksamheten, åtminstone inte på ett sådant sätt att det ligger inom ramen för kommunikationsavdelningens ansvarsområden. Samverkan som vi lyfte fram i kapitel 4 är ett exempel på detta. Det är en verksamhet som i allra högsta grad handlar om att skapa och genomföra kommunikationsaktiviteter men som betraktas som något annat. När myndigheter samverkar är det de ansvariga för respektive sakområde som planerar och genomför aktiviteterna. I den mån kommunikationsavdelningen är delaktig är det för att kommunicera projektet i vidare kretsar, bland annat genom att skapa webbplatser, skriva pressmeddelanden och göra uppdateringar i sociala medier (Hedenmo, 2024b).

Som ett resultat får kommunikationsavdelningarna ofta hantera frågor och aktiviteter som andra ansvarar för – en situation som kommunikationsavdelningar möter med att skapa rutiner och mallar. Tanken är att rutiner ska hindra andra avdelningar från att kunna runda frågorna om kommunikation. Det finns också en ambition att lägga över ansvaret för delar av kommunikationsavdelningens arbete på andra verksamheter. Kommunikationsavdelningen strävar efter att sätta ramarna och koordinera arbetet – arbeta strategiskt – och sedan se till att det utförs av andra (Lövgren, 2017; Stenkvist, 2024). Arbetet med grafisk profilering kan fungera som ett exempel. Många gånger är det detaljerade dokument som ska underlätta för personalen att ”göra rätt från början” – krav som återkommande möter motstånd utanför kommunikationsavdelningarna. Många anser att det är krångligt och har dessutom

svårt att se vad det ska tjäna till. Andra kan dela uppfattningen att allt ska vara korrekt men har svårt att se att det är deras uppgift att göra jobbet. I ytterligare andra fall är ifrågasättandet principiellt och handlar om att det överhuvudtaget skulle vara angeläget för myndigheten att ha ett bildmanér eller en tonalitet.

Som ett resultat finner sig kommunikationsavdelningarna gång efter annan inmålade i ett hörn. De har själva tagit ställning för att frågan om formgivning är viktig men får begränsat gehör för detta. Därmed hamnar de i en situation där de själva måste göra arbetet, ett arbete som många gånger är mekaniskt och repetitivt. Så i stället för att vägleda och styra andra grupper arbete fungerar styrdokumentet och mallarna som en självpåtagen tvångströja för kommunikationsverksamheten som gång efter annan får se sig själv sitta med arbetsuppgifter med ett stort inslag av rutiner (Lövgren, 2017; Stenkvist, 2024).

Att kommunikationsavdelningen blir sittande med administrationen och produktionen av kommunikationsprodukter trots att det finns en ambition att låta andra göra jobbet är ett mönster som återkommer. Uppdateringar av webbplatser, intranät och konton i sociala medier är andra exempel på sammanhang som ofta fungerar enligt samma princip (Lövgren, 2017; Sjöberg, Berglez, & Gambarato, 2023). Gemensamt för samtliga aktiviteter är att de är knutna till starka normer om hur kommunikation ska utföras och vad som är att betrakta som ”bra” kommunikation – normer som många gånger saknar förankring i övriga delar av verksamheten. De är snarare förankrade i de principer som dominerar kommunikationsfältet, och därmed är det inte självklart för andra hur kommunikationsaktiviteterna bidrar till myndighetens möjligheter att utföra sina uppdrag (Eriksson & Westerberg, 2021; Galli, 2012).

När kommunikation blir en strategisk fråga

Myndigheternas kommunikationsverksamheter vilar på en uppsättning normer och idéer där utgångspunkten är att arbetet ska vara förutsägbart och följa på förhand angivna rutiner – rutiner som vilar på de principer som dominerar kommunikationsfältet. Exempel på sådana rutiner är att publicera ett visst antal nyheter på myndighetens webbplats, ett visst antal pressmeddelanden eller ett visst antal uppdateringar i sociala medier under en angiven tidsperiod (Lövgren, 2017). Andra gånger är det rutiner som växt fram som svar på ett externt tryck. Kontakten med journalister är ett tydligt exempel på detta. Här har många myndigheter skapat rutiner för att snabbt kunna leverera svar på frågor men också för att kunna säkerställa att innehållet följer myndighetens linje (Pallas, Fredriksson, & Wedlin, 2016, se också kapitel 6). Till detta kommer ett stort antal rutiner för att producera texter, bilder och andra typer av innehåll, ibland med utgångspunkt i föreställningar om vad som är bra kommunikation och i andra fall som ett svar på lagstiftning och

regelverk – till exempel kraven på klarspråk och tillgänglighetsanpassning (Stenkvist, 2024).

Med vetskap om att myndigheternas kommunikationsverksamheter i hög grad är rutiniserade kan det te sig märkligt att kommunikationsfrågor tillskrivs strategisk betydelse. För att det görs strategiska överväganden i myndigheter råder det ingen tvekan om, men det är inte så ofta en fråga för kommunikationsavdelningen. Det är snarare en fråga för ledningen. Det är där som de avgörande besluten om myndigheternas kommunikationsaktiviteter fattas, och det är där som kommunikationsverksamheten tillskrivs strategisk betydelse (Lövgren, 2017; Pallas, Fredriksson, & Wedlin, 2016). Med det kommer också en annan uppfattning om vad det innebär att arbeta strategiskt med kommunikation. På kommunikationsavdelningarna råder det ofta en uppfattning om att kommunikationsverksamheten blir strategisk när den är förankrad i organisationens mål, planerad och strukturerad. En vanlig uppfattning är att kommunikation inte ska vara något självändamål, den ska vara målstyrd. När kommunikationsavdelningen resonerar om ett strategiskt kommunikationsarbete handlar det i första hand om ett arbetssätt (Fredriksson & Pallas, 2016a). I ledningar dominerar ett annat perspektiv; där handlar strategisk kommunikation i första hand om relationer (Stenkvist, 2024). Myndigheters kommunikationsaktiviteter blir strategiska när de involverar ministrar och andra som arbetar i Regeringskansliet, men det kan också handla om relationerna till andra myndigheter, styrelseledamöter, samverkanspartner och inte minst journalister och nyhetsredaktioner (se också kapitel 6). Gemensamt för dessa aktörer är att de har eller kan få direkt inflytande över myndigheters verksamheter. Därmed är att fånga upp och tolka händelser och utspel, göra sig tillgänglig och tillhandahålla kunskapsunderlag och perspektiv viktiga inslag. Det handlar om att bevaka myndighetens intressen och ta plats i sammanhang där det anses vara viktigt att myndighetens röst blir hörd. Eller som en av respondenterna i Stenkvists (2024, p. 163) studie av Jämställdhetsmyndigheten uttrycker det:

Det är oerhört viktigt att ha en bra dialog med Regeringskansliet som man ska använda på bästa sätt om man vill få genomslag, om man vill att de ska lyssna. Jämställdhetsmyndigheten är regeringens verktyg och vi måste hela tiden ha den kanalen öppen och göra klart för RK vad som är problemet och hur det måste åtgärdas.

Kontakterna mellan myndigheter och departement är periodvis frekventa men det är förbjudet med ministerstyre och myndigheterna förväntas vara politiskt neutrala. Därför är det kontakter som kräver både följsamhet och integritet. Samtidigt är det uppenbart att myndigheterna inte kan förlita sig på informella kontakter med departementen för att värna sina intressen – bland annat därför att det finns ytterligare aktörer i omgivningen som kan påverka myndighetens position och handlingsutrymme, men också därför att politiken har att förhålla sig till dessa andra aktörer. I praktiken är detta

ett scenario som innebär att myndigheter behöver hantera offentliga utspel från regeringen, oppositionen och ett stort antal andra aktörer, även om utspelen inte är explicit riktade mot dem själva. Christopher Hood (2010) kallar företeelsen *blame games*, och med det pekar han på att myndigheter oftare än andra aktörer dras in i politiska spel som handlar om vem som har ansvar – för en fråga, för ett misslyckande – och att myndigheter har svårare än andra att värna sina intressen i sådana spel.

Sammantaget innebär detta att det som uppfattas vara strategiskt viktig kommunikation handlar mindre om det som ligger i myndigheternas uppdrag. Snarare är det aktiviteter som handlar om att bevaka myndigheternas position i det politisk-administrativa systemet. Det är kommunikation som i stor utsträckning går ut på att värna myndighetens autonomi och politiska position (Jacobsson, Pierre, & Sundström, 2015). Därmed är det kommunikation som i flera avseenden faller utanför det som myndigheterna – och även många forskare – beskriver som strategisk kommunikation. Den är ofta reaktiv snarare än proaktiv, den fokuserar på kortsiktig hantering snarare än långsiktig orientering och den är händelsestyrd snarare än målstyrd.

Avslutande kommentar:

Myndigheters kommunikationsverksamheter – expansion, motstånd och frustration

Kommunikationsverksamheterna på svenska myndigheter har växt. Det är verksamheter som har blivit ett naturligt inslag i myndighetsarbetet, och numera sker de inom ramen för särskilda kommunikationsavdelningar. Uppdragen för dessa avdelningar har breddats, och över tid har antalet arbetsuppgifter ökat. Det i sin tur innebär att antalet anställda som arbetar med kommunikation också har ökat. Parallellt med ökningen har kommunikationsverksamheterna blivit mer kvalificerade, bland annat som ett svar på att de behöver hantera frågor med större komplexitet. Det är en utveckling som också måste förstås utifrån att allmänhet, brukare och andra intressenter på motsvarande vis ställs inför en alltmer komplicerad tillvaro med högre förväntningar på service som följd (Riksrevisionen, 2021).

I takt med att stödverksamheterna tagit större plats har retoriken om kommunikationsverksamheterna förändrats. I första hand är det inte uppdragen och bidraget till regeringens politik som hamnar i fokus. Inte heller är det frågor om demokrati och myndighetens roll i samhället som prioriteras. I stället är det en retorik som poängterar kommunikationsverksamheternas bidrag till myndigheten som organisation. I linje med managementbyråkratins logik beskrivs kommunikationsverksamheterna som avgörande för att myndigheter ska fungera strategiskt, målstyrt och rationellt. Det finns en stark vilja och en påtaglig ambition från kommunikationsverksamheterna att få axla ett större ansvar och få större inflytande över verksamheterna.

Om retoriken återspeglar en faktisk förändring av vad som händer runt om i myndighetssverige är däremot osäkert. Vad som talar för att det skulle vara så är att kommunikationsavdelningarna tenderar att fungera som en landningsplats för managementidéer som senare sprids vidare i verksamheten. Jämfört med andra verksamheter är kommunikationsområdet mer mottagligt för trender och moden. Det innebär att kommunikationsavdelningar har en större benägenhet att identifiera och ta till sig idéer och impulser från andra områden och ta fasta på de principer som vägleder dessa områden (Fredriksson, Ivarsson, & Pallas, 2021; Sataøen & Lövgren, 2024). Det går att se kommunikationsavdelningarna som en testbädd när myndigheter omvandlas till managementbyråkratier och att de förändringar som etableras där sedan sprids vidare i verksamheten. Det vill säga att kommunikationsområdet kan ses som en marknadsplats för managementbyråkratins olika delar (Sataøen & Lövgren, 2024). Det kan också tilläggas att kommunikationsområdet rimligtvis är öppnare för omförhandlingar än andra. Som vi redan har nämnt är det svårt att fånga innebörden i begreppet och företeelsen kommunikation. Det öppnar för skiftande tolkningar av vad som rymts i verksamheten, och därmed finns det också ett större utrymme för och benägenhet att följa trender och impulser.

Vad som talar emot att kommunikationsverksamheterna skulle ha fått ett större inflytande är den empiriska forskning som vi har redovisat i kapitlet (Eriksson & Westerberg, 2021; Fredriksson & Pallas, 2024; Lövgren, 2017; Pallas, Fredriksson, & Wedlin, 2016; Stenkvist, 2024). När forskare studerar vad som händer på myndigheternas kommunikationsavdelningar är det inte självklart att det skiljer sig så mycket jämfört med tidigare. Detsamma kan sägas om vad som händer när kommunikationsverksamheten möter andra verksamheter. Snarare än att arbetet fokuserar på analys, ledning och utvärdering handlar det ofta om att upprätthålla rutiner, bland annat för produktionen av rapporter, webbtexter och pressmeddelanden – produktioner som kräver bilder, korrekturläsning och formgivning. Det finns också påtagliga inslag av administration och ett löpande arbete som är knutet till uppdateringar, revideringar och bevakning av bland annat konton i sociala medier. De former av strategisk kommunikation som presenteras i platsannonser (Sataøen & Lövgren, 2024) och i styrdokument (Fredriksson & Pallas, 2013) förekommer men är betydligt mindre framträdande. De aktiviteter som vanligtvis sägs vara grunden för ett strategiskt kommunikationsarbete – att arbeta med analyser, ta fram strategier och utvärdera aktiviteter (Falkheimer & Heide, 2014) – förekommer, men det är andra uppgifter som präglar dagarna på myndigheternas kommunikationsavdelningar. Detta är något som förstärks av att de strategiska uppgifterna återkommande läggs ut på konsulter som får rollen som experter (Stenkvist, 2024).

Vad som också talar emot att kommunikationsverksamheten fått ett ökat inflytande är motståndet den möter hos kärnverksamheterna. Ambitionerna

att fungera som stöd, som en sorts interna konsulter, grusas ofta. Snarare än som stöd uppfattas kommunikationsverksamheten som ett störande moment. Många kärnverksamheter har svårt att se det meningsfulla i att prioritera kommunikationsaktiviteter, och de upplever att det är aktiviteter som inte hjälper dem att utföra sina uppdrag. Snarare uppfattas kommunikationsaktiviteterna som ett störningsmoment med missriktade målsättningar som inte är förankrade i kärnverksamheten (Eriksson & Westerberg, 2021).

Kopplingen mellan management och kommunikation är framträdande, men det innebär inte med nödvändighet att kommunikationsverksamheterna har ledningens öra. Att myndighetsledningar beaktar kommunikation som ett viktigt inslag är i och för sig tydligt. Det anses vara avgörande för att myndigheten ska kunna upprätthålla välfungerande relationer med Regeringskansliet och andra som kan få inflytande över verksamheten. Det är ett förhållningssätt som ska säkra myndighetens existens och som av ledningen betraktas som en form av strategisk kommunikation. Men det möts ändå med viss frustration på kommunikationsavdelningarna eftersom det sällan är aktiviteter som hanteras av dem. Därmed upplever kommunikatörer med jämna mellanrum att de fråntas det strategiska ansvaret när det bränner till, att händelser och utspel tar uppmärksamhet från det långsiktiga arbetet och att de har svårt att få gehör för sina idéer. Det är en situation som bidrar till att kommunikationsverksamhetens frikoppling från kärnverksamheten förstärks och att inslagen av rutiner och administration förstärks ytterligare (Eriksson & Westerberg, 2021; Lövgren, 2017; Stenkvist, 2024).



Konflikter och kontroll – myndigheters relationer till medier

I korthet...

Medier har en särskild betydelse för myndigheter. Det är en position de har fått i rollen som tredje statsmakt – en roll som går ut på att löpande granska myndigheters verksamheter för att motverka och avslöja korruption, ineffektivitet och andra former av missförhållanden. Många gånger är myndigheters mediearbete omfattande och sträcker sig långt bortom kommunikationsavdelningarna. Det kan bland annat förstås utifrån förändrade förutsättningar på nyhetsredaktionerna. Men anorektiska redaktioner och jäktade journalister räcker inte som förklaring om vi vill förstå varför medier har blivit ett av de dominerande inslagen i myndigheters kommunikationsverksamheter. Det är snarare ett resultat av samhällets medialisering och en allmän uppfattning om att medier är den viktigaste kommunikationsformen för aktörer i det politisk-administrativa systemet. Situationen är på inget vis unik för Sverige, men sannolikt är svenska myndigheter mer angelägna att förhålla sig till medier, bland annat därför att svenska myndigheter har större ansvar för sina verksamheter än myndigheter i andra jämförbara länder.

Hur myndigheter förhåller sig till medier är inte självklart, och i jämförelse med andra områden finns det en betydligt större osäkerhet om vad som är gångbart och vad som är att betrakta som bra resultat. En viktig förklaring till vad det är som bestämmer hur medier uppfattas i myndigheter är professionella normer. En annan förklaringsfaktor för hur myndigheter förhåller sig till medier är hur de ser på sociala medier. Om myndigheter upplever att sociala medier kan ersätta redaktionella medier som kontaktyta med viktiga grupper är de mer benägna att förlita sig till dessa kanaler.

Statskontorets kommunikation med massmedierna ska präglas av öppenhet. Statskontoret är en statlig myndighet som arbetar på uppdrag av medborgarna. Medborgarna har rätt att få veta vad verket gör och hur vi handskas med våra resurser. Förvaltningslagen föreskriver öppenhet och service mot allmänheten och det gäller i hög grad också kommunikationen via medierna. Vår verksamhet lyder under tryckfrihetsförordningen och de andra lagar som behandlar yttrandefrihet och meddelarskydd.

Medier har en särskild betydelse för myndigheter och så som den beskrivs av Statskontoret (2007) i myndighetens mediepolicy är det en betydelse som kan förstås utifrån mediernas roll som tredje statsmakt. Det är en position medierna har tilldelats för att möjliggöra löpande granskning av myndigheters verksamheter för att motverka och avslöja korruption, ineffektivitet och andra former av missförhållanden. Medierna ska fungera som medborgarnas ombud när de utövar sin rättighet att kontrollera, värdera och utkräva ansvar av det demokratiska systemets aktörer – granskningar som är tänkta att ha såväl förebyggande som korrigerande effekter på myndigheters verksamheter (Norris, 2008). För att garantera systemets funktionssätt finns det ett grundlagsskyddat regelverk som ger medier möjligheter att ta del av handlingar (offentlighetsprincipen) och myndighetsanställda möjligheter att uttala sig och lämna ut uppgifter (meddelarskyddet). Till det kommer skrivningar i myndighetsförordningen och förvaltningslagen om att myndigheter ska tillhandahålla information om sin verksamhet och att de skyndsamt ska svara på frågor från allmänhet och journalister.

För att följa, hantera och bemöta mediernas bevakning har myndigheter ordnat sina verksamheter. Arbetssätt, roller, rutiner, strategier, resursfördelning och ansvarsområden är saker som myndigheter inrättat och anpassat för att kunna besvara frågor från journalister och nyhetsredaktioner. Många gånger är myndigheters mediearbete omfattande och sträcker sig långt bortom kommunikationsavdelningarna. Det kan bland annat förstås utifrån förändrade förutsättningar på nyhetsredaktionerna. Minskade resurser samt ökade krav på produktivitet och löpande publiceringar har gjort att journalister i allt större utsträckning söker sig till offentliga källor när de gör research och att de förväntar sig snabba svar (Thorbjørnsrud, Figenschou, & Ihlen, 2014). Men anorektiska redaktioner och jäktade journalister räcker inte som förklaring om vi vill förstå varför medier, nyheter och journalistik har kommit att bli ett dominerande inslag i myndigheters kommunikationsverksamheter. Förväntningar och krav på service utgör bara en liten del av det som förklarar upptagenheten vid medier. Av större betydelse är den förändring som i litteraturen beskrivs som samhällets medialisering, en process med två huvudsakliga inslag:

1. En tilltagande professionalisering av journalistiken och framväxten av medier som en autonom institution. Som sådan fungerar medier utifrån en uppsättning normer och idéer som präglar hur nyheter samlas in, väljs ut, bearbetas och presenteras.

2. En tilltagande upptagenhet vid medier i samhället och en föreställning om att medier är den viktigaste formen av kommunikation för att nå en publik med rätt budskap. Detta är en föreställning som leder till att aktörer anpassar sina verksamheter och sin kommunikation till mediers normer och idéer.

På detta vis är medialisering ett sätt att förstå hur mediers arbetssätt blir ett viktigt inslag när myndigheter ordnar sina verksamheter (Fredriksson & Pallas, 2020). Senare forskning har dock visat att förhållandet mellan medier och myndigheter är mer komplicerat än vad resonemanget om samhällets medialisering tyder på. I det här kapitlet kommer vi att redovisa denna forskning. Vi kommer att ta fasta på relationen mellan myndigheter och medier och hur den ser ut. Vi kommer också klargöra vad det är som motiverar myndigheter att fokusera på medier och vilka konsekvenser det får för kommunikationsarbetet och andra delar av verksamheten.

Mediekontakter – extra angelägna för svenska myndigheter

Svensk forskning om relationen mellan myndigheter och medier utgår ofta ifrån antagandet om att myndigheter har blivit medialiserade (Enbom, Sjöström, & Öhman, 2014; Fredriksson & Pallas, 2020). Det är en rimlig utgångspunkt givet vad vi faktiskt vet om myndigheters förhållningssätt till medier. Tre av fyra myndigheter har upprättat styrdokument för mediearbetet, ofta med detaljerade instruktioner om när och hur myndigheten ska bemöta redaktioner och journalister och vem som ska och får företräda myndigheten i dessa kontakter (Fredriksson, Schillemans, & Pallas, 2015). Föreställningen om att medier är den viktigaste kommunikationsformen har också fått starkt fäste i myndighetssektorn. Situationen är på inget vis unik för Sverige. Studier från bland annat Australien, Danmark, Nederländerna, Norge och Storbritannien (Figenschou et al., 2019; Garland, Tambini, & Couldry, 2018; Poulsen, 2022; Schillemans, 2012, 2016) har visat att det är en utbredd föreställning. Däremot finns det förutsättningar som gör att svenska myndigheter – i jämförelse med andra jämförbara länder – i större utsträckning är angelägna om att kontrollera sina medierelationer och hur de framställs i medierna (Figenschou et al., 2020).

Svenska myndigheter har stort utrymme att själva bestämma verksamhetens utformning. De är juridiskt självständiga enheter som saknar organisatoriska band med ministrar och departement. Svenska ministrar har små möjligheter att styra myndigheternas löpande arbete, och de får dessutom inte uttala sig i enskilda ärenden mer än i mycket allmänna ordalag (Premfors et al., 2009). Det ger svenska ministrar stora möjligheter att neutralisera en politisk fråga och hänskjuta den vidare till en myndighet om den uppmärksammas i medierna. Mediers ansvarsutkrävande riskerar därmed att i större utsträckning

riktas mot myndigheterna. I ett politiskt system där myndigheter värderas utifrån sina resultat och där allmänhetens stöd och förtroende uppfattas vara en politisk resurs uppfattas det dessutom som ett problem om en myndighet framträder negativt i mediers bevakning. För myndigheterna finns det därmed starka skäl att låta frågor om ansvarighet, granskningsbarhet, synlighet, anseende och varumärke få en framträdande roll i verksamheten, särskilt i jämförelse med system där politiken bär ett större ansvar för politikens genomförande (Figenschou et al., 2020, se också kapitel 5).

I jämförelse med myndigheter i andra länder finns det alltså skäl för svenska myndigheter att lägga större vikt vid medier. Det betyder däremot inte att medier är lika viktiga för alla myndigheter. Även inom det svenska systemet finns det skillnader. Det är till exempel en tredjedel av myndigheterna som saknar nedskrivna rutiner för mediearbetet (Fredriksson, Schillemans, & Pallas, 2015).

Medier – inflytelserika men inte logiska

I samhällsdebatten och i forskningen om mediers inflytande är det många som refererar till *medielogiken*. Tanken är att nyhetsjournalistik skapas utifrån en allmänt vedertagen logik som styr arbetet på redaktionerna oberoende av ägande, publiceringskanal och enskilda journalisters värderingar. Det innebär i sin tur att nyhetsredaktioner presenterar ett innehåll som i stora delar är likvärdigt sett till fokus, form och struktur. Bland annat brukar mediers fokus på enskilda makthavare, det politiska spelet och negativa händelser ses som ett uttryck för medielogiken (Strömbäck & Esser, 2014).

Medialisering beskrivs som vi redan nämnt som en tvådelad process. Så när mediers inflytande över andra institutioner lyfts fram är det ofta medielogiken som står i fokus. Idén är att det är medielogiken som politiker, tjänstepersoner och andra utgår ifrån när de anpassar sina verksamheter. Det är ett resonemang som ligger i linje med hur andra logiker beskrivs. Vi vet till exempel att producenter och konsumenter som agerar på en marknad förstår hur de ska agera utifrån marknadens logik som präglas av konkurrens, egenintresse och utbyte. Vad som anses vara lämpligt är en kollektiv uppfattning som delas av många på och utanför marknaden (Thornton, Ocasio, & Lounsbury, 2012). På motsvarande vis skulle förekomsten av en medielogik innebära att myndigheter har en klar bild av mediers sätt att fungera på, att de har utvecklat en uppsättning strategier för att möta medierna och att det dessutom fanns en kollektiv föreställning om mediers betydelse och hur myndigheter ska förhålla sig till medier. När något fungerar utifrån en logik på det sätt som beskrivs ovan förutsätter det att det finns en stark idé med stor spridning om hur denna logik fungerar. För att något ska kunna betraktas som en logik behöver en situation vara förutsägbar och likvärdig oberoende av sammanhang. De som ställs inför en situation som präglas av en viss logik måste känna igen sig och ha en relativt klar uppfattning om hur

de ska agera för att kunna hantera situationen. Allt utifrån att en logik bygger på en föreställning om att vissa givna premisser leder till en viss slutsats.

Utifrån resonemanget om en medielogik borde därför svenska myndigheter ha ungefär samma idéer om mediers betydelse och hur de ska hantera dem. Alla myndigheter agerar i samma politiska system, så skillnaderna som gör att svenska myndigheter sannolikt är mer upptagna vid medierna borde inte ha någon betydelse. I stället borde det vara relativt små skillnader mellan myndigheterna. Så är det inte riktigt; forskningen visar snarare att medierna uppfattas på olika sätt och att det är svårt att se uttryck för en medielogik bortom redaktionerna. Det är resultat som väcker frågor om mediers inflytande över myndigheternas verksamheter (Pallas, Fredriksson, & Wedlin, 2016; Stenberg, 2016; Stenkvist, 2024).

För att fånga hur medierna uppfattas i myndigheter intervjuade Fredriksson och Pallas (2024) generaldirektörer och högre chefer vid svenska myndigheter. Respondenterna arbetade för myndigheter inom olika policyområden och med olika typer av uppdrag. För att kunna värdera respondenternas uppfattningar om medier fick de också detaljerade frågor om hur de uppfattar styrning, organisering och ledning. Det är viktiga element i organiseringslogik (eng. *corporate logic*), och ambitionerna att göra om myndigheter till kompletta organisationer (Brunsson & Sahlin-Andersson, 2000, se också kapitel 5). Därmed är det en bra referenspunkt för att bättre förstå hur myndighetschefer förhåller sig till medier.

När respondenterna resonerade om styrning, organisering och ledning följde de etablerade mönster. De hade klara uppfattningar om vad som kunde anses vara välfungerande myndigheter och hur verksamheten ska styras, organiseras och ledas för att nå förväntade resultat. De kunde också redogöra för vilka kriterier och standarder som var användbara och accepterade för att utvärdera verksamheten, och de kunde redogöra för hur dessa kriterier var förankrade i myndighetens uppdrag. Det var dessutom kriterier som på det hela taget var samstämmiga oberoende av myndighet. Respondenterna diskuterade ledningsfrågor med självklarhet, och deras redogörelser för myndighetens organisering och styrning var förankrade i allmänt spridda uppfattningar om management, rationalitet, strategi och hur en myndighet ska bedriva sin verksamhet. Till det kom att de också hade klara uppfattningar om vad som krävs från personalen för att de ska kunna bidra till verksamheten och vilka kompetenser och egenskaper som var gångbara för att myndigheten skulle nå framgångar. Det var påtagligt att det fanns en etablerad organiseringslogik som var styrande över myndigheterna.

I jämförelse var uppfattningarna om medier mindre självklara, och variationen mellan respondenterna var större. Vad som var framträdande var att de i mindre utsträckning refererade till aktiviteter, rutiner och värderingar som var gemensamma, och det rådde också större osäkerhet om huruvida de arbetssätt man använde sig av var effektiva och på vilka sätt de kunde motiveras utifrån myndighetens uppdrag. Avsaknaden av allmänt accepterade

kriterier för medieverksamheten gjorde att den mindre ofta utvärderades, och i de fall det gjordes var det ofta med mediers bevakning i fokus. Dessa utvärderingar gjordes bland annat genom att kartlägga vilka redaktioner som bevakade myndigheten, vilka verksamheter som fick uppmärksamhet, hur många artiklar som publicerades och om de kunde anses vara positiva eller negativa. Osäkerheten innebar också att medieverksamheten sköttes löpande utan några överordnade målsättningar och att den i huvudsak var händelsestyrd. Vad som krävdes av myndigheten och de som ansvarade för mediekontakterna var också mindre tydligt.

Skilnaderna i hur respondenterna uppfattade och förhöll sig till frågor om medier var påtagliga jämfört med hur de uppfattade och förhöll sig till frågor om styrning, ledning och management. I allmänhet var deras förståelse av medier fragmenterad och oklar, och de hade svårt att ge en sammanhållen och bestående redogörelse för hur medier fungerar, hur de påverkar myndigheters verksamheter och varför myndigheter ska förhålla sig till dem. Så snarare än en sammanhållen logik gav cheferna uttryck för fragmenterade och ofullständiga föreställningar om medier, inte bara i förhållande till den egna verksamheten utan också till myndighetssektorn i stort (Fredriksson & Pallas, 2024).

Idéer om medier

Det tycks som om myndigheter förhåller sig till något annat än en sammanhållen och uniform medielogik. Snarare visar forskningen att medier – så som myndighetsrepresentanter förhåller sig till dem – saknar de kvaliteter och det inflytande över andra institutioner som förutsätts för att det ska vara rimligt att resonera om en medielogik (Fredriksson & Pallas, 2024). Läger vi resonemanget om en logik åt sidan kan det därför bli lättare att förstå varför myndigheter förhåller sig till medier så som de gör. Vad som är centralt i resonemanget är att myndigheter inte styrs av en sammanhållen och konsekvent logik. Snarare ställs de inför olika uppfattningar och idéer om hur medier fungerar och hur en myndighet bemöter dem på bästa sätt.

Med utgångspunkt i det resonemanget följde Pallas, Fredriksson och Wedlin (2016) det dagliga arbetet vid en svensk myndighet, och de kunde konstatera att föreställningarna om medier är knutna till fyra olika element: artefakter, rutiner, relationer och diskurser och att elementen bara delvis drar åt samma håll. Elementen har visat vara viktiga för även andra delar av myndigheters kommunikationsverksamheter (Lövgren, 2017; Stenkvist, 2024).

I ett mediasammanhang är artefakter pressmeddelanden, bilder, filmer, presentationer och andra typer av material som skapas för att upprätthålla ett nyhetsflöde. Vid myndigheten fanns det en uttalad ambition att utforma artefakterna innehållsligt och formmässigt som journalistiska produkter. Kommunikatörerna, i flera fall med journalistbakgrund, hade starka uppfattningar om hur detta skulle se ut och fick ofta tolkningsföreträde i dessa frågor,

åtminstone när materialet producerades inom den egna avdelningen. När andra var involverade var den prioriteringen inte lika självklar, då uppstod det ofta diskussioner om genomslagskraft visavi kopplingen till myndighetens kärnverksamhet.

Morgonmöten, bevakningstjänster och beslut på stående fot var rutiner som myndigheten hade inrättat för att hantera kontakterna med journalister. Inspirationen kom från det redaktionella arbetet. Det betydde i sin tur att myndighetens dagliga kommunikationsaktiviteter i flera fall prioriterades utifrån vad som nyligen hade hänt. Fokus låg på att snabbt kunna agera om något riskerade att väcka uppmärksamhet. Det händelsestyrda arbetssättet innebar att kommunikatörerna ofta efterfrågade snabb respons från andra avdelningar som lutade sig mot andra principer. De olika förhållningssätten skapade spänningar, inte minst när idéer om hur medierna fungerar ställdes mot saklighet och opartiskhet.

När medierna kom på tal var det ofta i relation till vissa aktörer, givetvis journalister och redaktioner men det var också påtagligt att medier är intimt förknippade med regeringen och andra aktörer inom myndighetens policyområde. På så vis förstärkte dessa relationer medieperspektivet inom myndigheten – delvis därför att det var relationer som skapade medieuppmärksamhet men också därför att det var relationer med aktörer som också bar på starka idéer om mediernas betydelse. Därmed förstärkte relationerna upptagenheten vid medier, ett förhållningssätt som gav upphov till protester och som återkommande ifrågasattes av personer på och utanför kommunikationsavdelningen.

Som diskurs framträdde medier som argument och perspektiv. I delar av myndigheten fanns det ett etablerat sätt att prata om medier och kommunikation som var hämtat från medievärlden. Det var också tydligt att faktisk och förväntad medieuppmärksamhet användes som argument både för att fatta och inte fatta vissa typer av beslut. I pratet om förutsättningarna och villkoren för myndighetens verksamheter var medier ett viktigt inslag och kunde användas som stöd för eller argument mot vissa förslag. Detta var resonemang som också mötte motstånd med återkommande förhandlingar om när och hur sådana argument skulle anses vara legitima.

Medier och professionella normer

Myndigheter möter alltså medier inte bara när de interagerar med journalister och redaktioner; de möter dem också som artefakter, rutiner, relationer och diskurser. Gemensamt för de fyra elementen är att de alla för med sig idéer och föreställningar om vad medier är för något, varför de är – eller inte är – viktiga, samt hur och när de ska bemötas och hanteras. Inom myndigheten fanns det varierande uppfattningar om betydelsen av medier, och det var inte ovanligt att aktörer kunde acceptera ett eller flera element och samtidigt ifrågasätta andra. Genomgående fanns det därför olika uppfattningar om hur

myndigheten skulle förhålla sig till medier och i vilken utsträckning det var rimligt eller ens lämpligt att anpassa arbetet för att kunna möta medier. Dessa olikheter bidrog till den vaghet som var framträdande när Fredriksson och Pallas (2024) studerade myndighetschefernas uppfattningar om medier. Trots vagheten i hur cheferna uppfattade medier fanns det ändå vissa återkommande resonemang som skilde ut ledningens perspektiv från andra grupper. Pallas, Fredriksson och Wedlin (2016) kunde identifiera tre huvudsakliga perspektiv på medier (tabell 6.1).

Tabell 6.1 Tre perspektiv på myndigheters medieaktiviteter utifrån professionella normer

	Ledning	Ämnesexperter	Byråkrater
Syfte	Styra bilden	Kunskapsförmedling	Bidra till samhället
Kvalitet	Popularitet	Objektivitet	Relevans
Princip	Journalistik	Vetenskap, evidens	Uppdrag
Lojalitet	Organisationen	Vetenskapen	Allmänheten
Rationalitet	Strategi	Fakta	Användbarhet

Ett ledningsperspektiv på medier utgår ifrån att syftet med myndighetens medieaktiviteter är att skapa och upprätthålla en positiv mediebild. Det är ett förhållningssätt som poängterar att mediebilden är en resurs som myndigheten kan använda för att positionera sig och skapa handlingsutrymme i förhållande till andra aktörer. Det är också ett förhållningssätt som utgår ifrån att det är organisationens intressen som ska värnas, vilket är väl förankrat i en generell uppfattning om management. Det innebär i sin tur att mediearbetet förväntas vara prioriterat och följsamt i förhållande till journalistikens principer och rutiner för insamling, urval, bearbetning och presentation av nyheter. Det innebär också att myndighetens medieaktiviteter förväntas vara synkroniserade och samstämmiga för att få största möjliga genomslag och för att motverka att det uppstår tveksamheter om myndighetens ställningstaganden.

Till skillnad från ett ledningsperspektiv är utgångspunkten för ett expertperspektiv att medierna primärt ska användas för att förmedla kunskap. I princip innebär det att myndighetens kommunikation förväntas vara objektiv, vila på fakta och vara verifierad enligt vetenskapliga principer. Ett vanligt argument var att det inte går att förenkla eller popularisera det som myndigheten kommunicerar eftersom det skulle innebära att viktiga kunskaper gick förlorade. I förlängningen innebar detta att ett expertperspektiv också förordade tydliga rutiner och kontrollinstanser för att kunna faktagranska och kvalitetssäkra det som kommunicerades vidare, även om sådana rutiner minskade möjligheten att gå journalister och redaktioner till mötes. Mediers rytm var helt enkelt inget att ta hänsyn till, det var myndigheten som skulle ha bestämmanderätten.

Hörnstenen för det tredje perspektivet – det byråkratiska – är myndighetens verksamhet, att den var skattefinansierad och att myndigheten hade en skyldighet att bidra till samhället. Med det som utgångspunkt hamnade fokus på medborgaren och medborgarnytta och att det var viktigt att medverka i medierna utifrån att det är en av allmänhetens viktigaste informationskällor. Information som förmedlas ska vara trovärdig, relevant och användbar, men för att nå fram ansågs det också behövas anpassningar för att nå igenom mediebruset. En sådan anpassning kunde även motiveras utifrån att ett mer tillspetsat innehåll också ökade sannolikheten för att publiken skulle uppmärksamma budskapet, ta del av det och i förlängningen också ta det till sig.

På organisationsnivå råder det ingen tvekan om att medier är viktiga för myndigheter. Det görs anpassningar för att kunna hantera förfrågningar och granskningar men också för att kunna ta vara på de möjligheter som uppstår när myndigheter eller deras ansvarsområden hamnar i fokus. Myndigheter har kommit att prioritera mediefrågor inte bara som en del av kommunikationsverksamheten, och det handlar om såväl resurser som enskilda arbetsuppgifter och ärenden. Det råder inte heller någon tvekan om att det finns väl etablerade föreställningar om mediers arbetssätt och principer för urval och presentation. Men det är inte mediers arbetssätt och innehåll som i första hand formar förhållningssätten till medier. Ledningsperspektivet, expertperspektivet och det byråkratiska perspektivet är snarare uttryck för professionella normer och värderingar. I praktiken innebär det att hur myndigheter uppmärksammas av medier och vilka uppdrag de arbetar med är mindre viktigt för hur olika yrkeskategorier förhåller sig till medier. I stället är det deras professionella normer som är vägledande. Därmed ställs myndigheter inför återkommande förhandlingar om hur de ska agera i förhållande till medier.

Inflytandet från professionella normer och värderingar kan alltså hjälpa oss att förstå hur en enskild myndighet förhåller sig till medier och varför det kan vara svårt för en myndighet att hitta en konsekvent linje i sitt arbete. I myndigheten som Pallas, Fredriksson och Wedlin (2016) studerade var det tre perspektiv som var framträdande, men sannolikt finns det fler, givet att andra myndigheter domineras av andra professionella grupper. Dessa grupper inflytande kan också hjälpa oss att förstå resultaten som presenteras i Fredriksson, Schillemans och Pallas (2015) där det framgår att en relativt stor andel myndigheter saknar etablerade rutiner och förhållningssätt till medier. I den studien är samtliga svenska myndigheter inkluderade, och resultaten visar med all tydlighet att den faktiska mediebevakningen har begränsat inflytande över myndigheters förhållningssätt till medier. Detsamma var tydligt även för politiskt tryck, att myndigheten agerade utanför det politiska synfältet, att myndigheten hade ett uttalat kommunikationsuppdrag eller att myndigheten var stor – faktorer som har visat sig ha inflytande i andra liknande sammanhang. I det här sammanhanget var det i stället myndighetens ledningsform som visade sig vara den faktor som hade störst inflytande. Utmärkande för den tredjedel myndigheter som helt saknade formell styrning av mediearbe-

tet var att de påfallande ofta var nämndmyndigheter; styrelsemyndigheter eller enrådsmyndigheter hade i betydligt större utsträckning inrättat sådan styrning.

Nämndmyndigheter skiljer sig på flera sätt från andra myndighetstyper, men ett framträdande drag är att de består av personer med stark professionell integritet. I ljuset av de tre förhållningssätten på medier som vi presenterade ovan innebär det att expertperspektivet är det dominerande, vilket i sin tur innebär att nämndmyndigheter i stor utsträckning styrs utifrån andra normer än de som är vägledande för ledningsperspektivet. På så vis får professionella normer och värderingar som är avståndstagande till medier större inflytande. Vid myndigheter som leds av personer som tillsatts utifrån sin professionstillhörighet – i många fall är det inskrivet i instruktionen för nämndmyndigheter att chefen och andra i nämnden ska tillhöra en viss profession – har det visat sig att en återkommande ambition är att kultivera ett klimat som värnar professionell autonomi och en inåtvänd hållning.

Maktlöshet och kontroll – personliga erfarenheter av mediekontakter

Hur det politisk-administrativa systemet är ordnat och vilka normer och idéer som präglar verksamheterna är faktorer med stort inflytande över svenska myndigheters medieaktiviteter. Föreställningarna om hur medier fungerar och varför myndigheter ska förhålla sig till dem är starka om än inte homogena. Att inflytandet från strukturella faktorer är stort betyder däremot inte att situationella faktorer och individuella erfarenheter saknar betydelse.

När Eriksson-Zetterquist och Pallas (2022) intervjuade 52 tjänstepersoner från tre myndigheter med skiftande uppdrag blev det tydligt att upplevelsen av kontroll var en faktor med stort inflytande över respondenternas föreställningar om medier. När respondenterna fick frågor om hur de ser på relationen till medier var samarbete ett förhållandevis vanligt svar, men hur samarbetet uppfattades präglades i stor utsträckning av respondenternas tidigare erfarenheter. I de fall respondenterna uppskattade uppmärksamhet från journalister och att återkommande medverka i mediers bevakning var det förbundet med positiva erfarenheter och en upplevelse av kontroll. Det var individer som ofta fick framträda som experter och som såg sig ha ett övertag i förhållande till journalister. Det var journalisterna som kom med frågorna och som hade behov av att få veta mer om det område som respondenten arbetade inom. I sådana fall var relationerna till journalister i mindre utsträckning präglade av granskning och kontroll och i större utsträckning av kunskapsutbyte.

Bland de respondenter som var tveksamma inför mötet med journalister eller mer eller mindre kritiska till mediers bevakning var det vanligt med negativa erfarenheter och en upplevelse av att sakna kontroll. Det var vanligt med uppfattningen att journalister och redaktioner tog fasta på detaljer, vrängde

och vred på fakta och i huvudsak fokuserade på det negativa. Avsaknaden av kontroll var en stark upplevelse, och den bottnade i att respondenterna inte kände sig lyssnade på och att de ansåg att journalister många gånger närmade sig myndigheten med bestämda uppfattningar om sakernas tillstånd. Tjänstepersonerna upplevde att deras möjligheter att agera var begränsade i dessa sammanhang. Det gällde även om de försökte erbjuda bakgrunds-material och upplysningar som kunde nyansera beskrivningen.

I förlängningen innebar de olika erfarenheterna och upplevelsen av mer eller mindre kontroll att respondenterna utvecklade olika högt förtroende för journalister och redaktioner. Sambandet mellan kontroll och förtroende var tydligt – ju högre grad av kontroll respondenten upplevde, desto större var hans förtroende för medier. Det var en upplevelse som i sin tur följde med när respondenterna beskrev hur medierna påverkade myndighetens verksamheter. Hur omvärlden uppfattade myndigheten sågs i många fall som ett resultat av mediers bevakning, och respondenterna ansåg att myndigheten kunde stärka allmänhetens förtroende med en positiv mediebild. Det senare – allmänhetens förtroende för myndigheten – var ett återkommande tema under intervjuerna, och det ansågs vara en avgörande faktor för att myndigheten skulle kunna utföra sina uppdrag. Ett återkommande resonemang var att en myndighet som saknade allmänhetens förtroende också saknade rätten att existera. Upplevelsen av att ha kontroll i mötet med journalister blev på så vis en fråga som fick större betydelse än en personlig upplevelse av integritet och personlig autonomi. Det blev en fråga som ställde hela verksamhetens existensberättigande i fokus och där förlusten av kontroll antogs riskera verksamheten i dess helhet (Eriksson-Zetterquist & Pallas, 2022).

Redaktionella och sociala medier

Resonemanget om en tilltagande medialisering utgår ifrån att redaktionella medier är den huvudsakliga informationskällan för allmänheten – en mediesituation som länge var den dominerande och som gav nyhetsmedier en central position i samhället. Numera har utbudet av medier ökat, och inte minst har internet och digitala medier ritat om stora delar av mediekartan. För myndigheter innebär det att de i större utsträckning har kommit att förlita sig på egna kanaler, till exempel webbplatser och konton i sociala medier. I ljuset av den förändringen kan det te sig märkligt att redaktionella medier fortfarande får så pass stor uppmärksamhet i myndigheternas verksamheter. En viktig förklaring till att redaktionella medier fortfarande uppfattas vara viktiga och fortfarande mobiliserar stora anpassningar är att myndigheterna upplever stora svårigheter att förlita sig på egna kanaler, särskilt om kommunikationen sker i sociala medier. Det blir extra påtagligt i samband med kriser (se också kapitel 8).

Tomas Odén och hans kollegor (Johansson & Odén, 2018; Odén et al., 2016) har studerat hur myndigheter kommunicerar i samband med kriser.

De har särskilt uppmärksammat användningen av sociala medier och varför redaktionella medier fortfarande uppfattas vara den viktigaste kommunikationskanalen trots det förändrade medielandskapet. De pekar bland annat på att människors medievanor är tröga, särskilt i samband med situationer som innebär osäkerhet. Därmed är upptagenheten vid redaktionella medier fortfarande stor och maktbalansen mellan myndigheter och nyhetsmedier mindre rubbad av den digitala utvecklingen än vad man skulle kunna tro. Det finns dock en önskan och vilja från myndigheterna att ändra på förutsättningarna, och det går att urskilja fyra olika förhållningssätt. De bottenar i olika syn på graden av konflikt mellan myndigheter och nyhetsmedier och i vilken utsträckning myndigheterna strävar efter övertag (se figur 6.1).

Figur 6.1 Fyra förhållningssätt till nyhetsmedier bland svenska myndigheter i samband med kriser (Johansson & Odén, 2018)

		Konflikt	
		Låg	Hög
Kontroll	Låg	Medspelarna	Traditionalisterna
	Hög	De själv tillräckliga	Maktspelarna

Medspelarna är myndigheter som betraktar relationen till nyhetsmedier som ett samspel där båda har ett uppdrag att fylla i det demokratiska systemet. Det är också ett förhållningssätt som präglas av att det finns en föreställning om att myndigheterna är beroende av nyhetsmedierna för att nå ut och att nyhetsmedierna oftast fungerar på ett sådant sätt. Som ett resultat är arbetet med digitala medier därför mindre prioriterat.

Bland *traditionalisterna* betraktas nyhetsmedierna som grindvakter och som ett hinder för myndigheten att nå ut med sin information. I den här gruppen uppfattas mediers rapportering ofta vara vinklad och orimligt kritisk. En viktig förklaring till varför myndigheterna är frustrerade är att de betraktar nyhetsmedierna som sin viktigaste kommunikationskanal i samband med kriser. När de möter motstånd blir det ett problem, och för traditionalisterna är sociala medier ingen lösning på det problemet.

De själv tillräckliga upplever att de har kontroll över mediebevakningen och att de kan lämna den därhän. I stället fokuserar de på sina egna kanaler. Nyhetsmedierna är inte ointressanta men de är inte den enda kanalen, och de själv tillräckliga utgår ifrån att de har stora möjligheter att få spridning på sin information genom egna kanaler. Det är inte längre nyhetsmedierna som står i centrum för myndighetens kriskommunikation.

I likhet med traditionalisterna betraktar *maktspelarna* nyhetsmedierna som den viktigaste kanalen för kriskommunikation, men de anser sig ha

kontroll över hur de bevakas. Det är myndigheter som anser att de har haft stort utrymme att sätta dagordningen och att de också har haft möjlighet att styra hur de ska bevakas och gestaltas i nyhetsbevakningen. En viktig del i den positionen anses vara sociala medier och aktivt användande av dem, inte för att kommunicera direkt med allmänhet och berörda utan snarare för att påverka mediers bevakning (Johansson & Odén, 2018; Odén et al., 2016).

Värt att notera är att myndigheterna oberoende av förhållningssätt – kanske med undantag för de självtillräckliga – beaktar redaktionella medier som något centralt. Så trots att mediesituationen i grunden har förändrats och trots att de redaktionella medierna i flera avseenden har förlorat sin position, upplevs de fortfarande vara för viktiga för att myndigheterna helt ska överge dem. Om det är en realistisk slutsats varierar säkert från ett sammanhang till ett annat, men i ljuset av resonemanget om samhällets medialisering är det uppenbart att redaktionella medier fortfarande antas vara en viktig, om inte den viktigaste, kommunikationsformen för myndigheter när de ska nå nyckelaktörer i omgivningen.

Avslutande kommentarer: Myndigheter och medier – en relation med starka band

Svenska myndigheter lägger stor vikt vid sina medieaktiviteter. Det är aktiviteter som får förhållandevis stor uppmärksamhet, de tilldelas betydande resurser och de involverar en bred uppsättning personalkategorier. Det är en uppmärksamhet som bland annat kan förklaras med att det är aktiviteter som är formellt reglerade. Grundlagsstadgade rättigheter såsom offentlighetsprincipen, meddelarfriheten och yttrandefriheten gör det enkelt för myndigheter att motivera sådana prioriteringar. Att göra sig tillgängliga, vara behjälpliga och ge service till journalister är dessutom ett viktigt inslag i myndigheternas serviceskyldigheter. Det går alltså att se ett tydligt samband mellan myndigheternas upptagenhet vid medier och de formella regelverk som styr deras verksamheter. Att prioritera journalister framför andra grupper är helt enkelt relevant och rimligt givet de regelverk som myndigheterna har att rätta sig efter. Det handlar om en förmåga att kunna upprätthålla de principer som gäller för all statlig verksamhet. Arbetet riktat mot medier blir därmed en nyckelkomponent i de processer som säkerställer att myndigheter agerar utifrån de principer som ska känneteckna den offentliga förvaltningen.

En första slutsats vi kan dra om svenska myndigheters medieaktiviteter är därmed att de motiveras av formella regelverk och ambitioner att leva upp till de principer som ska vägleda all offentlig verksamhet. Det finns inget i den forskning som vi har presenterat i det här kapitlet som pekar på att myndigheter förminskar betydelsen av de formella regelverken när de resonerar om sina medieaktiviteter. Att göra sig tillgängliga, svara på frågor och tillhandahålla rapporter, uppgifter och dokument anses vara en viktig del i medietarbetet. Vad forskning också visar på – helt i linje med antagandet

om samhällets medialisering – är att de formella villkoren inte räcker som förklaring. Myndigheternas uppmärksamhet kring medier och att de prioriterar medieinriktade aktiviteter kan bara delvis förklaras av de formella regelverken. Myndigheternas medieaktiviteter är mer än att följa lagar och regelverk; de är i minst lika stor utsträckning ett resultat av att det finns en stark föreställning om att medier är viktiga. Viktiga för myndighetens möjligheter att upprätthålla sin position, viktiga för myndigheternas möjligheter att sprida kunskap och viktiga för att myndigheterna i vidare bemärkelse ska kunna bidra till samhället, medborgare och grupper av direkt berörda.

Med detta som utgångspunkt är kapitlets andra slutsats att myndigheternas medieaktiviteter också motiveras av en ambition att kontrollera hur myndigheten framställs. Som en följd av detta har medierna blivit ett återkommande inslag när myndigheter ska fatta beslut i frågor som handlar om uppmärksamhet, positionering och det politiska spelet. I sådana sammanhang betraktas medierna som något strategiskt. Hur de porträtterar myndigheten och hur myndighetens ansvarsområden uppmärksammas anses vara avgörande för myndighetens handlingsutrymme och politiska position. Det är en upptagenhet som lett till att myndigheter avsätter resurser, prioriterar medierelaterade frågor och arbetar för att kunna möta granskningar. Det sker bland annat genom medieträning och rekrytering av journalister och annan personal med mediekompetens (Pallas, Fredriksson, & Wedlin, 2016).

Trots att myndigheternas medieaktiviteter anses vara strategiskt viktiga är det i de studier som vi redovisat i kapitlet svårt att hitta stöd för att hanteringen i sig är strategisk, om vi med strategisk menar att det finns en övergripande, långsiktig och samordnad inriktning på medieaktiviteterna. I stället är det ett arbete som styrs av olika sätt att se på mediers betydelse och vilken roll de har. Därmed är det också ett arbete som skiftar i inriktning och utformning. Så snarare än att vara något slags rationellt planerad verksamhet, skapas myndigheters medieaktiviteter inom ramen för formella regler, professionella normer, organisatoriska förutsättningar och individuella erfarenheter (Fredriksson & Pallas, 2024).

En tredje slutsats som går att dra från forskningen på området är alltså att utformningen och genomförandet av medieaktiviteter varierar mellan myndigheter. I linje med det är den fjärde slutsatsen att enskilda myndigheter varierar sina medieaktiviteter som ett resultat av förhandlingar om vad som anses vara det bästa sättet att agera på. Därför är det särskilt relevant att uppmärksamma hur olika yrkesgrupper och professioner tolkar och värderar mediers roll och betydelse om vi vill förstå hur myndigheter organiserar och agerar i sina möten med medier. Det är resultat som pekar på en större flexibilitet och i viss mån också en större otydlighet i vad som ryms i myndigheternas medieaktiviteter. Till skillnad från vad som kan antas utifrån resonemanget om en sammanhållen medielogik berättar forskningen för oss att myndigheternas medieaktiviteter varken är enhetliga eller självklara.

En femte slutsats vi kan dra från forskningen är att myndigheter fortsätter vara upptagna av redaktionella medier trots att medielandskapet förändrats och trots att myndigheterna själva har ambitioner att gå över till digitala medier. Användandet av sociala medier och medier som myndigheterna själva kontrollerar har ökat, men det upplevs ha begränsningar. Även om det finns myndigheter som upplever sig ha kontroll över sin kommunikation och att de därmed kan prioritera egna kanaler tvingar redaktionella medier fortfarande fram aktiva ställningstaganden. Föreställningen om att redaktionella medier är viktiga har fortfarande stort inflytande, och det krävs omfattande rättfärdiganden för de som väljer att prioritera egna kanaler.

Avslutningsvis kan vi konstatera att myndigheternas medieaktiviteter präglas av osäkerhet och i viss mån också försiktighet. Det är en ambivalens som bottnar i att myndigheternas medieaktiviteter utöver ett förvaltningsperspektiv också präglas av ett organisationsperspektiv – en inriktning som motiverar fokuseringen på uppmärksamhet och att skapa en positiv, eller åtminstone undvika en negativ, mediebild. Som kompletta organisationer (se kapitel 5) upplevs det vara angeläget för myndigheterna att värna om den egna identiteten och att åtminstone framstå som rationella. Men det finns också en vetskap om att offentlig exponering inte med nödvändighet är positiv. Så snarare än på att ihärdigt torgföra en positiv mediebild inriktas arbetet på att hantera de risker som anses vara knutna till medieuppmärksamhet. Myndigheternas förhållningssätt till mediearbetet handlar därmed om att skydda myndighetens trovärdighet och position. Det handlar alltså om ett arbete som motiveras av myndigheternas strävan efter autonomi och den utsatthet som svenska myndigheter har i jämförelse med myndigheter i andra jämförbara system (Figenschou et al., 2020).



Att markera vem man är – myndigheters varumärkeskommunikation

I korthet...

Att försöka påverka hur omvärlden ser på myndigheten som organisation har blivit ett viktigt inslag i myndigheters kommunikationsverksamheter. Varumärket ska göra det möjligt för myndigheter att skapa trovärdighet, stärka sin position, rekrytera kompetent personal, öka personalens motivation och öka effektiviteten. Varumärket har blivit ett sätt att förhålla sig till omvärlden, och det är en strategi som vilar på idén att "allt kommunicerar". Det innebär att myndigheter försöker samordna och skapa kontroll över allt de säger och gör för att framstå som konsekventa och unika. Att uppfattas som splittrad, otydlig eller generisk – trots att det är en förutsättning för flertalet myndigheter – upplevs vara ett hot mot myndigheters autonomi och integritet.

Att försöka påverka hur man uppfattas är i sig inget nytt för myndigheter, men motiven och arbetssätten har förändrats och att arbeta med en varumärkesstrategi är ett uttryck för det. Det är en strategi som hämtats från företagsvärlden, och därför uppstår det återkommande problem när den ska implementeras i myndigheternas verksamheter, bland annat därför att myndigheter saknar den kontroll över verksamheten som behövs för att kunna arbeta långsiktigt och konsekvent utifrån en identitet. Myndigheterna hantlar detta på olika sätt, bland annat genom att reducera varumärkesarbetet till en fråga om grafisk profilering, men det förekommer också att myndigheter låter varumärkesarbetet utmana grundläggande förvaltningsvärden för att kunna hålla fast vid strategin.

Vårt varumärke ska stärkas, i både medarbetarnas och målgruppernas medvetande. En förutsättning för att vi skall lyckas är att vi på IPK är införstådda med att vi alla är delaktiga i vårt varumärkesarbete. Därför måste vi alla ta ansvar och skapa nyttor/mervärden som våra målgrupper förväntar sig av oss. Det spelar ingen roll om vi externt går ut och påstår att vi lever upp till våra mål, om vi inte samtidigt håller våra löften i kontakt med våra målgrupper.

IPK är det övergripande varumärke vi ska kommunicera. Detta innebär att det i alla sammanhang skall vara tydligt att det är IPK som är avsändaren för kommunikationsinsatsen och att det tydligt framkommer att de program och övriga tjänster som IPK erbjuder målgrupperna är just tjänster och produkter och ingenting annat.

Internationella programkontoret (2010) lyfter fram varumärket som ett viktigt inslag i myndighetens kommunikationsverksamhet. Liknande formuleringar återkommer i många andra myndigheters styrdokument, och det råder ingen tvekan om att varumärket har fått en central plats i svenska myndigheters kommunikationsverksamheter. Varumärket har blivit ett sätt att förhålla sig till omvärlden. Det är en strategi som fått stort utrymme i och utanför kommunikationsavdelningarna och som anses vara lösningen på olika sorters problem. Därmed får faktiska och förväntade konsekvenser för varumärket stor betydelse när myndigheter fattar beslut, genomför aktiviteter och kommunicerar (Stenkvist, 2024).

Att försöka forma omvärldens uppfattningar om myndigheten är ett återkommande inslag. Över tid har det dock skett en förändring i vad som motiverar insatserna, hur de kommer till uttryck och vad de omfattar. Tidigare var det aktiviteter som var integrerade i andra kommunikationsaktiviteter. När myndigheter skapade kampanjer var inställningen till myndigheten en av flera faktorer som påverkade kampanjens utformning. Efter hand har varumärket blivit huvudsaken, och i dag arbetar myndigheter med särskilda satsningar för att påverka hur de uppfattas. Det i sin tur bottenar i idén om att varumärket ska vara verksamhetsstyrande. Det är en föreställning som vilar på tanken att "allt kommunicerar", vilket innebär att myndigheter utgår ifrån att allt de säger och gör påverkar hur de uppfattas. Det kan förstås som att myndigheter har fått en "kommunikativ blick" på sig själva och sina verksamheter (Fredriksson, Färdigh, & Törnberg, 2018), vilket anses vara skäl till att samordna och kontrollera alla kontaktytor med omvärlden (Torp, 2015).

Syftet med det här kapitlet är att redovisa forskningen om myndigheter och varumärken. Det är forskning som har fokuserat på myndigheters förhållningssätt till varumärket som koncept och strategi och vad de har gjort för att kunna omfamna en företeelse som är starkt förknippad med kommersiella verksamheter. Ett annat inslag i forskningen har varit att peka på konsekvenserna av myndigheternas varumärkesorientering, framför allt för hur myndigheter ser på sig själva och hur verksamheten styrs och organiseras.

Att skapa ett varumärke

När myndigheter tar sig an varumärket, är det *organisationsvarumärket* som står i fokus. Det ska representera hela organisationen och ge uttryck för en unik berättelse om myndighetens historia, värderingar och uppdrag med syftet att skapa en unik position (Schultz, 2005). För att kunna åstadkomma en sådan position är det flera saker som behöver vara på plats. I sin analys av myndigheters strategidokument visar Fredriksson och Edwards (2019) att myndigheters varumärkeskommunikation inbegriper tre dominerande element – att skapa en unik identitet, formulera en berättelse och utforma ett visuellt språk.

Att skapa en unik identitet

Att skapa en identitet syftar bland annat till att odla ett kollektivt *vi* bland myndighetens personal. Det ska bidra till en känsla av tillhörighet, vilket i förlängningen ska öka personalens engagemang och motivera dem att fungera som ambassadörer för myndigheten. I många fall refererar myndigheterna till sin värdegrund som anger vad detta vi ska stå för och vad som förväntas vara vägledande för hur anställda agerar och kommunicerar. I vissa fall är det formuleringar som överlappar med den statliga värdegrunden men oftast med tillägg eller justeringar. Den statliga värdegrunden är gemensam för alla myndigheter, och utan justeringar anses det vara svårt att hävda att myndigheten står för något unikt (Björkvall & Höög, 2019).

Dokumentet innehåller uppmaningar till personalen att anamma myndighetens värderingar. Det poängteras ofta att det som myndigheten gör och det som myndigheten säger behöver vara samordnat. Att säga en sak och sedan fatta ett beslut i en annan riktning upplevs vara ett problem eller till och med hot mot myndigheten. Om anställda inte faller tillbaka på myndighetens värderingar i allt de säger och gör kan myndigheten få kritik för hyckleri eller uppfattas vara opålitlig. Skulle det hända antas det begränsa myndighetens handlingsutrymme (Fredriksson & Edwards, 2019).

Att skapa en berättelse om myndighetens historia, uppdrag och bidrag

I dokumenten framställs det vara självklart att det går att samordna handlingar, beslut och kommunikation. I praktiken har det visat sig vara svårare, och myndigheter har många gånger svårt att etablera sådana arbetssätt. Ofta landar därför varumärkesarbetet i att skapa kontroll över myndighetens kommunikationsaktiviteter (Fredriksson & Edwards, 2019). Det är ett arbete som inriktas på att skapa en sammanhållen och trovärdig berättelse om myndighetens uppdrag, verksamheter och resultat och hur myndigheten bidrar till sin sektor och samhället i stort. En sådan berättelse får gärna uppfattas vara

modern, eller, som Agneta Wargsjö och John Hultén (citerade i Rehnberg, 2021) påpekar i sin analys av Trafikverket. Trafikverkets föregångare – Banverket och Vägverket – var byggare av infrastruktur, medan Trafikverket vill profilera sig som en samhällsutvecklare. Det är en berättelse som förväntas genomsyra alla delar i myndighetens kommunikation, och förmågan att repetera huvudbudskapet anses vara en viktig del i att åstadkomma goda resultat – till exempel ökad igenkänning, större hågkomst, minskad risk för missförstånd och på det hela taget en mer professionell framtoning. Samstämmigheten uppfattas vara särskilt viktig i samband med att myndigheten ställs inför situationer som är politiskt känsliga. Samtidigt – och kanske något motsägelsefullt – skapar politiskt känsliga situationer större utrymme för alternativa berättelser. Det kommer sig av att regeringen i sådana situationer förväntar sig rättning i ledet, vilket gör att myndigheten får ett frikort i förhållande till sin egen position då den kan referera till regeringens position (Fredriksson, Lövgren, & Pallas, 2018).

För att kunna upprätthålla en samstämmig berättelse har myndigheter utvecklat instruktioner, rutiner och kontroller. I flera fall har kommunikationsarbetet centraliserats till kommunikationsavdelningen med instruktioner till anställda att hänvisa frågor om myndighetens verksamheter dit. Andra vanliga upplägg är att anställda instrueras att bara uttala sig i frågor som de själva ansvarar för och har kunskaper om och att de har ett ansvar att hålla sig informerade om myndighetens ställningstaganden. Många gånger finns det också uttalade instruktioner om att personalen ska undvika att uttala sig i frågor som kan påverka bilden av myndigheten negativt (Fredriksson & Pallas, 2013).

Att skapa ett visuellt uttryck

Arbetet med att skapa en samstämmighet omfattar också myndighetens visuella uttryck. I det lilla är det ett arbete som fokuserar på myndighetens logotyp som ska representera myndighetens identitet och fungera som stöd till, eller i vissa fall ersätta, berättelsen om myndigheten. Logotypen används på webbplatser, på dokument, på förpackningar, som ikoner i sociala medier, på fasadskyltar och på uniformer och ska förutom identitet också manifestera närvaro. Ofta är logotyperna små, och över tid har de också blivit alltmer stiliserade för att fungera i digitala miljöer. Trots logotypernas litenhet finns det stora förhoppningar knuta till dem. De ska uttrycka myndighetens unika karaktärsdrag, skapa positiva associationer och bistå myndigheten i arbetet med att upprätta en persona (Fredriksson, 2021b).

Myndigheterna uppfattar logotypen som en viktig komponent i det visuella uttrycket, men det är ett uttryck som omfattar mer än så. Typsnitt, typografi, profilfärger, bilder och bildmanér samt designelement är exempel på inslag som återkommer. Alla element förväntas bidra med att skapa igenkänning och särskilja myndigheten från andra aktörer. Utgångspunkten är att alla

delar på sitt unika vis ska bidra till en attraktiv helhet. Det ställer krav på personalen att aktivt använda myndighetens mallar när de utformar dokument och presentationer, uppdaterar i sociala medier, medverkar vid mässor eller på annat sätt arbetar med det visuella. Därför är instruktionerna detaljerade, och argumentet är – på samma sätt som i strävandet efter en samstämmig berättelse – att det skapar trovärdighet och uttrycker professionalitet. Därmed uppfattas en logotyp i fel storlek eller fel färg vara ett reellt hot mot myndighetens trovärdighet (Fredriksson, 2021a).

Myndigheternas val av färger, designelement, bildmanér och andra grafiska uttryck präglas av ambitionen att skapa associationer. Därför är utformningen av de visuella uttrycken både en fråga om estetik och en fråga om konventioner. Det är konventionerna som gör det möjligt att etablera associationer mellan myndigheten, det visuella uttrycket och vissa värden (Rehnberg, 2021). Det är till exempel möjligt att ersätta ordet *Sverige* med symbolen tre kronor, som i sin tur kan ersättas med färgerna blått och gult. Att typsnitt, färger och bilder blir begripliga är ett resultat av att de har använts för att uttrycka liknande saker tidigare. Konventioner har också stort inflytande på hur arbetet med att ta fram en grafisk profil går till. Kommunikatörer och kanske framför allt reklam- och kommunikationsbyråer har utvecklat och etablerat en praxis för att skapa ett samlat visuellt uttryck. Därmed är moden och trender – impulser som är intimt förknippade med konsultverksamheter – av stor betydelse för hur myndigheters varumärken skapas, utformas och används (Galli, 2012).

Hur det kan gå till beskriver Stenkvist (2024, pp. 13-15) i sin analys av kommittéarbetet när Jämställdhetsmyndigheten skulle inrättas. Under arbetet planerar den ansvariga att starta en enkel Wordpress-blogg för att kommunicera sitt arbete. Hon testat idén på en mindre grupp kommunikatörer i sitt nätverk som snabbt avfärdar den. Ska kommittén ha en webbplats måste den vara genomarbetad och utformas professionellt, anser de. Kommittén saknar tiden, resurserna och kompetensen att utveckla en webb och knyter därför kommunikatörerna till sig, och de får i uppdrag att ta fram ”en första enkel webbplats”. Kommunikatörerna kommer snabbt fram till att kommittén behöver en ”riktig webb”, och de förklarar vidare att ”en webbplats måste utgå från en grafisk profil, och en grafisk profil måste utgå från ett varumärke, och ett varumärke kräver en kommunikationsplattform” (s. 14). Även om utredaren tvekar driver kommunikatörerna på, och snart har projektet växt och blivit så pass stort att kommunikatörerna behöver hjälp. En reklambyrå upphandlas för saken. Med en byrå knuten till projektet etableras ett arbetskoncept som kallas ”den stora idén”. Resultatet är en varumärkesplattform och en fullt utbyggd webbplats.

Varumärket som lösning när det givna blir ett problem

Företeelsen att myndigheter skapar varumärkesplattformar, fokuserar verksamheten på unika värden och pratar om sig själva som ett varumärke är ett sentida fenomen. Ett talande exempel på förändringen är Kriminalvården, en av de myndigheter som ingick i Maktutredningens analys av myndigheters profileringsarbete (Petersson & Fredén, 1987). I slutet av 1980-talet saknade myndigheten logotyp och grafisk profil, och det var ett aktivt beslut att inte försöka skapa något sådant. Myndigheten var stor, arbetade med flera uppdrag och det saknades ett gemensamt verksamhetsmål. Myndigheten ansvarade för straff, vård och rehabilitering och anställde personer från flera yrkesgrupper med stora skillnader i professionella normer. Därmed ansågs det vara orimligt att skapa en grafisk profil som skulle representera hela myndigheten. Det ansågs helt enkelt omöjligt att skapa en profil som kunde fånga verksamhetens alla delar.

I sin analys av svenska myndighetslogotyper visar Fredriksson (2021) att Kriminalvårdens förutsättningar på det hela taget är desamma 40 år senare. Verksamheten är fortfarande brokig, och myndighetens ansvarsområden är fortfarande många. Däremot har förhållningssättet förändrats. I stället för att betrakta den splittrade verksamheten som en förutsättning upplevs den vara ett problem. För att lösa problemet genomför myndigheten en analys som bland annat visar att myndigheten upplevs vara ”osynlig och otydlig” och att ”[k]ännedomen bland allmänheten om Kriminalvården är begränsad. Majoriteten av den svenska befolkningen saknar därför en övergripande åsikt om myndigheten.” (Kriminalvården, 2014, p. 5). Lösningen på problemet är en varumärkesplattform:

För att varumärket Kriminalvården ska bli starkt är det viktigt att vara konsekvent i budskapet och att tillsammans arbeta för att positionera organisationen i önskvärd riktning såväl internt som externt.

Genom att bemöta omgivningen på ett sammanhållet, enhetligt och tydligt sätt kan varumärket fyllas med värden och förknippas med det vi gör. Utan konsekvens blir det svårt att lyckas tränga igenom med budskapen i den starka konkurrens om valda målgruppers uppmärksamhet som råder idag. (Kriminalvården, 2014, s. 13)

Problemet som ska hanteras är alltså inte brister i verksamheten – den anses till och med vara i världsklass och myndighetens dåvarande generaldirektör skriver att ”[v]i står som förebild för andra länder och vi visar goda resultat både vad gäller säkerheten och den hjälp vi ger till våra klienter” (Kriminalvården, 2014, s. 1). I stället är utmaningen att komma igenom ”bruset” samt att skapa uppmärksamhet för verksamheten och de resultat som myndigheten åstadkommer. Allmänhetens bristande kunskaper om myndighetens verksamheter och resultat upplevs vara ett problem. Att synas beskrivs vara

viktigt – även om det aldrig riktigt framgår varför – och en varumärkesstrategi uppfattas vara vägen dit (Fredriksson, 2021a).

Varumärket – när det är svårt att vara unik på riktigt

Kriminalvårdens argument är inte unikt. Det är ett sätt att förstå kommunikationsverksamheten som är väl etablerat i myndighetssektorn. Att skapa uppmärksamhet och en tillrättalagd bild av myndigheten och verksamheterna är den dominerande principen för myndigheters kommunikationsverksamheter (Fredriksson & Pallas, 2016b). Det finns flera faktorer som är viktiga för att förstå varför och hur varumärket har etablerats i myndighetssektorn och blivit självklart.

En är förändringar i samhället och en växande idé om att det unika, snarare än det kollektiva, skapar förutsättningar för utveckling. Varumärken har blivit ett viktigt inslag när människor formar bilden av sig själv. Genom att välja ut och välja bort varumärken och de värden som de står för formerar individer livsstilar som hjälper dem att orientera sig i vardagen. För att människor ska uppfatta något som viktigt, trovärdigt eller relevant måste det passa in i deras livsstil. Organisationer måste därför kunna övertyga kunder, väljare, anställda eller brukare om att organisationen passar in i deras liv. Martin Kornberger (2010) menar att varumärket har blivit så viktigt för människor och organisationer att han beskriver samhället vi lever i som ett *varumärkessamhälle*. På samma sätt som medialiseringen har förändrat relationen mellan medier och andra institutioner (se kapitel 6) är varumärket ett uttryck för förändrade relationer mellan institutioner. Myndigheter har förlorat mycket av den auktoritet som gav dem en överordnad position i en vertikal relation. I stället tvingas de motivera sitt existensberättigande och möta andra i en horisontell relation.

Förändrade strukturer är dock inte en tillräcklig förklaring för att vi ska kunna förstå hur idén om varumärket har blivit ett självklart inslag i myndigheters kommunikationsverksamheter. För att en idé ska slå rot och uppfattas vara viktig måste den passa in i andra tankemönster och arbetssätt. Det krävs att myndigheter är öppna för idén. Det handlar också om igenkänning och att det finns andra som också använder sig av lösningarna. När en idé börjar få fotfäste i ett sammanhang är sannolikheten större att andra följer efter. Därför handlar myndigheters varumärkesorientering inte så mycket om ”best practice” eller att varumärket löser ett särskilt problem på bästa sätt. Det handlar snarare om att det är en aktivitet som upplevs vara passande (Stenkvist, 2024).

I kapitel 5 beskrev vi reformarbetet som har syftat till att göra om myndigheter till kompletta organisationer och att det har skett en företagisering av myndighetssektorn (Brunsson, 2011). Det är en förändring som har krattat manegen för varumärket på åtminstone två sätt:

1. Kompletta organisationer förväntas vara unika och utveckla en särpräglad identitet. Varumärket blir då en lösning på frågan om hur myndigheter – som sällan är unika – ska framstå som en urskiljbar aktör.
2. Myndigheter ställs inför något nytt när de förväntas fungera som en komplett organisation. För att hantera situationen har de letat efter förebilder, och den självklara referenspunkten har många gånger varit företagen. I företagssammanhang har varumärket länge varit en självklar metod för att sticka ut.

Vapen, märken och logotyper

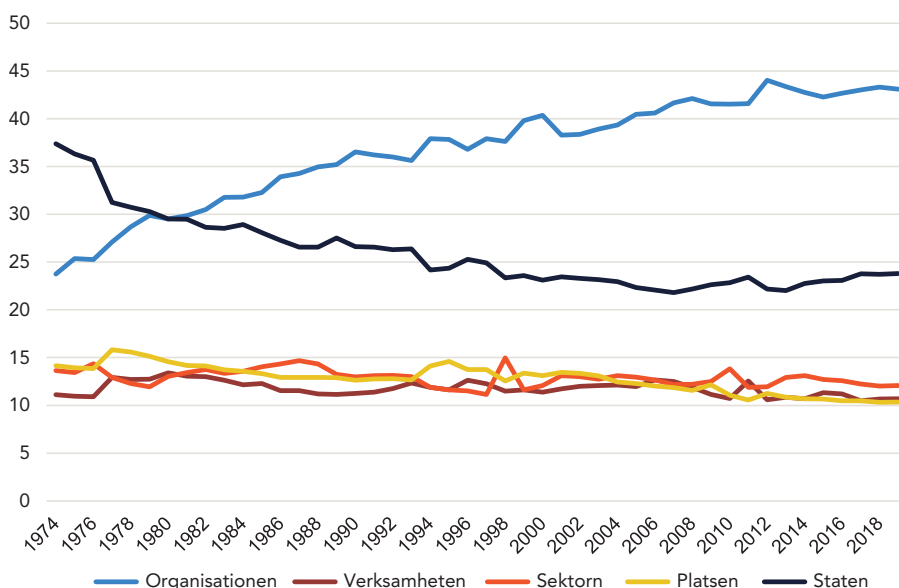
Som vi redan har nämnt pekar forskningen på att det visuella uttrycket är en central del i myndigheters varumärkesaktiviteter. Det finns en ambition att skapa ett samstämmigt visuellt uttryck med referens till myndighetens identitet. Historiskt har myndigheter använt sig av symboler som på ett tydligt sätt knyter dem till staten. Längre var det självklart för myndigheter att använda det lilla riksvapnet om det behövdes ett märke, men ofta skrevs bara namnet i ett generiskt typsnitt på dokument, broschyrer, skyltar och så vidare. Det finns några exempel på statliga verk som tidigt hade egna symboler, men även i dessa fall var man noga med att tydligt markera sin tillhörighet till staten – oftast med hjälp av en kunglig krona. Kammarkollegiet fick ett eget heraldiskt vapen 1714, Postverket har använt ett horn sedan 1600-talet även om det dröjde till 1912 innan det standardiserades, Telegrafverket fick ett märke i mitten av 1800-talet och inom Försvarsmakten finns det en lång tradition av att använda sig av heraldiska vapen.

Riksrevisionsverket är enligt egen utsägo en av de första myndigheterna (1967) som började använda ett märke som helt saknar referenser till staten, och över tid blir det sedan vanligare. Till en början var det en förändring som ifrågasattes. När Maktutredningen studerade myndigheters profileringsarbete använde Kammarkollegiet fortfarande sitt heraldiska vapen från 1714. Eivor Karlsson, som var personalchef på myndigheten, citeras i utredningen: ”Ingen har ens andats om att vi skulle skaffa en logotyp eller någon annan symbol”. Till det lägger Petersson och Fredén (1987, s. 46): ”Ett försök att ha vapnet på tröjor för personalen väckte protester.” 25 år senare är läget ett annat. Då presenterar Mats Dafnäs (2011), varumärkesstrateg på designbyrå Zellout, Kammarkollegiets nya grafiska profil, och säger: ”Utmaningen har varit att skapa en grafisk profil som ger en tidsenlig identitet och ett tydligt varumärke, samtidigt som historien tillvaratas. En modern myndighet med anor.” För Eivor Karlsson och hennes kollegor var Kammarkollegiets vapen en statssymbol som används återhållsamt och med värdighet. Mats Dafnäs ger uttryck för något annat. Nu har märket blivit en logotyp, och som sådan ska den fungera som hjälpmedel när myndigheten vill vara unik och modern.

Statssymboler och organisationsmärken

I början av 1970-talet är det mindre än hälften av Sveriges myndigheter som har ett eget märke, och 2019 är det nästan nio av tio. I takt med att antalet märken har ökat har också andelen organisationsmärken ökat. År 1974 är vart fjärde märke ett organisationsmärke, och 2019 har andelen nästan fördubblats. Under motsvarande period har antalet märken med referens till staten minskat med en tredjedel (Fredriksson, 2021a).

Figur 7.1 Referenser i myndigheters märken 1974–2019 (procent)



KOMMENTAR: I underlaget ingår alla märken som använts av myndigheter 1974–2019 (Fredriksson, 2021a).

Ett organisationsmärke är en logotyp som består av icke-beskrivande element som består av färger, typsnitt, akronymer och/eller icke-figurativa symboler (Drori, Delmestri, & Oberg, 2016). Det är märken som helt saknar referenser till staten eventuellt med undantag för namnet. Det är ett val som förväntas skapa möjligheter för myndigheten att etablera tydliga associationer mellan märke och myndighetens identitet, med ett märke som inte får sin betydelse i förhållande till traditioner eller kollektiva referensramar. Bland annat Arbetsgivarverket använder ett sådant märke, och myndigheten (citerad i Fredriksson, 2021a, p. 38) skriver:

Det blir allt viktigare att vi är tydliga och konsekventa i vår kommunikation. Våra tydligaste representanter är vårt namn, vår logotyp samt vårt designsystem. Vårt mål är att dessa representanter tillsammans ska fylla vårt organisationsmärke med de associationer vi önskar. Varje liten

signal vi avger skapar igenkänning och bilder i människors medvetande, bilder som associeras med vårt organisationsmärke, som är den ultimata representanten för vår organisation. Därför ska vi inte underskatta vikten av att vara tydliga och konsekventa i hanteringen av våra representanter.

Ett organisationsmärke upplevs skapa handlingsutrymme då det saknar etablerade associationer. Att inte använda det lilla riksvapnet, ett heraldiskt vapen eller andra statssymboler upplevs skapa möjligheter för en myndighet att frigöra sig från vedertagna föreställningar och öppna upp för andra sätt att förstå vad en myndighet är. I ett sammanhang där myndigheter jämförs med andra organisationer anses det vara viktigt att inte låta långvariga traditioner belasta hur myndigheten uppfattas. Den ska bli bedömd på egna meriter. Det är ett formspråk som öppnar för tolkningar och som suddar ut gränserna mellan myndigheter och andra typer av organisationer.

Organisationsmärken är vanligt förekommande i myndighetssektorn, men det är inte den enda typen. Det finns myndigheter som använder märken som på ett påtagligt vis knyter dem till staten. Även i dessa fall har det dock skett förändringar i användandet och hur märkena uppfattas. Numera betraktas även heraldiska vapen som logotyper och är på så vis förankrade i idén om ett varumärke. Det kanske tydligaste exemplet på detta är Regeringskansliet som ritade om det lilla riksvapnet för att skapa ett unikt märke, trots att det sedan länge finns en etablerad utformning av vapnet.



Myndigheten för psykologiskt försvar



Arbetsgivarverket som ett exempel på ett organisationsmärke som helt saknar referens till något annat än organisationen och Myndigheten för psykologiskt försvar som tydligt markerar sin tillhörighet till staten med en timbrerad version av lilla riksvapnet.

Även i de fall myndigheter använder sig av statssymboler är det rimligt att förstå användandet som ett sätt att skapa och upprätthålla en identitet, även om det inte är det unika som är framträdande. I Fredrikssons (2021) analys blir det tydligt att det i sådana fall snarare är uppdrag, position eller lojalitet som står i fokus. Märket blir ett redskap för att skapa en berättelse om myndigheten och dess politiska uppdrag. För även i ett system som det svenska, där myndigheter har stor autonomi och förväntas ta eget ansvar för

verksamheten, positioneras de på olika avstånd från det politiska centrat. Att använda statssymboler skapar möjlighet att manifesteras myndighetsstatus och närheten till det politiska centrat för att kunna dra nytta av den auktoritet och befogenhet som kommer med det. På motsvarande vis blir referenser till andra domäner ett sätt att distansera sig från det politiska och i stället uttrycka lojalitet till en profession, en sektor eller ett geografiskt område. Att premiera lojalitet till regeringen är inte självklart för alla myndigheter (Jacobsson, Pierre, & Sundström, 2015).

När varumärket utmanas

Att arbete med varumärket är ett etablerat arbetssätt och anses vara en viktig komponent i svenska myndigheters kommunikationsverksamheter. De studier som gjorts pekar på att det är en strategi som används för att hantera olika typer av problem (Fredriksson & Edwards, 2019; Fredriksson & Pallas, 2016b; Galli, 2012; Rehnberg, 2021; Stenkvist, 2024). Varumärket beskrivs återkommande som en lösning på enskilda myndigheters, och i vissa fall hela sektors, utmaningar. Varumärket ska göra det möjligt för myndigheter att skapa trovärdighet och stärka sin ställning i förhållande till allmänhet och nyckelintressenter, rekrytera kompetent personal, stärka personalens motivation och engagemang och på ett effektivare sätt hantera de uppdrag myndigheten är satt att utföra.

Tilltron till varumärkeskommunikation är stark, och det finns stora förhoppningar knutna till myndigheternas satsningar. Samtidigt är det uppenbart att det finns förutsättningar som på flera sätt utmanar myndigheternas varumärkesstrategier. Det mest påtagliga är att myndigheter är politiskt styrda och saknar kontroll över verksamhetens inriktning. Uppdragen varierar över tid, och en och samma myndighet kan ha uppdrag som utgår ifrån diametralt motsatta principer. Myndigheter kan inte heller välja bort svåra eller motstridiga uppdrag, utan de måste genomföra de uppdrag de är tilldelade oberoende av omvärldens reaktioner. En annan faktor att ta hänsyn till är att myndigheter återkommande ställs inför situationer där de ska hantera förväntningar från flera olika grupper som alla har legitima rättigheter att framföra sina krav och som kan förvänta sig att bli lyssnade till (Fredriksson & Pallas, 2016a). Internt uppstår också spänningar när grupper med skiftande professionella normer ställs mot varandra. Individer med stark förankring i sin profession känner ofta en starkare lojalitet till professionen än vad de gör till myndigheten (Simonsson & Heide, 2020). Att myndigheter är politiska innebär också att de i huvudsak har att hantera problem, snarare än att ta vara på möjligheter. Dessa problem är både komplexa och komplicerade och saknar många gånger lösningar. Myndigheter har därför mycket svårt att visa på framgångar, vara *excellenta och utveckla karisma – egenskaper* som etablerade teorier på området anger som ett måste för att en organisation ska bli framgångsrik i sitt varumärkesarbete (Wæraas, Byrkjeflot, & Angell, 2011).

För att hantera svårigheterna som uppstår när varumärkesstrategin möter verksamheten använder sig myndigheter av ett flertal förhållningssätt. I sin analys av myndigheters varumärkesstrategier identifierade Fredriksson och Edwards (2019) fyra förhållningssätt. Ett är att *särkoppla* varumärkesarbetet från aktörer, aktiviteter eller situationer som är extra utsatta för sådant som skapar svårigheter. Det sker genom att myndigheter delar upp verksamheten i urskiljbara sammanhang och låter varumärket vara en central del i de sammanhang där det finns utrymme och tonar ner betydelsen i sammanhang där hindren är större. Då kan myndigheten låta varumärket vara styrande för hur den arbetar med rekrytering samtidigt som det tonas ner eller helt exkluderas när myndigheten möter politiken.

När det saknas möjligheter att skapa separata sammanhang får myndigheter i stället försöka *kompromissa*. Det betyder att myndigheten drar ner på ambitionerna och nöjer sig med att lyfta fram vissa inslag i varumärkesstrategin. Att till exempel tona ner varumärkets betydelse i styrningen av verksamheten och i stället vara extra noga med och ge mer uppmärksamhet åt formgivning och grafiska uttryck.

Integrering innebär att myndigheter införlivar etablerade aktiviteter och principer i varumärkesarbetet även om de har ett annat ursprung. I en sådan situation får dessa aktiviteter och principer en annan innebörd, bland annat därför att de motiveras utifrån varumärkesstrategin. Ett konkret exempel på detta är öppenhet som är ett återkommande värdeord i myndigheters varumärkesstrategier. Att vara öppen är ett grundlagsstadgat krav som ställs på alla myndigheter. När det blir ett värdeord förskjuts innebörden och i stället för att vara ett självändamål för myndigheten för att garantera omvärldens möjligheter att granska verksamheten, blir öppenhet ett medel för att skapa fördelar för myndigheten.

Ett fjärde förhållningssätt är att *förändra* språkbruket och undvika begreppet varumärke men ändå hålla fast vid de aktiviteter och principer som är vägledande för varumärkesarbetet. I princip betyder det att en sammanhållen identitet, ett gemensamt uttryck och en strävan efter att kontrollera hur verksamheten uppfattas är vägledande när myndigheten ordnar sin kommunikationsverksamhet – som i fallet med Jämställdhetsmyndigheten där det fanns ett stort motstånd mot begreppet varumärke men där det ändå fanns uttalade ambitioner att arbeta på ett liknande sätt (Stenkvist, 2024). Det motsatta förekommer också – att myndigheter använder sig av varumärkesbegreppet men tömmer det på innehåll och i stället använder det för att beskriva andra typer av aktiviteter.

När varumärket utmanar

Förhållningssätten som används för att kunna hålla fast vid varumärket i myndighetssammanhang följer ett etablerat mönster. Att omforma och anpassa strategier och arbetsmodeller till lokala förutsättningar sker löpande i organi-

sationer (Sahlin-Andersson, 1996). Varumärket och andra organisationsidéer som sprids är konstruerade för att de ska uppfattas vara relevanta i ett stort antal sammanhang, och därför måste de också justeras när de ska ta plats i en enskild organisation. När det sker förändras också etablerade aktiviteter. Det är i sig inte så konstigt, då alla strategier har till syfte att förändra vad som händer i verksamheten på ett eller annat vis. I arbetet med varumärket uppstår dock situationer när myndigheter måste utmana verksamhetens grundförutsättningar och grundläggande förvaltningsvärden. I forskningen går det att hitta exempel på fem sådana utmaningar (Fredriksson & Edwards, 2019; Stenberg, 2016; Stenkvist, 2024; Ågren & Sataøen, 2022).

I en situation där beslut, kommunikation och aktiviteter ska vägledas av varumärket och det egenintresse som det bygger på, finns det betydande risk att myndigheters förmåga att vara objektiva utmanas. Principen om objektivitet anger att myndigheter ska vara sakliga och opartiska. Att vara saklig innebär att beslut och verksamhet ska vägledas av fakta och gällande regelverk och inte av myndighetens värderingar. På motsvarande sätt innebär opartiskhet att myndigheter inte får ge fördelar till vissa eller förfördela andra. I båda fallen utmanar varumärket objektiviteten då varumärket förväntas vila på värderingar som ska vara unika (Stenkvist, 2024).

Varumärket utmanar också principen om fri åsiktsbildning. En central del i idén om ett varumärke är att samla myndigheten och ordna en samstämmig röst som är förankrad i myndighetens identitet. För att åstadkomma detta har många myndigheter centraliserat kommunikationsverksamheten och reducerat antalet kontaktpunkter med omvärlden. Vidare förekommer det ofta instruktioner om att anställda ska kontakta kommunikationsavdelningen innan de talar med journalister och att de ska hänvisa frågor vidare till överordnad. Med dessa rutiner och instruktioner uppstår det klara gränsdragningsproblem i förhållande till offentlighetsprincipen och meddelarskyddet som garanterar alla anställda möjligheter att uttrycka sina åsikter och kontakta journalister (Pallas, Fredriksson, & Wedlin, 2016).

En tredje utmaning är att varumärket omförhandlar anställda från tjänstepersoner till organisationsmedlemmar. Som tjänsteperson har individen att agera utifrån professionella normer som i princip ska vara oberoende av organisation. Med det kommer ett mandat som grundar sig i att personen är statstjänsteman. Som sådan ska hen ta tillvara medborgarnas intressen och upprätthålla det demokratiska systemet. Varumärket förutsätter andra lojaliteter och att de anställda primärt identifierar sig med myndigheten. Därmed är det organisationens framgångar som ska vara vägledande för hur de utför sina arbetsuppgifter (Björkvall & Höög, 2019).

På motsvarande vis innebär varumärkesarbetet en omförhandling av medborgarrollen. Grundprincipen för myndigheter är att de verkar i förhållande till medborgare. Det är som medborgare individen får sitt mandat i förhållande till myndigheter, och det är i den rollen som de kan ställa krav på service, insyn och likvärdighet oberoende av andra förutsättningar. Ett

varumärkesarbete innebär att aktörer omförhandlas till intressenter och grupperas utifrån principer som ligger i linje med myndighetens intressen. Utifrån ett sådant perspektiv är det angeläget för myndigheter att rangordna och prioritera de grupper som har större möjligheter att bidra till eller hota myndighetens verksamheter. Grupper som saknar de egenskaperna riskerar att nedprioriteras (Fredriksson & Edwards, 2019).

Avslutningsvis riskerar varumärkesarbetet att påverka hur myndigheter hanterar sina mediekontakter (se också kapitel 6). I ett demokratiskt system har medier i uppdrag att granska makthavare och blottlägga missförhållanden samt fungera som kanal för viktig samhällsinformation. För att möjliggöra detta har myndigheter skyldighet att lämna ut dokument och göra sig tillgängliga för frågor och kommentarer. Ur ett varumärkesperspektiv är dessa funktioner problematiska då öppenheten riskerar att skapa en osammanhängande och fragmenterad bild av myndigheten och dessutom blottlägga tillkortakommanden. Ur ett varumärkesperspektiv är det därför angeläget att kontrollera kontakterna med medier och agera så att den uppmärksamhet myndigheten får förstärker de värden som ligger till grund för varumärket (Fredriksson & Edwards, 2019; Stenberg, 2016).

Gemensamt för alla dessa utmaningar är att de inte går att bortse ifrån så länge ambitionen är att hålla fast vid idén om ett varumärke. Det finns situationer då utmaningarna är mindre, men svårigheterna gör sig återkommande påmind i myndigheters verksamheter. Det har visat sig vara svårt för myndigheterna att komma fram till en lösning som kan vara vägledande för alla typer av verksamheter och bestå över tid. Snarare visar forskningen att det återkommande uppstår spänningar när det tas initiativ för att stärka varumärkesarbetet (Eriksson & Westerberg, 2021).

Avslutande kommentar: myndigheter och varumärket – en relation som skaver

Som avslutning och kapitlets första slutsats kan vi konstatera att varumärket har blivit ett självklart inslag i svenska myndigheter. Forskningen på området visar med all tydlighet att varumärket är en återkommande referens när myndigheter ska motivera sina kommunikationsverksamheter, vilka principer som ska vara vägledande för verksamheten och vad den förväntas uppnå. Varumärket uppfattas vara en strategisk resurs, och inte sällan beskrivs ett lyckat varumärkesarbete som skillnaden mellan framgång och misslyckande (Fredriksson & Pallas, 2013, 2016b). I första hand är det en angelägenhet för kommunikationsavdelningarna, men det finns också andra sammanhang där varumärket är med och formar beslut och aktiviteter. Alla är i och för sig inte bekväma med begreppet, och emellanåt förekommer det uttalade protester mot dess användning. Det är en kritik som går ut på att varumärket inte är förenligt med att vara en myndighet. Trots det tycks det finnas en allmän uppfattning om att de problem som varumärket ska lösa

behöver hanteras. Det tycks också finnas en bred acceptans för de lösningar som varumärket erbjuder, även om lösningarna beskrivs på andra sätt. Så när det framförs kritik mot varumärket är det i första hand begreppet som kritiseras och inte så mycket aktiviteterna som går ut på att skapa en tydlig identitet och samstämmighet. Det tycks de flesta vara överens om att det är viktigt (Stenkvist, 2024).

En annan av kapitlets slutsatser är att varumärket i första hand ska lösa problemet med anonyma, grå och ointressanta myndigheter. Det råder en allmän uppfattning om att organisationer ska vara kända och omtyckta – motsatsen anses vara ett misslyckande. För den sakens skull krävs det färg, livfullhet och att man har något intressant att komma med. De studier som vi har refererat till i kapitlet visar att det finns en stark idé om att varumärket ska kunna hantera detta. Att ha ett starkt varumärke är en strategi som ska hjälpa myndigheterna att presentera sig själva på ett fördelaktigt vis och skapa uppmärksamhet för de positiva saker som de åstadkommer.

Uppmärksamhet och kännedom är ett av motiven som återkommer när forskningen närmar sig frågan om varför myndigheter riktar in (kommunikations)verksamheten mot varumärket. Men det förekommer också andra motiv – bland annat att skapa samstämmighet i syfte att framstå som trovärdiga, vara en attraktiv arbetsgivare som kan erbjuda intressanta och utmanande arbetsuppgifter samt konkurrera om resurser och inflytande med andra myndigheter och/eller aktörer på fältet. Gemensamt för motiven är att de utgår ifrån att myndigheter är som vilka organisationer som helst. En tredje slutsats är därmed att myndigheters upptagenhet vid varumärket måste ses i ljuset av idén om att myndigheter ska fungera som kompletta organisationer. Det är en idé som kommer till uttryck på olika sätt i myndighetssektorn och på inget vis något som myndigheterna själva har skapat. Det är snarare ett resultat av långtgående politiska reformer med betydande förändringar i hur staten styrs och organiseras. Detta reformarbete har haft påtagliga konsekvenser för den offentliga sektorn i stort, men det tycks ändå som om kommunikation är en av de verksamheter som har ställts inför större förändringar än andra. Som forskningen i kapitlet pekar på är innehållet i reformerna och omdanandet av myndigheter bland annat en fråga om identitet. Kompletta organisationer förväntas vara unika och urskiljbara. Givet myndigheternas särskilda förutsättningar är det svårt att hålla fast vid detta, och då blir kommunikationsaktiviteter en möjlig lösning för att åtminstone framstå som unika. Kommunikationsaktiviteter får helt enkelt fungera som ersättning när andra aktiviteter inte kan leva upp till de förväntningar som kommer med ett varumärke.

I de studier som redovisas i kapitlet finns det flera exempel på hur myndigheternas fokusering på samstämmighet bidrar till en hel del märkliga prioriteringar och beteenden inom myndigheterna. Kapitlets fjärde slutsats är att sådana situationer uppstår som ett resultat av att myndigheter trots allt är myndigheter och saknar de förutsättningar som kompletta organisationer har.

Det går inte att bortse från att myndigheter är en del av staten och därmed också politiska verktyg. Med det kommer en uppsättning villkor, krav och förutsättningar som myndigheter inte kan förhandla bort. I många fall är det premisser som står i strid med principerna för varumärket. När myndigheter centraliserar kommunikationsarbetet och kanaliserar alla kontakter till kommunikationsavdelningen, när ledningen uttrycker förväntningar på lojalitet och när resurser fördelas utifrån myndighetens egenintresse är sannolikheten stor att varumärket hotar grundläggande förvaltningsvärden.

Kungörelse.

Då den epidemi, som sedan flera veckor hemsökt länet, ej synes hava tendens att upphöra inom den tidsrymd, som man på grund av erfarenhet från föregående likartade epidemier hållit för sannolik och då sjukdomsfallen under sista tiden antagit en allt mer svårartad karaktär, har länsstyrelsen, efter förste provinsialläkarens hörande, under en tid av 4 veckor vid vite av 5—100 kronor förbjudit alla teater- och cirkusföreställningar, biograf- och andra förevisningar, föreställningar, konserter, bazarer samt andra dylika till större folksamlingar ledande tillställningar och sammankomster på länets landsbygd, vilket härmed till allmänhetens kännedom kungöres.

Härutöver vill länsstyrelsen enträget mana länets invånare att med behjärtande av lägets allvar var i sin mån omsorgsfullt undvika allt, som kan befordra smittans spridande. Ingen bör tanklöst och utan verkligt skäl träda i beröring med veterligen sjuka och smittobärande eller deltaga i folksamlingar av olika slag. Den, som skyddar sig själv, skyddar även andra, till vilka smittan kunnat genom honom spridas.

Det viktigaste av vad de enskilda böra under epidemien iakttaga finnes kortfattat och tydligt angivet i "råd och anvisningar", som, utarbetade av svenska läkaresällskapet och godkända av Kungl. Medicinalstyrelsen, offentliggjorts i de flesta tidningar.

Gävle Slott & Landskansliet den 31 oktober 1918.

Rob. Hagen.

Oskar Rydin.

Att kommunicera det okända – myndigheters risk- och kriskommunikation

I korthet...

Risk- och kriskommunikation har kommit att bli ett viktigt inslag i många myndigheters kommunikationsverksamheter. Det är en utveckling som ska förstås i ljuset av att det utvecklats en allmän föreställning om att kommunikation är ett effektivt verktyg för att styra, organisera och leda. Dessutom har staten dragit sig tillbaka och förväntar sig större ansvarstagande från enskilda individer. Då blir kommunikation ett sätt att ge dem stöd.

I samband med risker och framför allt kriser använder myndigheter alla uppträffliga former av kommunikation. På så vis är det situationer som fungerar som ett kommunikativt mikrokosmos. Allt som görs i vanliga fall görs också i samband med kriser, men allt görs samtidigt och många gånger under hög press och med stor osäkerhet. Dessutom konstitueras risker och kriser i stor utsträckning genom kommunikation. Vad som uppfattas vara en risk eller en kris är inte givet utan ett resultat av tolkningar, bedömningar och överväganden. Därmed bidrar myndigheter till att forma och omforma den situation som de sedan ska hantera. Det gäller särskilt i situationer där samhällskriser övergår till att också bli organisationskriser. Med ökat ansvar för krishanteringen är det en situation som myndigheter regelbundet ställs inför. Att kommunicera risker och kriser blir då en fråga om att positionera myndigheten och stärka förtroendet för verksamheten. Gränsen mellan risk- och kriskommunikation å ena sidan och varumärkes- och förtroendearbete å den andra har blivit alltmer flytande.

Den 22 januari 2020 publicerar Folkhälsomyndigheten "Frågor och svar om det nya coronaviruset" på sin webbplats. Det är en av de första kommunikationsaktiviteterna i samband med det som skulle utvecklas till en pandemi och förlama Sverige och resten av världen i över två år. Aktiviteter av det här slaget är ett återkommande inslag under hela pandemin, och utöver en kunskapsbank samt kampanjer i digitala och analoga medier omfattar myndigheternas aktiviteter också dagliga presskonferenser (Folkhälsomyndigheten, 2024).

Hanteringen av pandemin följer ett mönster som har etablerats under 2000-talet. När samhället ställs inför utmaningar och prövningar har kommunikation kommit att bli en självklar komponent i myndigheters hantering. Det är en utveckling som kan förstås på flera sätt. Ett är en allmän föreställning om att kommunikation är ett effektivt verktyg för att styra, organisera och leda. Det anses särskilt gälla i Sverige där allmänheten har ett relativt högt förtroende för myndigheter och där nyhetskonsumtionen är hög (Rasmussen, 2022). Dessutom är välfärdsstaten under upplösning, och staten har begränsade möjligheter att garantera alla medborgare samma trygghet och säkerhet (Voss & Lorenz, 2016). Det vill säga: det har skett en förskjutning från stat till medborgare när risker och kriser ska hanteras. Statens uppgift har i större utsträckning blivit att uppmärksamma och löpande hålla samhällets aktörer informerade om vad som händer för att dessa ska kunna agera på ett lämpligt sätt (Svenbro & Wester, 2023). Myndigheter är nyckelaktörer i det arbetet, och det är uppenbart att de har fått ett större ansvar när staten ska hantera stora och små risker och kriser (Olsson, 2014).

I kölvattnet av dessa strukturomvandlingar har forskningen följt efter, inte minst som ett resultat av att staten har bidragit med omfattande finansiering av forskning om hur risk- och kriskommunikation ska utformas för att vara effektiv. Som ett resultat har dessa frågor fått en framskjuten position, inte minst i Sverige och andra nordiska länder (Frandsen & Johansen, 2016a). Statens inflytande har också inneburit att forskningen i stor utsträckning har fokuserats på att hitta lösningar på de problem som myndigheter ställs inför i samband med risker och kriser. Ett förhållandevis stort antal studier kan därmed betraktas som utvärderingar snarare än forskning i strikt mening.

Risker och framför allt kriser är det område som har fått störst uppmärksamhet i svensk forskning om myndigheters kommunikationsverksamheter. I det här kapitlet kommer vi att fokusera på tre återkommande teman i den forskningen: de särskilda förutsättningarna för myndigheters risk- och kriskommunikation, hur förutsättningarna har förändrats över tid och vilka särskilda utmaningar myndigheter ställs inför när de ska kommunicera risker och kriser.

Risker, kriser och allt däremellan

Skillnaden mellan riskkommunikation och kriskommunikation är på inget vis självklar. Det går att hävda att de syftar till olika saker. Riskkommu-

nikation är något som myndigheter använder för att förbereda människor inför något som kan drabba dem och på så vis göra det möjligt för dem att undvika faran. Att skapa uppmärksamhet, kunskap och handlingsberedskap men också stärka förtroendet för myndigheten uppfattas vara nyckelfaktorer. På motsvarande vis skulle kriskommunikation vara en aktivitet som handlar om att informera och vägleda människor i samband med händelser som hotar mänskliga, materiella och/eller symboliska värden och där det finns ett påtagligt inslag av tidspress och osäkerhet (Johansson, Sohlberg, & Esaiasson, 2023). Riskkommunikation handlar i sådana fall om det som ännu inte har hänt och kriskommunikation om det som händer – här och nu. Riskkommunikation kan på så vis planeras i större utsträckning än kriskommunikation som behöver vara mer spontan och ad hoc. Därmed är det uppenbart att de båda aktiviteterna är intimt förknippade med varandra. En risk kan utvecklas till en kris, vilket innebär att syftet med riskkommunikation många gånger är att undvika kriser. Samtidigt har kriskommunikation alltmer kommit att betraktas som en löpande verksamhet där krisen utgör slutet på en situation som byggts upp under en längre tid. Det vill säga: i stället för att en kris betraktas som en överraskande och plötslig händelse förstås den som en ackumuleringsprocess där den slutliga manifestationen (krisen) framkallas av en händelse men ändå är resultatet av en längre tids dysfunktionalitet. Till detta kommer att kriser ofta skapar risker, vilket innebär att myndigheter många gånger ägnar sig åt båda sakerna samtidigt (Frandsen & Johansen, 2016b).

I forskningen blir det påtagligt att myndigheter brottas med frågan om när det är rimligt att använda sig av risk- och kriskommunikation. När är något tillräckligt farligt för att vara en risk, och när är situationen tillräckligt allvarlig för att det ska vara en kris? För myndigheter handlar det om att bedöma om situationen är tillräckligt omfattande eller tillräckligt hotande för att kunna motivera att de engagerar sig. Det är också en fråga om jurisdiktion och vem som är ansvarig för att hantera situationen. På livsmedelsområdet är det till exempel ett stort antal myndigheter som har ansvar för risk- och krishantering på så väl lokal som regional och nationell nivå. Vilken verksamhet som ansvarar för ett område är inte alltid självklart, och det uppstår dessutom situationer där det finns olika uppfattningar om det (M. Boholm, 2019).

Kalkylerade risker?

I strikt teknisk mening är en risk detsamma som sannolikheten att en oönskad händelse ska utlösas av en viss orsak inom ramen för en angiven tidsperiod – till exempel risken för att Barsebäck råkar ut för en härdsmläta som ett resultat av ett strömbavbrott inom en femårsperiod. I praktiken är det en definition som vilar på sannolikhetslära och att det därmed går att räkna ut hur stor en risk är (M. Boholm, 2019). Inom bland annat teknik, ekonomi och medicin är detta det dominerande förhållningssättet till risker. Många har påpekat att det är ett förhållningssätt som är problematiskt, bland annat

därför att vi inte kan överblicka alla upptänkliga faktorer som påverkar eller kan påverka ett händelseförlopp. Kritikerna menar att vad som ska uppfattas som en risk är resultatet av argumentation och retorik – snarare än av en rationell kalkyl. Något hårddraget innebär det att risker blir risker först när de beskrivs som risker. Som en konsekvens av detta kan förändringar i vad som definieras som en risk få betydande konsekvenser för vem som uppfattas vara ansvarig, vilka beslut som fattas och vem som har rätt och skyldighet att göra någonting åt saken. I så motto är ”kriser och risker inget som bara kommuniceras – de definieras, förhandlas och formas genom kommunikation” (Rasmussen & Ihlen, 2017, s. 2, vår översättning).

Osäkerheten kring det osäkra

Svenska myndigheter brottas med frågan om när och hur de ska använda sig av risk- och kriskommunikation, och det finns en tendens att myndigheter undviker frågan om risker och kriser för att inte skapa oro i onödan. Detta har Max och Åsa Boholm visat i en serie studier (M. Boholm, 2019; M. Boholm & Å. Boholm, 2020; Å. Boholm, 2019a, 2019b, 2019c). Av svenska myndigheter är det 20 som uttryckligen har försökt formulera en definition av vad en risk är för något. Skillnaderna mellan de olika definitionerna är stora, och en och samma myndighet kan dessutom presentera flera olika definitioner som mer eller mindre skiljer sig åt. En förklaring till variationerna är att det finns betydande skillnader mellan den tekniska och den vardagliga förståelsen av vad en risk är för något, och vad som kan uppfattas som en risk skiljer sig också mellan olika sakområden. Det finns dessutom tydliga skillnader mellan olika yrkesgrupper och hur de uppfattar risker (M. Boholm, 2019). Så även om de som arbetar med riskanalyser och riskkommunikation poängterar betydelsen av vetenskap och att allt som kommuniceras ska vara underbyggt med fakta finns det en påtaglig osäkerhet om när något kan definieras som en risk. Som ett resultat uppstår det med jämna mellanrum konflikter om riskerna med till exempel kemikalier. Det kan handla om ett enskilt ämne, hur det kommer till användning och vad som händer när det blandas med andra. Om något är mindre farligt men används mycket och får stor spridning i samhället kan det skapa betydligt större risker än något som är farligare men som används i mindre utsträckning och under kontrollerade former (Å. Boholm, 2019b).

Hur myndigheter ska möta sådana osäkerheter råder det delade meningar om, och det som framför allt skapar motsättningar är om myndigheter ska vara öppna, kommunicera allt och peka på att det råder osäkerhet eller om de ska vara selektiva och bara kommunicera om de är säkra. Argumenten för öppenhet är många gånger principiella och speglar en idé om att det ligger i myndigheters uppdrag. De som argumenterar för en mer återhållsam linje menar att alltför mycket information kan skapa oro. Ekonomiska konsekvenser, rikets säkerhet och hot mot utsatta djurarter var andra faktorer som Åsa

Boholms (2019a) respondenter tryckte på när de argumenterade för en låg profil. Oberoende av position var respondenterna överens om att motsättningarna skapade problem och att myndigheternas kommunikationsaktiviteter riskerade att bli planlösa, mindre förutsägbara och därmed också öppna för politiska påtryckningar som ett resultat av osäkerheten.

Kampen om dagordningen

En form av kommunikation som har haft och fortfarande har stor betydelse för myndigheters risk- och kriskommunikation är den som sker via nyhetsmedier. De kanaler som myndigheterna själva har förfogat över har varit långsamma och haft begränsad räckvidd. Att fungera som mellanled mellan myndigheter och allmänhet har gett nyhetsmedier en central position, särskilt i samband med kriser då det finns starka incitament att vara snabb och få stor spridning på aktuell information. Som vi kunde konstatera i kapitel 6 är det inte självklart vem som dominerar relationen mellan myndigheter och redaktionella myndigheter. Snarare bör relationen ses som en kontinuerlig förhandling där både myndigheter och nyhetsmedier försöker skapa handlingsutrymme för sina strategier (Johansson & Odén, 2018).

Frågan om kärnkraft kan fungera som ett exempel. Längre hade staten kontroll över hur tekniken och riskerna beskrevs, men under 1970-talet etablerade miljörörelsen en motdiskurs, vilket skedde samtidigt som en kritiskt orienterad miljöjournalistik fick större utrymme (Djerf Pierre, 1996). Peter Bennesved (2019) har visat hur skiftet kommer till uttryck. Under 1950-talet tog kärnkraftsfrågan plats i politik och samhällsdebatt, och det var en fråga som i stor utsträckning ägdes och kontrollerades av staten. Genom återkommande kommunikationsaktiviteter från bland annat civil- och totalförsvaret agerade staten för att forma allmänhetens föreställningar om kärnkraft. Ambitionen var att framställa den som en säker och kontrollerbar energikälla och det växande kärnvapenhotet som hanterbart. Under den här perioden fungerade nyhetsmedierna som en kanal för statens kommunikationsaktiviteter, och relationen präglades av följsamhet.

När Sveriges Radio dramatiserar en härdsmlta i Barsebäck 1973 är den följsamheten bortlagd. Programmet kan ses som en del av en ny fas där medierna ägnar sig åt kritisk granskning och att bryta med den diskurs som staten och kärnkraftsindustrin hade etablerat. Mediernas dominans blev sedermera bestående, och egentligen är det först när internet blir den dominerande formen av kommunikation som myndigheterna förmår förändra förutsättningarna för relationen till medier.

När internet blev den dominerande formen av samhällskommunikation förändrades förutsättningarna för myndigheters kommunikation om risker och kriser. Numera ställs myndigheterna inför förväntningar på att kommunicera snabbare och vara mer generösa med vad de informerar om. Oftare möter de också förväntningar på att interagera, göra sig tillgängliga och svara

på frågor och kommentarer (Odén et al., 2016). Den digitala omställningen har också påverkat nyhetsmedierna. När nyhetsförmedlingen flyttade från det analoga till det digitala och när publiceringar började ske löpande utan hänsyn till pressläggningar och sändningstider ökade det upplevda behovet av att vara först och snabbt publicera det senaste. Därmed ökade journalistikens svårigheter att verifiera fakta och producera innehåll som kan göra anspråk på att vara sant (Ekström, Ramsälv, & Westlund, 2021). I kombination med krympande redaktioner och ökade krav på produktivitet började medie-redaktioner i ökande utsträckning förlita sig på myndigheter som nyetskällor.

Den tekniska utvecklingen innebär att maktbalansen mellan myndigheter och nyhetsmedier har förändrats i samband med risker och kriser. Myndigheterna har fått möjligheter att kommunicera direkt och kan – åtminstone i teorin – kringgå nyhetsmedierna när de riktar sig till allmänheten eller direkt berörda. I stället för att behöva agera på ett sätt som ligger i linje med nyhetsmediernas principer för urval och inramning kan myndigheterna presentera sin information i egna kanaler på ett sätt som de anser vara lämpligt. På så vis har mediernas grindvaktfunktion minskat. Det skulle kunna vara en revolution, men som vi noterade i kapitel 6 är förändringarna mindre än väntat. I forskningen anges åtminstone tre skäl till det.

Ett skäl är att allmänheten fortfarande förlitar sig på nyhetsmedier när de söker information i samband med kriser (Ghersetti & Westlund, 2018). I en analys som omfattade 17 västeuropeiska länder ökade användandet av redaktionella medier i början av covid-19-pandemin (Van Aelst et al., 2021). Efter hand som krisen pågår förändras nyhetskonsumtionen, och Sofia Johansson med kollegor (2024) visar att svenskarnas informationssökande under covid-19-pandemin går tillbaka i vissa grupper men att det genomgående ligger kvar på höga nivåer och att nivåerna dessutom stiger ytterligare i samband med enskilda händelser.

Ett annat skäl är att även digitala medier ställer myndigheter inför krav på anpassning. I strid med tidiga förhoppningar har inte internet kommit att fungera som en öppen arena. Aktörer som vill kommunicera måste fortfarande ta hänsyn till begränsningar skapade av andra, till exempel de regler och algoritmer som styr plattformar för sociala medier (Eriksson, 2014b). Olsson och Eriksson (2016) pekar på att myndigheter därför står inför ett flertal utmaningar och krav på anpassningar om de flyttar sin kommunikation till sociala medier. De måste anpassa innehåll och uttryck till plattformarnas teknologiska förutsättningar. De måste också hitta sätt som gör det möjligt för deras meddelanden att hitta rätt. Det innebär i sin tur att myndigheternas inlägg måste vara attraktiva för att de ska motivera publiken att gilla, dela och kommentera dem. En sådan spridning saknar sedan myndigheterna helt kontroll över, och risken är överhängande att inläggen omtolkas och placeras i ett nytt sammanhang.

Ett tredje skäl – som är intimt förknippat med de två tidigare – är att kommunikationen i sociala medier är personlig och att individer måste vara

”följare” eller ”vänner” för att myndigheten ska ha möjlighet att kommunicera med dem. Givetvis kan myndigheterna hoppas på vidare spridning, men även för det krävs redan etablerade kontakter. Om det inte finns någon som följer är det liten sannolikhet att någon delar. Dessutom är de som följer myndigheter i sociala medier ofta samma personer som är storkonsumenter av information (Strömbäck & Shehata, 2019). En snabb jämförelse visar på problematiken. I skrivande stund har Krisinformation.se ungefär 173 000 följare på Facebook, och samma kväll hade Rapport 871 000 tittare i linjär tv och 91 000 tittare online. De redaktionella medierna är på många sätt fortfarande dominerande informationskällor för allmänheten.

Att skapa en upplevelse av trygghet på distans

Trots svårigheterna att hitta rätt finns det flera exempel på myndigheter som kontinuerligt använder sig av sociala medier för att kommunicera risker. En myndighet som har fått stor uppmärksamhet för detta är Polismyndigheten som har ett stort antal konton i sociala medier. Enligt polisen själva är syftet med närvaron att dela ”brottsförebyggande information och tips för att minska brottsligheten. Genom att berätta om polisens arbete vill vi bidra till ökad trygghet.” (Polisen, u.d.). Syftet är alltså inte att kommunicera en särskild risk utan snarare att skapa en upplevelse av trygghet. Jens Sjöberg och kollegor har studerat polisens kommunikation i sociala medier (Sjöberg, Berglez, & Gambarato, 2023; Sjöberg, Cassinger, & Rampazzo Gambarato, 2024) och konstaterar att ett viktigt motiv för polisens närvaro är att kontrollera hur brott och det brottsförebyggande arbetet presenteras för allmänheten. Genom att använda ett stort antal plattformar försöker polisen dra nytta av de olika förutsättningar som var och en av plattformarna erbjuder men också etablera kontakter med skiftande publiker. Detta är ett arbete som också omfattar andra egenkontrollerade kanaler, till exempel polisen.se, podcaster och medverkan vid mässor och event (Sjöberg, Berglez, & Gambarato, 2023).

Sjöbergs intervjuer med poliser visar att det finns en allmän uppfattning om att polisens närvaro i sociala medier är tänkt att fungera som en ersättning för fysisk närvaro. Arbetet är omfattande och på samma sätt som andra myndigheter brottas polisen med frågan om hur mycket de ska kommunicera risker. I styrdokumentet är öppenhet en återkommande referens, och den officiella linjen är att polisen ska vara öppen för att kunna bygga förtroende för sig själva och sin verksamhet. Internt ifrågasätts detta, och det är en kritik som kommer från två högst skiftande positioner. En gör gällande att polisen inte är så öppen som den skulle kunna vara och menar att det finns en stark tystnadskultur inom polisen. Den andra är kritisk till utgångspunkten och pekar på svårigheterna som finns med att vara öppen då det anses försämra möjligheterna att lösa brott (Sjöberg, Berglez, & Gambarato, 2023).

Ambivalensen inom polisen speglas också bland allmänheten. När Sjöberg och kollegor gör intervjuer med personer ur allmänheten och frågar hur de

tolkar och förstår polisens inlägg får de motsägelsefulla svar. Respondenterna menar att inläggen skapar en upplevelse av trygghet och närhet men att polisens kommunikation också är problematisk. Tveksamheten kommer sig av att respondenterna är osäkra på polisens motiv att kommunicera. Inläggen uppfattades vara obalanserade, och respondenterna ansåg att polisen undvek att kommunicera i frågor där det fanns kritik. De kritiska rösterna menade att risker och trygghet därmed var sekundärt och att syftet med närvaron i sociala medier snarare uppfattades var ett sätt att skapa en positiv bild (Sjöberg, Cassinger, & Rampazzo Gambarato, 2024). Sådan kritik har också framförts från forskare, och då gäller det inte bara polisens närvaro i sociala medier utan det överordnade syftet med polisens externa kommunikation (Holgersson, 2021).

Hur ska vi nå ut?

Ambitionen att hitta rätt och nå ut är stark bland myndigheter när de ska kommunicera risker och kriser. Planer, strategier och policyer talar sitt tydliga språk. I forskningen är ambitionen ofta densamma. Många forskare har försökt skapa generella modeller som kan fungera som stöd för evidensbaserad risk- och kriskommunikation. Utgångspunkten i båda fallen är att effektiv risk- och kriskommunikation är en nödvändighet för att myndigheter ska kunna hantera den typ av anspänningar på samhället som till exempel pandemin medförde. Temat är därför dominerande i den underlagsrapport om kriskommunikation som Joel Rasmussen (2022) skrev för Coronakommissionen. Ett centralt argument i rapporten är att det som produceras och förmedlas måste vara tydligt, samstämmigt och bidra till öppenhet. Det är kvaliteter som anses vara centrala för att budskapet ska accepteras och fungera vägledande när aktörer ska agera. Eller som det formuleras i underlaget (s. 11): ”Ansvariga aktörers tydlighet och samstämmighet är således en förutsättning för samhällets risk- och krishanteringsförmåga och resiliens.” Att vara otydlig och motsägelsefull är faktorer som föder osäkerhet, och om myndigheter inte förmår stilla osäkerheten är risken stor att människor ägnar sin tid åt att söka efter information från andra aktörer. Enligt Rasmussen (2022) är det problematiskt av två skäl. Ett är att människor fokuserar på att söka information i stället för att vidta konkreta åtgärder. Det andra är att de söker sig till källor som är mindre pålitliga. I linje med detta pekar han också på att det kan vara olämpligt att myndigheter begränsar sin informationsspridning. Det gäller särskilt i sammanhang där det råder påtaglig kunskapsbrist eller i situationer som präglas av stor komplexitet och/eller betydande målkonflikter. Att som myndighet begränsa kommunikationsverksamheten utifrån farhågor om att det ska skapa oro eller panik anses vara kontraproduktivt. Allmänheten föredrar att få veta hur allvarligt läget är, och att myndigheter inte berättar allt innebär också att de riskerar att behöva korrigera sina uttalanden vid ett senare tillfälle (Rasmussen, Ihlen, & Kjeldsen, 2023).

Upptagenheten vid innehållet i myndigheters risk- och kriskommunikation bland såväl forskare, myndighetsrepresentanter, debattörer som allmänhet är påtaglig. Livsmedelsverkets larm om akrylamid, Naturvårdsverkets klimatkampanj, vaccinationskampanjen i samband med svininfluensan, insatserna under skogsbranden i Västmanland och nu senast Folkhälsomyndighetens insatser i samband med covid-19-pandemin är alla exempel på situationer där innehållet i myndigheternas information har hamnat i fokus – i vissa fall för vad informationen innehöll och inte innehöll och i andra fall för hur den formulerades. Innehållet som kommuniceras är viktigt, men samtidigt är upptagenheten vid innehållet paradoxal och dessutom direkt motsägelsefull utifrån vad forskningen säger om effekterna av riktade informations- och kommunikationsinsatser. Osäkerhet och hot mot den egna och andras säkerhet är i och för sig faktorer som bidrar till att människor i större utsträckning söker efter information (Johansson, Johansson, & Johansson, 2024) och också använder sig av den när de fattar beslut. Den ökningen ändrar dock inte på grundförutsättningarna – att människor i högst begränsad utsträckning påverkas direkt av innehållet i medier och i riktad information. Det är snarare regel än undantag att människor omtolkar innehållet utifrån sina erfarenheter, kunskaper, värderingar och den sociala situationen (Shehata, 2024). De effekter som uppstår är snarare dagordningseffekter. Det handlar om att medierna och riktade kommunikationsaktiviteter bidrar till att uppmärksamma en händelse eller en fråga. På så vis sätter de dagordningen för samtalen mellan människor i såväl offentliga som privata sammanhang (Strömbäck, 2008). Den intensiva debatten och de snabbt låsta positionerna under covid-19-pandemin och de andra exemplen vi nämnde ovan är talande för hur detta spelar ut.

Trots att det finns en utbredd vetskap om att de direkta effekterna av medier och kommunikation är små, präglas myndigheters kommunikationsaktiviteter i tider av risker och kriser fortfarande av riktade kommunikationsinsatser (Almlund, Kjeldsen, & Mølster, 2023). Presskonferenser och informationskampanjer är fortfarande dominerande aktiviteter, och det finns stora förhoppningar om att rätt information till rätt grupp vid rätt tillfälle ska lindra effekterna av risker och kriser. Tilltron till kommunikation är på inget vis unik för just dessa sammanhang. Däremot finns det faktorer som bidrar till att myndigheter kan ha svårare att hitta andra vägar trots att det skulle kunna vara extra angeläget i dessa sammanhang (Eriksson, 2014a).

Myndigheters tröghet och obenägenhet att förändra sina verksamheter har kritiserats. Såväl utvärderingar som forskare har pekat på behovet av arbetssätt som lämnar större utrymme för improvisation och som i mindre utsträckning vilar på rigorösa planer och detaljerade rutiner – kommunikationsaktiviteter som i större utsträckning är anpassade till rådande omständigheter och människors faktiska livsmönster med fokus på interaktion och dialog (Å. Boholm, 2019b; Eriksson, 2017; Falkheimer & Heide, 2010). Mats Eriksson (2014a med referens till Finch & Welker 2006) menar till

exempel att kriskommunikation bör förstås som improvisationsteater där det saknas manus och på förhand bestämda scener. I stället stöttar medlemmarna i ensemblen varandra och utvecklar efter hand föreställningen utifrån vissa rambetingelser.

En viktig förklaring till att det är svårt att släppa etablerade arbetsformer i risk- och krissituationer är att det är situationer som präglas av osäkerhet och oförutsägbart. Vad forskningen säger oss är att myndigheter i sådana situationer möter högre förväntningar på att agera på ett sätt som anses vara passande och använda insatser som redan är etablerade. Riskerna med att kliva utanför dessa förväntningar är helt enkelt extra stora när det råder osäkerhet. I många fall är det dessutom förväntningar som har kodifierats i lag, policyer och nationella strategier (Fredriksson, Olsson, & Pallas, 2014). Därmed tenderar etablerade aktiviteter att återanvändas, helt enkelt därför att det bidrar till myndigheters möjligheter att skapa och upprätthålla trovärdighet och auktoritet för sig själva och andra offentliga aktörer – inte för vad de säger utan för hur de säger det (Fredriksson, 2014; Fredriksson, Olsson, & Pallas, 2014).

Vad detta innebär är att myndigheter står inför den paradoxala situationen att det finns fog för att ändra på arbetssätten för risk- och kriskommunikation och i större utsträckning söka sig till arbetsmetoder som vilar på decentraliserade strukturer, improvisation och kommunikationsaktiviteter som sätter allmänhet och berörda i fokus. Samtidigt är det benägenheten att hålla fast vid etablerade rutiner, tydlig rollfördelning och myndighetsorienterade kommunikationsaktiviteter som skapar trygghet. På så vis får myndigheter möjlighet att upprätthålla sin position som centrala aktörer i samhällets system för risk- och krishantering. Det vill säga: trots att de etablerade kommunikationsaktiviteterna inte får de direkta effekter som avses är de indirekta effekterna av att agera förutsägbart och i enlighet med etablerade föreställningar av så stort värde att det inte finns skäl att överge dem. Detta gäller särskilt i ett system som det svenska där förmågan att hantera risker och kriser vilar på att allmänheten fortsatt har högt förtroende för myndighetsväsendet (Johansson, Sohlberg, & Esaiasson, 2023). Så även om det inte är rationellt i bokstavlig mening har ambitionen att snabbt upprätta rutiner och skapa kontinuitet visat sig vara en framgångsfaktor för svenska myndigheter (Fredriksson, 2014) samtidigt som frånvaron av detta många gånger har visat sig vara orsaken till att myndigheter möter kritik för sin risk- och krishantering (Å. Boholm, 2019b; Odén et al., 2016).

När myndigheten hamnar i fokus

Svensk forskning om risk- och kriskommunikation har i huvudsak fokuserat på samhällets kollektiva förmåga att hantera utsatta situationer. Det är forskning som har fokuserat på resiliens och i vilken utsträckning och på vilka sätt som myndigheter och andra samhällsaktörer har haft förmåga

att utföra sina uppdrag, inte bara när samhället möter en kris utan också före och efter en sådan händelse (Olsson, 2014). Därmed har myndigheter – som organisationer – fått mindre uppmärksamhet. På senare tid har detta förändrats, och numera är myndigheters förmåga att hantera kriser ett återkommande inslag i både forskning och samhällsdebatt (Olsson & Eriksson, 2020). Skiftet är en konsekvens av myndigheters förändrade villkor och att de i större utsträckning förväntas ta ansvar för sina beslut och aktiviteter, vilket ställs på sin spets under kriser. Därmed har också forskning intresserat sig mer för myndigheters interna processer och vilka konsekvenser styrning, organisering och ledning har för hur myndigheter kommunicerar risker (Å. Boholm, 2019b) och kriser (Fredriksson, 2014).

Vilka idéer och föreställningar om kommunikation som präglar myndigheternas kriskommunikation har hamnat i fokus (Heide & Simonsson, 2021), men mest uppmärksamhet har forskningen ägnat åt att studera myndigheters anseende, förtroende och legitimitet – vad myndigheter gör för att påverka hur de uppfattas som organisation och vilka faktorer som formar förutsättningarna. Ett exempel är Orla Vigsø (2010) som studerade Migrationsverkets svårigheter att hantera mediebevakningen efter att en chef bjöd in till firande när en utvisning hade verkställts. Avslöjandet följdes av fler, och myndigheten var dessutom redan ifrågasatt. Vad som görs tydligt i analysen är att myndigheter många gånger dras in i ett händelseförlopp som kontinuerligt förändras och att det finns risk att kritiken växer efter hand. Gamla händelser dras fram och omtolkas i ljuset av de nya anklagelserna. Det innebär i sin tur att myndighetens tidigare kommunikationsaktiviteter för att bemöta kritiken kommer att omtolkas efter hand som händelseförloppet pågår.

Länge uppfattades samhällskriser och organisationskriser – som i fallet Migrationsverket – som två olika typer av kriser, händelser som följde olika logiker och som därmed också behövde olika typer av bemötande. Samhällskriser ansågs vara resultatet av externa händelser som satte humanitära, symboliska eller materiella värden på spel. I ett sådant sammanhang är betydligt fler berörda, och syftet med kriskommunikationen blir att vägleda allmänhet och berörda för att begränsa konsekvenserna av krisen. Organisationskriser ansågs vara resultatet av organisatoriska misslyckanden och handlade primärt om att verksamhetens anseende stod på spel. Därmed blev syftet med kriskommunikationen att bemöta och hantera kritiken. Ofta ansågs det vara en fråga om ansvar som myndigheterna förväntades bemöta för att försöka återupprätta, eller åtminstone förbättra organisationens anseende (Vigsø, 2016). Över tid har gränsen mellan de båda typerna av kriser kommit att suddas ut. Eller snarare är det så att samhällskriser allt oftare utvecklas till att också bli organisationskriser. Debatter och ifrågasättanden av myndigheters hanterande av pågående samhällskriser har kommit att bli allt vanligare. Detta ställer myndigheter inför en situation där de behöver hantera två typer av kommunikationsaktiviteter samtidigt.

Det är en utmaning som myndigheter möter genom att redan från början integrera kommunikationsaktiviteter som har syftet att värna anseendet – ett arbetssätt som ligger i linje med myndigheters varumärkesorientering (Fredriksson & Pallas, 2016a, se också kapitel 7). Ett exempel på detta är Folkhälsomyndigheten som använde ungefär var femte tweet under den första vågen av covid-19-pandemin till att försöka stärka myndighetens anseende (Lindholm et al., 2023). Andelen ökade efter hand, och under perioden februari 2020 till februari 2022 fokuserade ungefär vart tredje inlägg i sociala medier på sådant som ska värna myndighetens anseende (Hasselström & Larsson, 2024). Ansatsen ska förstås som ett kontinuerligt rättfärdigande av myndighetens tolkningar av situationen, de åtgärder myndigheten vidtar och myndighetens moraliska kompass. I vissa fall handlar det om kommunikationsaktiviteter som ska lägga en grund inför eventuella svårigheter i ett senare skede, i andra fall är det svar på uttalad kritik.

Att bemöta kritik är ett återkommande inslag under de regelbundna presskonferenserna som Folkhälsomyndigheten arrangerade tillsammans med andra myndigheter under hela pandemin (Nord, 2021). Att myndigheterna arrangerade presskonferenserna ska givetvis ses som ett sätt att förmedla saksupplysningar, men det ska också ses som en del i arbetet med att upprätthålla myndighetens anseende, inte för vad som sägs utan för det som presskonferenserna möjliggör. I sin analys av presskonferenserna pekar Svenbro och Wester (2023) på hur myndigheten – genom att skapa en arena för andra att ifrågasätta dem – kan manifestera sin position och påvisa sin centrala funktion i arbetet med att hantera pandemin. Myndigheten kan göra sitt arbete konkret, och det är en arena som skapar utrymme för myndigheten att motivera sina beslut och rekommendationer. Så även om presskonferenserna utgör ett reellt hot mot myndighetens anseende genom att de ger kritiker utrymme, motverkas hotet av de rituella inslagen och att myndigheten får framstå som beredvillig och ansvarstagande.

Avslutande kommentarer: risker och kriser – ett kommunikativt mikrokosmos

Risker och framför allt kriser manar myndigheter till att använda alla upptänkliga former av kommunikation. Det är händelser som möts med analoga och digitala informationskampanjer, riktade insatser mot allmänhet och särskilt berörda och ett aktivt mediearbete med kunskapsunderlag, pressmeddelanden och presskonferenser. Till det kommer också en hög närvaro i sociala medier och ett aktivt kommunikationsarbete för att samordna och stödja andra aktörers kommunikationsaktiviteter. En slutsats vi kan dra av forskningen är att krissituationer fungerar som ett kommunikativt mikrokosmos för myndigheter. Allt som görs i vanliga fall görs också i relation till kriser, men allt görs samtidigt och många gånger under hög press och med stor osäkerhet.

En andra slutsats är att kriser aktualiserar ett stort antal roller. Till skillnad från andra situationer – där myndigheters kommunikation ofta har ett avgränsat syfte och sätter myndigheten i en given position – innebär kriser att myndigheter behöver hantera alla de roller som vi identifierade i kapitel 4. I krissituationer fungerar myndigheter som kunder, uppdragsgivare, samordnare och representanter. Men det framträder också en ny roll, den som expert. Det är till myndigheterna som journalister vänder sig för att få information och detsamma gäller för allmänhet, företag, kommuner och regioner. Många gånger är det myndigheters svar på ett formellt uppdrag att särskilt kommunicera risker (M. Boholm, 2019). I andra fall ska det ses som ett uttryck för grundprinciperna för svensk krishantering. Där sägs det bland annat att den som ansvarar för en verksamhet under normala förhållanden också ansvarar för den i krissituationer (Krisinformation.se, 2025). Det innebär att det är myndigheterna som ansvarar för hanteringen av en kris och att politiken kan och ska agera på armlängds avstånd. Det gäller även arbetet med att kommunicera.

En tredje slutsats vi kan dra från forskningen är att risker och kriser i stor utsträckning konstitueras genom kommunikation. Vad som uppfattas vara en risk eller en kris är inte givet utan ett resultat av bedömningar, tolkningar och överväganden. Bedömningar och tolkningar av vad som är en risk eller en kris och hur de ska bemötas är godtyckliga och uppstår i skärningspunkten mellan professionell expertis, politiska bedömningar och organisatoriska förutsättningar. Därmed bidrar myndigheter till att forma och omforma situationen som de sedan ska hantera. Besluten att definiera något som en risk eller kris är sällan självklara, och ofta uppstår det konflikter mellan aktörer, inom och utanför myndigheterna, om hur en situation ska tolkas. Påtagligt ofta är myndigheter till en början försiktiga, för att bevaka sina egna men också andras intressen (Bennesved, 2019; M. Boholm, 2019). Med andra ord är risk- och kriskommunikation inte bara en respons på utmaningar – det är också ett sätt att skapa, forma och samtidigt försöka kontrollera dem (Rasmussen & Ihlen, 2017; Svenbro & Wester, 2023).

Den återkommande oviljan att definiera något som en risk eller kris kan förstås som en form av institutionell tröghet. Vedertagna uppfattningar tenderar att få företräde när samhället ställs inför utmaningar. Det är en tröghet som också formar hur myndigheter möter risker och kriser. Det finns en bred kunskap om att det är svårt att kontrollera och styra människor med hjälp av kommunikationsaktiviteter. Därmed har insatser som utgår ifrån den typen av kommunikation mindre möjligheter att lyckas. Den typen av insatser används ändå flitigt och kan sägas utgöra grunden för myndigheters risk- och kriskommunikation (Heide & Simonsson, 2021; Rasmussen, 2022). Det är ett val som ska ses som ett försök från myndigheterna att upprätthålla ordning och struktur i en osäker situation, snarare än att det är ett val som vilar på vetenskap om vad som är mest effektivt.

Kapitlets fjärde slutsats är att myndigheter använder risk- och kriskommunikationen för att skapa trygghet genom att förmedla information om risken eller krisen men också genom att kommunicera på ett sätt som är bekant sedan tidigare (Fredriksson, 2014; Svenbro & Wester, 2023). Under en lång tid var förutsättningarna för myndigheters kriskommunikation relativt stabila. Att förhålla sig till en risk eller kris skapade inte större utmaningar än andra aktiviteter. Det fanns en mindre uppsättning givna former för kommunikation, och de användes oberoende av sammanhang. Etableringen av nya tekniker har delvis ändrat på detta. Digitala medier har blivit en viktig faktor som myndigheter måste förhålla sig till när de ska kommunicera risker och kriser. Det är plattformar som ställer andra krav på myndigheternas förhållningssätt. Budskap behöver anpassas till plattformarnas algoritmer, och myndigheterna behöver hantera att information sprids snabbare och att det finns högre förväntningar på att myndigheter ska vara tillgängliga för att svara på frågor. Samtidigt har etableringen av digitala medier öppnat möjligheter för en bredare användning av kriskommunikation, inte minst som verktyg för att skapa synlighet.

Kapitlets femte slutsats är att gränsen mellan risk- och kriskommunikation å ena sidan och varumärkes- och förtroendearbete å den andra har blivit alltmer flytande. Det gäller särskilt därför att samhällskriser påfallande ofta utvecklas till organisationskriser. Att förstå och kommunicera risker handlar då inte bara om att hantera osäkerhet, utan också om att positionera myndigheten i det offentliga samtalet och i relation till uppdragsgivaren och andra myndigheter (Olsson, 2014; Svenbro & Wester, 2023).



Sju saker vi vet om svenska myndigheters kommunikationsverksamheter

I korthet...

1. *Myndigheters kommunikationsverksamheter växer i alla ledder.* Antalet kommunikatörer ökar, de har fått fler ansvarsområden och det finns en uppfattning om att kommunikation är avgörande för myndigheters möjligheter att bedriva fungerande verksamheter.
2. *Det finns ingen konsekvent idé som styr myndigheters kommunikationsverksamheter.* De styrs av regler, normer och föreställningar som är förankrade i skilda föreställningar om demokrati, marknad, organisering och kommunikation.
3. *Myndigheters kommunikationsverksamheter formas i förhandlingar mellan aktörer i och utanför förvaltningen.* Gemensamt för dem alla är att de försöker skapa ett tolkningsföreträde för hur myndigheters kommunikationsverksamheter ska styras, organiseras och utföras.
4. *Det går inte att hitta permanenta lösningar på de problem som uppstår när idéer om myndigheters kommunikationsverksamheter ställs mot varandra,* även om det går att skapa provisoriska kompromisser.
5. *Spänningen mellan öppenhet och kontroll är den som myndigheter har störst svårigheter att hantera.* Frågan om öppenhet är principiell och ambitionen att kontrollera kommunikationsverksamheterna är starkt förankrad i myndigheternas intressen.
6. *Myndigheters kommunikationsaktiviteter befinner sig i gråzonen mellan stödverksamhet och kärnverksamhet* och skiljelinjen mellan dem är sällan självklar.
7. *Myndigheters kommunikationsverksamheter skapas i mötet mellan det magiska och det triviala.* Det finns återkommande förhoppningar om att mer och bättre kommunikation ska lösa problem som andra verksamheter inte förmår lösa. Samtidigt är kommunikation något i det närmaste trivialt.

Kommunikation har alltid varit en verksamhet som staten ägnar sig åt. Längre var det en på det hela taget förutsägbart verksamhet som åtminstone kunde framstå som självklar och oproblematiserad. När nya medietekniker etablerades förändrades förutsättningarna, men syftet förblev på det hela taget detsamma. Det handlade om att informera och upplysa allmänheten men också om att legitimera och skapa följsamhet till politiska beslut. Staten talade till allmänheten, och de gånger man tog sig tiden att lyssna var det för att försäkra sig om att det inte spreds uppgifter bland folklagen som stod i strid med statens intressen. Det fanns också intresse av att kontrollera att statens budskap hade nått fram. Trots kommunikationsverksamheternas självklarhet har det aldrig varit en lätt uppgift, och ambitionerna att styra och kontrollera har gång efter annan visat sig vara svåra att leva upp till.

Staten använder sig fortfarande av kommunikation för att informera, påverka och legitimera, men förutsättningarna för verksamheterna har förändrats och i kölvattnet av det har också verksamheterna expanderat. I dag är det mycket annat som rymms i myndigheters kommunikationsverksamheter. Av förändringarna är kanske den tekniska utvecklingen den mest påtagliga. Minns Skatteverkets strategiska plan som vi citerade i inledningen. Automatisering, digitala informationskedjor och globala informationsflöden sågs som några av myndighetens större utmaningar. Det är en utveckling det inte går att blunda för, men den räcker inte som förklaring om vi vill förstå hur myndigheternas förutsättningar har förändrats och hur det inverkar på kommunikationsverksamheterna. Relationerna mellan stat, medborgare och direkt berörda har förändrats även på andra sätt, både vad gäller sociala strukturer och den politiska ordningen. Det handlar bland annat om att staten har förlorat sin självklara auktoritet som samhällets rättesnöre och att mångfalden av livsmönster och värderingar har ökat – förändringar som skapar nya roller för de inblandade och med det nya interaktionsmönstret. Till det kommer ambitioner att förändra statens arbetssätt och utveckla arbetsformer som ökar effektiviteten, kvaliteten och servicegraden.

I många fall är det utmaningar som åtminstone delvis har uppfattats som kommunikationsproblem. Med mer och bättre kommunikation är tanken att staten på ett bättre sätt ska kunna hantera samtidens utmaningar om det så handlar om att framstå som trovärdig, vara en attraktiv arbetsgivare eller fungera mer effektivt. Upptagenheten vid kommunikation är påtaglig, men snarare än att det är en lösning som kommer sig av genomgripande analyser och överlagda beslut är det en förändring som också måste förstås i ljuset av ett kulturellt mönster. Det är inte bara myndigheter som riktat blicken mot kommunikationslösningar för att hantera förändrade villkor; det har även gjorts av företag och föreningar. Det är en föreställning som vilar på att kommunikation uppfattas vara något gott i sig, något som därmed också har ett egenvärde. En föreställning som också får betydelse för vad som anses vara ett samhällsproblem och att många problem uppfattas vara kommunikationsproblem, att det är problem som kommer sig av brist på – eller

felaktig – kommunikation och att de också är problem som kan lösas av mer och bättre kommunikation.

Föreställningen att kommunikation är ett universalmedel som kan hjälpa myndigheter att hantera de mest vitt skilda utmaningar är inget naturtillstånd. Som vi har pekat på genomgående i boken är kommunikation en förutsättning för både organisering, förvaltning och politik, men uppfattningen att kommunikation i det närmaste har magiska egenskaper är ett kulturellt fenomen som har växt fram på senare tid. Att det är fråga om något kulturellt innebär att det bakom den till synes okomplicerade myndighetsuppgiften ”att kommunicera” döljer sig ett stort antal verksamheter som är präglade av skiftande förutsättningar och förväntningar. Kommunikation kan vara en fråga om teknik, men i huvudsak är det en verksamhet som präglas av normer och idéer om vad kommunikation är och hur den fungerar men också föreställningar om ett stort antal andra områden. I de tidigare kapitlen har vi bland annat pekat på hur idéer om demokrati, organisering och styrning förändrar det upplevda utrymmet för myndigheters kommunikation och hur verksamheten ska bedrivas.

När vi beskrev syftet med boken i inledningskapitlet var den uttalade ambitionen att komma bakom det självklara. Vi ville visa på de föreställningar och överväganden som ligger bakom svenska myndigheters kommunikationsverksamheter och de mönster som har utvecklats över tid inom ramen för det som är svensk politik och förvaltning. Det är en ambition som vi tycker oss ha lyckats med. Resultaten från den forskning som vi har redovisat och diskuterat i bokens kapitel ger en bred och nyanserad beskrivning av en verksamhet som omfattar ett stort antal aktiviteter – ibland inom ramen för det som händer på kommunikationsavdelningar men minst lika ofta i andra sammanhang. Vad som framträder är bilden av en verksamhet som tar sig många olika former och som många gånger ses som både viktig och nödvändig samtidigt som den också möter motstånd och ifrågasättande.

Syftet med detta kapitel, bokens sista, är att summera resultaten från tidigare kapitel. På så vis vill vi lyfta fram det som vi anser vara de viktigaste lärdomarna som går att dra utifrån forskningen om svenska myndigheters kommunikationsverksamheter. Vi har gjort det genom att formulera sju punkter som var och en sätter fingret på något avgörande och återkommande i myndigheters kommunikationsverksamheter, och det oberoende av om vi fokuserar på samverkan, de formella kommunikationsuppdragen, medier, varumärken eller kriskommunikation. Varje punkt är tänkt att bidra med något särskilt, och tillsammans summerar de vad vi vet om svenska myndigheters kommunikationsverksamheter. Hur de fungerar, vad som kännetecknar dem och hur de kan förstås som en arena för olika idéer om kommunikation och offentlig verksamhet, idéer som gång efter annan förhandlas och utmanas. Vårt huvudargument är att det saknas en konsekvent idé för svenska myndigheters kommunikationsverksamheter. Snarare präglas verksamheterna av en uppsättning motstridiga idéer som drar dem i olika riktningar. Var och en

av dessa idéer kan ha långa traditioner och vara starkt institutionaliserade, men när de ska översättas till strategi och praktik möter de andra idéer med motsvarande status. Resultatet blir återkommande förhandlingar där resultatet inte är självklart.

1. Myndigheters kommunikationsverksamheter växer i alla led

Få verksamheter i den svenska myndighetssektorn har växt lika mycket som kommunikationsverksamheterna. Det är en expansion som yttrar sig på flera olika sätt. En märkbar skillnad är att fler myndigheter har särskilda kommunikationsavdelningar och att antalet anställda kommunikatörer har ökat. Ökningen har pågått länge och skillnaderna mellan hur det ser ut nu och för 50 år sedan är högst påtaglig, även om vi inte behöver gå tillbaka så långt för att kunna se stora skillnader. En annan skillnad är att kommunikatörerna har fått fler ansvarsområden. Från att ha varit ett yrkesområde som i huvudsak ansvarade för produktionen och distributionen av information till interna och externa aktörer finns det numera också förväntningar på att kommunikatörer och kommunikationsavdelningarna ska bidra med strategisk vägledning och hantera frågor med betydligt större komplexitet. Samtidigt finns uppgifterna att producera och distribuera information kvar, och de har dessutom blivit mer krävande. De faktiska och självpåtagna kraven på myndigheters kommunikationsprodukter har ökat. Språkvård, grafisk formgivning och tonalitet är bara några exempel på det. Samtidigt har antalet kanaler och plattformar också ökat, och det finns stora ambitioner från myndigheterna att "vara där människor är". Ett tredje uttryck för expansionen är ett större antal rutiner som dessutom har en högre detaljnivå. Antalet policyer, strategier och planer samt mallar, manualer och direktiv för att styra kommunikationsverksamheterna har ökat påtagligt. Ibland är det ett svar på uttalade uppdrag från regering eller utvärderande organ som med jämna mellanrum efterlyser mer och tydligare styrning. Växande lagstiftning och regelverk ligger också i linje med detta. I andra fall är syftet med rutinerna att åstadkomma samordning och följsamhet från andra verksamheter. Sådana gånger är idén om samstämmighet och en konsekvent linje en viktig förklaringsfaktor då det anses vara en nödvändighet för en framgångsrik kommunikationsverksamhet. Ett fjärde och avslutande exempel på kommunikationsverksamheternas expansion är framväxten av en allmän uppfattning om att kommunikation är avgörande för myndigheters möjligheter att bedriva en välfungerande verksamhet och värna sin autonomi och integritet. Det är en utveckling som behöver förstås i ljuset av förändrade styrformer och en växande managementbyråkrati. Det är en utveckling som bland annat innebär att myndigheter i större utsträckning överväger och tar hänsyn till möjligheten att kommunicera och hur de kommer att bedömas av omvärlden när de fattar beslut och genomför olika typer av aktiviteter.

I teorin går det att diskutera var och en av dessa former av expansion som isolerade företeelser, men i praktiken måste de förstås som intimt förknippade med varandra. Det är dessutom företeelser som förstärker varandra. När frågor om kommunikation oftare hamnar på dagordningen ökar antalet arbetsuppgifter, vilket leder till ett upplevt behov av fler kommunikatörer som kan utföra dem – och med det skapas ett större antal rutiner. Förstärkningen sker även i andra riktningar men det är angeläget att påminna sig om att expansionen inte är slumpmässig även om den inte går att förklara med enkla orsakssamband. Vad vi kan se är hur ett stort antal förändringar samverkar och tillsammans omformar förutsättningarna för myndigheters verksamheter. Detta är förändringar som i vissa fall är tvingande och kräver av myndigheterna att de utökar sina kommunikationsverksamheter, till exempel lagar, direktiv och uppdrag. I andra fall handlar det om förändrade normer och föreställningar som flyttar fokus och skapar ett socialt sammanhang där kommunikation uppfattas vara lösningen på de mest skiftande problem.

2. Det finns ingen konsekvent idé som styr myndigheters kommunikationsverksamheter

Det har gjorts återkommande försök att samla svensk informationspolitik kring en konsekvent idé, en grundprincip om hur staten ska använda sig av kommunikation för att omsätta beslut i aktiviteter. Försöken har varit många, men det har inte resulterat i några varaktiga arbetssätt trots att uppgifterna många gånger varit likvärdiga och relativt stabila över tid. Myndigheter har återkommande fått i uppdrag att informera och upplysa, men försöken att skapa generella och långsiktiga förutsättningar har inte fått något varaktigt genomslag. Även under perioder med höga ambitioner har resultaten ofta stannat vid tillfälliga initiativ, enskilda satsningar eller uddlösa försök till samordning. Sammantaget har svensk informationspolitik och myndighetskommunikation ställts inför återkommande omprövningar.

En anledning till att försöken till samordning misslyckats är att användandet av information och kommunikation ställer principiella och ideologiska frågor om huruvida kommunikation ska betraktas som ett legitimt policyinstrument eller om det snarare handlar om propaganda. Svaret på frågan är intimt förknippat med svaret på andra frågor om relationen mellan stat och medborgare och hur mycket staten ska ha rätt att inkräkta på människors självbestämmande. Ett visst utrymme för kommunikation finns det alltid, men hur stort det ska vara och hur det förhåller sig till andra policyinstrument är inte självklart.

Vid sidan av de ideologiska positionerna har det också funnits konkurrerande idéer om vad kommunikation är och borde vara. Det gäller både generella ställningstaganden om hur kommunikation fungerar och vad den kan användas till och mer konkreta antaganden om rollfördelningar, arbetssätt, budskap, medier och publik. Skillnaderna mellan synsätten kan vara stora. I

vissa fall anses det vara angeläget för staten att vara transparent, söka dialog och involvera medborgare och direkt berörda; i andra poängteras behovet av att kunna styra, vara effektiv eller stärka myndigheters varumärken. Det är positioner som i sin tur är förankrade i olika sätt att se på styrning och kontroll samt inflytandet från politik, marknad eller professionsideal. Att de olika styrsystemen implementerats bredvid varandra minskar knappast utmaningen. Resultatet är att myndigheter återkommande ställs inför situationer där de förväntas balansera krav på öppenhet med ambitioner att kontrollera hur de uppfattas, förväntningar på service med krav på rättssäkerhet. Detta är en mångfald som resulterar i påtagliga målkonflikter och svårigheter att etablera en linje för kommunikationsverksamheterna, framför allt därför att kommunikationsverksamheterna är mer än en spegel av denna komplexitet, det är också en plats där komplexiteten blir högst konkret och måste hanteras.

Förutsättningarna är inte unika för myndigheter, men de är särskilt framträdande i förvaltningar där intressen och värden ständigt måste samordnas. Kommunikationsverksamheterna har också, i högre grad än många andra verksamheter, blivit en arena för nya idéer om styrning, organisering och myndigheters relationer till omvärlden. Det gör att kommunikation som verksamhet och företeelse i större utsträckning får skiftande styrsignaler jämfört med flera andra verksamhetsformer. Till det kommer att kommunikation återkommande uppfattas vara ett verktyg som myndigheter kan använda sig av för att hantera spänningar inom eller mellan andra verksamhetsformer. Att samverka, formulera värdegrunder och mycket annat är återkommande insatser för att försöka lösa, eller åtminstone hantera, slitningarna som myndigheter gång efter annan ställs inför. I så mening har myndigheters kommunikationsverksamheter utvecklats till en samlingspunkt för en mångfald av idéer som saknar gemensam grund.

3. Myndigheters kommunikationsverksamheter formas i förhandlingar mellan aktörer i och utanför förvaltningen

Det saknas en konsekvent idé för myndigheters kommunikationsverksamheter, och när idéer och intressen ställs mot varandra är det inte självklart vad som får företräde. Vägen fram till en, åtminstone provisorisk, lösning involverar ett stort antal aktörer i och utanför myndigheterna, och därför är kommunikationsverksamheternas inriktning mer än en teknisk fråga. I lika stor utsträckning är det en arena för aktörer som strävar efter tolkningsföreträde över hur myndigheters verksamheter ska styras, organiseras och utföras.

Inom myndigheterna finns det ett stort antal yrkesgrupper som förhåller sig till kommunikation utifrån skiftande normer och idéer. Ledningar och påfallande ofta kommunikatörer representerar idén om kommunikation som ett strategiskt verktyg för samstämmighet och kontroll. Andra grupper – ofta med förankring i kärnverksamheten – tenderar att betona saklighet och

evidens. Olikheterna och mellanrummet som uppstår när grupperna möts skapar öppningar för synergier och kreativitet, men tendensen är snarare att det uppstår konflikter.

Idéerna om vad, när, hur, med vem och varför myndigheter ska kommunicera har även företrädare utanför myndigheterna. I vissa fall är det aktörer som har ett formellt utrymme att styra verksamheterna i en viss riktning. Företrädare för regeringen och departementen tillhör den kategorin. De kan formulera uppdrag och ge uttryck för idéer som har direkt inflytande över kommunikationsverksamheterna. De kan också ordna andra verksamheter på ett sätt som får konsekvenser för kommunikationsverksamheterna. Ta till exempel styrningen av högre utbildning och forskning och idén om att de ska styras genom konkurrens, ett system som har fått stort inflytande över universitetens och högskolornas kommunikationsverksamheter. I andra fall är det myndigheter som får i uppdrag att skapa modeller eller etablera arbetssätt som ska vara vägledande för hela sektorn eller vissa typer av myndigheter. Ta till exempel Statskontorets uppdrag att utveckla och implementera den statliga värdegrunden, en samling principer med påtagliga konsekvenser för myndigheters kommunikationsverksamheter.

Det finns också aktörer utanför det politisk-administrativa systemet som försöker få inflytande över myndigheternas kommunikationsverksamheter, många gånger för att gynna sina egna intressen. En grupp är konsulter och kommunikationsbyråer som strävar efter att introducera förhållningssätt och arbetsmodeller som gör det möjligt för dem att sälja tjänster som är sammankopplade med dessa. Inte sällan är det modeller som kommer från företagsvärlden och som introduceras med argument om att de kan lösa de utmaningar som myndigheter står inför när de ska hantera en tilltagande företagisering. Flertalet idéer som fått fotfäste i myndigheters kommunikationsverksamheter och som präglar hur arbetet organiseras och utvärderas är av den typen, till exempel varumärket.

En annan grupp som också har fått stort inflytande över myndigheternas verksamheter är medier. Det sker delvis genom att de utsätter myndigheter för granskning, men mest är det resultat av att det har etablerats en idé om att mediebilden är avgörande för att myndigheter ska bli framgångsrika. Idéer om hur medierna fungerar och logiken som styr deras arbetssätt – med fokus på snabbhet, dramatik och personifiering – påverkar hur myndigheter formulerar budskap, fördelar ansvar och resurser och ser på sig själva i relation till andra. Medier är dessutom en viktig arena för att sprida och sanktionera idéer om vad som kan uppfattas vara en funktionsduglig kommunikationsverksamhet. I de fallen är branschmedier för olika områden av särskilt stor betydelse.

Vilka idéer och aktörer som till syvende och sist får genomslag är inte alltid självklart. Det är snarare något som formas i ett dynamiskt samspel mellan de som är involverade. Myndigheters kommunikation är en verksamhet där

idévärldar möts, krockar och samverkar – och där den kommunikativa vardagen till stor del handlar om att hantera denna komplexitet.

4. Det går inte att hitta permanenta lösningar på problemen som uppstår när idéerna om myndigheters kommunikationsverksamheter ställs mot varandra

Myndigheter ställs regelbundet inför situationer där det finns olika förväntningar på kommunikationsverksamheterna – krav på öppenhet, önskan om samstämmighet och förväntningar på delaktighet. Var och en av dessa idéer upplevs oftast som rimliga och relevanta; problemet är att de sällan är förenliga med varandra. Snarare är de motstridiga och svåra att leva upp till samtidigt.

För att hantera dessa målkonflikter utvecklar myndigheter metoder och förhållningssätt som kan hjälpa dem att åtminstone undvika de största spänningarna. En lösning är att dela upp arbetet mellan olika avdelningar och funktioner. På så vis kan aktiviteter med liknande förutsättningar hanteras på ett sätt samtidigt som andra aktiviteter kan få utrymme i en annan del av myndigheten. Kontakter med medier sköts av en pressansvarig som arbetar nära ledningen, samtidigt som arbetet med medborgarkontakter hanteras av kommunikatörer i en annan del av verksamheten. En variant på samma tema är att göra en sak i taget. Genom att två aktiviteter genomförs efter varandra går det att undvika att de utmanar varandra. En tredje lösning är att anpassa språkbruk och begrepp så att olika värden framstår som förenliga. *Öppenhet* blir *transparent* och passar därmed bättre in i en ledningsdiskurs som sätter myndighetens intressen först. I ett sådant sammanhang blir transparens ett verktyg för att värna myndighetens varumärke, snarare än att värna omvärldens möjligheter att få insyn i myndighetens verksamheter, vilket är utgångspunkten för öppenhet och offentlighet. En fjärde variant är att försöka vara konsekvent i mötet med varje publikgrupp men tillåta sig olika bemötanden i mötet med olika grupper. Varumärkeskommunikation blir en aktivitet som primärt används för att kommunicera myndigheten som arbetsgivare i mötet med presumtiva kandidater. När myndigheten kommunicerar med direkt berörda är det i stället som företrädare för staten.

Gemensamt för samtliga strategier är att de syftar till att hålla isär och isolera myndighetens kommunikationsverksamheter. Ambitionen är att skapa anpassade utrymmen för olika typer av aktiviteter som motiveras av olika idéer. Varje aktivitet har sina egna förutsättningar, och så länge en aktivitet inte ställs mot en annan kan de samexistera och fortgå relativt oförändrat. Dock är det skakiga konstruktioner, om inte annat därför att myndigheternas lösningar hela tiden utmanas av aktörer och de villkor som präglar sektorn. Därför fungerar strategierna inte som permanenta lösningar. De skapar hand-

lingsutrymme och ett lugn för stunden, men när skiljeväggarna mellan de olika aktiviteterna rämningar ställs myndigheten inför nya förhandlingar. Till det kommer – som vi nämnde i föregående punkt – att idéer och ideal omförhandlas i en mängd olika sammanhang. Aktörer agerar aktivt för att ändra etablerade föreställningar och normer om hur kommunikationsverksamheterna ska utformas, och skapa nya. Därför kan en kommunikationsstrategi bli obsolet även om en myndighet lyckas upprätthålla den.

Resultatet är att myndigheter, trots starka och etablerade idéer om hur de ska kommunicera, behöver justera sina förhållningssätt. Det är en förändrighet som bidrar till att myndigheters kommunikationsverksamheter är mer dynamiska än vad man skulle kunna förvänta sig utifrån de sedan länge etablerade formerna för myndighetskommunikation.

5. Spänningen mellan öppenhet och kontroll är den som myndigheter har störst svårigheter att hantera

Myndigheter ställs med jämna mellanrum inför situationer där de måste hantera idéer och intressen som utmanar varandra. Spänningarna skiftar och kommer till uttryck på olika sätt, men det är en spänning som ställer myndigheterna inför större svårigheter. Det är den som uppstår när myndigheter ställs inför krav och förväntningar på att vara öppna, samtidigt som myndigheterna själva har en ambition att kontrollera vad de ska kommunicera. Det är en spänning som aktualiseras på två olika sätt.

Ett är när kraven på offentlighet och öppenhet ställs mot kraven på saklighet och korrekthet. Det är en situation som bland annat uppstår när myndigheter ska kommunicera risker. I sådana situationer finns det förväntningar men också principiella skäl för myndigheter att redovisa allt, även om det råder osäkerhet om orsaken, utbredningen eller konsekvenserna av en riskfaktor. Samtidigt kan det många gånger också finnas skäl att avvakta, vilket kan motiveras med att myndigheter inte ska skapa oro i onödan och endast kommunicera sådant som lever upp till kraven på saklighet. Myndigheterna kan också uppleva att det finns skäl att värna vissa värden eller intressen, till exempel myndighetens trovärdighet och förtroende. För myndigheterna skapar osäkerheten om vad som ska vara vägledande återkommande problem. Det leder till interna konflikter och det har visat sig att det finns risker att myndigheterna förlamas, vilket i sin tur öppnar för politiska påtryckningar.

Spänningen mellan öppenhet och kontroll blir också påtaglig när myndigheter försöker forma och upprätthålla en unik position, en position som är tänkt att fungera som en politisk resurs. Det är en idé med tydlig koppling till föreställningen att myndigheter ska försöka likna företag, och därför är det ett arbete som förankras i en varumärkesstrategi. Varumärket svarar upp mot föreställningen om en unik identitet, och som strategi är den inriktad på

att samordna hur myndigheten kommunicerar, fattar beslut och genomför alla sina verksamheter. Samordning, samstämmighet och kontroll blir viktiga komponenter för att myndigheten ska kunna styra hur den uppfattas av omvärlden. Med det uppfattas myndigheters kommunikation vara ett verktyg för positionering, vilket får konsekvenser för vilka frågor som synliggörs, hur intern oenighet hanteras, och hur verksamheten presenteras. Inte minst göds föreställningen om att all kommunikation formar myndighetens position, och i ett sådant sammanhang skapar de formella kraven på offentlighet och öppenhet svårigheter. Eftersom myndigheters verksamheter är motstridiga och präglas av starka intressen som drar åt olika håll, utgör insyn ett hot mot möjligheterna att kontrollera självbilden.

Förväntningarna på samstämmighet är särskilt starka när myndigheter kommunicerar med journalister. Medier uppfattas som en arena för det politiska spelet, vilket gör dem till ett sammanhang som myndighetsledningarna är extra angelägna om att kontrollera. En splittrad bild av verksamheten i medierna eller att fel saker uppmärksammas uppfattas utgöra hot mot myndighetens position. Rädslan för att väcka anstöt hos politiker och andra nyckelintressenter är påtaglig. Därför utvecklas ofta långtgående interna rutiner för att kontrollera det som kommuniceras av myndigheten vid förfrågningar från journalister, i pressmeddelanden, genom talespersoner, av ledningen och på andra sätt.

6. Myndigheters kommunikationsaktiviteter befinner sig i gråzonen mellan stödverksamhet och kärnverksamhet

Skiljelinjen mellan kärnverksamhet och stödverksamhet är sällan självklar, och kommunikationsverksamheterna är ett tydligt exempel på det. Att informera, upplysa och påverka har sedan länge – mycket länge – varit ett stående inslag i myndigheters uppdrag, och därmed är det en verksamhet som ingår i myndigheters kärnverksamhet. Det är en av de verksamhetsformer som politiken använder sig av när den ska implementera politiska beslut. I vissa fall är det en fristående verksamhet som används för att nå en viss typ av mål. I andra fall är kommunikation snarare en integrerad del av andra verksamheter. Samråd, återrapportering och expertstöd är bara några exempel på aktiviteter som i huvudsak är kommunikationsaktiviteter men som beskrivs och ofta uppfattas vara något annat.

Som kärnverksamhet är myndigheters kommunikationsverksamheter betydligt mer än vad som ryms i information, upplysning och påverkan. Trots det är ändå mycket av det som görs inom ramen för kommunikationsverksamheterna att betrakta som stödverksamhet. Det är aktiviteter som i första hand är inriktade på myndigheten snarare än uppdraget, och det är aktiviteter som därmed drivs av andra motiv än kärnverksamheterna. Fokuseringen på myndigheten

som organisation kan enklast förstås utifrån att kommunikationsverksamheterna har expanderat i samklang med en tilltagande managementbyråkrati. I vissa delar innebär det att kommunikation har kommit att bli en strategisk fråga, om vi med strategi menar sådant som fokuserar på myndighetens nyckelintressenter och som ska värna myndighetens egenintresse – framför allt idén om att myndigheter behöver skapa och upprätthålla en fördelaktig position i relation till politiken och andra nyckelintressenter.

Något motsägelsefullt är det kanske då att konstatera att arbetet på myndigheters kommunikationsavdelningar i huvudsak domineras av andra uppgifter än det som skulle kunna beskrivas som strategisk kommunikation. Att det ser ut så beror bland annat på att myndighetsledningarna vill ha tydlig kontroll över det som anses vara avgörande för myndighetens integritet och därför behåller frågorna nära sig. Därför får kommunikationsavdelningarna i större utsträckning hantera sådant som mer liknar rutiner och administration. Det omfattar bland annat att producera informationsmaterial och nyheter, uppdatera webbplatser och konton i sociala medier, korrekturläsa och formge rapporter.

Det är mellan dessa fyra positioner – den där kommunikation är ett uttalat uppdrag, den där kommunikation i stället uppfattas vara något annat, den där kommunikation är en ledningsfråga och den där kommunikation är rutiner och administration – som gråzonen uppstår. Det är på det hela taget omöjligt för myndigheter att formulera ett entydigt svar på vad deras kommunikationsverksamheter syftar till, och verksamheten formas i ett spänningsfält som påverkar både innehåll och genomförande. Kommunikation är en kärnverksamhet men också en stödverksamhet, och det är en verksamhet som tillskrivs avgörande betydelse för myndigheten samtidigt som den i stor utsträckning är underordnad andra verksamheter och deras prioriteringar. Därför blir kommunikation en verksamhet som i större utsträckning dras åt olika håll utan att någon har tolkningsföreträde om vad som kan anses vara det ”bästa” sättet.

7. Myndigheters kommunikationsverksamheter skapas i mötet mellan det magiska och det triviala

Kommunikation är och blir många olika saker i myndighetssammanhang. Som begrepp har det fått stor spridning och används med skiftande betydelse. Som verksamhet ingår den i ett paket av saker som uppfattas vara moderna och självklara för myndigheter som vill visa sig från sin bästa sida. Som idé saknar den många av de ideologiska undertoner som andra företeelser bär med sig. Kommunikation har fått en statusposition och är därför en företeelse som återkommer som förslag när förvaltningens utmaningar uppmärksammas.

Det går att förstå som att det finns förväntningar på att kommunikation ska bidra med något magiskt, något som andra aktiviteter inte kan hjälpa

myndigheterna med. Kommunikation uppfattas fungera bortom det rationella och det förutsägbara. Det är svårt att utvärdera vilka resultat som uppnås, vad som skulle hända om myndigheter lät bli att kommunicera, om de valde att inte prioritera kontakten med journalister och mycket annat som har kommit att bli självklara inslag i myndigheters kommunikationsverksamheter. Osäkerheten om de faktiska resultaten till trots är förhoppningarna stora, och sällan ger man upp tron på kommunikationens möjligheter. Snarare är lösningen ofta att förespråka mer – och vad som anses vara bättre – kommunikation. Den typen av argument kommer inte bara från myndigheterna själva. Det är en starkt etablerad idé som även politiker, konsulter och medieaktörer gör sig till talespersoner för. Kommunikation förväntas ”skapa samverkan”, ”rädda situationen” eller ”återupprätta förtroendet”, även när situationen bottnar i djupare organisatoriska eller politiska utmaningar.

Samtidigt som det finns stora förhoppningar om vad mer och bättre kommunikation ska bidra med, finns det också något bortom magin. Myndigheters kommunikationsverksamheter är inte bara högtflygande planer och stora förväntningar. Det är också statusuppdateringar, möten, intervjuer, att skriva texter, korrekturläsa rapporter och mycket annat som hör myndigheters vardag till. Det är en typ av aktiviteter som påminner om mycket annat som händer i en myndighet och som bäst kan beskrivas som ordinära eller till och med triviala.

Det magiska och det triviala kan ses som två ytterligheter. Båda är på sina egna sätt relevanta beskrivningar av vad som präglar förhållningssätten till myndighetskommunikation, även om båda också är ofullständiga. Kommunikation uppfattas som något magiskt och lyfts gång efter annan fram som en lösning på samhällets och myndighetssveriges utmaningar – ett sätt att lösa komplexa problem, överbrygga misstro och engagera medborgare. Samtidigt är mycket av det som händer i myndigheterna att likna vid rutiner och administration. Att det finns ett sådant glapp mellan idé och praktik är på inget vis unikt för kommunikationsverksamheterna, och det bör knappast uppfattas vara ett problem. Snarare handlar det om en utgångspunkt och en förutsättning för allt som händer när verksamheter organiseras. Däremot är det rimligt att tro att myndigheters kommunikationsverksamheter i större utsträckning dras mellan det magiska och det triviala, bland annat därför att förväntningarna på vad som går att åstadkomma med hjälp av kommunikation har förlorat förankringen i den löpande verksamheten. Som kulturellt fenomen är kommunikation uppblåst, och vad som kan uppfattas vara tydliga mål kan inte bli annat än förhandlingsbara och situationsbundna ambitioner. Det innebär att vad som är att betrakta som myndigheters kommunikationsverksamheter hela tiden behöver omtolkas och anpassas efter rådande omständigheter, trots att alla tror sig veta hur man ska göra för att det ska bli bra.

Referenser

- Almlund, P., Kjeldsen, J. E., & Mølster, R. (2023). Expressions of governance, risk, and responsibility: Public campaigns in the crisis and risk management of Covid-19 in Denmark, Norway, and Sweden. i B. Johansson, Ø. Ihlen, J. Lindholm, & M. Blach-Ørsten (red.), *Communicating a pandemic: Crisis management and Covid-19 in the Nordic countries* (s. 121-147). Nordicom <https://doi.org/https://doi.org/10.48335/9789188855688-6>
- Azam, M. (2025). Access to environmental information in Sweden in the context of principles of good administration. *International Journal of Law and Management*, 67(4), 479-502. <https://doi.org/10.1108/IJLMA-12-2023-0281>
- Bennesved, P. (2019). Katastrofen i Barsebäck och radioaktivitet som informationsproblem 1953-1973. i F. Norén & E. Stjernholm (red.), *Efterkrigstidens samhällskontakter*. Mediehistoriskt arkiv.
- Berglez, P., & Hedenmo, O. (2023). The mediatedness of interorganizational collaboration. How collaboration materializes through affordances, chains, and switches. *Organization*, 32(1), 9-29. <https://doi.org/10.1177/13505084231187335>
- Björkman, B. (2014). Language ideology or language practice? An analysis of language policy documents at Swedish universities. *Multilingua - Journal of Cross-Cultural and Interlanguage Communication*, 33(3-4), 335-363. <https://doi.org/doi:10.1515/multi-2014-0016>
- Björkvall, A., & Höög, C. N. (2019). Legitimation of value practices, value texts, and core values at public authorities. *Discourse & Communication*, 13(4), 398-414. <https://doi.org/10.1177/1750481319842457>
- Boholm, M. (2019). How do Swedish Government agencies define risk? *Journal of Risk Research*, 22(6), 717-734. <https://doi.org/10.1080/13669877.2017.1422782>
- Boholm, M., & Boholm, Å. (2020). Risk Identification: A Corpus-Assisted Study of Websites of Government Agencies. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 11(3), 242-269. <https://doi.org/https://doi.org/10.1002/rhc3.12184>
- Boholm, Å. (2019a). Lessons of success and failure: Practicing risk communication at government agencies. *Safety science*, 118, 158-167. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.ssci.2019.05.025>
- Boholm, Å. (2019b). Risk Communication as Government Agency Organizational Practice. *Risk Analysis*, 39(8), 1695-1707. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/risa.13302>
- Boholm, Å. (2019c). Svenska myndigheters kommunikation om risk: vad, hur och varför? *Statsvetenskaplig tidskrift*, 121(4), 521-547.
- Brunsson, N. (2011). Politisering och företagisering – institutionell förankring och förvirring i organisationernas värld. i R. Lind & A. I. Westerberg (red.), *Ledning av företag och förvaltningar. Former. Förutsättningar. Förändring* (4 uppl., s. 231-258). SNS Förlag.
- Brunsson, N., & Sahlin-Andersson, K. (2000). Constructing Organizations: The Example of Public Sector Reform. *Organization Studies*, 21(4), 721-746. <https://doi.org/10.1177/0170840600214003>
- Christensen, L. T. (1997). Marketing as auto-communication. *Consumption Markets & Culture*, 1(3), 197-227. <https://doi.org/10.1080/10253866.1997.9670299>
- Cloutier, C., & Langley, A. (2007). Competing rationalities in organizations: A theoretical and methodological overview. *Cahiers de recherche du GÉPS*, 1(3). <https://geps.hec.ca/wp-content/uploads/2013/09/GePS-07-03.pdf>
- Craig, R. T. (2005). How we talk about how we talk: Communication theory in the public interest. *Journal of Communication*, 55(4), 659-667.
- Craig, R. T. (2019). Models of communication in and as metadiscourse. i M. Bergman, K. Kirtiklis, & J. Siebers (red.), *Models of Communication: Theoretical and Philosophical Approaches* (s. 11-33). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315231402>
- Dafnäs, M. (2011). *Sveriges äldsta myndighet får ny logotyp och grafisk profil*. <http://zellout.se/uppdrag/val/kammarkollegiet/>
- Deverell, E., Olsson, E.-K., Wagnsson, C., Hellman, M., & Johnsson, M. (2015). Understanding public agency communication: the case of the Swedish armed forces. *Journal of Public Affairs*, 15(4), 387-396. <https://doi.org/doi:10.1002/pa.1552>

- Diurlin, L. (2019). "Att vidmakthålla och stärka allmänhetens intresse och stöd". i F. Norén & E. Stjernholm (red.), *Efterkrigstidens samhällskontakter* (s. 317-360). Mediehistoriskt arkiv.
- Djerf Pierre, M. (1996). *Gröna nyheter. Miljöjournalistiken i televisionens nyhetssändningar 1961-1994*. Institutionen för journalistik och masskommunikation vid Göteborgs universitet. <https://gupea.ub.gu.se/handle/2077/17572>
- Drori, G. S., Delmestri, G., & Oberg, A. (2016). The iconography of universities as institutional narratives. *Higher Education*, 71(2), 163-180. <https://doi.org/10.1007/s10734-015-9894-6>
- Edwards, L. (2018). On Boltanski: The sociology of critique and public relations. i Ø. Ihlen & M. Fredriksson (red.), *Public relations and social theory* (2 uppl., s. 233-251). Routledge. Ekonomistyrningsverket. (u.d.). *Samverkan*. <https://forum.esv.se/verksamhetsutveckling/samverkan/>
- Ekström, M., Bruhn, A., & Thunman, E. (2019). A caring interview: Polar questions, epistemic stance and care in examinations of eligibility for social benefits. *Discourse Studies*, 21(4), 375-397. <https://doi.org/10.1177/1461445619842740>
- Ekström, M., Ramsälv, A., & Westlund, O. (2021). The Epistemologies of Breaking News. *Journalism Studies*, 22(2), 174-192. <https://doi.org/10.1080/1461670X.2020.1831398>
- Enbom, J., Sjöström, S., & Öhman, A. (2014). Institutionella villkor för medihantering—en jämförande kartläggning mellan socialtjänst, skola och polis. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 21(2), 105-126. <https://doi.org/https://doi.org/10.3384/SVT.2014.21.2.2419>
- Engwall, L., & Kipping, M. (2013). Management Consulting: Dynamics, Debates, and Directions. *International Journal of Strategic Communication*, 7(2), 84-98. <https://doi.org/10.1080/1553118X.2013.765436>
- Eriksson, C., & Westerberg, A. I. (2021). *Ingen reklam tack: en ESO-rapport om myndigheters kommunikation*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2021:3. Norstedts Juridik. https://eso.expertgrupp.se/wp-content/uploads/2020/06/ESO-2021_3-Ingen-reklam-tack_webb.pdf
- Eriksson, L. (2017). Components and Drivers of Long-term Risk Communication: Exploring the Within-Communicator, Relational, and Content Dimensions in the Swedish Forest Context. *Organization & Environment*, 30(2), 162-179. <https://doi.org/10.1177/1086026616649647>
- Eriksson, M. (2014). Crisis communication and improvisation in a digital age. i D. Holtzhausen & A. Zerfass (red.), *The Routledge Handbook of Strategic Communication* (s. 508-519). Routledge.
- Eriksson, M. (2014). *En kunskapsöversikt om krishantering, kriskommunikation och sociala medier* DEMICOM rapport nr. 21. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:miun:diva-24953>
- Eriksson-Zetterquist, U., & Pallas, J. (2022). Bureaucracy under pressure: New(s) management practices in central government agencies. *European Management Journal*, 42(3), 295-304. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.emj.2022.12.014>
- Erlandsson, M. (2008). Regeringskansliet och medierna: Den politiska exekutivens resurser och strategier för att hantera och styra massmedier. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 110(4), 335-351.
- Falkheimer, J., & Heide, M. (2010). Crisis Communication in Change: From Plans to Improvisations. i W. T. Coombs & S. J. Holladay (red.), *The Handbook of Crisis Communication* (s. 511-526). Wiley-Blackwell.
- Falkheimer, J., & Heide, M. (2014). From public relations to strategic communication in Sweden the emergence of a transboundary field of knowledge. *Nordicom review*, 35 (2), 123-138. <https://doi.org/10.2478/nor-2014-0019>
- Falkheimer, J., & Heide, M. (2014). *Strategisk kommunikation: en introduktion*. Studentlitteratur.
- Figschou, T. U., Fredriksson, M., Pallas, J., & Salomonsen, H. H. (2020). Under the influence of politics: Mediatization and politico-administrative systems in Scandinavia. *Nordic Journal of Media Studies*, 2, 85-96. <https://doi.org/https://www.doi.org/10.2478/njms-2020-0008>
- Figschou, T. U., Karlsen, R., Koltveit, K., & Schillemans, T. (2019). Mounting media pressure: Push and pull forces influencing agendas, resource allocation and decision-making in public bureaucracies. *European Journal of Communication*, 34(4), 377-394. <https://doi.org/10.1177/0267323119861513>
- Flaherty, D. H. (2014). *Protecting privacy in surveillance societies: The federal republic of Germany, Sweden, France, Canada, and the United States*. UNC Press Books.

- Flisbäck, M., Nord, T., & Uddling, J. (red.). (2024). *Välfärdssambällets omvandling i praktiken: Om ansvarsförskjutningar och samverkans gränser*. Nordic Academic Press. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:hb:diva-32626>.
- Folkhälsomyndigheten. (2024). *När hände vad under panedim?* Folkhälsomyndigheten. Hämtad 2024-10-30 från <https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/utbrott/utbrotsarkiv/covid-19-pandemin-2019-2023/nar-hande-vad-under-pandemin/>
- Folkhälsomyndigheten, & Mediemyndigheten. (2024). *Digitala medier och barns och ungas hälsa. En kunskapssammanställning*. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/contentassets/20a0ad3202d54bc9be156ff3e407b55c/digitala-medier-barns-ungas-halsa-kunskapssammanstallning.pdf>
- Forssberg, A. M. (2005). *Att hålla folket på gott humör: Informationsspridning, krigspropaganda och mobilisering i Sverige 1655-1680*. Historiska institutionen, Stockholms universitet. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:su:diva-481>
- Forssberg, A. M. (2014). Information som problem och möjlighet i 1600-talets Sverige. i O. Czaika, J. Nordin, & P. Snickars (red.), *Information som problem. Medieanalytiska texter från medeltid till framtid*. Kungliga biblioteket. <https://umu.diva-portal.org/smash/get/diva2:750451/FULLTEXT01.pdf>
- Forssberg, A. M. (2017). *The story of war: church and propaganda in France and Sweden 1610-1710*. Nordic Academic Press.
- Frandsen, F., & Johansen, W. (2016). Crisis communication research in Northern Europe. i A. Schwarz, M. W. Seeger, & C. Auer (red.), *The Handbook of International Crisis Communication Research* (Vol. 43, s. 373-383).
- Frandsen, F., & Johansen, W. (2016). *Organizational Crisis Communication: A Multivocal Approach*. SAGE.
- Fredriksson, M. (2014). Crisis Communication as Institutional Maintenance. *Public Relations Inquiry*, 3(3), 319-340.
- Fredriksson, M. (2021a). *Att (re)resentera staten. En analys av svenska myndigheters märken och logotyper 1974–2019* Arbetsrapport nr 86, Institutionen för journalistik, medier och kommunikation vid Göteborgs universitet, <https://www.gu.se/sites/default/files/2021-06/Fredriksson-Att-representera-staten.pdf>
- Fredriksson, M. (2021b). Organisationer och kommunikation – några utgångspunkter. i M. Fredriksson (red.), *Organisationer och kommunikation* (s. 7-36). Studentlitteratur.
- Fredriksson, M., & Edwards, L. (2019). Communicating Under the Regimes of Divergent Ideas: How Public Agencies in Sweden Manage Tensions Between Transparency and Consistency. *Management Communication Quarterly*, 33(4), 548–580. <https://doi.org/10.1177/0893318919859478>
- Fredriksson, M., Färdigh, M., & Törnberg, A. (2018). *Den kommunikativa blicken. En analys av principerna för svenska kommuners kommunikationsverksamheter* Arbetsrapport nr 79, Institutionen för journalistik, medier och kommunikation vid Göteborgs universitet https://medarbetarportalen.gu.se/digitalAssets/1710/1710498_den-kommunikativa-blicken_hela_rapporten.pdf
- Fredriksson, M., Ivarsson, S. R., & Pallas, J. (2021). Ideas of public relations in the light of Scandinavian institutionalism. i C. Valentini (red.), *Public Relations* (s. 509-524). De Gruyter Mouton.
- Fredriksson, M., Lövgren, D., & Pallas, J. (2018). *Bortom uppdraget: En analys av svenska myndigheters kommunikationsaktiviteter under Almedalsveckan*. Arbetsrapport nr 77, Institutionen för journalistik, medier och kommunikation vid Göteborgs universitet, https://medarbetarportalen.gu.se/digitalAssets/1693/1693382_nr-77-bortom-uppdraget-hela-rapporten.pdf
- Fredriksson, M., Olsson, E.-K., & Pallas, J. (2014). Creativity caged in translation: a neo-institutional perspective on crisis communication. *Revista Internacional de Relaciones Públicas*, 4(8), 43-64. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4853799.pdf>
- Fredriksson, M., & Pallas, J. (2013). *Med synlighet som ledstjärna: en analys av vilka principer som styr kommunikationsarbetet i nationella förvaltningsmyndigheter*. Division of Media and Communication Science Research Report 2013:1, <https://www.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A618560&dswid=3398>

- Fredriksson, M., & Pallas, J. (2016a). Characteristics of Public Sectors and Their Consequences for Strategic Communication. *International Journal of Strategic Communication*, 10(3), 149-152. <https://doi.org/10.1080/1553118X.2016.1176572>
- Fredriksson, M., & Pallas, J. (2016b). Diverging principles for strategic communication in government agencies. *International Journal of Strategic Communication*, 10(3), 153-164. <https://doi.org/10.1080/1553118X.2016.1176571>
- Fredriksson, M., & Pallas, J. (2020). Public Sector Communication and Mediatization. i V. Luoma-aho & M. J. Canel (red.), *The Handbook of Public Sector Communication* (s. 167-179). John Wiley & Sons, Inc.
- Fredriksson, M., & Pallas, J. (2024). Not So Logical, After All – Public Managers' Understandings of Media. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 28(3), 21 -39. <https://doi.org/https://doi.org/10.58235/sjpa.2024.22369>
- Fredriksson, M., Schillemans, T., & Pallas, J. (2015). Determinants of Mediatization. An Analysis of the Adaptation of Swedish Government Agencies to News Media. *Public Administration*, 93(4), 1049-1067. <https://doi.org/10.1111/padm.12184>
- Försvarsmakten. (2025). *Försvarets forum*. Hämtad 2025-03-30 från <https://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/tidningar/forsvarets-forum/>
- Galli, R. (2012). *Varumärkenas fält: Produktion av erkännande i Stockholms reklamvärld*. Acta Universitatis Stockholmiensis. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:su:diva-78549>
- Gardeström, E. (2018). *Reklam och propaganda under svenskt 1930-tal*. Södertörns högskola. <https://sh.diva-portal.org/smash/get/diva2:1201321/FULLTEXT01.pdf>
- Garland, R., Tambini, D., & Couldry, N. (2018). Has government been mediatized? A UK perspective. *Media, Culture & Society*, 40(4), 496-513.
- Garsten, C., Rothstein, B., & Svallfors, S. (2015). *Makt utan mandat. De policyprofessionella i svensk politik*. Dialogos Förlag.
- Gherseiti, M., & Westlund, O. (2018). Habits and Generational Media Use. *Journalism Studies*, 19(7), 1039-1058. <https://doi.org/10.1080/1461670X.2016.1254061>
- Grafström, M., & Strand, C. (2021). *Informerad eller kunnig? Utvärdering av insatser för information och kommunikation om bistånd 2010–2020*. Rapport 2021:6 till Expertgruppen för biståndsanalys (EBA). https://eba.se/wp-content/uploads/2022/03/EBA-2021_06-webb-1.pdf
- Griffin, E., Ledbetter, A., & Sparks, G. (2014). *A First Look at Communication Theory* (9:e uppl.). McGraw Hill Higher Education.
- Gromark, J., & Melin, F. (2013). From market orientation to brand orientation in the public sector. *Journal of Marketing Management*, 29(9-10), 1099-1123. <https://doi.org/10.1080/0267257X.2013.812134>
- Hall, P. (2012). *Managementbyråkrati: organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Liber.
- Hall, P., Leppänen, V., & Åkerström, M. (2019). *Mötesboken: tolkningar av arbetslivets sammanträden och rosévinsmingel*. Égalité.
- Hanell, L. (2021). Klarspråk som kommunikationsideologi: En länk mellan nordistik och statsbyråkrati. i S. Linus (red.), *Humanvetenskapernas verkningar* (s. 92-119). Dialogos Förlag. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:sprakochfolkminnen:diva-2049>
- Hasselström, A. E., & Larsson, A. O. (2024). Managing the Pandemic in Digitized Spaces: Assessing the Social Media Approaches of Scandinavian Public Health Authorities. *Social Media and Society*, 10(3). <https://doi.org/10.1177/20563051241269283>
- Heckscher, G. (1952). *Svensk statsförvaltning i arbete*. Norstedt.
- Hedenmo, O. (2024a). *Elusive promises of mediated collaboration: An exploration of media-driven potentials and pitfalls in collective climate change mitigation*. Jönköping University, School of Education and Communication. <https://doi.org/http://hj.diva-portal.org/smash/get/diva2:1908254/PREVIEW01.png>
- Hedenmo, O. (2024b). *Media tensions in interorganizational collaboration: An investigation of the emergence of and responses to conflicting perceptions of media affordances*. Jönköping University, School of Education and Communication. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:hj:diva-66464>

- Hedenmo, O. (2024c). Virtual balancing: How digital environments influence the participation and efficiency of cross-sector partnerships. *Western Journal of Communication*, 88(1), 43-67. <https://doi.org/10.1080/10570314.2023.2183478>
- Hedenmo, O. (2024d). What are the connections between collaboration values and communication practices? An investigation exploring collaborators' perceptions of supports and constraints in collaboration practice. *Nordicom review*, 45(1), 56-80.
- Hedenmo, O., & Berglez, P. (2024). Att åstadkomma samverkan: Sju kommunikativa framgångsfaktorer. Länsstyrelsen i Jönköpings län. <https://www.lansstyrelsen.se/jonkopings/om-oss/vara-tjanster/publikationer/2024/att-astadkomma-samverkan.html>
- Heide, M., & Simonsson, C. (2021). What was that all about? On internal crisis communication and communicative coworkership during a pandemic. *Journal of communication Management*, 25(3), 256-275. <https://doi.org/10.1108/JCOM-09-2020-0105>
- Holgersson, S. (2021). Yta och innehåll i Polisens informationskampanjer. *HumaNetten*(46), 7-31. <https://doi.org/https://doi.org/10.15626/hn.20214602>
- Hood, C. (2010). *The blame game: Spin, bureaucracy, and self-preservation in government*. Princeton University Press.
- Höllerer, M. A., Walgenbach, P., & Drori, G. (2017). The Consequences of Globalization for Institutions and Organizations. i R. Greenwood, C. Oliver, T. B. Lawrence, & R. E. Meyer (red.), *The Sage handbook of organizational institutionalism* (2 uppl., s. 214-242). Sage.
- Internationella programkontoret (2010). Varumärkes & kommunikationsplattform. Internationella programkontoret.
- Jacobsson, B., Pierre, J., & Sundström, G. (2015). *Governing the embedded state: The organizational dimension of governance*. Oxford University Press.
- Jarlbrink, J., & Norén, F. (2023). The rise and fall of 'propaganda' as a positive concept: a digital reading of Swedish parliamentary records, 1867–2019. *Scandinavian Journal of History*, 48(3), 379-399. <https://doi.org/10.1080/03468755.2022.2134202>
- Johansson, B., & Odén, T. (2018). Struggling for the Upper Hand: News sources and crisis communication in a digital media environment. *Journalism Studies*, 19(10), 1489-1506. <https://doi.org/10.1080/1461670X.2017.1279980>
- Johansson, B., Sohlberg, J., & Esaïasson, P. (2023). Institutional trust and crisis management in high-trust societies: Rallies around the Nordic flags during the Covid-19 pandemic. i B. Johansson, Ø. Ihlen, J. Lindholm, & M. Blach-Ørsten (red.), *Communicating a pandemic: Crisis management and Covid-19 in the Nordic countries* (s. 285-301). Nordicom. <https://doi.org/10.48335/9789188855688-13>
- Johansson, S., Johansson, B., & Johansson, J. (2024). The Dynamics of Information-Seeking Repertoires: A Cross-Sectional Latent Class Analysis of Information-Seeking During the COVID-19 Pandemic. *Mass Communication and Society*, 27(4), 599-626. <https://doi.org/10.1080/15205436.2023.2258863>
- Katriel, T., & Philipsen, G. (1981). "What we need is communication": "Communication" as a cultural category in some American speech. *Communication Monographs*, 48(4), 301-317. <https://doi.org/10.1080/03637758109376064>
- Kaun, A., & Männiste, M. (2025). Public sector chatbots: AI frictions and data infrastructures at the interface of the digital welfare state. *New Media & Society*, 27(4), 1962-1985. <https://doi.org/10.1177/14614448251314394>
- Kjellgren, H. (2002). *Staten som informatör eller propagandist? Om statssyners betydelse för svensk informationspolitik*. Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Kornberger, M. (2010). *Brand society: How brands transform management and lifestyle*. Cambridge University Press.
- Kriminalvården. (2014). *Varumärkesplattform för kriminalvården*.
- Krisinformation.se. (2025). *Krishanteringens grunder*. Hämtad 2025-03-05 från <https://www.krisinformation.se/detta-gor-samhället/mer-om-sveriges-krishanteringssystem/krishanteringens-grunder>
- Larsson, L. (2005a). *Opinionsmakarna. En studie om PR-konsulter, journalister och demokrati*. Studentlitteratur.
- Larsson, L. (2005b). *Upplysning och propaganda. Utvecklingen av svensk PR och information*. Studentlitteratur.

- Lindgren, I., Madsen, C. Ø., Hofmann, S., & Melin, U. (2019). Close encounters of the digital kind: A research agenda for the digitalization of public services. *Government Information Quarterly*, 36(3), 427-436. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.03.002>
- Lindholm, J., Carlsson, T., Albrecht, F., & Hermansson, H. (2023). Communicating Covid-19 on social media: Analysing the use of Twitter and Instagram by Nordic health authorities and prime ministers. i B. Johansson, Ø. Ihlen, J. Lindholm, & M. Blach-Ørsten (red.), *Communicating a Pandemic: Crisis Management and Covid-19 in the Nordic Countries* (s. 149-172). Nordicom. <https://doi.org/https://doi.org/10.48335/9789188855688-7>
- Lövgren, D. (2017). *Dancing Together Alone: Inconsistencies and Contradictions of Strategic Communication in Swedish Universities*. Acta Universitatis Upsaliensis. <http://uu.diva-portal.org/smash/get/diva2:1154345/FULLTEXT01.pdf>
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. (2024). *Värt att veta om NATO*. Hämtad 2025-05-05 från <https://www.msb.se/sv/vart-att-veta-om-nato/>
- Myndigheten för yrkeshögskolan. (u.d.). *Myndighetssamverkan för kompetensförsörjning och livslångt lärande*. Hämtad 2024-11-16 från <https://www.myh.se/om-oss/myndighetssamverkan-och-samverkansprojekt/myndighetssamverkan>
- Nord, L. (2021). Och så en fråga till Anders Tegnell...: Journalistisk kritik vid de myndighetsgemensamma presskonferenserna med anledning av covid-19. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 123(5), 269-284.
- Norén, F. (2018). '6 to 8 Slices Of Bread'. *Scandinavian Journal of History*, 43(2), 233-259. <https://doi.org/10.1080/03468755.2018.1430567>
- Norén, F. (2019a). Dagen H: när samhällsinformation inte skildes från propaganda. i F. Norén & E. Stjernholm (red.), *Efterkrigstidens samhällskontakter* (s. 125-154). Mediehistoriskt arkiv.
- Norén, F. (2019b). "Framtiden tillhör informatörerna": samhällsinformationens formering i Sverige 1965–1975. Umeå Universitet. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:umu:diva-155387>
- Norén, F. (2019c). H-Day 1967 – An alternative perspective on “propaganda” in the historiography of public relation. *Public Relations Review*, 45(2), 236-245.
- Norén, F. (2020). Deliberation or manipulation? The issue of governmental information in Sweden, 1969–1973. *Information & Culture*, 55(2), 149-168.
- Norén, F., & Stjernholm, E. (2019). Efterkrigstidens samhällskontakter: en inledning. i F. Norén & E. Stjernholm (red.), *Efterkrigstidens samhällskontakter*. Mediehistoriskt arkiv.
- Odén, T., Djerf-Pierre, M., Ghersetti, M., & Johansson, B. (2016). *Kriskommunikation 2.0. Allmänhet, medier och myndigheter i det digitala medielandskapet*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- Olsson, E.-K. (2014). Crisis Communication in Public Organisations: Dimensions of Crisis Communication Revisited. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 22(2), 113-125. <https://doi.org/10.1111/1468-5973.12047>
- Olsson, E.-K., & Eriksson, M. (2016). The logic of public organizations' social media use: Toward a theory of 'social mediatization'. *Public Relations Inquiry*, 5(2), 187-204.
- Olsson, E.-K., & Eriksson, M. (2020). Crisis Communication in public organizations. i F. Frandsen & W. Johansen (red.), *Crisis communication* (Vol. 23, s. 419-437). Walter de Gruyter.
- Pallas, J., Fredriksson, M., & Wedlin, L. (2016). Translating Institutional Logics: When the Media Logic Meets Professions. *Organization Studies*, 37(11), 1661-1684. <https://doi.org/10.1177/0170840616655485>
- Peters, J. D. (1999). *Speaking into the air: a history of the idea of communication*. University of Chicago Press.
- Petersson, O., & Fredén, J. (1987). *Statens symboler*. Maktutredningens publikationer, Uppsala universitet.
- Polisen. (n.d.). *Polisen i sociala medier*. Hämtad 2025-04-11 från <https://polisen.se/aktuellt/sociala-medier/>
- Pollitt, C., & Hupe, P. (2011). Talking About Government. The role of magic concepts. *Public Management Review*, 13(5), 641-658. <https://doi.org/10.1080/14719037.2010.532963>
- Poulsen, B. (2022). When Civil Servants Go Frontstage—The Mediatization of the Role of the Civil Servant during the COVID-19 Crisis. *Administrative Sciences*, 12(3), 73. <https://www.mdpi.com/2076-3387/12/3/73>

- Premfors, R., Ehn, P., Halden, E., & Sundström, G. (2009). *Demokrati & byråkrati*. Studentlitteratur.
- Prop. 1978/79:111. *Proposition om åtgärder mot krångel och onödig byråkrati m. m.*
- Rasmussen, J. (2022). *Frågor om tydlighet och samstämmighet i den svenska riskkommunikationen om covid-19 under våren 2020: Underlagsrapport till SOU 2022: 10 Sverige under pandemin*. Coronakommissionen.
- Rasmussen, J., & Ihlen, Ø. (2017). Risk, crisis, and social media: A systematic review of seven years' research. *Nordicom review*, 38(2), 1-17.
- Rasmussen, J., Ihlen, Ø., & Kjeldsen, J. E. (2023). Strategic COVID-19 management in communicational practice: At the crossroads to remain open or not in Denmark, Norway, and Sweden. i B. Johansson, Ø. Ihlen, J. Lindholm, & M. Blach-Ørsten (red.), *Communicating a pandemic: Crisis management and Covid-19 in the Nordic countries* (s. 73-96). Nordicom. <https://doi.org/https://doi.org/10.48335/9789188855688-4>
- Regeringen. (2021a). *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Arbetsförmedlingen*. Stockholm Hämtad från <https://www.esv.se/Statsliggaren/Regleringsbrev?rbId=23547>
- Regeringen. (2021b). *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Exportkreditnämnden*. Hämtad från <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/Index?rbId=22350>
- Regeringen. (2021c). *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Folke Bernadotteakademien*. Hämtad från <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/Index?rbId=22320>
- Regeringen. (2021d). *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Forum för levande historia*. Hämtad från <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/Index?rbId=22411>
- Regeringen. (2021e). *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Försvarets materielverk*. Hämtad från <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/Index?rbId=22449>
- Regeringen. (2021f). *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Kungl. biblioteket*. Hämtad från <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/Index?rbId=22210>
- Regeringen. (2021g). *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Kustbevakningen*. Hämtad från <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/Index?rbId=22339>
- Regeringen. (2021h). *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Länsstyrelserna*. Hämtad från <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/Index?rbId=22516>
- Regeringen. (2021i). *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*. Hämtad från <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/Index?rbId=22436>
- Regeringen. (2021j). *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor*. Hämtad från <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/Index?rbId=22261>
- Regeringen. (2021k). *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Naturvårdsverket*. Hämtad från <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/Index?rbId=22200>
- Regeringen. (2021l). *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Rymdstyrelsen*. Hämtad från <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/Index?rbId=22209>
- Regeringen. (2021m). *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Statens medieråd*. Hämtad från <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=22415>
- Regeringen. (2021n). *Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Försäkringskassan*. Hämtad från <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/Index?rbId=22985>
- Regeringen. (2022a). *Uppdrag att ansvara för gestaltning och profilering av rådsbyggnaderna i Bryssel under Sveriges EU-ordförandeskap i ministerrådet 2023*.
- Regeringen. (2022b). *Uppdrag att arrangera en konferens med temat den gröna staden under Sveriges ordförandeskap i EU 2023*.
- Regeringen. (2022c). *Uppdrag att förbättra kunskapsnivån om hantering av asbest i byggnader*.
- Regeringen. (2022d). *Uppdrag att initiera och samordna informationsinsatser om familjehem m.m. för barn och unga*.
- Regeringen. (2022e). *Uppdrag att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan*.
- Regeringen. (2022f). *Uppdrag att lämna förslag på hur införandet av gränsvärden för byggnaders klimatpåverkan kan påskyndas och hur tillämpningen av klimatdeklarationer kan utvidgas*.
- Regeringen. (2022g). *Uppdrag att stärka skolans förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism*.

- Regeringen. (2022h). *Uppdrag att utreda tillgängliggörande av vissa uppgifter om fjällnära skog*. Regeringen. (2022i). *Uppdrag att översätta, anpassa och utvärdera två evidensbaserade våldsförebyggande program 2022–2025*.
- Regeringen. (2022j). *Uppdrag om fortsatt koordinering av Sveriges deltagande i ett nytt europeiskt Bauhaus*.
- Regeringen. (2022k). *Uppdrag om kunskapsstöd vid samordnad tillsyn*.
- Regeringen. (2022l). Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Skogsstyrelsen. Hämtad från <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/Index?rbld=23580>
- Regeringen. (2022m). Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Statens skolverk. Hämtad från <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=23551>
- Rehnberg, H. S. (2021). *Den mänskliga myndigheten: Foton av människor som resurser i varumärkesbyggande*. Score rapportserie 2021:2, Stockholms universitet.
- Riksrevisionen. (2021). *Administrationn i statliga myndigheter – en verksamhet i förändring*. Riksrevisionen. https://www.riksrevisionen.se/download/18.2008b69c18bd0f6ed3f29842/1615556198488/RiR%202021_03%20Anpassad.pdf
- Sahlin-Andersson, K. (1996). Imitating by Editing Success: The Construction of Organizational Fields. i B. Czarniawska & G. Sevón (red.), *Translating Organizational Change* (s. 69-92). Walter de Gruyter & Co.
- Sataøen, H. L., & Lövgren, D. (2024). Support and core? The changing roles of communication professionals in higher education institutions. *Public Relations Review*, 50(5), 102510. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2024.102510>
- Schillemans, T. (2012). *Mediatization of Public Services. How organizations adapt to news media*. Peter Lang.
- Schillemans, T. (2016). Fighting or fumbling with the beast? The mediatization of public sector agencies in Australia and the Netherlands. *Policy & Politics*, 44(1), 79-96. <https://doi.org/10.1332/policypress/9781447341437.003.0006>
- Schultz, M. (2005). A cross-disciplinary perspective on corporate branding. i M. Schultz, Y. M. Antorini, & F. F. Csaba (red.), *Towards the second wave of corporate branding* (s. 23-55). Copenhagen Business School Press.
- SFS 1977:987. *Förordning med instruktion för ILO-kommittén*. Hämtad från https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-1977987-med-instruktion-for_sfs-1977-987/
- SFS 1993:335. *Lag om Barnombudsman*. Hämtad från https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-1993335-om-barnombudsman_sfs-1993-335/
- SFS 2007:515. *Myndighetsförordning*. Hämtad från https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/myndighetsforordning-2007515_sfs-2007-515/
- SFS 2007:825. *Förordning med länsstyrelseinstruktion*. Hämtad från https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2017868-med-lansstyrelseinstruktion_sfs-2017-868/
- SFS 2007:1117. *Förordning med instruktion för Konkurrensverket*. Hämtad från https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-20071117-med-instruktion-for_sfs-2007-1117/
- SFS 2009:93. *Förordning med instruktion för Finansinspektionen*. Hämtad från https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-200993-med-instruktion-for_sfs-2009-93/
- SFS 2009:947. *Förordning med instruktion för Kemikalieinspektionen*. Hämtad från https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2009947-med-instruktion-for_sfs-2009-947/
- SFS 2009:1173. *Förordning med instruktion för Pensionsmyndigheten*. Hämtad från https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-20091173-med-instruktion-for_sfs-2009-1173/
- SFS 2009:1593. *Förordning med instruktion för Riksarkivet*. Stockholm: Kulturdepartementet Hämtad från https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-20091593-med-instruktion-for_sfs-2009-1593/
- SFS 2009:1593. *Förordning med instruktion för Riksarkivet*.

- SFS 2011:130. *Förordning med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten*. Hämtad från https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2011130-med-instruktion-for_sfs-2011-130/
- SFS 2014:520. *Förordning med instruktion för Statens energimyndighet*. Hämtad från https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2014520-med-instruktion-for-statens_sfs-2014-520/
- SFS 2021:248. *Förordning med instruktion för Folkhälsomyndigheten*. Hämtad från https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2021248-med-instruktion-for_sfs-2021-248/
- SFS 2021:936. *Förordning med instruktion för Myndigheten för psykologiskt försvar*.
- SFS 2022:589. *Förordning med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät*. Hämtad från https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-20071119-med-instruktion-for_sfs-2007-1119/
- SFS 2022:811. *Förordning med instruktion för Arbetsförmedlingen*. Hämtad från https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2022811-med-instruktion-for_sfs-2022-811/
- Shehata, A. (2024). News coverage and the social dimension of belief reinforcement: a longitudinal mixed-methods approach. *Human Communication Research*, 51(2), 112-125. <https://doi.org/10.1093/hcr/hqae020>
- Simonsson, C., & Heide, M. (2020). Change communication: developing the perspective of sensemaking and the perspective of coworkers. i V. luoma-aho & M. J. Canel Crespo (red.), *The Handbook of Public Sector Communication* (s. 153-166). Wiley Blackwell.
- Simonsson, C., & Heide, M. (2021). Developing a Communicative Logic –The Key to Communication Professionalism. *International Journal of Strategic Communication*, 15(3), 253-273. <https://doi.org/10.1080/1553118X.2021.1906682>
- Sjöberg, J., Berglez, P., & Gambarato, R. R. (2023). “Malmö is not Sweden’s Chicago”: Policing and the challenge of creating a sense of safety through social media strategies. *Nordicom review*, 44(1), 44-64.
- Sjöberg, J., Cassinger, C., & Rampazzo Gambarato, R. (2024). Communicating a sense of safety: the public experience of Swedish Police Instagram communication. *Journal of communication Management*, 28(3), 365-383. <https://doi.org/10.1108/JCOM-03-2023-0033>
- Skatteverket. (2020). Skatteverkets strategiska riktning. Skatteverket.
- SOU 1969:48. *Vidgad samhällsinformation: betänkande*. Esselte AB.
- SOU 2018:47. *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn*. Huvudbetänkande av Tillitsdelegationen. Norstedts Juridik.
- Statskontoret. (2007). Statskontorets massmediepolicy. Statskontoret.
- Statskontoret. (2017). *Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel*. Om offentlig sektor. Statskontoret <https://www.statskontoret.se/siteassets/rapporter-pdf/2017/om-offentlig-sektor-31-samverkan-mellan-myndigheter.pdf>
- Statskontoret. (2024). *Myndigheters arbete med påverkande information och kommunikation. En kartläggning och analys*. Statskontoret https://www.statskontoret.se/siteassets/rapporter-pdf/2024/2024_5---utskriftsversion.pdf
- Statskontoret. (2025). *Statsförvaltningen i korthet*. Statskontoret.
- Stenberg, J. (2016). *The communicative state: Political public relations and the rise of the innovation hype in Sweden*. Department of Communication and Media. Lund University https://lucris.lub.lu.se/ws/portalfiles/portal/8600040/Jacob_Stenberg_webb1.pdf
- Stenkvist, S. R. (2024). *Ett självmatande maskineri. En etnografisk studie av kommunikationsverksamheten i en svensk myndighet*. Institutionen för journalistik, medier och kommunikation vid Göteborgs universitet. <https://gupea.ub.gu.se/handle/2077/80486>
- Stjernholm, E. (2022). A Clash of Ideals. *Media History*, 28(3), 425-441. <https://doi.org/10.1080/13688804.2022.2079483>
- Strömbäck, J. (2008). *Makt, medier och samhälle*. SNS Förlag.
- Strömbäck, J., & Esser, F. (2014). Mediatization of Politics: transforming democracies and reshaping politics iK. Lundby (red.), *Mediatization of communication* (s. 375-403). De Gruyter Mouton.

- Strömbäck, J., & Shehata, A. (2019). The Reciprocal Effects Between Political Interest and TV News Revisited: Evidence From Four Panel Surveys. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 96(2), 473-496. <https://doi.org/10.1177/1077699018793998>
- Sundström, G. (2006). Management by Results: Its Origin and Development in the Case of the Swedish State. *International Public Management Journal*, 9(4), 399-427. <https://doi.org/10.1080/10967490601077178>
- Sundström, G. (2020). Perspektiv på politisk styrning. i G. S. Peter Ehn (red.), *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet: En forskningsantologi* (s. 37-68). Statskontoret. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:su:diva-184317>
- Svenbro, M., & Wester, M. (2023). Examining Legitimacy in Government Agencies' Crisis Communication. *International Journal of Strategic Communication*, 17(1), 54-73. <https://doi.org/10.1080/1553118X.2022.2127358>
- Svensson, J. (1988). *Kommunikationshistoria: om kommunikationsmiljön i Sverige under fem sekler*. Studentlitteratur.
- Thorbjørnsrud, K., Figenschou, T. U., & Ihlen, Ø. (2014). Mediatization in Public Bureaucracies: A Typology. *Communications - The European Journal of Communication Research*, 39(1), 3-22. <https://doi.org/10.1515/commun-2014-0002>
- Thornton, P. H., Ocasio, W., & Lounsbury, M. (2012). *The Institutional Logics Perspective: A New Approach to Culture, Structure and Process*. Oxford University Press.
- Thurén, T. (2007). *Vetenskapsteori för nybörjare* (2 ed.). Liber.
- Torp, S. M. (2015). The strategic turn in communication science. i D. Holtzhausen & A. Zerfass (red.), *The Routledge Handbook of Strategic Communication* (s. 34-52). Routledge.
- Van Aelst, P., Toth, F., Castro, L., Štětka, V., Vreese, C. d., Aalberg, T., Cardenal, A. S., Corbu, N., Esser, F., Hopmann, D. N., Koc-Michalska, K., Matthes, J., Schemer, C., Sheafer, T., Splendore, S., Stanyer, J., Stepińska, A., Strömbäck, J., & Theocharis, Y. (2021). Does a Crisis Change News Habits? A Comparative Study of the Effects of COVID-19 on News Media Use in 17 European Countries. *Digital Journalism*, 9(9), 1208-1238. <https://doi.org/10.1080/21670811.2021.1943481>
- van Thiel, S., & Yesilkagit, K. (2014). Does task matter? The effect of task on the establishment, autonomy and control of semi-autonomous agencies. *International Review of Administrative Sciences*, 80(2), 318-340. <https://doi.org/10.1177/0020852313514524>
- Vedung, E. (1998). Policy instruments: typologies and theories. i M.-L. Bemelmans-Videc, R. C. Rist, & E. Vedung (red.), *Carrots, sticks & sermons* (s. 21-58). Routledge.
- Vigsø, O. (2010). Celebrating Expulsions? Crisis Communication in the Swedish Migration Board. i W. T. Coombs & S. J. Holladay (red.), *The Handbook of Crisis Communication*. Wiley-Blackwell.
- Vigsø, O. (2016). *Kriskommunikation*. Studentlitteratur.
- Voss, M., & Lorenz, D. F. (2016). Sociological Foundations of Crisis Communication. i A. Schwarz, M. W. Seeger, & C. Auer (red.), *The Handbook of International Crisis Communication Research* (s. 45-55). Wiley Blackwell.
- Wæraas, A., Byrkjeflot, H., & Angell, S. I. (2011). Dilemmer i omdømmehåndtering: substans og framtredden. i A. Wæraas, H. Byrkjeflot, & S. I. Angell (red.), *Substans og framtredden; omdømmehåndtering i offentlig sektor*. Universitetsforlaget.
- Wedlin, L., & Sahlin, K. (2017). The Imitation and Translation of Management Ideas. i R. Greenwood, C. Oliver, T. B. Lawrence, & R. E. Meyer (red.), *The SAGE handbook of organizational institutionalism* (s. 102-127). SAGE Publications Ltd.
- Wockelberg, H. (2003). *Den svenska förvaltningsmodellen: Parlamentarisk debatt om förvaltningens roll i styrelseskicket* Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala. Acta Universitatis Upsaliensis. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:uu:diva-3497>
- Ågren, M., & Sataoen, H. (2022). Becoming a "Normal" and "Ordinary" Organization through Strategic Communication? Discursive Legitimation of the Swedish Armed Forces. *International Journal of Strategic Communication*, 16(1), 50-69. <https://doi.org/10.1080/1553118X.2021.2014500>
- Öberg, S. A., & Wockelberg, H. (2021). Agency control or autonomy? Government steering of Swedish government agencies 2003-2017. *International Public Management Journal*, 24(3), 330-349. <https://doi.org/10.1080/10967494.2020.1799889>

Bildrättigheter

Kapitel 4, sid 56

Fotograf: Väg- och trafikhistoriska samlingen <https://digitaltmuseum.se/0210114588357/infor-hogertrafikomlaggningen> Bilden är beskuren

Kapitel 7, sid 102

Fotograf: Rolf Broberg https://sv.wikipedia.org/wiki/Sveriges_riksvapen#/media/Fil:Centralstn_Gbg_ute_vast_riksvapen.jpg Bilden är beskuren

Kapitel 8, sid 120

Arkiv Gävleborg, <https://ems.dimu.org/image/019EE8DjWvguS?dimension=800x800>

Kapitel 9, sid 137

Fotograf Jo Coenen <https://unsplash.com/photos/white-and-black-cross-sign-88tKYQFsFCA>
Bilden är beskuren

Med jämna mellanrum återuppstår den – debatten om svenska myndigheters kommunikationsverksamheter. Ibland är det enskilda kampanjer som diskuteras och andra gånger principerna. Däremellan hamnar fokus på kostnaderna eller antalet kommunikatörer.

Diskussionerna är ofta polemiska, och många gånger kan det vara svårt att få en klar bild av verksamheterna bortom debatten – vilka inriktningar myndigheters kommunikationsverksamheter har, hur pass omfattande de är, vad syftet med dem är och vad det är som bestämmer utformningen. Därför kan det också vara svårt att säga något om verksamheternas styrkor och svagheter, och vilka konsekvenser de har för myndigheter, andra aktörer och samhället i stort.

Vad vi vet om svenska myndigheters kommunikationsverksamheter försöker råda bot på detta. I nio kapitel redovisar Magnus Fredriksson och Josef Pallas vad forskningen har att säga om svenska myndigheters kommunikationsverksamheter – hur verksamheterna ser ut, hur de har förändrats över tid, vad som driver dem samt vilka konsekvenser de har för styrningen, organiseringen och ledningen av myndigheter. Resultatet är en bok som ger en bred och nyanserad beskrivning av en verksamhet som omfattar ett stort antal aktiviteter – ibland inom ramen för det som händer på kommunikationsavdelningar men minst lika ofta i andra sammanhang.

Magnus Fredriksson är professor i medie- och kommunikationsvetenskap vid Göteborgs universitet.

Josef Pallas är professor i företagsekonomi vid Uppsala universitet och gästprofessor vid Högskolan i Borås.



NORDICOM



Nordicom är ett centrum för nordisk medieforskning vid Göteborgs universitet.