

Göteborgs universitet
Institutionen för journalistik och masskommunikation (JMG)
Medie- och kommunikationsvetenskap

Den ”offantliga” sektorn

– en kvantitativ studie av myndigheters kommunikation och dess betydelse

Elin Burman
Maria Eriksson
C-uppsats
Fördjupningskurs, höstterminen 2006
Handledare: Magnus Fredriksson

Abstract

Titel:	Den offantliga sektorn – en kvantitativ studie av myndigheters kommunikation och dess betydelse
Författare:	Elin Burman Maria Eriksson
Handledare:	Magnus Fredriksson
Kurs:	Fördjupningskurs, HT 2006
Syfte:	Vad är avsikten med myndigheters kommunikation?
Metod:	Kvantitativ studie
Material:	Myndigheters styrdokument om kommunikation
Huvudresultat:	Myndigheter använder sig i störst utsträckning av envägskommunikation och gärna på eget initiativ. De är inte så intresserade av den omvärld som omger dem och väljer oftast att rikta sig till sina anställda men även massmedier. De vill främst fungera som upplysningsservice eller förmedla verksamhetsinformation. Positivt är att de sällan använder sig av kontrollfunktionerna men profilerarbete för att förbättra bilden av sig själva sker i en ganska hög utsträckning. Det sociala utbytet med omvärlden är frånvarande vilket även gäller dialogen. De borde arbeta mer för att få kunskap och insikt i omvärldens attityder och krav, det är en grundläggande del av det legitimitetsarbete som alla organisationer måste göra för att överleva.

Innehållsförteckning

1. INLEDNING.....	1
1.1 Disposition.....	2
2. BAKGRUND.....	3
2.1 Statskick.....	3
2.2 Riksdag.....	3
2.3 Regering och departement.....	4
2.4 Offentlig förvaltning.....	4
2.5 Myndigheter.....	4
2.6 Myndigheter och förändringstider.....	6
2.7 Myndigheters förtroende.....	6
2.8 Myndigheters kontakt med allmänheten.....	7
2.9 Antal myndigheter – en ofullständig lista.....	7
2.10 Lagar och myndigheter.....	8
3. TEORI.....	10
3.1 Legitimitet.....	10
3.2 En omgivning att ta hänsyn till.....	11
3.3 Att arbeta mot ett starkare förtroende.....	13
3.4 Makt.....	15
3.5 Auktoritet.....	15
3.6 Påverkan och övertalning.....	16
3.7 Kommunikation.....	17
3.8 Organisationskommunikation.....	18
3.9 Myndigheters kommunikation.....	18
3.10 Kommunikationsaktiviteter.....	20
3.11 Identitet, image och profil.....	22
3.12 Kommunikationens funktioner.....	22
3.13 Kommunikationsmönster.....	23
4. SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR.....	27
5. METOD.....	28
5.1 Kvantitativt eller kvalitativt?.....	28
5.2 Urval.....	29
5.3 Svansfrekvens och bortfall.....	29

5.4	Bortfall.....	30
5.5	Undersökningens utformning.....	30
5.6	Bearbetning.....	32
5.7	Problem på vägen.....	33
5.8	Avrundning.....	33
6.	ANALYS OCH RESULTAT.....	34
6.1	Hur ska myndigheterna nå ut med sina buskap?.....	36
6.2	Vilka vill myndigheterna nå ut till?.....	39
6.3	Varför kommunicerar myndigheterna?.....	42
6.4	Myndigheters legitimering.....	50
6.5	Resultatet i korthet.....	53
7.	SLUTDISKUSSION.....	55
7.1	Diskussion.....	55
7.2	Reflektion.....	55
7.3	Rekommendation till vidare forskning.....	55
8.	SAMMANFATTNING.....	57
9.	KÄLLFÖRTECKNING.....	58

BILAGA 1. Myndighetslista

BILAGA 2. Variabler med kommentarer

BILAGA 3. Tabeller

Figur och tabellista

Figur 1 Kommunikationsmönster.....	24
Figur 2 Symmetris dialog.....	25
Figur 3 Asymmetrisk dialog.....	26
Tabell 1. Resultatet av empiriinsamling.....	30
Tabell 2. Myndighetskategorier med och utan policy i procent.....	35
Tabell 3. Myndighetssektorer med och utan policy i procent.....	35
Tabell 4. Storlek på material före och efter borttagning i antal och procent.....	36
Tabell 5. Myndigheters kommunikationsmönster i procent.....	36
Tabell 6. Myndigheternas initiativfördelning i procent	37
Tabell 7. Myndigheters initiativtagande i kommunikationsmönster i procent.....	37
Tabell 8. Omvärldens initiativtagande i kommunikationsmönster i procent.....	38
Tabell 9. Myndigheternas kanaler i procent.....	38
Tabell 10. Myndigheternas aktörer.....	40
Tabell 11. Kommunikationsmönster tillsammans med olika aktörer i procent.....	41
Tabell 12. Myndigheters kommunikationsfunktioner i procent.....	43
Tabell 13. Myndigheternas arbete genom den informativa funktionen i procent.....	44
Tabell 14. Myndigheternas arbete genom den sociala funktionen i procent.....	45
Tabell 15. Myndigheters arbete genom den kontrollerande funktionen i procent.....	45
Tabell 16. Myndigheters arbete genom den expressiva funktionen i procent.....	46
Tabell 17. Fördelning av chefen som kanal över kommunikationsfunktioner i procent.....	47
Tabell 18. Kommunikationsfunktioneras mönster i procent.....	48
Tabell 19. Kommunikationsfunktioners fördelning över aktörer i procent.....	48
Tabell 20. Myndigheters vilja att profilera och påverka bilden av sig själv i procent.....	53

1. Inledning

Vi möts varje dag av information med myndigheter som avsändare. Det kan vara nyheterna där vädret rapporteras från SMHI, en varning från livsmedelsverket eller ett kravbrev från skattemyndigheterna. Ingen kan undvika att påverkas av deras budskap. Vi litar även på att det vi nås av i allra högsta grad är sanningsenligt och till för vårt eget bästa. Myndigheter ses ändå som neutrala verksamheter som inte behöver påverka sin omgivning för att överleva. Bakom kulisserna finns hotet att även de kan läggas ned och anses vara överflödiga för sina uppdrag.

Regeringen har i nuläget en kommission som utreder myndigheters uppdrag och antal för att förbättra den förvirrande strukturen som finns. Även indikationer på att myndigheter bedriver opinionsbildning ska undersökas. Detta innebär att det blir en förändring bland de myndigheter som finns, vilket i sin tur skapar en osäkerhet.

Myndigheter kan upplevas som skrämmande och svåra att förstå sig på. Individer hamnar ofta i en situation där de står ensamma mot en hel myndighet vilket gör att det som privatperson kan vara svårt att själv ifrågasätta myndigheters handlingar. Problemet blir ofta större än att människor känner ett svek från enbart myndighetens sida, de känner sig ofta svikna av hela systemet. Därför är det viktigt att medborgarna är i fokus för myndigheternas arbete.

Eftersom att myndigheter ska hjälpa oss att få samhället att fungera är det viktigt att vi har ett starkt förtroende för deras arbete, men det innebär inte att vi ska lita blint på dem. Man måste vara kritisk till den makt som deras uppdrag ger dem. Det är vår skyldighet som medborgare att vara uppmärksamma på vad vår styrande makt gör och det innebär inte bara de politiker som styr utan även de myndigheter som getts uppdrag, indirekt från medborgarna. Det finns inte mycket information angående myndigheter som en samlad grupp när det handlar om deras kommunikation. Det finns inte heller mycket undersökningar gällande myndigheters vardagliga kommunikation utan fokus hamnar ofta på deras sätt att hantera olika extraordinära situationer. Att se dem som en grupp och istället undersöka deras kommunikation under normala omständigheter hjälper till att skapa en mer generell bild över hela myndighetssystemet.

Myndigheter består av en mycket blandad grupp fristående organisationer. De kan nå ut på många olika sätt, med olika avsikter och till olika målgrupper. Det är omöjligt för allmänheten att känna till vad alla myndigheter gör, i vilket syfte och för vem. Den kommunikation som når oss från myndigheter hjälper oss att skapa en bild och ge oss en uppfattning om deras identitet.

Det finns ett flertal sätt att utvärdera myndigheter och deras arbete på. Genom att titta på vad de tänker sig vilja kommunicera genom deras kommunikationspolicy kan man se på vad som prioriteras och hur de ser på kommunikation. Det viktiga är inte att se på vad som faktiskt når oss eftersom att det sker på så många olika sätt. Det är snarare intressant att titta på vad myndigheter vill göra i sina kommunikationshandlingar. Vårt syfte blir därmed att undersöka *vad avsikten är med myndigheters kommunikation*, detta ska ske genom undersökning av policydokument. Genom att undersöka det utifrån alla individuella myndigheter ska det ge en överblick som i sin tur ger insikt i myndigheters planerade arbete utåt mot omvärlden.

1.1 Disposition

Vi inleder i bakgrundskapitlet med den kunskap som behövs för att förstå syftet med uppsatsen. Vidare tar vi i teoriavsnittet upp de utgångspunkter vi behöver för att kunna besvara de frågeställningar som följer därpå. I metodkapitlet redogör vi för de urval som gjorts men även andra viktiga metodfrågor som dykt upp under uppsatsens gång. Vidare sker den analys och resultat som växt fram ur teorin och vi avslutar sedan med en slutdiskussion där vi diskuterar och reflekterar över uppsatsens olika delar vilket leder fram till den fortsatta forskning som vi föreslår.

2. Bakgrund

Detta avsnitt syftar på att ge en djupare förståelse för hur Sverige styrs. Genom att redovisa hela systemet från riksdag ner till regionala statsförvaltningar placerar vi in myndigheterna i en större kontext. För att kunna förstå vår undersökning belyser vi även de delar som måste förklaras bland annat i form av myndigheters koppling till allmänheten och deras styrande lagar.

2.1 Statsskick

I Sveriges rikets lags första kapitel, första stycke står det att:

"All offentlig makt i Sverige utgår från folket. Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse."¹

Man kan alltså bland annat utläsa i regeringsformen att vårt statsskick är representativt och parlamentariskt. Detta innebär att regeringen styr riket men för att få igenom förslag i riksdagen krävs det att den har riksdagens förtroende.²

Vad innebär det här i praktiken, och hur ger detta allmänheten makten? De allmänna valen som hålls vart fjärde år i Sverige är ett viktigt uttryck för att vi lever i en demokrati. I dessa val har vi möjlighet att rösta på det parti som vi vill ska representera oss i riksdagen.

2.2 Riksdag

Riksdagens ledamöter är folkets främsta företrädare. De har till uppgift att stifta lagar, besluta om skatt till staten och bestämma hur statens medel ska användas. Riksdagen har med andra ord lagstiftningsmakt och finansmakt, men även det som kallas för kontrollmakt,³ genom att den ska granska rikets styrelse (regeringen) och förvaltning.⁴ Riksdagen består av en kammare med trehundrafyrtionio ledamöter som i dagsläget representeras av sju olika partier.⁵

¹ Sveriges rikets lag, Regeringsformen 1:1.

² Länsstyrelsen i Västra Götalandslän, Handbok för förvaltningsmyndigheter, kap. 1.

³ Grimlund, B. E., Gustafsson, och Zanderin, L., Förvaltning i stat, kommun, landsting, s. 10.

⁴ Sveriges rikets lag, Regeringsformen 1:4.

⁵ Ibid., Regeringsformen 3:1.

2.3 Regering och departement

Regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen.⁶ Regeringen består av statministern och övriga statsråd⁷ och till sin hjälp har de ett regeringskansli med ett antal departement med underliggande statliga myndigheter och verk. Dess uppgift är att styra riket, och de statsråd som finns ska ansvara för olika områden vilket bland annat kan innebära ett specifikt departement.⁸ Regeringen är även ansvarig för statsförvaltningen, som är en sammanfattande benämning på ett lands ämbetsverk och myndigheter och på den verksamhet som utövas av dessa.

2.4 Offentlig förvaltning

När riksdagen har beslutat i en fråga skall beslutet verkställas. Denna uppgift ansvarar i huvudsak den offentliga förvaltningen för. Med ordet förvaltning menas i allmänhet ”den offentliga verksamhet som är avsedd att gagna medborgarna och som utförs av ett statligt eller kommunalt organ”.⁹

Den offentliga statsförvaltningen delas in i kommunal förvaltning och statsförvaltning. Den senare består av: central statsförvaltning (departement och ämbetsverk m.m.), regional statsförvaltning (länsstyrelser m.m.) och lokal statsförvaltning (polisstationer m.m.). Den centrala statsförvaltningen delas vidare upp i två delar: regeringskansliet och centrala ämbetsverk, affärsdrivande verk och uppdragsmyndigheter m.m.¹⁰

Som nämnts ovan finns alltså förutom centrala myndigheter även regionala myndigheter som representerar olika delar av landet, ett exempel på en sådan är länsstyrelserna. De har som uppgift att företräda staten i de regionala områdena vilket ger dem en viktig roll som förbindelse mellan regering och region.¹¹

Som nyss nämnt är det regeringen som är ansvarig för statsförvaltningen. Det krävs att beslut fattas gemensamt av regeringen som grupp och inte från enstaka statsråd för att det ska bli bindande för myndigheter och verk. I och med detta kan man säga att statsförvaltningen lyder under regeringen men sorteras under departementen.¹²

2.5 Myndigheter

Det viktigaste objektet för förvaltningspolitiken är myndigheterna eftersom deras uppdrag är att genomföra politiskt fattade beslut. De flesta myndigheter ligger under regeringen men ett fåtal hör till riksdagen som exempelvis riksbanksfullmäktige.¹³ Myndighetsbegreppet är diffust. I demokratiutredningens betänkande citeras Statskontorets tidigare publicerade påstående om att ”ingen egentligen vet vad en myndighet är för något” och konstaterar att en

⁶ Sveriges rikes lag, Regeringsformen 1:6.

⁷ Halvarsson, A., Lundmark, K. och Staberg, U., Sveriges statskicks – fakta och perspektiv, s. 98.

⁸ Ibid., s. 99.

⁹ Länsstyrelsen i Västra Götalandslän, Handbok för förvaltningsmyndigheter, kap. 1.

¹⁰ Halvarsson, A., Lundmark, K. och Staberg, U., Sveriges statskicks – fakta och perspektiv, s. 122-123.

¹¹ Ibid., s. 138-140.

¹² Ibid., s. 123.

¹³ Ibid., s. 86.

del av formlösheten består i att de inte är självständiga juridiska personer utan en del av staten.¹⁴ Regeringsformen saknar definition av begreppet myndighet trots att lagstiftningen och andra regler innehåller en rad referenser till denna typ av organ.

Halvarsson beskriver myndigheter som:

”De organ som rättsligt sett är en del av staten och följaktligen saknar en självständig ställning.”¹⁵

Staten använder sig av myndigheterna när de ska utöva politisk styrning, öppenhet mot allmänheten och behandling av ärenden. För att kontrollera att de politiska besluten genomförs använder sig riksdag och regering av olika styrformer, offentlighetsprincipen och meddelarfriheten, vilka är två former av styrning som är tvingande för myndigheten.¹⁶

Myndigheters finansiering beslutas av regeringen och redovisas i budgetpropositionen. Myndigheterna har skyldighet att visa att de resurser de får används på rätt sätt. För att regeringen ska kunna kontrollera detta utvärderas myndigheternas resultat och verksamhet. Myndigheterna lämnar årligen in redovisning över kostnader, intäkter och resultat som regeringen sedan använder som grund i sin utvärdering. Redovisningen påverkar även beslutet för efterkommande års statsbudget och regleringsbrev,¹⁷ vilket kan påverka myndigheterna och deras fortsatta verksamhet.

Allt arbete inom statsförvaltningen ska genomsyras av de tre värdena: demokrati, rättssäkerhet, och effektivitet. Demokrativärdet innebär för det första att de ska genomföra det som riksdag och regering har beslutat och för det andra att de ska ha en relation till medborgarna. Eftersom myndigheter till viss del bestämmer över sin egen verksamhet finns möjligheten att ha en dialog med medborgare vilket i sin tur ger medborgarna en chans att påverka myndigheten. Det är viktigt att information lämnas om verksamheten då det är grundläggande i en demokrati att ge medborgare en möjlighet att diskutera och ifrågasätta den politik som genomförs.¹⁸ För att medborgarna ska kunna utöva det inflytande som de har rätt till måste de ha kunskap om vad som sker, vem som är ansvarig och att de har rätten att vara med och påverka. Med andra ord är det viktigt att de känner till sina rättigheter.¹⁹ Rättssäkerhet innebär att förvaltningarna ska fatta materiellt riktiga beslut som grundar sig i de lagar och författningar som finns men även att varje enskild ska ha rätten att få sin sak prövad i domstol. Effektivitetskravet innebär att förvaltningarna ska nå de resultat och mål som fastställts av statsmakten och att det ska ske på ett kostnadseffektivt sätt.²⁰ Dessa tre värden är någonting som myndigheterna alltid måste ha i åtanke när de samverkar med sin omvärld.

¹⁴ SOU 2000:1, En uthållig demokrati! s. 129.

¹⁵ Halvarsson., A, Lundmark, K. och Staberg, U., Sveriges statsskick – fakta och perspektiv, s. 126.

¹⁶ SOU 1997:57, I Medborgarens tjänst – en samlad förvaltningspolitik för staten, s. 75-79.

¹⁷ <http://www.regeringen.se/sb/d/2462>

¹⁸ Statskontoret och Statistiska centralbyrån, 2002:12, Att ta reda på vad folket tycker – en pilotundersökning om medborgarnas syn på offentlig förvaltning, s. 24.

¹⁹ Ibid., s. 25.

²⁰ Regeringskansliet, En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram, s. 9.

2.6 Myndigheter och förändringstider

Myndigheter har ett ständigt krav på att utvecklas för att möta de förväntningar som finns från medborgare, näringsliv, förtroendevalda och andra.²¹ Statskontoret inleder en av sina publikationer med:

”Strukturomvandlingen i staten, som varit omfattande under 1990-talet, fortsätter även in på det nya decenniet. Den huvudsakliga inriktningen på förändringsarbetet är renodling och koncentration till kärnverksamheten och omvandlingen förväntas fortsätta.”²²

Statsförvaltningen har alltid präglats av förändringar. I mer modern tid, runt 1945, började man bygga ut välfärdsstaten och med fler uppgifter att uträtta bildades särskilda myndigheter med specialistkunskaper. Även decentraliseringen blev mer utvecklad när centrala verk inrättade regionala organ. Runt 1960 kom den stora ökningen och Sverige fick den största offentliga sektorn inom OECD.²³ Samhället hade ett stort förtroende för politiken och dess möjligheter att lösa problem vid denna tid. Men redan på 70-talet började kritiken växa över att den offentliga sektorn blivit för omfattande och svårstyrd. Med den växande kritiken började även förtroendet från medborgarna att sjunka. På 90-talet minskade antalet myndigheter och det till följd av att flertalet affärsverk omvandlades till bolag. Flera myndigheter slogs även ihop med det primära målet att dra ned på kostnaderna. Förtroendet för att den offentliga sektorn skulle kunna lösa samhällsproblemen fortsatte att minska.²⁴ En undersökning gjord av Statskontoret visar att statsförvaltningen har fortsatt att minska i omfattning sedan 90-talet i både myndighetsantal och antal sysselsatta. Den försöker under 2000-talet minska antalet små myndigheter och istället gå mot en centralisering.

Myndigheterna måste alltså hela tiden anpassa sig till yttre förändringar, samtidigt som deras verksamhet ska fortsätta koncentreras till färre och större myndigheter. Två exempel på de yttre förändringarna är medlemskapet i EU, som bland annat innebar att Sverige var tvungen att skapa EU-sekretariatet för att kunna företräda Sverige. Även den snabba utvecklingen på IT-området har påverkat myndigheter genom att det ställer nya krav på att de publicerar information på webben och anpassar sig och informationen till den nya teknologin.²⁵

2.7 Myndigheters förtroende

När det handlar om förtroendet för myndigheter är det svårt att få ett tydligt resultat. Detta kan bero på det stora antalet myndigheter och att den vanlige medborgaren inte kommer i kontakt med alla myndigheter.

²¹ SOU (Ds) 2006:15, Intern styrning och kontroll i staten.

²² <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2001/200115sam.pdf>

²³ OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development, har för tillfället 30 medlemsländer och de arbetar för ett demokratiskt styre och marknadsekonomi.

²⁴ SOU 1997:57, I Medborgarens tjänst – en samlad förvaltningspolitik för staten, s. 43-52.

²⁵ Regeringskansliet, En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram, s. 8.

”förtroende kan definieras som en förväntan på att en institution arbetar för medborgarens bästa och inte missbrukar sin maktposition”.²⁶

Undersökningar som berör specifika myndigheter finns att hitta men mer sällan handlar undersökningar om Sveriges alla myndigheter. Statsförvaltningen gjorde 2002 en pilotundersökning där de undersökte medborgarnas syn på den offentliga förvaltningen. Olika påståenden ställdes om service, insyn, möjlighet till påverkan och förståelse för statsförvaltningen. Svartalternativen var en siffra mellan 1 - 10 där 10 betyder ”stämmer mycket väl” och medelvärdet på pilotundersökningen blev 4,3 vilket visar att myndigheterna måste förbättra sitt arbete. Undersökningen ger inte bara indikation om förtroendet utan visar även att det är svårt för medborgare att svara på frågor om förvaltningen. En möjlig anledning kan vara att de inte har de erfarenheter och kunskaper som behövs.²⁷

Även skatteverket gjorde en undersökning 2002 av hur medborgares förtroende för myndigheter i allmänhet såg ut. På påståendet totalt sett ”har jag förtroende för myndigheter i allmänhet” svarade 38 procent att de instämde medan 18 procent inte instämde. Den största andelen på 29 procent svarade ”varken eller”.²⁸ Återigen visar det att även om förtroendet kanske inte är lågt så finns det förbättringar att göra.

2.8 Myndigheters kontakt med allmänheten

För att makten ska kunna utgå från folket är det viktigt att betona att myndigheterna ska finnas till för allmänheten och deras behov. Att ha en bra relation med allmänheten är något som myndigheterna bör prioritera.²⁹ Halvarsson skriver om hur omfattande kontakterna är mellan de två parterna och hur viktigt det blir att uppfattas rätt och att vara en öppen organisation.

För att förbättra och effektivisera kontakten har ett nytt begrepp introducerats inom myndigheterna. Det har genom Internet skapats nya möjligheter för allmänheten att kunna få information och service snabbare och genom färre kontakter. Detta kallas för 24-timmarsmyndigheten. Det har kommit att bli det begrepp som i arbetet med elektronisk förvaltning har fått en ökad betydelse i strävan att öka tillgängligheten och nå kvalitetsförbättringar i servicen. Denna funktion har fyra steg där målet är en interaktion mellan omvärlden och myndigheten via Internet.³⁰

2.9 Antal myndigheter – en ofullständig lista

För att förstå hur många myndigheter som faktiskt finns i Sverige krävs det efterforskning. Enligt regeringskansliet är det hemsidan www.sverige.se som har listan över de myndigheter som existerar för tillfället. Där finns (november 2006) 368 myndigheter registrerade och där inräknas även de länsstyrelser och polismyndigheter som finns i landet. Denna lista visade

²⁶ Elliot, M., 1997, Förtroendet för medierna, s 41.

²⁷ Statskontoret och Statistiska centralbyrån, 2002:12, Att ta reda på vad folket tycker – en pilotundersökning om medborgarnas syn på offentlig förvaltning, s. 24.

²⁸ Skatteverket rapport 2003:3 kapitel 24

²⁹ Halvarsson, A, Lundmark, K. och Staberg, U., Sveriges statskick – fakta och perspektiv, s. 141.

³⁰ Regeringskansliet, En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram,

sig vara ofullständig och efter vidare efterforskningar hittade vi en utredning från Statskontoret där antalet myndigheter uppgick till 552 stycken år 2005.³¹ Vår egen lista slutade på 576 myndigheter.

2.10 Lagar och myndigheter

Alla som är anställda inom en myndighet är skyldiga att ha kunskap om vilka lagar och författningar som berör dem i deras arbete. De är även skyldiga att följa de dokument som varje enskild myndighet upprättat som exempelvis kommunikationspolicys och andra styrdokument.³² Varje myndighet ansvarar för sin egen organisation³³ och detta innebär att varje myndighet har sin organisationsstruktur.

En grundläggande lag som berör myndigheter är offentlighetsprincipen som har syftet att ge medborgare rätt till insyn i exempelvis myndigheternas arbete. I TF 2:1 fastställs att varje svensk medborgare ska ha rätt att ta del av allmänna handlingar³⁴. För att skydda de som söker information hos myndigheter finns ytterligare en lag i TF 2:14 stycke 3 att ”myndigheter får inte på grund av att någon begär att få taga del av handling efterforska vem han är eller vilket syfte han har med sin begäran i större utsträckning än som behövs för att myndigheten skall kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut”.³⁵ Detta ska säkra att insyn och öppenhet präglar organisationen.

Varje anställd har även rätten att uttala sig om verksamheten, detta kallas för meddelandefrihet. Om en anställd väljer att ”läcka” information till pressen får inte arbetsgivaren efterforska vem som lämnat uppgifterna, inte heller får journalisten avslöja källan. Kravet på myndigheters öppenhet är unikt för dem, denna lag gäller inte inom den privata sektorn.³⁶ Det enda som kan inskränka på denna lag är sekretesslagen som kan göra att allmänna handlingar inte får lämnas ut på grund av att det exempelvis skulle innebära en risk för rikets säkerhet.

Service är ett centralt begrepp för myndigheterna. De ska inte bara ge bra service utan även ge ett vänligt bemötande. Enligt förvaltningspolitiska handboken ska myndigheterna utvecklas för att bättre möta medborgares och företags behov och uppfattas som lättillgänglig samling som bemöter omgivningen med respekt³⁷. Det är alltså myndighetens uppgift att ha medborgarna i centrum och att erbjuda dem de tjänster eller den information som krävs. Denna service ska enligt handboken även ge tillfälle att föra en dialog med omgivningen så att de har möjlighet att ge sina synpunkter på verksamheten. Även om fokus ofta hamnar på vilka skyldigheter myndigheterna har att svara på frågor från sin omgivning så finns det en informationsskyldighet som gör att myndigheterna måste sprida information, inte bara till medborgare utan även till media. När en myndighet informerar media måste alla medier behandlas lika.³⁸

³¹ Statskontoret, 2005:32, Statsförvaltningens utveckling 1990-2005.

³² Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Handbok för förvaltningsmyndigheter, s. 26. i kap 3.

³³ Sveriges rikets lag, Verksförordningen §17

³⁴ Ibid., Tryckfrihetsförordningen 2:1

³⁵ Ibid., Tryckfrihetsförordningen 2:14 st 3

³⁶ Sefastsson, T. Offentlighetsprincipen i praktiken, s. 98.

³⁷ Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Handbok för förvaltningsmyndigheter, kap. 3.

³⁸ Ibid., kap.9.

För att säkerställa en bra service finns det lagar som fastslår att myndigheter ska ta emot telefonsamtal och besök från enskilda och det finns lagstadgat att denna möjlighet ska ges minst två timmar varje helgfri vardag.³⁹ Dessa lagar har syftet att medborgare alltid ska kunna kontakta en myndighet. Handboken förtydligar att öppettiderna är i kortaste laget och att bra service självklart inte nås genom den lagstadgade tiden.⁴⁰ Även serviceskyldigheten begränsas av sekretesslagen i form av att myndigheter ska hjälpa omvärlden i *den utsträckning* som är lämpligt, vilket lämnar utrymme för olika tolkningar eftersom ”i den utsträckning” är ett ganska diffust begrepp.⁴¹

³⁹ Sveriges rikets lag, Förvaltningslagen §5

⁴⁰ Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Handbok för förvaltningsmyndigheter, kap.9.

⁴¹ Sefastsson, T. Offentlighetsprincipen i praktiken, s. 81.

3. Teori

I detta kapitel kommer vi att redovisa för de teoretiska utgångspunkter som vi utgår från. Vi startar bland de bredare teorierna om legitimering och går ner till de mindre och mer konkreta kommunikationsteorierna.

3.1 Legitimitet

”En demokratisk stat lever för och genom sina medborgare. Den äger ingen annan legitimitet än den som medborgarna ger den. Men ett styre som upphört att intressera sig för medborgarna, upphör också att intressera medborgarna.”⁴²

Att något är legitimt innebär att något är berättigat, rättfärdigat och accepterat. Legitimiteten grundar sig på de sociala normer som finns men även på de värderingar och föreställningar som finns i samhället. Legitimiteten är nödvändig och även en förutsättning för att skapa stöd och medverkan från andra.⁴³ Att myndigheter är legitima är alltså en förutsättning för ett fungerande demokratiskt samhälle.

”Myndigheternas auktoritet är en viktig sida av politiken, och legitimitet är en central del av auktoritetsutövandet. Legitimitet betyder att maktbruket är rättmätigt, med utgångspunkt i en princip – exempelvis enighet – som både den styrande och de styrda accepterar”.⁴⁴

Ett annat sätt att förklara legitimitet är genom att säga att det är organisationers rätt att existera och dirigera arbete. Myndigheter behöver med andra ord legitimeras sig gentemot allmänheten för att kunna utföra sina uppdrag från regeringen. Allmänheten utvärderar hela tiden organisationers och myndigheters legitimitet och de åsikter de har baseras på de aktiviteter och relationer de har gentemot organisationerna och till de sociala normer och värderingar som finns.⁴⁵

Legitimitet kan ibland beskrivas i två former, den yttre och den inre. Den yttre innebär att organisationen utåt måste visa resultat, att deras arbete är rättfärdigat.⁴⁶ Den inre legitimiteten riktar sig inåt i organisationen och handlar om att organisationens ledare måste vara accepterad av medarbetarna. Det är av stor vikt att organisationen präglas av en bra atmosfär med samarbete och målinriktat arbete. Om det inte finns meningsfulla arbetsuppgifter som motiverar de anställda hotas organisationen av att bli stillastående, vilket i sin tur är ett hot mot legitimiteten. För att nå inre legitimitet är det därför viktigt för ledarna att motivera

⁴² SOU 2000:1, En uthållig demokrati! s. 8.

⁴³ Abrahamsson, B. och Andersen, A. J., Organisation – att beskriva och förstå organisationer, s. 213-226.

⁴⁴ Østerud, Ø., Statsvetenskap – introduktion i politisk analys, s. 35.

⁴⁵ Metzler, S. M., The book of public relations, s. 321-333.

⁴⁶ Abrahamsson, B. och Andersen, A. J., Organisation – att beskriva och förstå organisationer, s. 213-219.

medarbetarna. Vad som är viktigt för organisationen är att inte se den yttre och den inre legitimiteten som något åtskiljt.⁴⁷

3.2 En omgivning att ta hänsyn till

En organisation och dess omvärld präglas av beroende och osäkerhet. Organisationen är i behov av resurser utifrån och, inte att glömma, legitimitet men det skapar även en osäkerhet.⁴⁸

”uncertainty is the difference between the amount of information required to perform the task and the amount of information already possessed by the organization”⁴⁹

Alla organisationer möts av olika grader osäkerhet, ju mer komplex omvärld med flera aktörer desto mer osäkert blir det. När man pratar om omvärld delar man ofta in den i teknisk och institutionell omvärld. Den tekniska är de förhållanden som påverkar hur organisationen löser sina uppgifter medan institutionell omvärld är de kulturella förhållanden som påverkar organisationen. Vi är mer intresserade av den institutionella som syftar till de värderingar och normer som påverkar inställningar till hur organisationen ska agera. Om organisationen inte följer de regler som finns i denna omvärld kan det skapa legitimitetsproblem. När det handlar om påverkan från dessa två världar kan man skilja mellan privata och offentliga verksamheter. Offentlig verksamhet har inte mycket marknadskonkurrens vilket gör att den institutionella världen är mer relevant. För det första får offentlig verksamhet inte sina resurser från marknaden för den finansieras ju av regeringen, och för det andra är den beroende av legitimitet för att kunna utföra sina uppgifter.⁵⁰

För att få legitimitet från omvärlden måste man skapa ett bra anseende. När en organisation har anpassat sig till omvärlden och fått det stöd som krävs ger det en bättre förutsättning för att överleva.⁵¹

Organisationer är en del av det större system som omger dem och därför måste de förlita sig på att systemet stödjer deras mål och aktiviteter eftersom detta försäkras deras överlevnad. För att få det stöd som krävs måste de vara anses legitima eller av värde för systemet.⁵²

Organisationer står vidare i ett beroendeförhållande till detta större system, inte bara för deras existensberättigande utan även för att kunna få de resurser som organisationen behöver utifrån. Dessa resurser innebär allt en organisation kan behöva, exempelvis material och arbetskraft. Ingen organisation är självförsörjande eller har kontroll över sin egen existens och måste därför interagera med den sociala omgivningen. Alla organisationer agerar alltså i en omvärld där de måste samverka med aktörer för att överleva. Omvärlden kan sägas vara alla förhållanden som finns utanför organisationen och som har en effekt på den.⁵³ Det är genom den anpassning som organisationer och myndigheter kan göra gentemot sin omgivning som

⁴⁷ Abrahamsson, B. och Andersen, A. J., Organisation – att beskriva och förstå organisationer, s. 213-219.

⁴⁸ Jacobsen, D-I., och Thorsvik, J., Hur moderna organisationer fungerar, s. 245.

⁴⁹ Galbraith, R. J., Organization design, s. 36-37.

⁵⁰ Jacobsen, D-I., och Thorsvik, J., Hur moderna organisationer fungerar, s. 247-250.

⁵¹ Ibid., s. 272.

⁵² Pfeffer, J. External control of organizations: a resource dependence perspective, s. 193.

⁵³ Jacobsen, D-I., och Thorsvik, J., Hur moderna organisationer fungerar, s. 239.

de kan försöka påverka sin egen överlevnad.⁵⁴ Beroendet av omvärlden handlar dock inte bara om att hämta resurser från den. En effektiv och medveten organisation är den som även möter de krav som deras omvärld ställer på dem och som i sin tur inverkar på organisationens fortsatta överlevnad.⁵⁵ Myndigheter är inget undantag utan behöver även de akta sig för hot mot legitimiteten vilket i sin tur kan leda till minskade resurser eller nedläggning.

De normer och värderingar som delas av systemet och som är grunden för legitimiteten förändras med tiden. Legitimitet är därmed ett problem för organisationer när det legitima ständigt förändras och utvecklas och därmed det som måste bevakas.⁵⁶ Det är inte organisationens handlingar som påverkar legitimiteten utan hur mycket organisationen lyckas leva upp till omvärldens normer.

Legitimitet är som sagt något man får och därmed något som alltid kontrolleras av dem som finns utanför organisationen. "Legitimitet är en problematisk resurs genom att den kontrolleras av andra".⁵⁷ På grund av att det ofta handlar om sociala normer hör man oftare om legitimitet när det handlar om avsaknaden av den. När organisationer gör något som inte är legitimt skapar det ofta attacker och kommentarer i media och liknande. Därmed är det viktigt för organisationer att alltid vara uppmärksamma på förändringar och attityder. Ett ledord när man talar om legitimitet är med andra ord proaktivitet.⁵⁸

Många organisationer vet hur viktigt det är att försöka upprätta och behålla legitimitet. Legitimitetsproblem är inget som kommer över en natt eller som försvinner av sig självt. Det är inte heller något som man lätt kan förändra på ändamålsenligt vis. Organisationerna måste kämpa med sådana problem, annars kan det ödelägga hela organisationer.⁵⁹ I myndigheternas fall skapas problem när omvärlden inte anser att de sköter sina uppgifter på ett tillfredsställande vis. Det är då den offentliga sektorn ifrågasätts.⁶⁰

I en avhandling om skandaler i den offentliga sektorn diskuteras vad som kan ske med legitimiteten i en kris. Johansson beskriver den offentliga sektorn som stor, heterogen och bestående av en mängd olika organisationer. Det är när omgivningen slutar tro att den offentliga sektorn sköts som den borde som den blir ifrågasatt. Om den inte är det självklara valet för utförandet av uppgiften, varför ska den då finnas och borde kanske någon annan istället ta över?⁶¹

Johansson skriver vidare att en kommun knappast upphör på grund av förlorad legitimitet men att den kan ifrågasättas som den mest självklara lösning på behovet som omvärlden har. En konsekvens av detta skulle kunna bli att den offentliga sektorn snarare blir en beställare av tjänster som den köper av andra.⁶² Diskussionen ovan visar att inte heller den offentliga sektorn kan vara säker på sin överlevnad. Även om det inte går så långt som att myndigheter blir beställare av tjänster så förändras trots allt hela tiden förutsättningarna. Den offentliga sektorn förändras ständigt genom hopslagningar, samarbeten och nedläggningar för att ge

⁵⁴ Pfeffer, J. External control of organizations: a resource dependence perspective, s. 19.

⁵⁵ Ibid., s. 60.

⁵⁶ Ibid., s. 195.

⁵⁷ Abrahamsson, B. och Andersen, A. J., Organisation – att beskriva och förstå organisationer, s. 215.

⁵⁸ Pfeffer, J. External control of organizations: a resource dependence perspective, s. 194

⁵⁹ Ibid., s. 194-196.

⁶⁰ Johansson, P. I skandalernas spår, s. 18.

⁶¹ Ibid., s. 213-216.

⁶² Ibid.

medborgarna det bästa alternativet så man ska inte förkasta Johanssons tankegångar. Nya lösningar kan alltid uppkomma och hota den nuvarande verksamhetsformen.

För att en handling ska betraktas som legitim krävs det att den är det i en tillräckligt stor del av befolkningen. Så frågan blir vad en tillräckligt stor del innebär. Eftersom legitimering är en social process är det svårt eller näst intill omöjligt att veta exakt hur stor del av omgivningen som måste godkänna organisationen eller dess beteende för att det ska räknas som legitimt. Enligt Pfeffer räcker det inte med delar av omgivningen utan det krävs en stor del av samhällets acceptans för att det ska ske. Att en stor del av omgivningen accepterar och godkänner organisationen och dess handlingar, vilket är både en konsekvens av och en förutsättning för legitimitet, kan ibland vara mer värt än den ekonomiska livskraften.⁶³

Legitimitet som kommer från omgivningen bestäms inte bara utifrån organisationens handlingar utan även andra faktorer påverkar. En persons egenintresse i en organisation kan exempelvis påverka vad de anser vara rättfärdigt trots att det inte anses vara legitimt enligt de rådande värderingar och normer som finns.⁶⁴

3.3 Att arbeta mot ett starkare förtroende

Trots att legitimiteten i slutändan kommer utifrån finns det ett flertal steg som organisationer tar för att associera sig till de rådande värderingarna och normerna. I slutändan är det organisationer med legitimitet som inte legitimerar sig och tvärtom.⁶⁵ Man måste komma ihåg att arbetet att uppnå legitimitet är en pågående process. Även när en organisation känner att den har ett stort förtroende kan den inte luta sig tillbaka och känna sig säker. Ju mindre legitimitet som en organisation har desto mer resurser måste den lägga på att övertyga om sin fortsatta existens till sin omvärld i form av kunder, arbetsgivare och leverantörer.⁶⁶ På detta vis kan man se vilka organisationer som har ett större behov och därmed kanske en större hotbild.

Ur ledningens perspektiv är problemet med legitimitet att skapa en länk mellan organisationen eller dess handlingar till uppfattningen att handlingen kommer leda till värderingar som är socialt accepterade. Problemet kan jämföras med det som uppstår vid skapandet av reklam. De måste övertyga köparen om att produkten kommer ge det väntade resultatet. Medan de som skapar reklam enbart behöver tänka på kunden måste organisationen som vill legitimera sig tänka på flera olika grupper i samhället.⁶⁷

Man kan använda sig av flertalet retoriska strategier för att skapa legitimitet såsom att skaffa sig stöd från inflytelserika individer eller grupper, skapa koppling till redan legitima frågor, skapa en förbindelse med andra grupper eller skapa förbindelse mellan frågor och redan etablerade värderingar i samhället.⁶⁸

Legitimiteten har även en koppling till de varor eller tjänster som de erbjuder men det är inte tillräckligt att se på hur marknaden mottar organisationen. Ju större organisation desto

⁶³ Pfeffer, J. External control of organizations: a resource dependence perspective, s. 193-194.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Ibid., s. 196.

⁶⁶ Johansson, P. I skandalernas spår, s. 20.

⁶⁷ Pfeffer, J. External control of organizations: a resource dependence perspective, s. 201.

⁶⁸ Holloway, L. R. Public relations inquiry as rhetorical criticism, s. 143-155.

viktigare blir det att även ha bra kontakt med aktörer så som politiker, journalister och andra opinionsbildare. Ur detta växer lobbyverksamheten och den aktiva opinionspåverkan fram och har blivit en mer accepterad och använd metod hos organisationerna.⁶⁹

Myndigheten ska fungera som ett instrument för staten för att tillfredsställa samhällsbehov eller lösa problem. Målet med verksamheten kan därmed aldrig vara ekonomisk vinst utan är av mer samhällsnyttig form. I en undersökning av Riksrevisionen betonas att en myndighet aldrig kan ha som uppgift att försöka göra exempelvis sina tjänster mer eftersökta men att en viss form av påverkan och anpassning inte kan undvikas.⁷⁰

I ”En uthållig demokrati” diskuteras lobbying och dess mer ökade roll i den politiska beslutsprocessen. Den pekar på att lobbying för att påverka beslutsfattare visserligen har funnits i Sverige länge men att fenomenet ökat i omfattning.⁷¹ Den diskuterar vidare myndigheter som Sjöfartsverkets och Luftfartsverkets inblandning i lobbyorganisationer. Den menar att resultatet blir att myndigheter kämpar mot varandra i gemensamma intressen. Enligt utredningen har myndigheter den uppgift regeringen tilldelat dem och inte uppgiften att propagera för sitt eget område. Denna utveckling ses som mycket problematisk och har kallats för myndighetsmissbruk.⁷²

Legitimitet kan ibland vara enda orsaken till vissa kommunikationshandlingar. Genom identifikation kan den som kommunicerar skapa en relation till publiken och genom det ändra på handlingar och åsikter. Identifikation kan ske genom att organisationer kommunicerar värderingar och symboler. En viktig grund i denna strategiska kommunikation är att välja vem som ska föra organisationens talan. Genom att låta vissa personer med exempelvis mer kunskap eller mer medieträning vara ansiktet utåt kan organisationen ge en mer fördelaktig bild av sin verksamhet.⁷³

Genom att organisationer försöker föra en dialog med omvärlden kan de etablera, bevara, utmana, och försvara sin legitimitet. Relationen med omvärlden är som sagt avgörande för överlevnad. Organisationer måste hela tiden vara mottaglig för omvärldens åsikter för att kunna bygga upp legitimitet. Genom att ha en ständig kontroll och översikt på omvärlden kan de även få den information de behöver för att anpassa sig till de förändringar som krävs av dem.⁷⁴

Det klassiska sättet för organisationer att öka legitimiteten är att använda sig av reklam. På det sättet visar de upp sina produkter, tjänster eller varumärke. För att komplettera reklamen har PR- (public relations) verksamhet fått en stark position. Istället för att övertyga om sin produktion så handlar PR mer om relationer och vilken viktig funktion som organisationen har för omvärlden. För att stärka sin position har det även blivit allt vanligare med sponsorverksamhet. Detta är något som har ökat inom kommunal och offentlig verksamhet där de försöker påverka sin legitimitet genom att ge ekonomiskt stöd till olika arrangemang såsom idrott.

⁶⁹ Metzler, S. M., The book of public relations, s. 321-333.

⁷⁰ Riksrevisionsverket, Myndighet och marknad – en studie av uppdragsmyndigheternas marknadsanpassning, s. 16-17.

⁷¹ SOU 2000:1, En uthållig demokrati! s. 90.

⁷² Ibid., s. 95.

⁷³ Metzler, S. M., The book of public relations, s. 321-333.

⁷⁴ Ibid.

Med det växande legitimitetsbehovet blir följderna att organisationer i större utsträckning blir politiskt aktiva. De måste behålla intresset och anseendet vilket gör att den sortens verksamhet blir en nödvändig del av den strategi som organisationerna använder sig av. Denna sorts manipulation för att nå legitimitet kan nås enbart om strategierna övertygande nog kan argumentera att det som organisationen gör är rättfärdigt.⁷⁵

3.4 Makt

I ”Styrelseskick och politik” beskrivs makt som politikens valuta. Det är genom makt som politikerna kan genomföra sina beslut. Utan makt skulle regeringen sakna betydelse. Författarna visar att det är viktigt att skilja mellan ”makt att”, och ”makt över”. Det förstnämnda ger en möjlighet att uppnå mål medan det senare handlar om att kontrollera andra.⁷⁶

”makt - förmågan att åstadkomma avsedda effekter. I politik kan makt välvilligt betraktas som ett samhälles förmåga att forma sitt eget öde. Makt kan också ses som en individs eller grups förmåga att få sin vilja fram mot oppositionen...”⁷⁷

Det finns flera sätt att se på makt på ett mer påverkande sätt. Genom att försöka kontrollera media och även den information som når dem kan man kontrollera vilka frågor som ställs och inte. Makt behöver inte heller vara något synligt där de som påverkas är medvetna om det. Så fort som den som utsätts påverkas mot sina intressen blir det en form av maktutövande. Det mest effektiva sättet att kontrollera människor är att manipulera deras kunskaper och attityder.⁷⁸

Makt inom organisationer är något självklart och oundvikligt. Alla organisationer har en hierarki där makt, auktoritet och inflytande aldrig kan bli jämnt fördelad mellan medlemmarna. Just makten och auktoriteten är det som används för att nå de mål som organisationer har. Man kan även se på makt som potentiell påverkan eller som faktisk påverkan.⁷⁹

3.5 Auktoritet

Auktoritet är nödvändig för att en formell organisation ska fungera.⁸⁰ Man kan utöva makt över någon utan att ha auktoritet. Men det innebär inte alltid ett samtycke från de övriga med den som beslutat och har den ledande ställningen. Däremot godkänner de rätten personen har att ta beslut och därmed accepterar de sin lägre position.

”auktoritet - rätten att styra. I strikt mening är auktoritet rätten att handla, snarare än makten att göra det. Auktoritet

⁷⁵ Pfeffer, J. External control of organizations: a resource dependence perspective, s. 195.

⁷⁶ Hague. R., Harrop. M. och Breslin. S., Styrelseskick och politik, s. 40-42.

⁷⁷ Ibid., s. 41.

⁷⁸ Hague. R., Harrop. M. och Breslin. S., Styrelseskick och politik, s. 40-42.

⁷⁹ Abrahamsson, B. och Andersen, A. J., Organisation – att beskriva och förstå organisationer, s. 219-226.

⁸⁰ Ibid., s. 219.

skapar emellertid sin egen makt så länge människor godtar att auktoritetspersonen har rätt att fatta beslut”.⁸¹

Att en chef eller ledare inom en organisation har auktoritet betyder att medarbetarna ser hans/hennes maktutövning som accepterad. Chefen har rätten att påverka specifika sidor av medarbetares beteenden och handlingar.⁸²

Auktoritet skiljer sig inte mycket från legitimitet. Man kan se skillnaden i att auktoritet ofta hör ihop med en bestämd roll medan det senare snarare kopplas till ett helt statskick.⁸³

3.6 Påverkan och övertalning

Att påverka innebär att inverka på någon och därvid vanligen orsaka förändring.⁸⁴

I politiskt inriktad forskning brukar termen propaganda användas och det innebär att man försöker påverka människors åsikter, värderingar eller handlingar i en bestämd riktning.⁸⁵ Propaganda förknippas ofta med användningen av massmedia.

Palm skriver i sin studie att:

”Det finns inga samhällen där indoktrinering saknas, för alla samhällen har en grundläggande åskådning, eller åtminstone en rad grundvärderingar, som de styrande vill att medborgarna ska omfatta. Men i varje samhälle har de styrande en benägenhet att betrakta den egna indoktrineringen som blott och bart undervisning/.../ medan indoktrinering i betydelsen propaganda bara sägs förekomma i andra länder”.⁸⁶

Han menar att varje samhälle är så vana vid sina egna värderingar att de inte längre upplever dem som just värderingar utan som allmänmänskliga sanningar.⁸⁷

I boken ”Propaganda, persuasion and polemic” skriver författaren att regeringen inte kan följa opinionen utan opinionen måste följa regeringen. Poängen är att få massorna att kräva av regeringen, det regeringen redan bestämt sig för att göra. Det är en fråga om tillgång och restriktivitet i informationsflödet. Lika viktigt som manipulation av information är begränsningen av den och censuren.⁸⁸

Edfeldt menar att människan ständigt påverkar och påverkas enbart genom att vara i kontakt med andra människor. Detta sker oavsett om vi vill det eller ej. ”Påverkan är med andra ord en process, som ständigt pågår inom varje människa.”⁸⁹

⁸¹ Hague. R., Harrop. M. och Breslin. S., Styrelseskick och politik, s. 42.

⁸² Abrahamsson, B. och Andersen, A. J., Organisation – att beskriva och förstå organisationer, s. 219.

⁸³ Hague. R., Harrop. M. och Breslin. S., Styrelseskick och politik, s. 45.

⁸⁴ http://www.ne.se.ezproxy.ub.gu.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=O291178&i_word=p%e5verka

⁸⁵ Hawthorn, J., Propaganda, persuasion and polemic, s. 15-17.

⁸⁶ Palm, G., Indoktrineringen i Sverige, s. 6.

⁸⁷ Abrahamson, K. Samhällskommunikation – om kontakten mellan myndigheter och medborgare s. 85.

⁸⁸ Hawthorn, J., Propaganda, persuasion and polemic, s. 31-35.

⁸⁹ Edfeldt, W. Å., Påverkan, s. 8.

För att påstå att människor blivit påverkade menar man ofta att en förändring i deras beteende ska ha ägt rum antingen i form av handlingar, tankar, känslor eller attityder. Har de dock inte förstått konsekvenserna av sitt nya handlande kan man påstå att de har blivit manipulerade. Men att avgöra om mottagarna verkligen förstått argumenten och ställer sig bakom dem eller om de blivit manipulerade blir en fråga för bedömarens egna värderingar. Den som försöker påverka andra kan alltså se goda inlärningsresultat av sitt arbete medan motståndaren kan förfäras över hans manipulerande av människor.⁹⁰

Nu är det dock inte så lätt att påverka människor som det kanske låter. Man kan inte säga att sändarens intentioner avgör hur resultatet kommer bli. Ett begrepp som ofta för tankarna till människors läsning av olika medietexter är selektiv perception, men detta begrepp är användbart för alla sorters kommunikation:

”Selective perception plays an important role in communication of any sort. Selective perception means that different people can react to the same message in very different ways. No communicator can assume that a message will have the intended meaning for all receivers or even that it will have the same meaning for all receivers.”⁹¹

Mottagarens tidigare erfarenheter och tolkningsförutsättningar avgör vad vi kommer uppmärksamma och hur vi kommer att tolka budskapet. Vi vet dock att det finns mer eller mindre effektiva sätt att påverka på. Det finns yrkesgrupper som bygger upp en påverkan som vi inte kan skydda oss ifrån. Även om vi inte sväljer allt, påverkas och förändras vi av deras insatser. Två exempel på vilka dessa yrkesgrupper kan vara är politiker och journalister.

3.7 Kommunikation

Ordet kommunikation härstammar från det latinska ordet ”communicare” som brukar översättas med: att göra gemensamt.⁹² Alltså handlar det om en meningsskapande process. Men kommunikation har flera och mångtydiga betydelser. Enligt Svenska Akademiens ordlista förklaras ordet kommunikation med överföring av information. Ibland görs distinktionen mellan kommunikation och information med att den förstnämnda är en dubbelriktad process medan den sistnämnda är en enkelriktad.⁹³ Man kan också beskriva kommunikation som en process för människors kontakt med varandra och information som innehållet vilket är så vi väljer att se på de två begreppen. En central egenskap för information kan dock sägas vara dess förmåga att reducera osäkerhet för aktörerna.⁹⁴

Det finns alltid en anledning till att kommunicera. Både människor och organisationer kommunicerar för att uppfylla vissa syften och i och med detta tillfredställa vissa behov. Kommunikationen måste alltid vara riktad mot någon och den kan resultera i båda avsiktliga och oavsiktliga resultat.⁹⁵

⁹⁰ Edfeldt, W. Å., Påverkan, s. 20.

⁹¹ Severin, J. W., Communication theories – origins, methods, and uses in the mass media, s. 73.

⁹² Heide, M., Johansson, C. och Simonsson, C., Kommunikation och organisation, s. 31. och Nowak, K. och Wärneryd, K-E., Kommunikation och påverkan, s. 15.

⁹³ Heide, M., Johansson, C. och Simonsson, C., Kommunikation och organisation, s. 31.

⁹⁴ Larsson, L., Tillämpad kommunikationsvetenskap, s. 26.

⁹⁵ Dimpleby, R. och Burton, G., More than words, s. 10-15.

3.8 Organisationskommunikation

Larsson beskriver organisationskommunikation som något som ”inbegriper företags, myndigheters och intresseorgans *alla* kommunikativa handlingar och interaktioner”.⁹⁶ (vår kursivering)

I ”Kommunikation och organisation” menar man att organisationer och deras kommunikationsprocesser inte går att separera. Kommunikationen är en av organisationers mest dominerande aktivitet. Författarna ser kommunikation som en grundförutsättning för alla organisationer. Utan kommunikation - ingen organisation.⁹⁷

Begreppet organisationskommunikation är svårdefinierat då organisationer kan innebära allt från små lokala sammanslutningar och föreningar, globala rörelser, till mer traditionella organisationer som företag och offentliga myndigheter. Forskningen har dock främst intresserat sig för de sistnämnda, alltså de formella organisationerna. En annan skiljelinje går mellan de som anser att organisationskommunikation enbart handlar om intern kommunikation och de som menar att det gäller både intern och extern kommunikation. De forskare som förespråkar en vidare syn på organisationskommunikation har på senare år vuxit i antal även om tyngdpunkten fortfarande ligger på intern kommunikation. En anledning till detta kan vara att gränserna mellan internt och externt blivit alltmer diffus. Detta beror dels på att gränserna mellan organisation och omgivning blivit otydligare och dels på den nya informationstekniken som möjliggör nya organisations- och kommunikationsformer.⁹⁸

3.9 Myndigheters kommunikation

Forskning angående offentlig information behandlar i stor utsträckning praktisk information såsom utformandet av kampanjer osv. Information har inte setts som ett problem utan snarare som ett mildt politiskt styrmedel, vilket inte hotar medborgarnas självbestämmande. Mer sällan fokuserar forskning på om informationen gett de avsedda effekterna men om det egentligen är önskvärt med effekter över huvudtaget har inte diskuterats i någon större utsträckning.⁹⁹

I dagens samhälle överöses vi av information genom alla tänkbara kanaler och med olika budskap. Staten informerar medborgarna om den offentliga verksamheten, antingen i syfte att uppmärksamma dem eller i önskan att förändra uppfattningar och beteenden. Frågan är inte bara vem som har rätt att styra denna information utan även hur denna information bör utformas. Anser vi att staten bör vara neutral eller ska vi helt enkelt lämna över makten över informationsinnehållet på politikermajoriteten? I Sverige har man länge ansett att majoritetens rätt att styra bör begränsas. Den sittande regeringen bör inte tillåtas att med skattepengar sprida sina majoritetsuppfattningar om minoriteten har en annan uppfattning.¹⁰⁰ Men vad innebär det då om man anser att staten bör vara neutral och hur ska man kunna bedöma det?

⁹⁶ Larsson, L, Tillämpad kommunikationsvetenskap, s. 66.

⁹⁷ Heide, M., Johansson, C. och Simonsson, C., Kommunikation och organisation, s. 17-19.

⁹⁸ Dalfelt, S., Heide, M. och Simonsson, C., Organisationskommunikation – ett forskningsfält på framväxt, s. 2.

⁹⁹ Kjellgren, H. Staten som informatör eller propagandist? – om statssyners betydelse för svensk informationspolitik, s. 6-7.

¹⁰⁰ Ibid., s. 3-5.

Kjellgren beskriver i sin avhandling två olika sätt att se på offentlig information. Den positiva bilden påvisar att information bidrar till att utveckla demokratiska medborgare. Genom information stärker man medborgarnas möjligheter att fatta bra och självständiga beslut och därmed uppfylla sin roll som självbestämmande medborgare i en demokrati.¹⁰¹ Demokratins fortlevnad och utveckling hänger på att samhällets medborgare är välinformerade och upplysta.¹⁰²

Den negativa bilden säger däremot att offentlig information snarare är ett effektivt sätt för staten att styra och manipulera medborgarna. Ett demokratiskt samhälle bygger på tanken att människor själva vet vad som är bäst för dem och man anser därför att staten inte ska försöka skapa sitt eget stöd. Detta kan leda till politiskt status quo och hämma eller till och med hota den fria opinionsbildningen som är en grundsten i en demokrati.¹⁰³ Om den dessutom har skattepengar att finansiera kampanjer med innebär det att oppositionen alltid kommer stå i ett ekonomiskt underläge vilket också det kan innebära en fara för demokratin. Att styra genom kommunikation istället för lagar och liknande styrmedel kan försvaga medborgarnas möjligheter att fatta självständiga beslut. Kjellgren talar om att vi står inför en autonomiproblematik; det finns en spänning mellan medborgarna som kollektiv och individens rätt att leva sitt liv såsom hon själv önskar.¹⁰⁴

”Frågor om i vilka avseenden staten bör vara neutral i förhållande till medborgarnas livsprojekt och i vilka avseenden det är legitimt för staten att påverka medborgarnas uppfattning om vad som utgör det goda livet är synnerligen närvarande vad gäller den statliga informationen./.../ Att informera handlar ju inte bara om att förändra medborgarnas beteende utan även om att förändra hur de tänker, för att skapa goda medborgare”¹⁰⁵

Frågan om vad en stat bör informera om är alltså subjektivt. Vad som dock bör tilläggas till detta är att det trots allt är skillnad mellan olika informationsinsatser från statens sida. Att sprida sakuppgifter ses som legitimt medan mer opinionsbildande åtgärder är mer ifrågasatta. Det finns ett flertal exempel på kampanjer som blivit ifrågasatta under de senaste årtiondena. SIDA:s information om tredje världen, broschyrer om det svenska EU-medlemskapet och Folkhälsoinstitutets skrift ”Leva ihop” är exempel på kampanjer som fått kritik. Vad vi uppfattar som legitima handlingar bottnar sig i vår uppfattning om statens relation till medborgaren.¹⁰⁶

Vi anser att det inte går att ställa sig enbart på en av dessa sidor då vi menar att en stat bör förhålla sig så neutral som möjligt mot sina medborgare. Det betyder förvisso inte att vi anser att staten ska vara neutral på ett passivt sätt utan att den bör ge mångsidiga alternativa ställningstaganden i olika frågor och sedan ge människor möjlighet att besluta efter eget huvud. Även om vi stödjer tanken att människor själva vet vad som är bäst för dem krävs det att de får information för att kunna ta ställning i olika frågor. Samtidigt anser vi att synen på information

¹⁰¹ Ibid., s. 6-10.

¹⁰² Abrahamson, K. Samhällskommunikation – om kontakten mellan myndigheter och medborgare s. 48.

¹⁰³ Kjellgren, H. Staten som informatör eller propagandist? – om statssyners betydelse för svensk informationspolitik, s. 6-10.

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ Ibid., s. 10.

¹⁰⁶ Ibid., s. 1-10.

som något som antingen har en negativ eller positiv effekt inte alltid stämmer överens med verkligheten. Informationsförmedling kan innebära både påverkan och neutral information. Genom att ställa sig på en sida förenklar man dess funktion. Information är så mycket mer än bara ett verktyg för att nå ett enda syfte.

3.10 Kommunikationsaktiviteter

”Omvärlden upplever inte organisationer utan de upplever kommunikationen som organisationen förmedlar”.¹⁰⁷

PR har tidigare främst förknippats med privata organisationer, men på senare år har begreppet även börjat användas i sammanhang med offentliga organisationer.¹⁰⁸ PR-aktiviteter har sitt fokus på att skapa goda relationer och en vanlig definition är ”planerade och målinriktade kommunikationsaktiviteter som syftar till att skapa goda relationer mellan en organisation och dess olika publiker”. Med andra ord är syftet främst relationerna och inte att sälja något och vi förstår av definitionen att de inte enbart riktar sig mot kunder utan mot alla intressenter, vilket alltså även kan innefatta den interna kommunikationen. Dock har PR traditionellt sett förknippats med extern kommunikation medan den interna kommunikationen innefattats av organisationskommunikation.¹⁰⁹

PR kan förutom att identifiera, upprätta och behålla ömsesidiga nyttiga relationer även innefatta att analysera trender och förutse dess konsekvenser eller att anpassa sig till, förändra eller bevara deras omgivning i syfte att nå organisationens mål.

”The Institute of public relations”, den brittiska yrkesföreningen, definierar PR på följande sätt:

”PR is about reputation – the result of what you do, what you say and what others say about you”.¹¹⁰

Här handlar det alltså om organisationens anseende och rykte. Detta är ett synsätt som växt sig starkare på senare tid. Vi menar att PR kan användas som ett sätt för myndigheterna att nå ut med önskat budskap och ett sätt för dem att legitimera sin verksamhet och existens på. Genom goda relationer med viktiga intressenter såsom regering och riksdag, allmänhet och näringsliv är sannolikheten mindre att de blir ifrågasatta. För att överleva kan det vara en avgörande faktor för organisationen att ha ett starkt ”varumärke” och förtroende hos allmänhet och beslutsfattare. Genom att skaffa sig kunskap om sina målgrupper gällande erfarenheter och behov ökar möjligheterna att anpassa budskapen till mindre och mer specifika målgrupper vilket i sin tur ökar möjligheten att skapa goda relationer och möjlighet att påverka.

¹⁰⁷ Elwood, N.W., Public relations inquiry as rhetorical criticism, s. 3.

¹⁰⁸ Dalfelt, S., Heide, M. och Simonsson, C., Organisationskommunikation – ett forskningsfält på framväxt, s. 5.

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ Larsson, L., Tillämpad kommunikationsvetenskap, s. 29.

För att förstå vad konkret PR-arbete innebär listas åtta punkter som förtydligar informationsfunktionen:

- En planerad verksamhet styrd på ledningsnivå
- Skapar och utvecklar relationer mellan organisationen och dess omvärld
- Söker belysa opinioner, attityder och beteenden internt och externt
- Analyserar organisationens genomslagskraft
- Korrigerar dess policy och agerande vid konflikt med publika intressen
- Fungerar som rådgivare åt ledningen i policyfrågor
- Utvecklar tvåvägskommunikation
- Producerar konkreta åtgärder för att ändra attityder och beteenden¹¹¹

Ett av det mest effektiva sätt att skapa föreställningar och opinion är att använda sig av publicitet. Medier har en viktig roll i skapandet av myndigheters bild i offentligheten. På grund av att samhället fylls med budskap från flera håll genom flera olika kanaler kommer ett krav på att vara en öppen organisation som är noggrann med att ha bra relationer med intressenter och medier. Mycket av människors bild av verkligheten kommer från just medierna och det är därför viktigt att ha en god relation till just dessa. PR-arbete kan enligt Malmsten vara inriktat på att bygga sitt varumärke, bilda opinion och förmedla information.¹¹²

Medier är inte bara ett verktyg i processen att ge ut information utan de används även i syftet att få information om omvärlden, vilket kan vara i form av bevakning, informationsframtagning och analys.¹¹³

Kritik mot PR går inte att bortse ifrån och kritikerna menar att PR handlar om manipulation som resulterar i påverkan. Det leder till ett ökat avstånd mellan människor istället för en förbättring av samhället. Att sändaren även döljer sina egentliga avsikter och försöker framställa sig som en aktör som vill allmänheten väl är en fara framför allt när det kommer från den offentliga sektorn.¹¹⁴ Om så skulle vara fallet är det ett stort problem med tanke på människors relativt stora förtroende för de statliga myndigheterna. Detta innebär att PR påverkar demokratin. Å ena sidan kan man alltså se PR som en bidragande faktor till att olika intressenter i samhället får ta plats och synas och att medborgare ges rätten att uttala sig men å andra sidan kan man problematisera det hela och se det som att enbart de resursstarka ges möjlighet att uttala sig, vilket i så fall innebär att det inte blir en mångsidig samhällsdialog.

Två närbesläktade begrepp till PR är:

Planerad kommunikation är ett svenskt och relativt nytt begrepp som bland annat inbegriper ”organisationers planerade, formella kommunikation gentemot en bestämd målgrupp i syfte att förändra dess åsikter eller beteenden”.¹¹⁵ Begreppet ligger alltså väldigt nära PR men kan sägas innebära en kraftigare betoning på att förändra människors attityder och handlingar. Vanligtvis förknippas analys och utvärdering av större informationskampanjer med planerad kommunikation vilket också gör att det kan sägas ha sina likheter med samhällskommunikation. Begreppet planerad kommunikation verkar dock enbart användas i Sverige och är med andra ord inte internationellt gångbart.

¹¹¹ Larsson, L., Tillämpad kommunikationsvetenskap, s. 51.

¹¹² Malmsten, P., Mediebildens i verkligheten – strategiskt publicitetsarbete för moderna organisationer, s. 10-22.

¹¹³ Ibid., s. 152.

¹¹⁴ Larsson, L., Tillämpad kommunikationsvetenskap, s. 19-20.

¹¹⁵ Ibid., s. 27.

Samhällskommunikation är den benämning man ofta använder för PR- och informationsverksamhet som bedrivs av offentliga organ. Men det finns vissa funktioner såsom service-, plikt- och planeringsinformation till medborgarna som är specifik för den offentliga sektorn. Samhällskommunikation definieras som ”verksamhet som syftar till att identifiera, etablera, bibehålla eller avveckla samt utveckla kommunikation mellan samhällsorgan och deras omgivning”.¹¹⁶

3.11 Identitet, image och profil

Genom PR kan organisationen genom strategiskt arbete bygga ett starkare varumärke, förändra image, identitet och profil.

Image är den bild som omvärlden har av organisationen. Den bilden innefattar alla erfarenheter, kunskaper m.m. som individen får om organisationen. Det är inom reklam det visuella förmedlas såsom logotyp, design osv.

Profilen är den bild som organisationen önskar att den skulle ha hos sin omgivning men innefattar även den interna arenan. Begreppen image och profil har en nära koppling medan identitet är en djupare bild av organisationen. Det är en helhetsbild som är svår att förändra och som hela tiden förmedlas, medvetet och omedvetet genom organisationens medlemmar. Identitet kan inte styras på det sättet som profil ger möjlighet till.¹¹⁷

3.12 Kommunikationens funktioner

För att förstå kommunikation är det viktigt att se till vad den har för funktion för de inblandade. I litteraturen finns det olika indelningar av kommunikationens funktioner och vi har valt att främst använda oss av Thunbergs, Rosengrens och Svenssons indelningar som menar att det i huvudsak finns fyra funktioner för kommunikation: den sociala, expressiva, informativa och kontrollerande funktionen.¹¹⁸ Genom kommunikation formar individen sin identitet och upplevelsevärld.

Den sociala funktionen ger individer och organisationer en samhörighet och gemenskap. Det kan innebära att den för individer skapar en tillhörighet till myndigheter och myndigheter till andra organisationer. Syftet är att man inte ska se på relationen med myndigheterna som vi och dem utan som någon man kan känna gemenskap med.¹¹⁹

Den expressiva funktionen är en uttrycksfunktion där man visar vem man är, att man finns till och detta sker både på ett medvetet och ett omedvetet plan. Organisationerna vill här visa sig själva, detta kan vara genom en logotyp eller liknande för att stärka sin identitet.¹²⁰

¹¹⁶ Larsson, L., Tillämpad kommunikationsvetenskap, s. 32.

¹¹⁷ Ibid., 96-99.

¹¹⁸ Thunberg, A. et al., Samverkansspiralen, s. 70-71. Svensson, J., Kommunikationshistoria, s. 24. Rosengren, K-E., Communication, an introduction

¹¹⁹ Rosengren, K-E., Communication, an introduction,

¹²⁰ Ibid.

De två funktionerna ovan är speciellt viktiga för den enskilde¹²¹ och precis som Svensson är vi egentligen mer intresserade av de kommande två funktionerna.

Den informativa funktionen handlar om att överföra eller skaffa information. Nästan all kommunikation är av denna art och myndigheterna använder sig hela tiden av just information för att nå ut med diverse budskap. En viktig aspekt av informationsfunktionen är även att de som nås av informationen får en ökad kunskap.¹²²

Kontrollfunktionen är nära kopplad till informationsfunktionen. Denna funktion har ett syfte att påverka andra, men även tillåta sig själv att bli påverkad. Man vill kontrollera omvärlden och därmed förbättra sin egen situation.¹²³

Man kan ofta utläsa flertalet funktioner samtidigt i en situation. Enligt Thunberg m.fl. får man inte glömma att möjligheten att kommunicera är ojämn, alla har inte samma förutsättningar. För att nås och ha möjlighet att nå ut med önskad kommunikation finns flertalet olika faktorer som påverkar. Thunberg m.fl. talar om kommunikationspotential, ju mer man kan påverka och kontrollera sin omgivning desto mer potential får man vilket ger mer makt. Kommunikationspotential är bland annat de informationskanaler, kontaktvägar och de träffpunkter som finns tillgängliga.¹²⁴

3.13 Kommunikationsmönster

”Som utomstående betraktare kan man beskriva kommunikationssituationen genom att iaktta vem som talar, vem som lyssnar, vem som frågar, vem som svarar, vem som bestämmer samtalsämnet, vem som avbryter någon annan, vem som uppmanar någon annan osv.”¹²⁵

På detta sätt kan man urskilja mönster för kommunikationen.

Envägskommunikation kan ses som ett linjärt förlopp mellan en sändare och en mottagare. Mottagaren ses som passiv mottagaren av ett budskap eller av information och ges ingen möjlighet att replikera på informationen. Här handlar det främst om spridning och förvärvande av information.¹²⁶

Tvåvägskommunikation är när mottagaren ges möjlighet att ge återkoppling på den information som delgivits honom av sändaren, bland annat för att av sändaren kontrollera om informationen uppfattats rätt. Processen ses alltså mer som en ömsesidig kontakt och feedback är här ett viktigt begrepp. Sändaren får återkoppling på sitt meddelande av mottagaren. Man kan alltså säga att skillnaden handlar om att organisationer antingen talar *till* en publik eller *med* en publik.¹²⁷

¹²¹ Svensson, J., Kommunikationshistoria, s. 24.

¹²² Rosengren, K-E., Communication, an introduction, s. 45

¹²³ Ibid.

¹²⁴ Thunberg, A. et al., Samverkansspiralen, s. 72.

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ Larsson, L., Tillämpad kommunikationsvetenskap, s. 38.

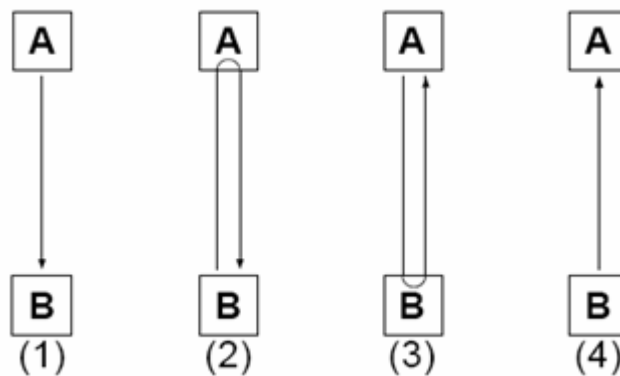
¹²⁷ Ibid.

Larsson talar om inifrån- och utifrånstrategier. Inifrånstrategier innefattar både envägs- och tvåvägsformer. Den förstnämnda innebär främst påverkan och övertalningsstrategier och de bygger på tanken om följdverkan mellan kunskap-attityd-beteende medan den sistnämnda brukar beskrivas som mer mottagarinriktad. Dessa är mer relationsinriktade och mindre inriktade på påverkan men båda innebär fortfarande att organisationerna sprider information till sina mottagare.¹²⁸

Utifrånstrategier går ut på att initiativet ligger hos mottagarna, dessa kallas därmed inte längre för mottagare utan som deltagare och användare av information. Tanken är att organisationerna ska tillhandahålla den information som människor efterlyser. Organisationen ska alltså ”ordna olika former av stödfunktioner, söksystem och rådgivning”.¹²⁹ Det innebär också att organisationerna ska utveckla former för samråd och samverkan samt hjälpa grupper i samhället som vill skapa egna nätverk i olika ämnen som kan beröra organisationen. Detta system gynnar dem som redan har ett bra utgångsläge ifråga om kunskaper och relationer och missgynnar den resurssvaga. Man måste ju veta vem man ska kontakta.

I figuren nedan representerar figur 1 och 4 envägskommunikationen medan 2 och 3 visar vad som kan menas med tvåvägskommunikation.

Figur 1 Kommunikationsmönster



Rosengren 2000¹³⁰

All kommunikation kan sägas ha två grundläggande villkor och dessa handlar om riktningen på kommunikationen och vem som har initiativet till kommunikationen. Rosengren ställer upp fyra olika figurer som visar på kommunikationens gång mellan olika parter.

Han kallar dessa fyra för:

1. Order
2. Consultation
3. Registration
4. Report

Information kan gå från A till B och/eller från B till A antingen genom att A sänder något till B eller genom att B extraherar något från A och vice versa. I alla dessa fall är A överordnad

¹²⁸ Larsson, L., Tillämpad kommunikationsvetenskap, s. 144-150.

¹²⁹ Ibid., s. 151.

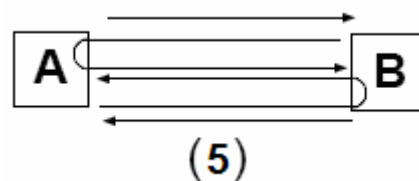
¹³⁰ Rosengren, K-E., Communication, an introduction

B, han har exempelvis mer makt eller mer kunskap.¹³¹ Detta har Rosegren fått kritik för då kritiker anser det vara för vagt utformat, att det är svårt att veta om den vertikala skillnaden är signifikant eller ej. För oss kommer A att stå för myndigheterna, dessa har makten över allmänheten. Med makt menar vi då makt i den bemärkelsen att de besitter de resurser som krävs för att kunna kontrollera och styra medborgarnas levnadsbetingelse.¹³² A har alltså högre status och/eller mer makt än B och det är den med högst status som oftast har initiativet och som för ordet.

Abrahamsson ger exempel på vad de fyra ovan modellerna skulle kunna innebära i praktiken i kommunikationen mellan myndigheter och medborgare. Fall 1 kan ses som förordningar, lagar och bestämmelser som myndigheterna står för. Fall 2 motsvarar exempelvis medierna i deras övervakar- och kontrollfunktioner. Det kan även innebära medborgare som ställer frågor eller söker olika sorters information. Fall 3 innebär att myndigheten tillfrågar medborgarna om något exempelvis genom censuser och opinionsundersökningar. Fall 4 kan motsvara organisationers information till myndigheter.¹³³

Förutom dessa fyra mönster kan man även tala om ett femte som innebär att A och B är i nivå med varandra och innehåller alla de fyra ovan beskrivna mönstrena. Denna representerar enligt Rosengren konversationen.¹³⁴

Figur 2 Symmetrisk dialog



Detta mönster har vi valt att istället kalla för dialog. Dialog innebär en djupare form av tvåvägskommunikation och det bygger på delaktighet. Begreppet förknippas med en specifik samtalsform och man brukar tala om att det krävs ett viss djup i samtals innehåll för att det ska kallas för dialog. Skapandet av betydelse och mening är kärnan i dialogbegreppet och det handlar om att *gemensamt* skapa dessa betydelser. Dialog handlar om att utnyttja våra olika erfarenheter och kunskaper för att tillsammans komma fram till en ny och djupare form av förståelse.¹³⁵ ”Dialog bygger på att alla deltagare har möjlighet att delta på lika villkor, att de fritt kan säga sin mening och utifrån det forma sin åsikt”.¹³⁶ Heide skriver att relationen mellan chef- medarbetare har en inneboende maktförhållande som försvårar dialogen. Larsson menar att man måste ge upp kravet på att ensam kontrollera den aktuella frågan och agendan.¹³⁷ Då vi undersöker kommunikationen mellan myndigheter och dess olika aktörer kan man anta att initiativet ofta kommer att ligga hos myndigheten eftersom det är svårt att skapa förutsättningar för dialog när det gäller kommunikationen mellan stora offentliga organ och enskilda individer.

¹³¹ Ibid.

¹³² Abrahamson, K. Samhällskommunikation – om kontakten mellan myndigheter och medborgare s. 37.

¹³³ Ibid., s. 131.

¹³⁴ Rosengren, K-E., Communication, an introduction

¹³⁵ Heide, M., Johansson, C. och Simonsson, C., Kommunikation och organisation, s. 109.

¹³⁶ Ibid.

¹³⁷ Larsson, L., Tillämpad kommunikationsvetenskap, s. 152.

Vi anser dock att ytterligare en modell bör tillkomma och denna har vi valt att kalla för en asymmetrisk dialog. Den innebär att det finns ett samtal som är djupare än tvåvägskommunikation men att det fortfarande finns en initiativtagare till samtalet, till skillnad från modellen ovan där båda parter är jämlika. Vår asymmetriska dialog ser därför ut på följande vis.

Figur 3 Asymmetrisk dialog



Dialogiskt handlande kännetecknas av öppenhet, ärlighet, empati och omsorg om varandra.¹³⁸ Palm skriver att man ska vara uppmärksam på just detta. Öppenhet är något som många gånger bara finns på sändarens villkor. ”Att man går över från ett envägs- till ett tvåvägssystem behöver inte alls betyda att den manipulativa karaktären försvinner.”¹³⁹ Han menar att tvåvägskommunikation kan vara ett ännu effektivare medel då man skapar en falsk känsla av delaktighet hos mottagarna då kommunikationen fortfarande är på sändarens villkor. Han menar därför att informatörer måste sträva efter en jämställdhet och en ”äkta” tvåvägskommunikation.¹⁴⁰

¹³⁸ Larsson, L., Tillämpad kommunikationsvetenskap, s. 38.

¹³⁹ Palm, L., Kommunikation – teorin i praktiken, s. 14.

¹⁴⁰ Ibid.

4. Syfte och frågeställningar

Myndigheter finns till för allmänheten och fungerar som statens instrument för att tillgodose olika samhällsbehov. Vi möts nästan på en daglig basis av information från myndigheter. Denna information kan ha olika funktioner och olika mönster och rikta sig till olika aktörer i samhället.

I media och det politiska rummet har dessutom myndigheters legitimering diskuterats på senare tid. Olika aktörer menar att myndigheter utövar opinionsbildning och lobbying gentemot sin omgivning för att säkra sin position. Trots att de arbetar på uppdrag av de förtroendevalda menar man alltså att de utövar opinionsbildning för att säkra sitt existensberättigande. Detta anser vi skulle kunna innebära problem eftersom regering och riksdag är valda av Sveriges medborgare. Är det rättfärdigat att försöka förändra och påverka människors inställning till organisationen i syfte att säkra sin ställning?

Många spekulationer och påståenden finns men ingen verkar ha undersökt hur det verkligen ser ut. Därför är syftet med denna undersökning att ta reda på:

Vad avsikten är med myndigheters kommunikation.

För att ringa in vårt syfte ser våra frågeställningar ut på följande vis:

- **Hur ska de nå ut med sina budskap?**
 - Vilka kanaler använder sig myndigheterna av?
 - Vilket mönster har kommunikationen?
- **Vilka vill de nå ut till?**
 - Vilka aktörer riktar sig myndigheterna mot?
 - Används olika tekniker för att nå dem?
- **Varför kommunicerar de?**
 - Vilka olika funktioner går att urskilja i myndigheternas kommunikation?
 - Försöker de legitimera sig och i så fall hur?

5. Metod

I detta avsnitt redovisas vårt val av metod, och de steg vi tagit under genomförandet av uppsatsen. Undersökningens utformning beskrivs och klargörs och vi tar även de problem vi stött på under resans gång.

5.1 Kvantitativt eller kvalitativt?

Valet angående vilken metod man ska använda sig av måste grunda sig i vad man har för syfte med undersökningen, det ska alltid vara syftet som styr metoden. Kvantitativa och kvalitativa metoder skiljer sig åt genom att den förstnämnda undersöker den numeriska relationen mellan mätbara egenskaper för att hitta samband. Den senare försöker inte kvantifiera utan istället vill man genom den kvalitativa metoden nå förståelse för ett större sammanhang.¹⁴¹

Mer ingående vill man vid användning av den kvalitativa metoden försöka nå förståelse för livsvärlden hos en individ eller en grupp individer.¹⁴² Det krävs att man söker en helhet genom att försöka tränga djupare in i en problematik med utgångspunkt i ett mindre material. Denna metod är inte lika precis som den kvantitativa men bidrar ofta med nya infallsvinklar.¹⁴³

I kvantitativa undersökningar undersöker man frågorna ”hur ofta” och ”hur mycket”. För att gå vidare från dessa frågor krävs det klassificeringar för att kunna svara på nästa fråga angående hur mycket det finns av just det man undersöker. En kvantitativ undersökning delar alltså upp värden i olika klasser och ställer därefter frågor om dem.¹⁴⁴ Vidare kan man beskriva användningen av den kvantitativa metoden som en undersökning som baseras på likvärdiga och därmed jämförbara uppgifter om så pass många analysenheter att dessa uppgifter kan uttryckas och analyseras med siffror.¹⁴⁵ Att materialet är mätbart är förutsättningen för denna metod.

Eftersom vårt syfte med undersökningen är att ta reda på hur de Svenska myndigheterna kommunicerar är den kvantitativa metoden det självklara valet. Vi vill bland annat kunna uttala oss om hur stor andel av myndigheternas kommunikation som består av olika funktioner och vilket riktning som är vanligast att kommunikationen tar sig form. Vårt material innehåller en stor mängd analysenheter vilket är ett krav för en kvantitativ undersökning.

¹⁴¹ Hartman. J., Vetenskapligt tänkande – från kunskapsteori till metode teori, s. 273.

¹⁴² Ibid.

¹⁴³ Svenning. C, Metodboken – samhällsvetenskaplig metod och metodutveckling, s. 150.

¹⁴⁴ Hartman. J., Vetenskapligt tänkande – från kunskapsteori till metode teori, s. 205.

¹⁴⁵ Esaiasson. P., m.fl, Metodpraktikan – konsten att studera samhälle, individ och marknad, s. 219.

5.2 Urval

Hur många myndigheter som finns i Sverige är som tidigare nämnt ett tal som skiljer sig åt beroende på vilken lista eller person man är i kontakt med. Eftersom vårt syfte med uppsatsen är att titta på myndigheters kommunikation var det första steget i sökandet efter empiri att ta reda på exakt vilka myndigheter som finns. Detta trodde vi från början skulle innebära att man hämtade hem en lista från regeringen men vi stötte tidigt på svårigheter. Vi började med att gå in på regeringens hemsida där myndigheterna finns att hitta under varje departement. Vi ringde dessutom upp regeringskansliet som gav oss informationen att alla svenska myndigheter finns på hemsidan www.sverige.se. Efterhand insåg vi att listan där inte kunde vara heltäckande då vi hittade information om att det i Sverige ska finnas ca 550 myndigheter, och på vår lista fanns endast 369 stycken. Därför ringde vi upp dem för att ta reda på hur det låg till och fick då informationen att de inte hade med alla myndigheter såsom regeringskansliet hade påstått och arbetet i sökning började om från början. Vi hittade på statskontoret en förteckning över alla myndigheter och här fanns det 552 stycken.¹⁴⁶ Efter att ha jämfört och lagt till alla som saknades på vår ursprungliga lista var vi uppe i 592 myndigheter. Alltså fler än det antal som statskontoret angav. Detta antar vi är på grund av att nya tillkommit sedan utredningen gjordes år 2005 och att ett antal myndigheter har delats upp i mindre delar och med andra ord blivit fler. Även tillfälliga kommittéer och delegationer gör att siffran hela tiden förändras. Vad vi senare märkte var att ett antal myndigheter lagts ner och detta innebar i slutändan att vi hade ett myndighetsantal på 576 stycken att utgå ifrån.

Precis som många andra röster i samhället påpekar, har vi när vi varit i kontakt med myndigheterna förstått hur rörigt och förvirrande systemet är. Myndigheter känner inte till varandra trots att de ska ha en nära koppling. De kan sällan svara på frågor utanför sitt eget område och regeringskansliet kan i vissa fall inte ens hitta den myndighet man söker trots att den existerar.

Innan vi gick vidare kände vi oss tvungna att göra något slags urval på grund av tidsaspekten. Vi valde att inte inkludera de underenheter som finns under andra myndigheter. För att kunna urskilja vilka dessa är gjorde vi avgränsningen att underenheter är de som inte har ett eget administrativt ansvar. Troligtvis innebär detta att de ändå inte har några egna styrdokument men det är ingenting vi kan vara säkra på. Vi valde dock att använda oss av de regionala länsstyrelserna och lokala polismyndigheterna på grund av att de har eget ansvar och därmed utformar sin egen verksamhet och skiljer sig därmed åt.

5.3 Svarsfrekvens och bortfall

Eftersom myndigheter ser olika ut och är olika stora var vårt första arbete att ta reda på vilka som faktiskt hade ett styrdokument som berörde deras kommunikation. Listan vi skapat låg till grund när vi började ringa runt till alla myndigheter. Vi trodde från början att vi skulle ha möjlighet att hitta dokumenten på deras hemsidor men enbart fem stycken blev nedhämtade på det sättet. Detta blev en stressfaktor då mycket tid fick läggas på att ringa till varje myndighet och hitta rätt person som hade tillgång till det material vi behövde och var villig att lämna ut det. Insamlandet fungerade i flera steg där vi först ringde, sedan skickade en påminnelse via e-post och tredje steget innebar att vi fick ringa upp kontaktpersonerna en andra gång. Vissa fick vi dessutom ta kontakt med betydligt fler gånger än dessa tre. Vi fick

¹⁴⁶ Statskontoret, 2005:32, Statsförvaltningens utveckling 1990-2005.

alltså i insamlingen av empiri i huvudsak använda oss av direktkontakt med myndigheterna. Vi tog del av dokumenten antingen genom post, e-post eller via egen hämtning på deras hemsidor.

Att det är så få myndigheter som faktiskt har några dokument för kommunikationen är förvånande med de som inte har det är ofta på grund av att det är myndigheter med lite eller ingen permanent personal överhuvudtaget. Även uppdraget som myndigheten har påverkar om det finns ett behov av policys eller ej.

Tabell 1. Resultatet av empiriinsamling

Antal myndigheter inklusive underinstanser	576
Antal myndigheter exklusive underinstanser	359
Antal myndigheter med policy	175
Antal myndigheter utan policy	178
Antal bortfall	6

Tabellen visar hur många myndigheter vi från början hade på vår lista, hur många av myndigheterna i vårt urval som har och inte har policys och vårt bortfall. Många av dem väntar vi fortfarande på att de ska bli skickade som utlovat.

5.4 Bortfall

Förutom de underinstanser som vi valt att välja bort har vi dokument från alla myndigheter som har några policys förutom sex stycken. Ett bortfall på knappt två procent ser vi inte som något problem med tanke på vårt materials storlek.

Att vi valde bort 217 myndigheter som är underenheter påverkar inte heller resultatet nämnvärt då man knappast kan förvänta sig att de har egna dokument. Men vi gör inga anspråk på att uttala oss om underinstanser till andra myndigheter utan håller oss till centrala och regionala myndigheter. Detta ska dock inte förväxlas med myndigheter som tillhör myndighetskoncerner. Med andra ord har vi i praktiken gjort ett totalurval på alla myndigheter med eget administrativt ansvar och detta gör att vi anser oss kunna uttala oss om myndigheters kommunikation.

5.5 Undersökningens utformning

Eftersom vi analyserar myndigheters kommunikationsdokument kan vi självklart inte med säkerhet påstå att det är så de faktiskt genomför sina kommunikationsaktiviteter. Men vi utgår trots allt från att det de säger att de ska göra är så de faktiskt gör. Oavsett hur det fungerar i praktiken talar styrdokumentet om för oss hur de vill strukturera sina kommunikationsaktiviteter.

För att sedan kunna besvara de frågeställningar vi gjort upp utgick vi från olika kategorier i form av: kommunikationsväg, aktörer, funktion och mönster. Utifrån dessa huvudkategorier skapades underrubriker.

Kommunikationsvägen delades in i kanaler och form vilka ska ge oss svaret på vilka kanaler som föredras och om de använde sig av reklamformer eller annat tryckt material.

Aktörskategorin behövde ingen vidare indelning, men det kan behövas förtydligas att vi med denna menar den omvärld som omger myndigheterna. För att få fram variabler till denna har vi använt oss av litteratur som berör organisationer men även tittat i de insamlade dokumenten för att komplettera med olika aktörer. Genom att ha denna kategori kan vi se vilka myndigheter prioriterar och ser som sina främsta mottagare av kommunikation vilket är en del av vårt syfte.

Den tredje kategorin funktioner är något mer komplicerad. För att ta fram dem använde vi oss av litteratur som tar upp olika funktioner som kommunikation kan innebära för såväl privatpersoner som för organisationer och dessa finns beskrivna i teorikapitlet. Utifrån dem utformade vi våra variabler. Den första funktionen är den kontrollerande funktionen med tillhörande variabler som har syftet att visa när myndigheterna vill använda sig av olika former av påverkan och kontroll över sina aktörer.

V30 Övertalning

V31 Makt

V32 Övervakning

V33 Förändra/ förbättra bild

V34 Gallra information

V35 Kanal, alla

V36 Kanal, chefer/infoavdelning

Den andra funktionen är den informativa funktionen som behandlar olika sorters information som myndigheter kan förmedla eller inhämta. Dessa funktioner är:

V40 Samhällsinformation

V41 Upplysningsservice

V42 Verksamhets information

V43 Informationsbehov

V44 Anpassad utformning språket

Den tredje underkategorin har vi lagt till för att ringa in det profilarbete som myndigheter kan använda sig av och den heter kort och gott:

V50 Profil

Den sista kategorin består av den sociala funktionen där utbyte sker mellan parter och där intresse för varandra är viktigt och de ser ut på följande sett.

V60 Relationer

V61 Samarbete

V62 Att förstå världen

V63 Insyn/öppenhet

För att kunna se hur kommunikationen går till krävs det att mönster kods in. Denna kategori består av fyra mönster, vi inhämtade grunderna till dessa från litteratur men fick för att, täcka

vårt syfte gjordes vissa egna kombinationer. Vi la även till initiativtagande från myndigheten eller från övriga för att kunna se huruvida någon styr handlingarna.

För att kunna dela in den stora mängden myndigheter och hitta kategorier att använda oss av när det kommer till kodning använde vi oss av bakgrundsvariabler som kodades in sist. Dessa innehåller storlekar och kategorier av myndigheterna. På det sättet kan vi få fram information och kopplingar mellan myndigheterna. Då vi inte kommer att ha utrymme för, och egentligen inte är speciellt intresserade av att titta på vissa specifika myndigheter utan på myndigheterna i olika sektorer, var det ett bra sätt att göra indelningen på. Alla våra variabler återfinns i bilaga 2 med tillhörande beskrivningar men funktionerna valde vi här i metoden att visa eftersom vi anser att det förtydligar hur vi tänkt.

5.6 Bearbetning

Bearbetningen av materialet tog betydligt längre tid än vad man kunnat tro när arbetet började. Totalt slutade det med att våra 175 policys innefattade 1 052 sidor. Dessa sidor utgjorde tillsammans 8944 textstycken.

När vi skulle börja koda in vårt material började vi med att först gå igenom ett antal policys tillsammans för att säkra att vi hade tolkat och förstått de olika variablerna på samma sätt. Vi konstruerade vår kodning på det sätt att vi inte måste avgöra vilket som är mest framträdande av exempelvis olika funktioner utan enbart avgöra om det behandlas eller ej och detta gör att det inte är lika stor risk att man tolkar materialet på olika sätt. Men vi gjorde även en kontroll genom att koda in ett par policys på var sitt håll för att sedan jämföra dem med varandra och det visade sig att vi genomgående hade tänkt i stort sätt likadant.

När kodningen var avslutad tittade vi över materialet och insåg efter ett tag att mycket av deras policys omfattade saker som inte omfattade kommunikation eller aktörer eller någonting som vi tittade efter. Därför valde vi att helt välja bort dessa stycken. Detta är något som vi gör genomgående i hela undersökningen. Om vi till exempel tittar på vilket mönster kommunikationen har använder vi oss bara av de stycken där kommunikationsriktning är inkodat. Alltså väljs de stycken som enbart behandlar till exempel vilka målgrupper olika myndigheter har bort. Anledningen till detta behöver nog förklaras tydligare för att inte förvirra någon. I matrisen har vi kodat varje stycke som en rad med tillhörande variabler med svarsalternativen: ”behandlas” och ”behandlas ej”. Med andra ord blir det mycket behandlas ej på varje rad eftersom inga stycken behandlar alla sorters kommunikation till olika aktörer osv. utan håller sig till olika ämnen. Hade vi inte valt att ta bort de tillfällen då de olika ämnena inte förekommer hade vi inte kunnat få svar på hur Sveriges myndigheter kommunicerar utan snarare på hur de olika myndigheternas policys ser ut i praktiken och det är förståligt nog inte syftet med denna undersökning.

Den omkodning vi gjorde var att vi slog ihop de olika variablerna till grupper eftersom alla legat individuellt och vi ville kunna jämföra till exempel vilken aktör som myndigheterna främst vänder sig mot osv. Därför kodades alla kanaler till en grupp, alla variabler under form till en osv. För att kunna göra vissa tabeller lämnade vi dock en kopia på den ursprungliga kodningen och utgick från de båda matriserna.

5.7 Problem på vägen

Att man under en sådan här undersökning stöter på problem är nog snarare regel än undantag och detta gäller även oss. Det första problemet som dök upp kom tidigt och det var svårigheterna att, för det första ta reda på vilka myndigheter som finns i Sverige, men framför allt att få tag på deras dokument. Vi la lite mer än tre veckor på denna insamling och när vi blickar tillbaka kan man självklart anse att vi borde ha gjort ett snävare urval. En av anledningarna till att vi inte gjorde det var för att vi snabbt insåg att många myndigheter inte har någon policy vilket hade kunnat innebära att vårt urval tillslut hade riskerat att bli för litet.

Nästa problem som dök upp som också hade med empiri och bearbetning att göra var själva kodningen. Varje stycke skulle läsas, tolkas och koda. Vi får så här i efterhand medge att vi inte hade räknat med att det skulle finnas myndigheter som har dokument på över 200 sidor som alla behandlar deras kommunikation. Vi kodade som tidigare nämnt till slut in 8944 antal sidor och detta tog som kanske redan framgår lång tid.

När väl kodningen var färdig dök snart nästa problem upp, våra resultat sa ingenting. Eftersom det fanns så många "behandlas ej" blev resultaten intetsägande. Därför var vi tvungna att som vi nämnde innan ta bort alla stycken som inte nämnde något om kommunikationen. Vi hade många diskussioner fram och tillbaka huruvida detta skulle snedvrída resultaten men kom fram till att då vi undersöker kommunikationen kan det inte skada att ta bort de "cases" där ingenting sådant nämns.

Efter detta SPSS problem stötte vi strax på nästa, som var det vi nämnde ovan, att vi ville kunna gruppera flera variabler till en. Det visade sig vara svårare än vad vi räknat med eftersom vi ville fortsätta behålla namnen och värdena på varje variabel. 13 nya dokument omkodades, sparades och slogs sedan återigen ihop. Att få alla steg rätt krävdes ett antal försök men till slut fick vi det rätt. För att försäkra oss om det jämförde vi det nya dokumentet och dess resultat med ursprungsmatrisen och räknade dessutom för hand. Vi trodde oss tidigare hantera SPSS ganska bra men efter det här inser vi att det finns mycket man inte kan och att vi har mycket kvar att lära. Dock anser vi att vi löste problemet bra till slut även om det var ett problem som vi inte räknade med skulle ta sådan tid.

Ett problem som faktiskt inte har med SPSS att göra är att vi inte lyckats hitta så mycket tidigare forskning att använda oss av. De vi funnit behandlar en eller på sin höjd ett par myndigheters kommunikation och det handlar då ofta om myndigheters kommunikation i extraordinära händelser. Det hade varit bra att hittat någon forskning som berörde alla myndigheters kommunikation eller åtminstone någon myndighets vardagliga kommunikation. Istället har vi utgått från en del rapporter gjorda främst av statskontoret.

5.8 Avrundning

Slutligen anser vi att vårt tillvägagångssätt och vårt empiriska underlag är av god kvalitet. Vi har som sagt fått med alla policys utan sex stycken av vårt urval och vi anser att vår metod har fungerat bra trots alla oförutsägbara problem vi fått.

Vi har under hela undersökningen haft i åtanke vad vårt syfte med undersökningen är för att försöka försäkra oss om att ha en god validitet. Vi har i metoden försökt vara så utförliga som möjligt för hur vi har gått tillväga och vi anser att vår förteckning över variabelernas betydelser

möjliggör för andra att göra om vår undersökning i framtiden eller för att kontrollera våra resultat. Vi anser att våra variabler täcker de frågeställningar vi har och vi menar vidare att våra frågeställningar ringar in vårt syfte. Vi anser därmed att vår validitet är god.

Vi menar inte att våra variabler inte kan ge möjlighet till subjektiva tolkningar men då vi dels har så lätta svarsalternativ och utförliga beskrivningar på vad varje variabel innebär tror vi att vi minskat den risken. Genom de olika testerna vi använde oss av för att se att vi kodade in materialet på samma sätt har vi testat att vi båda tolkar texterna likadant. Eftersom vi gjorde det menar vi att även andra skulle kunna göra samma undersökning och få samma resultat. Därmed anser vi att vår undersökning har en god realibilitet.

6. Analys och Resultat

Här presenteras våra resultat i tur och ordning utifrån våra frågeställningar: hur ska de nå ut med sina budskap? Vilka vill de nå ut till? Och slutligen varför kommunicerar dom?

I metodkapitlet skrev vi om hur många policys vi fått in från myndigheterna men vi anser att detta även är något som vi måste diskutera här i resultatet. I tabellen nedan kan man utläsa att ungefär hälften av Sveriges myndigheter inte har någon kommunikationspolicy eller liknande dokument. Det är ett anmärkningsvärt resultat då man kunde tro att fler myndigheter borde prioritera kommunikationen. Eftersom myndigheterna finns till i allmänhetens tjänst och ska informera när det behövs, men också finnas till när människor vill ställa frågor så är det konstigt att riktlinjer och planer saknas för hur kommunikationen ska gå till.

För att kunna diskutera mindre generellt och inte om *alla* Sveriges myndigheter delade vi från början in dem i två olika grupper, vi kommer senare bara använda oss av den ena för att den andra har en för ojämn fördelning. Det som främst förvånar är högskolornas och universitetens låga antal. Många av landets högskolor i Sverige har inga styrdokument för hur de ska kommunicera med omvärlden. Det borde vara viktigt för dem eftersom deras överlevnad är avhängig avnämarna.

Tabell 2. Myndighetskategorier med och utan policy i procent

	Domstolar	Affärsverk	Högskolor/ Universitet	Myndigheter i myndighetskoncerner	Myndigheter utan egen personal	Allmänna förvaltnings myndigheter	Vet ej	Total, Antal
Har policy	13	100	60	71	4	61	12	49
Har ej policy	88		38	27	96	37	88	50
Har ej skickat			3	3		2		2
Totalt	101	100	101	101	100	100	100	101
Antal	16	3	37	34	48	196	25	n=359

Tabell 3. Myndighetssektorer med och utan policy i procent

	Utbild.	S.skydd rättsskip	Socialt skydd	A. Förvalt.	Försvar	Närings liv	Fritid och kultur	Hälso och sjuk	Miljö	Bostad och samh.	Ej kat.	Vet ej	Total
Har policy	58	53	92	72	62	60	39	63	83	67	11	12	49
Har ej policy	40	44	8	24	39	37	61	38	17	33	90	88	50
Har ej skickat	2	2		4		4							2
Total	100	99	100	100	101	101	100	101	100	100	101	100	101
	50	45	13	46	13	57	36	8	6	3	57	25	n=359

Tittar vi i den andra tabellen som är indelad efter myndigheternas ansvarsområden¹⁴⁷ ser vi att myndigheterna som ansvarar för socialt skydd är de som verkligen prioriterat policys. Återigen visar utbildningssektorn på låga siffror.

Tabell 4. Storlek på material före och efter borttagning i antal och procent

Texttyp	Frekvens	Procent	Antal med kommunikation	Procent med kommunikation
Rubrik	1480	17	420	9
Brödtext	5753	63	3282	68
Fotnot	6	0	--	----
Punktform	1573	17	1030	21
Figur	49	1	40	1
Bildtext	6	0	5	0
Faktaruta	77	1	48	1
Total	n=8944	99	n=4825	100

Vad säger då de policydokument som finns? Cirka 56 procent av hela materialet sa ingenting om kommunikation. Att 56 procent av det som stod i allas dokument fick tas bort är verkligen ett intressant resultat i sig! Som man kan se i tabellerna är det inte bara rubriker som togs bort utan alla typer av text och störst andel var trots allt brödtext.

6.1 Hur ska myndigheterna nå ut med sina budskap?

När myndigheter kommunicerar kan det ske i olika former av mönster, till olika målgrupper och genom olika kanaler. Vissa kanaler lämpar sig bättre för en viss form av kommunikationsmönster, vissa kan även öppna för en stor möjlighet av mönster.

Tabell 5. Myndigheters kommunikationsmönster i procent

Envägskommunikation	69
Tvåvägskommunikation	26
Asymmetrisk dialog	3
Symmetrisk dialog	1
Totalt i procent	99
Antal	n=3200

Myndigheter vill i huvudsak använda sig av enkelriktad kommunikation, detta innebär att de förväntar sig att mottagaren eller de själva är passiva och inte särskilt benägna att föra dialog i olika former. Det kan innebära att de använder det mönstret för kommunikationen som ett sätt att nå ut med de förordningar, lagar och bestämmelser som myndigheterna står för. Resultatet innebär även att de inte söker någon återkoppling i större utsträckning. Istället värderas att sprida budskap eller att ta emot information utan att besvara den.

Omvärlden är inte av intresse eller i fokus för kommunikationen. Att dialog inte är något som myndigheter prioriterar framgår tydligt av tabellen. Detta är en mer mödosam form av

¹⁴⁷ Utbildningssektorn, samhällsskydd och rättsskipning, socialt skydd, allmänna förvaltningstjänster, försvarssektorn, näringslivsfrågor, fritid kultur religion, hälso- och sjukvårdssektorn, miljöskydd, bostads- och samhällsutveckling, ej kategoriserade.

kommunikation som kräver både tid och planering. Detta kan vara en förklaring till att myndigheter i allmänhet inte använder sig av mönstret i lika hög utsträckning även om det hade varit önskvärt att se en högre procent, det hade visat på en mer öppen och inbjudande verksamhet.

Tabell 6. Myndigheternas initiativfördelning i procent

	Utbild.	S.skydd rättsskip	Socialt skydd	A. Förvalt.	Försvar	Närings Liv	Fritid och kultur	Hälsa och sjuk	Miljö	Bostad och samh.	Ej kat.	Total
Initiativ myndighet	80	71	79	79	85	79	75	91	75	88	82	79
Initiativ övriga	20	30	21	21	15	21	25	9	25	12	18	21
Totalt	100 519	101 407	100 234	100 584	100 228	100 465	100 177	100 154	100 85	100 51	100 67	100 n=2971*

*på grund av att det finns ett bortfall av kategorin "vet ej" minskas n-talet, annars hade det varit 3200 som i tabell 5.

För att kunna uttala sig om kommunikationen är det viktigt att ta reda på hur myndigheter önskar fördela initiativet mellan sig själva och sin omgivning. Vilket sorts kommunikation de använder sig av har en nära koppling till vem de anser borde vara initiativtagare. De flesta myndigheter är hellre den part som tar initiativet i kommunikationshandlingar vilket skapar en ojämnhet där myndigheterna gärna kontrollerar flödet av kommunikationen. I nästan 80 procent av fallen vill de själva vara den som styr kontakten och det blir ofta i form av envägskommunikation. Överlag uttrycker inte myndigheter en önskan att andra ska ta initiativ till kontakt och det är särskilt tydligt när det kommer till hälso- och sjukvårds myndigheter.

Genom att styra kommunikationshandlingarna hamnar myndigheter i en maktposition och som vi nämnt i teorikapitlet innebär det ofta en högre statusposition, där de känner sig berättigade att ta den platsen.

Vad man kan säga hittills om hur myndigheter vill nå ut är att de föredrar att tala *till* sin publik och inte *med* den. Följden av det blir att det oftast är de själva som frågar, bestämmer ämne och uppmanar. Detta innebär att de använder sig av inifrånstrategi för att kunna gynna sina egna intressen vilket kan yttra sig i försök till påverkan och övertalning som vi kommer att behandla senare. Att de vill ta initiativ till kommunikationen i nästan 80 procent av fallen visar att de inte bara vill ha kontrollen i form av envägskommunikation utan även när det gäller kommunikation där information ska utbytas. Detta kan bero på att det i många fall av dubbelriktad kommunikation handlar om att ta information mer än att ge ut på förfrågan. Att inte eftersöka samverkan och dialog innebär kanske att de har svårt att se omvärlden som deltagare i kommunikationsprocessen i vissa fall. Dialogen är ett problem då det i den symmetriska dialogen krävs att man är jämlika. Myndigheter har ofta en maktposition i form av funktioner som exempelvis kontroll av skattebetalare och så vidare. Det kan vara svårt för alla parter att kliva ur sina roller och vara jämlika kommunicerande individer.

Tabell 7. Myndigheters initiativtagande i kommunikationsmönster i procent

Myndighet som initiativtagare	
Envägskommunikation	80%
Tvåvägskommunikation	17%

Asymmetrisk dialog	3%
Symmetrisk dialog	0%
Totalt	100% n=2700*

*När initiativ tas så kan det göras av de olika parterna flera gånger i samma mönster, det ger ett högre sammanslaget n-tal än innan i tabell 6.

Tabell 8. Omvärldens initiativtagande i kommunikationsmönster i procent

Övriga som initiativtagare	
Envägskommunikation	28%
Tvåvägskommunikation	70%
Asymmetrisk dialog	1%
Symmetrisk dialog	0%
Totalt	99% n=846*

*När initiativ tas så kan det göras av de olika parterna flera gånger i samma mönster, det ger ett högre sammanslaget n-tal än innan i tabell 6.

Att initiativtagandet ser olika ut beroende på vem det är som ska kontakta vem genom vilket mönster är ganska självklart. Att omvärlden runt myndigheten har en högre grad av initiativtagande i en dubbelriktad kommunikation beror på att de många gånger söker information och fakta från myndigheten, men även att de använder sig av den kontroll och övervakning som samhället har rättighet att utföra gentemot myndigheterna. Omvärlden kan i vissa fall lämna ut egen information till myndigheter utan att vilja söka återkoppling men det sker inte speciellt ofta. Återigen stärks resultatet att myndigheter inte prioriterar informationsutbyte med sin omvärld. De känner därmed inte något större behov av att undersöka attityder hos sin omvärld. Att dialogen varken förväntas ske på initiativ av andra eller dem själva är förvånansvärt. Ur initiativsynpunkt är myndigheter i allmänhet dåliga på att uppmärksamma sin omgivning.

Tabell 9. Myndigheternas kanaler i procent

	Utbild.	S.skydd rättsskip	Socialt skydd	A. Förvalt.	Försvär	Närings liv	Fritid och kultur	Hälso och sjuk	Miljö	Bostad och samh.	Ej kat.	Total
Tv	5	3	3	3	2	3	5	0	6	7	8	4
Tidning	9	10	6	8	19	11	11	25	22	17	8	12
Internet	36	20	22	27	19	23	25	38	33	28	24	27
Intranät	6	14	2	10	19	5	10	1	4	4	0	8
Personligt möte	12	18	23	19	22	23	16	10	11	24	20	18
Mässor	8	2	3	3	4	3	7	5	3	9	4	4
Ej specificerat medium	16	22	30	21	10	27	14	17	10	4	20	19
Epost	6	10	7	5	6	3	7	4	6	0	8	5

Radio	3	2	3	3	1	2	5	0	5	7	8	3
Totalt	101 288	101 137	99 147	99 336	102 146	100 276	100 118	100 117	100 95	100 46	100 25	100 n=1731

När myndigheter använder sig av så mycket enkelriktad kommunikation är det intressant att se hur de väljer att nå dem de söker. De flesta myndigheter har tagit fasta på de nya tekniska möjligheterna och försökt att förändra sig till att bli en 24-timmarsmyndighet, där de alltid ska finnas tillgängliga. De använder sig av Internet som den främsta kanalen och genom vilken de därmed anser att de kan utföra mycket av sitt kommunikationsarbete. Det kan man dock fundera lite över eftersom just denna kanal ska ha till syfte att i huvudsak finnas till för omvärlden att hämta information ifrån. Internet som kanal kopplas ihop med ett mönster i 76,5 % av fallen och blir då i huvudsak en kanal för enkelriktad kommunikation (67 %). Att den enbart används i 30 % av fallen som en kanal för dubbelriktade kommunikationshandlingar är konstigt med tanke på att det snarare hade förväntats att Internet skulle ses som en källa där omvärlden kunde hämta information från myndigheten. Att den inte används som en dialogkanal (3 %) är rimligt eftersom att det ofta krävs en mer personlig kontakt när en dialog ska ske. (bilaga 3.1)

Myndigheter använder sig inte gärna av medier som tv och radio för att kommunicera, men i viss mån kan de dock använda sig av tidningar. Att de uttrycker en vilja att ha personliga möten som den tredje vanligaste kanalen med omvärlden ses som en ganska motsägelsefull handling med tanke på tidigare resultat. När man använder sig av personliga möten så är dessa, trots sina chanser att inbjuda till dialog och samtal, en kanal som till största del blir enkelriktad (60 procent) visserligen är det en högre procent av andelen dialoger som sker genom personliga möten (15 procent). Men inte ens ihop med dubbelriktad kommunikation (25 procent) så används denna mer öppna kanal i huvudsak till interaktion mellan individer och myndighet. (bilaga 3.2)

Den andra mest använda kanalen som inte är specificerad kopplas ihop med specifika mönster i 76 procent av de gånger de nämns. I huvudsak används även denna som en envägskanal (75 procent) men med ett mindre inslag av dubbelriktning (23 procent) och med en lika liten andel dialog (3 procent) som kanalen Internet. (bilaga 3.3)

6.2 Vilka vill myndigheterna nå ut till?

Vilka är då myndigheternas målgrupper? Som man kan se i tabellen nedan är anställda och massmedia de vanligaste aktörerna för alla myndigheterna tillsammans. I kommunikationen till de internt anställda finns det i 41 procent av fallen en angiven kanal. De använder sig då av intranätet (31 procent) men även i viss mån av personligt möte (21 procent). (bilaga 3.4)

Tabell 10. Myndigheternas aktörer

	Utbild.	S.skydd rättsskip	Socialt skydd	A. Förvalt.	Försvar	Närings Liv	Fritid och kultur	Hälsa och sjuk	Miljö	Bostad och samh.	Ej kat.	Total
Andra myndigheter	5	3	5	4	5	4	5	2	13	18	6	5
Politiker	3	2	7	4	6	5	2	9	6	9	9	4
Internt chefer	15	12	8	16	16	14	7	11	8	6	1	13
Anställda	18	16	9	22	20	16	17	12	9	15	7	17
Intresseorganisationer, formella	1	1	2	2	3	2	1	1	5	5	1	2
Avnämare	17	5	21	8	10	10	8	12	7	7	9	11
Ej specifikt berörda medborgare	11	23	9	13	11	11	15	12	15	7	16	13
Finansiärer	1	0	0	0	0	0	5	0	1	0	0	1
Massmedier	12	27	19	16	10	18	19	14	16	7	23	17
Företag oberoende	4	1	1	3	2	4	3	2	3	3	2	3
Företag beroende	5	1	5	2	5	4	5	1	8	11	10	4
Outtalad aktör	9	8	16	10	12	12	13	24	9	14	16	11
Total	101 288	99 137	102 147	100 336	100 146	100 276	100 118	100 117	100 95	102 46	100 25	100 n=4810

Att använda massmedierna är ett effektivt sätt att nå ut med sina budskap till omgivningen och kan egentligen ses som en kanal, eftersom syftet med att informera media är att de sedan sprider informationen till allmänheten. Dels kan de rätta medierna nå ut till en stor allmänhet och dels är det ett bra sätt eftersom det är gratis för myndigheterna att gå via dem. Dock kan inte myndigheterna veta huruvida ”rätt” information sprids och inte heller vilka som mottar informationen. Det blir en mer osäker kommunikationshandling.

Att massmedia är så mycket i fokus kan också bero på att de har som uppgift att kontrollera myndigheter och deras verksamhet. Därmed tar medierna initiativ till kontakt för att få de fakta de behöver. I de fall då kanaler för kommunikationen med massmedier är preciserade, vilket är i 40 procent av fallen, använder de sig mest av det ej specificerade medium (38 procent) men även personligt möte (14 procent) i form av presskonferenser och Internet (14 procent) för att nå ut med budskapen. (bilaga 3.5)

Eftersom myndigheter har ett uppdrag i allmänheten tjänst finns ett särskilt intresse av att se hur deras kommunikation ser ut till just dem. Allmänheten är i 13 procent deras målgrupp och avnämare i 11 procent. Men man får inte glömma bort att avnämarna är en del av den större allmänheten så de är ju också dem de har i uppdrag att informera. Att ett universitet till exempel har en större andel avnämare än ej specifikt berörda medborgare kan ju lätt förklaras genom att de inriktar sin kommunikation på studenter och blivande sådana. Av denna anledning är det av intresse att lägga ihop avnämare och ej specifikt berörd medborgare till en grupp. Ser man det ur denna synvinkel så kommunicerar myndigheterna i 24 procent av fallen med allmänheten och denna grupp blir då den största målgruppen.

När den icke specifikt berörda gruppen medborgare - alltså allmänheten - nämns används kanaler i 37 procent av kommunikationshandlingarna. I kontakt med dem använder man i de flesta fall Internet (26 procent) men även ej specificerat medium (24 procent). Även tidningar används och får en högre procent (10 procent) än vad som annars är vanligt. (bilaga 3.6) Tydligt är att man i kontakt med en mer spridd och oklar målgrupp använder sig av kanaler som är bredare.

När de har kontakt med sina avnämare väljer myndigheter att nämna vilka kanaler som ska användas i 36 procent av fallen. När en kanal används sker det i form av Internet (26 procent), trycksaker (16 procent) och personliga möten (16 procent).(bilaga 3.7)

Myndigheterna försöker alltså inte främst rikta sig direkt till avnämare och allmänheten med informationsspridning eller hämtning. Om man bortser från de interna aktörerna och de outtalade så är dessa grupper de man främst vänder sig till efter massmedia. Men eftersom massmedierna är de som sprider information vidare kan man ju säga att kontakten med medierna tas för allmänhetens skull. Då kan dock inga specifika grupper informeras utan det blir till den breda allmänheten.

Till riksdag, regering och andra politiker vänder de sig till i bara fem procent av fallen. De vanligaste kanalerna vid denna kommunikation är Internet (16 procent) och personliga möten (16 procent). (bilaga 3.8)

Man kan se att bostads- och samhällsutvecklingssektorn tillsammans med hälso- och sjukvårdssektorn är de som främst kommunicerar uppåt till regering och riksdag. Samtidigt har bostads- och samhällsutvecklingssektorn begränsad kommunikation både med allmänhet och avnämare men däremot riktar de sig desto mer mot andra myndigheter och företag. Tillsammans med nyss nämnda sektor är sektorn som arbetar för miljön den som främst riktar sig mot andra myndigheter. Att miljösektorn gör det kan möjligtvis förklaras genom att den försöka påverka de andra myndigheterna till ett bättre miljötankande för att kunna fungera som förebild för andra organisationer.

Utbildnings- och försvarssektorn är de två sektorer som riktar sig i minst utsträckning till massmedierna, efter bostads- och utvecklingssektorn. De två förstnämnda riktar sig istället i högre utsträckning till allmänheten och som nämnts ovan riktar sig den sistnämnda mot regering och riksdag.

Vilket mönster kommunikationen har kan vara avhängigt av vilken aktör myndigheterna riktar sig mot.

Tabell 11. Kommunikationsmönster tillsammans med olika aktörer i procent

	Anställda	Politik	Massmedia	Allmänhet	Avnämare
Envägskommunikation	63	80	59	76	68
Tvåvägskommunikation	27	17	41	22	27
Assymetrisk dialog	8	2	1	2	4
Symmetrisk dialog	3	1	0	1	1
Totalprocent	101	100	101	101	100
Initiativ hos myndighet	73	92	62	81	80
Initiativ hos övriga	27	8	38	19	20
Totalprocent	100	100	100	100	100 n=4825

Vi kan se att tvåvägskommunikationen är väldigt mycket vanligare när myndigheterna kommunicerar med massmedia, till och med vanligare än när de kommunicerar med de anställda. Vi vill dock förtydliga här att kommunikationen till och mellan anställda inte i policydokument behandlas i den utsträckningen som kommunikationen tar sig i verkligheten. När det gäller sådana här dokument kan man inte planera möten i fikarummet. Det kan tänkas vara ett strategiskt val från myndigheternas sida att försöka förekomma media och istället vara proaktiva i sina handlingar, vilket kan skapa möjligheten att sätta agendan och kontrollera vad som ska vara synligt från myndighetens sida. Förutom detta ligger de alla på ungefär samma nivå. Enkelriktad information är den absolut vanligaste kommunikationsformen och de båda formerna av dialog lyser fortfarande med sin frånvaro.

Mellan vem som är initiativtagare däremot finns det större skillnader. Man räknar med att kontakten med media ska vara 41 procent dubbelriktad och i hela 38 procent dem emellan är det medierna som förväntas ta kontakten. Man är alltså mycket mer öppen för tvåvägskommunikation på deras initiativ med medierna jämfört med de andra grupperna. Riksdag och regering räknar man knappt alls ska ta något initiativ och den kommunikationen räknar man dessutom i 80 procent av fallen ska vara enkelriktad vilket är intressant då en av de vanligaste kanalerna var personliga möten. Under dessa möten vill de alltså informera politikerna snarare än föra ett samtal med dem.

6.3 Varför kommunicerar myndigheterna?

Vilka funktioner kommunikationen fyller för myndigheterna är nästa stora fråga. Ger de exempelvis främst ut information eller försöker de samtidigt förändra människors attityder till myndigheten som organisation. Det finns ett flertal olika funktioner som kommunikation kan fylla. Till att börja med ska vi se på vilken sorts kommunikationsfunktion som är vanligast bland de olika myndighetsgrupperna.

Tabell 12. Myndigheters kommunikationsfunktioner i procent

	Utbild.	S.skydd rättsskip	Socialt skydd	A. Förvalt.	Försvar	Närings liv	Fritid och kultur	Hälsa och sjuk	Miljö	Bostad och samh.	Ej kat.	Total
Övertalning	6	3	5	2	4	5	3	17	2	6	2	5
Makt	1	1	1	0	1	1	0	1	0	0	0	1
Övervakning	0	0	1	0	0	1	0	1	3	2	0	1
Förändra/förbättra bild	10	9	3	5	16	10	5	3	6	11	8	8
Gallra information	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	2	1
Samhällsinformation	4	9	11	12	3	8	11	8	12	15	8	9
Upplysningservice	15	25	19	21	13	23	20	20	23	16	14	19
Verksamhetsinfo	16	20	18	22	25	20	21	5	23	24	39	21
Infobehov	1	2	10	4	3	3	3	8	2	3	4	4
Profil	22	13	15	15	17	14	17	13	11	10	13	15
Relationer	5	4	5	7	5	4	4	6	4	5	2	5
Samarbete	6	2	1	3	4	3	7	1	0	5	0	3
Förstå världen	9	3	6	6	6	5	8	14	12	3	0	7
Insyn, öppenhet	3	6	2	3	2	4	1	1	2	0	7	3
Total	99 948	98 549	98 328	100 721	100 317	101 672	100 222	98 214	100 100	100 62	99 90	102 n=4223

Man kan snabbt se att kontrollfunktionen (övertalning, makt och övervakning) inte är speciellt uttalad generellt bland myndigheterna. Tillsammans utgör de olika funktionerna bara sju procent av all kommunikation. De sociala funktionerna som kommunikation kan uppfylla för organisationer omfattar 18 procent av all kommunikation medan de funktioner som räknas till de expressiva utgör 24 procent av kommunikationen. Oftast när myndigheter kommunicerar är det av informativ karaktär och det utgör 49 procent av all kommunikation.

Som vi kan se är verksamhetsinformation den allra vanligaste funktionen som kommunikationen uppfyller. Det är alltså inte samhällsinformation eller upplysningsinformation utan just verksamhetsinformation som myndigheterna främst ger ut till sin omgivning. Varför är det då så här? Myndigheterna finns ju till för allmänhetens skull och deras uppgift är bland annat att tillfredsställa samhällsbehov och lösa problem som kan finnas i samhället. Men istället för att förse medborgare om diverse samhällsinformation informerar de i störst utsträckning om sin egen verksamhet. Att enbart fyra procent av deras kommunikationsaktiviteter går ut på att skaffa information från yttrevärlden är anmärkningsvärt då man kan i frågsätta om de tror att de lever i en isolerad värld där de har allt de kan behöva.

Upplysningservice är den näst mest förekommande funktionen. Denna är till för att upplysa människor och även möjliggöra att de ”upplyser sig själva”. Nästan hälften av all upplysningservice är dubbelriktad vilket innebär att myndigheterna i denna funktion kan sägas vara måna om att människor ska ha möjlighet att ta kontakt med dem för att ställa frågor osv.

Den tredje vanligaste funktionen som myndigheters kommunikation uppfyller är i profilarbete. I 15 procent av fallen sägs profilering vara något som man ska arbeta aktivt med. De som är mest måna om detta är utbildningssektorn som främst innefattar landets universitet och högskolor. Att dessa arbetar aktivt med detta är föga förvånande då de konkurrerar med varandra för att få så många studenter som möjligt till sitt lärosäte. I förhållande till de andra sektorerna sysslar de mer med profilering och förbättring av myndighetens bild jämfört med samhällsinformation och upplysning. De är även mer aktiva än många andra då det gäller att förstå sig på omvärlden.

Försvarssektorn verkar vara bekymrad över bilden människor har då kommunikationen i 17 procent av fallen går ut på att profilera sig och 16 procent på att förändra och förbättra bilden av sig själv.

Hälso- och sjukvårdssektorn är de som främst försöker påverka människor genom övertalning. Hela 17 procent av alla deras kommunikationsaktiviteter är i form av försök till övertalning. De är inte särskilt intresserade av att ge verksamhetsinformation och samhällsinformation. Däremot har de en hög andel upplysningsservice och arbetar mycket med att stärka sin profil. Det är även den sektorn som lägger mest arbete på att försöka förstå sig på sin omvärld. Man kan spekulera kring ifall de gör det är för att kunna utöva påverkan än mer effektivt. Sex procent av kommunikationen går också ut på att skaffa goda relationer med omgivningen. Genom kunskap om sina målgruppers erfarenheter och behov ökar möjligheterna att anpassa budskapen till mindre och mer specifika målgrupper vilket i sin tur ökar möjligheten att skapa goda relationer och större möjlighet till att påverka om man vill se det med kritiska ögon.

För att kunna uttala sig lite mer specifikt om hur kommunikationen går till har vi valt att dela in de olika funktionerna i grupper. Den första gruppen innefattar olika funktioner som alla tillhör den informativa funktionen.

Tabell 13. Myndigheternas arbete genom den informativa funktionen i procent

	Utbild.	S.skydd rättsskip	Socialt skydd	A. Förvalt.	Försvar	Närings liv	Fritid och kultur	Hälso och sjuk	Miljö	Bostad och samh.	Ej kat.	Total
Samhälls information	11	16	17	19	6	14	19	19	18	24	12	15
Upplysnings service	39	42	31	34	28	39	36	45	35	26	22	36
Verksamhets information	42	34	30	35	55	35	38	19	35	40	58	37
Informations behov	3	4	17	6	7	5	5	12	3	5	7	6
Språket	5	4	5	7	4	6	2	5	9	5	2	5
Total	100 373	100 327	100 201	101 451	100 146	99 388	100 125	100 95	100 66	100 38	101 60	99 n=2270

Den informativa funktionen som myndigheters kommunikation uppfyller koncentrerar sig självklart även i denna uppdelning på verksamhetsinformation och upplysningsservice. Att de däremot inte har ett större intresse för omvärlden återkommer i detta resultat genom att de flesta myndigheter inte visar på ett större informationsbehov från omvärlden trots att denna tabell enbart koncentrerar sig på just information. Antingen kan man se det som att myndigheterna tror att de lever i en isolerad värld där de ej anser att de behöver information från yttrevärlden eller så kan det vara så att de bara tycker att deras information är så mycket viktigare att få ut än att hämta in från andra. Oavsett vilket så verkar de anse att de klarar sig ganska bra utan information från andra. De två sektorer som mest anser sig behöva

information utifrån är de som arbetar med socialt skydd och hälso- och sjukvård. Eftersom detta är sektorer som verkligen finns till i direkt anslutning till människor visar det att de har insett vikten av information från andra.

Tabell 14. Myndigheternas arbete genom den sociala funktionen i procent

	Utbild.	S.skydd rättsskip	Socialt skydd	A. Förvalt.	Försvär	Närings liv	Fritid och kultur	Hälso och sjuk	Miljö	Bostad och samh.	Ej kat.	Total
Relationer	24	26	35	37	28	29	21	26	22	38	25	28
Samarbete	25	12	8	15	26	17	34	6	0	38	0	18
Förstå världen	38	22	41	32	37	30	39	62	67	25	0	36
Insyn	14	40	16	16	9	24	7	6	11	0	75	18
Total	101 217	100 87	100 49	100 134	100 54	100 102	101 44	100 47	100 18	101 8	100 8	100 n=768

Den sociala funktionen har som syfte att skapa samhörighet och gemenskap mellan individer och organisationer. När myndigheter har ett socialt utbyte med omvärlden på olika sätt är det oftast i syftet att förstå världen i en djupare mening än att bara införskaffa information om och från den. Anmärkningsvärt är att de sällan vill ha detta utbyte i syfte att erbjuda insyn i myndigheten. Återigen visar myndigheterna inte på öppenhet i den utsträckning som man hade förväntat sig, och som man faktiskt ska kunna förvänta sig då det i Sverige finns lagar som är upprättade för att säkra att insyn och öppenhet präglar myndigheterna. Vi påstår inte att de inte följer de regler och lagar som finns men insyn och öppenhet är inget som myndigheterna uppmuntrar i någon högre utsträckning genom sin kommunikation. Endast tre procent av de totala kommunikationsaktiviteterna är för att stärka möjligheterna för omgivningen för insyn och öppenhet.

Däremot är de intresserade av att förstå sin omvärld. Den förståelsen kan hjälpa dem att förstå hur de ska vända sig till olika aktörer. Olika tekniker kan användas till olika aktörer. De verkar inte anse sig behöva någon information *från* omgivningen utan det viktiga är information *om* den. Det är genom den anpassning som organisationer och myndigheter kan göra gentemot sin omgivning som de kan försöka påverka sin egen överlevnad.

Tabell 15. Myndigheters arbete genom den kontrollerande funktionen i procent

	Utbild.	S.skydd rättsskip	Socialt skydd	A. Förvalt.	Försvär	Närings liv	Fritid och kultur	Hälso och sjuk	Miljö	Bostad och samh.	Ej kat.	Total
Övertalning	85	71	75	74	80	70	100	86	40	80	100	79
Makt	11	19	17	13	20	15	0	7	0	0	0	12
Övervakning	5	10	8	13	0	15	0	7	60	20	0	9
Total	101 65	100 21	100 24	100 23	100 15	100 46	100 7	100 43	100 5	100 5	100 2	100 n=256

Kontrollfunktionen handlar främst om att påverka och kontrollera andra. När man talar om makt i koppling till den politiska sfären kallar man makt för den politiska valutan. Myndigheter är i behov av makt för att kunna utföra sina uppdrag men som vi tidigare uttryckt finns det en skillnad mellan makt *att* och makt *över*. Makten att utföra uppdrag har myndigheterna eftersom de fungerar som ett instrument för staten, men makt över är ingen självklarhet att myndigheterna har rätt att utöva eftersom det då handlar om att kontrollera andras tankar och attityder.

Myndigheter använder sig i huvudsak av övertalning när de vill påverka sin omgivning. Som syns i tabellen är N talet lågt och förklaringen till det är att denna funktion är liten i förhållande till de andra funktionerna. Endast sju procent av alla kommunikationsaktiviteter är av denna art.

Vi ser ändå att näst intill alla myndigheter främst försöker påverka genom övertalning, alltså genom argument. Påverkan är, som vi tidigare nämnt, något som pågår hela tiden. Men har myndigheter rättigheten att förstärka den processen och därigenom försöka påverka sin omvärld? Huruvida människor blir manipulerade av myndigheters information kan vi inte uttala oss om då vi inte vet om de ställer sig bakom argumenten och till fullo förstår dem eller om de "köper" informationen de får eller inte alls tar till sig av den. Men precis som Palm som vi citerar i teorikapitlet säger finns det inga samhällen där indoktrinering saknas eftersom varje samhälle har sina grundläggande värderingar. Med detta menar vi att myndigheterna kanske inte alltid är medvetna om att sina försök till påverkan kan vara "fel" när de faktiskt fungerar som statens förlängda arm. Oavsett så försöker myndigheterna åstadkomma vissa effekter och detta innebär att de har börjat utöva makt över sin omgivning.

Att alla myndigheter utövar viss typ av makt är nog ofrånkomligt med tanke på deras ställning i samhället men det som är intressant är att det faktiskt finns med i deras dokument att det är något som de ska syssla med. Som utredningen "En uthållig demokrati" påpekar har myndigheter den uppgift regeringen tilldelat dem och inte uppgiften att propagera för sitt eget område vilket ofta är vad de gör både, när de försöker påverka andra och när de sprider verksamhetsinformation.

Tabell 16. Myndigheters arbete genom den expressiva funktionen i procent

	Utbild.	S.skydd rättsskip	Socialt skydd	A. Förvalt.	Försvar	Närings liv	Fritid och kultur	Hälsa och sjuk	Miljö	Bostad och samh.	Ej kat.	Total
Förändra/ Förbättra bild	18	24	10	14	32	27	14	12	21	37	21	21
Gallra information	1	4	4	0	2	0	0	0	0	0	6	2
Profil	81	73	87	86	66	73	86	89	79	63	73	78
Total	100 526	101 201	101 111	100 250	100 161	100 253	100 86	101 61	100 28	100 19	100 33	101 n=1729

Ett annat sätt att manipulera omvärlden på är att sprida fördelaktig information om sig själv och sina prestationer. Myndigheter använder sig i en femtedel av fallen av strategin att försöka förbättra eller förändra den bild som omgivning eller personal har av dem. För att överleva kan det vara avgörande för myndigheter att ha ett starkt "varumärke" alltså en stark profil och ett stort förtroende hos allmänhet och beslutsfattare. Detta är de mer än medvetna om då nästan 80 procent av den expressiva funktionen är profilarbete. Av all kommunikation är profilarbete den tredje vanligaste funktionen. Detta visar på en rädsla från myndigheternas

sida. De ser sig som hotade och prioriterar profilerarbete för att försöka stärka sin ställning på ”marknaden”. Som vi skrev i bakgrunden koncentreras och centraliseras statsförvaltningen så hotet finns hela tiden. Dock bör man ifrågasätta om profilering av myndigheter i rädsla för att läggas ner är det som vi skattebetalare vill att de ska lägga sina pengar på, eftersom myndigheternas roll i samhället är att genomföra beslut som tagits av staten. Om det skulle visa sig att staten vill avveckla en myndighet är det ju i praktiken medborgarnas önskan eftersom politikerna är folkets främsta företrädare. Därför finns egentligen ingen anledning som vi kan se att myndigheter försöker stärka sin bild och förbättra sitt anseende i förhållande till allmänhet, riksdag och regering.

Att myndigheter överhuvud taget gallrar i informationen de ger ut kan ses som anmärkningsvärt eftersom myndigheterna har ett krav på sig att erbjuda insyn och öppenhet i sin verksamhet. Om detta inte erbjuds genom att de försöker dölja vissa fakta sköter de inte sin skyldighet och det kan dessutom påverka deras anseende negativt eftersom människor tappar förtroende för dem som institution om det senare kommer fram i ljuset. Dock kan man förstå att de gärna upplyser allmänheten om saker de gjort som gett bra resultat, om inte annat för att stärka sin bild och skapa positiva konnotationer hos allmänheten.

Tabell 17. Fördelning av chefen som kanal över kommunikationsfunktioner i procent

Chefer som kanal	
Övertalning	0
Makt	2
Övervakning	2
Förändra/förbättra bild	9
Samhällsinformation	6
Upplýsningsservice	42
Verksamhetsinformation	27
Relationer	6
Samarbete	5
Total	99
	n=96

I vissa fall beskriver myndigheterna när de anser att chefer eller experter är de som bör uttala sig i olika situationer. Det handlar då ofta om kontakt med media. Detta sker bara i två procent av alla kommunikationsaktiviteter men när det nämns är det som i fördelningen ovan. Alltså sker detta i övervägande del när det handlar om upplýsningsservice och därefter när myndigheten sprider verksamhetsinformation. Problematiken med att uttrycka en vilja att låta specifika personer framträda är att det kan inskränka på meddelandefriheten och därmed skrämman annan personal från att våga uttala sig eller lämna ut information till allmänheten och medierna. Just denna funktion att alla har rätt att uttala sig är speciellt för offentliga organisationer och är ingenting som myndigheter ska försöka kringgå. Dock kan man förstå om de väljer att låta medietränade människor eller experter på området uttala sig eftersom risken för missförstånd och felaktigheter då blir mindre.

Tabell 18. Kommunikationsfunktioneras mönster i procent

	Övertalning	Makt	Övervakning	Förändra/förbättra bild	Gallra information	Samhälls information	Upplysnings information	Verksamhets information	Informations behov	Relationer	Samarbete	Förstå världen	Insyn	Total
Envägs Kommunikation	89	86	36	84	94	87	51	80	39	52	49	47	52	65
Tvåvägs kommunikation	8	14	64	14	6	12	48	18	55	28	27	44	44	29
Asymmetrisk dialog	4	0	0	2	0	1	1	2	6	16	20	6	3	5
Symmetrisk dialog	0	0	0	0	0	0	0	1	1	4	4	3	1	1
Total	101 185	100 28	100 14	100 239	100 17	100 381	100 945	101 847	101 167	100 168	100 94	100 233	100 89	100 n=3407

Efter att ha tittat på kommunikationsfunktionerna som de olika sektorerna använder sig av är det intressant att se på vilka mönster som är mest förekommande i de olika funktionerna. Envägskommunikationen är starkt dominerande när det handlar om att påverka människor i olika utsträckning. Övervakningsfunktionen är dock ett undantag. En anledning till detta är att de för att kunna övervaka andra krävs att de hämtar information från den berörda parten. Dessutom kan andra granska dem och då ska de ge ut den information som andra efterfrågas. Upplysnings servicen är näst intill jämnt fördelad och detta är ett tecken på, som vi kort nämnde tidigare, att de är villiga att finnas till för att besvara på frågor och lämna ut information.

Tabell 19. Kommunikationsfunktioneras fördelning över aktörer i procent

	Övertalning	Makt	Övervakning	Förändra/förbättra bild	Gallra information	Samhälls information	Upplysnings information	Verksamhets information	Informations behov	Relationer	Samarbete	Förstå världen	Insyn	Total
Andra myndigheter	4	0	0	3	0	4	3	5	5	5	18	4	1	4
Politik	7	0	0	5	0	5	4	5	8	4	1	3	2	3
Anställda	5	50	24	16	0	8	5	25	17	23	26	15	15	18
Intresseorganisationer Formell	2	0	0	1	0	0	1	1	1	2	5	1	0	1
Intresseorganisationer informell	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0
Avnämare	21	0	6	15	0	16	17	14	23	15	6	20	6	12
Ej specifikt berörda medborgare	18	7	6	23	15	33	16	16	10	11	4	14	27	15
Finansiärer	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0
Massmedier	10	39	60	12	77	12	34	17	7	22	3	7	32	26
Företag oberoende	4	0	0	3	0	2	3	2	3	3	8	3	4	3
Företag beroende	5	0	0	6	0	3	3	4	7	6	15	4	3	4
Outtalad aktör	24	4	6	16	8	17	14	11	18	9	13	28	12	14
Total	103 200	100 28	102 17	100 347	100 13	100 359	100 735	100 755	99 109	100 273	102 197	100 180	102 122	100 n=3333

Ännu intressantare är att titta på vilka olika funktioner som används i kontakt med de olika aktörerna. Vad man direkt lägger märke till är att maktfunktionen enbart används mot fyra olika aktörer och hälften av alla gånger riktas utövandet mot de anställda. Att makt förekommer inom myndigheterna är oundvikligt och självklart på grund av den hierarkiska struktur som organisationer ofta har. Det är just genom användandet av makt och auktoritet som organisationer når sina uppsatta mål.

Att nästan 40 procent av maktutövandet riktas mot massmedierna är ett förvånande resultat. Genom att försöka kontrollera media och den information som når dem kan man kontrollera vilka frågor som ställs och inte. Man kan även utläsa i tabellen att 77 procent av informationen som gallras bort är i förhållande till medierna. Det mest effektiva sättet att kontrollera människor på är att manipulera deras kunskaper och attityder och ett av det mest effektiva sättet att skapa dessa föreställningar och opinion är att använda sig av publicitet. Det är alltså av yttersta vikt för myndigheterna att framställas på ett positivt sätt i media då det är denna bild som människor ofta ser som sanningen eftersom man som medborgare sällan har någon egen kontakt med de flesta myndigheter. Av denna anledning ser myndigheterna att det är viktigare att framställas på ett fördelaktigt sätt, än att vara måna om den insyn och öppenhet som de bör beakta att de har ett särskilt ansvar att ta som offentlig organisation. De två grupperna massmedia och anställda är också de som myndigheterna utövar mest övervakning över.

De informativa funktionerna har ett liknande mönster. De riktar sig allra främst till allmänheten, avnämare, media och anställda. Att samhällsinformationen vänder sig till allmänheten är inte konstigt eftersom det är en bred och heterogen grupp. Det intresse som finns från organisationen angående att lära känna sin omvärld gäller de egna anställda och sina avnämare vilket inte heller är konstigt, Ska man börja inhämta information från grupper är det de man ska starta med eftersom det är de som berörs mest av myndigheten.

De sociala funktionerna visar att det upplevs som viktigast för myndigheterna att ha en relation med anställda, vilket är naturligt och viktigt för alla organisationer. Man kan se att anställda ofta hamnar i fokus för den sociala funktionen. Myndigheterna vill förstå dem och samarbeta med dem men även som vi tidigare visat kontrollera dem. Myndigheter anser även att massmedier är något som de bör prioritera i nästan lika hög utsträckning som anställda när det gäller relationer. Även här syns att avnämare och anställda är de som man vill förstå på ett djupare plan. När det handlar om att visa på insyn och öppenhet som en kommunikationsfunktion vänder man sig nästan i alla fall till massmedier och den mer heterogena allmänheten. Att man inte vill visa sina avnämare öppenhet i samma utsträckning kan antingen bero på att man anser att de redan har den, eller så kan de vara så att myndigheter känner sig trygga med denna grupp vilket gör att de känner ett starkare behov av att visa för de stora grupperna att de faktiskt är öppna och välkomnar insyn i organisationen. Att massmedier planeras ges denna möjlighet är positivt eftersom myndigheter så ofta riktar sig till just dessa i många situationer. Insyn och öppenhet är också en viktig sida av relationsfunktionen.

Vi valde att även vända på tabellen (bilaga 3.9) för att kunna se vad som är den vanligaste funktionen inom varje målgrupp. Inte helt oväntat så ligger den största andelen inom de olika informativa funktionerna. Men en hög andel av samhällsinformationen går till de ej specifikt berörda medborgarna vilket inte är konstigt. Vad man kan se av intresse är att finansärer (även om de är ett för litet antal för att egentligen ge ett tillförlitligt resultat) enbart ska nås genom övertalning, verksamhetsinformation, en förändrad bild och samarbete. De tre första

har en koppling till varandra där de vill övertala finansiärer att deras verksamhet är värd att investera i men även försvara de eventuella resurser de fått. Att de även ska ha ett samarbete med dem kommer i skymundan i jämförelse med de andra planerade funktionerna. Annars vill myndigheter i allmänhet samarbeta med företag, intresseorganisationer och andra myndigheter. Detta visar på att myndigheter interagerar med omvärlden fast väljer att just ha ett samarbete med andra organisationsformer och inte medborgarna i första hand.

Eftersom politiker är en viktig grupp för myndigheter är det intressant att se hur de tänker fördela sina handlingar gentemot dem. De lämnar mycket verksamhetsinformation, vilket kan bero på att de måste rapportera in hur deras verksamhet går och fungerar med resultat och framgångar. Men de har även 10 procent övertalning mot denna grupp vilket kan anses som konstigt. Det borde från myndigheternas sida vara tillräckligt att visa hur de arbetar och låta de andra bestämma om det är tillräckligt för att garantera en fortsatt verksamhet. Det är tveksamt om de bör försöka övertala det organ som styr dem och ger dem deras finanser och uppdrag.

6.4 Myndigheters legitimering

Det är inte bara relevant att se till det självklara i kommunikationen, vissa handlingar har till syfte att bygga upp ett förtroende och skapa legitimitet. Att myndigheter är legitimerade är en förutsättning för ett fungerande demokratiskt samhälle. Detta eftersom medborgare i ett samhälle måste kunna känna förtroende för de instanser som utför uppdrag från regeringen, som de själva har valt.

Legitimitet är något som finns i betraktarens ögon, det är en inställning som allmänheten har till myndigheterna, den bilden kan myndigheterna påverka vilket de gör genom kommunikationen. För att en myndighet ska betraktas som legitim bör de arbeta strategiskt med att försöka skapa goda relationer med omgivningen. Det är genom de goda relationerna som myndigheterna kan minska risken att bli ifrågasatta. Därför anser vi att det är konstigt att myndigheter inte lägger mer vikt vid att skapa goda relationer med omgivningen eftersom dessa relationer är avgörande för myndigheternas överlevnad. Om de skulle skapa mer dialogtillfällen och öppna upp för utbyten i fler fall skulle de troligtvis vinna mer förståelse.

Ingen organisation lever i en isolerad värld och även om myndigheter inte utför sitt arbete på en ekonomiskt styrd marknad i samma utsträckning som man kan säga att privata företag gör krävs det legitimitet. De säljer inga produkter men utför ibland uppdrag som innebär att de till exempel ska begära in uppgifter från allmänheten. Detta kan från allmänhetens sida ses som ett besvär för dem. Det krävs då att medborgare förstår vikten av myndigheternas arbete och det skapas enbart i en positiv relation med myndigheten. Andra myndigheter arbetar med frågor som människor inte alls förstår eller berör dem, men även här kan det finnas relationer att bygga på till olika aktörer. Det är trots allt det viktigt för myndigheterna att ha ett gott anseende eftersom de inte vill bli ifrågasatta.

Myndigheter måste hela tiden vara mottagliga för omvärldens åsikter för att kunna bygga upp legitimitet. Genom att ha en ständig koll på omvärlden kan de få den information de behöver för att anpassa sig till de förändringar som krävs av dem. Trots detta är de få av myndigheterna som anser att det är av vikt att införskaffa information från omvärlden, det är också få myndigheter som uppger att de vill samarbeta med andra myndigheter och organisationer. Däremot lägger de mer arbete på att försöka förstå sig på sin omvärld. I synnerhet är det utbildnings-, hälso- och sjukvårdssektorn och miljösektorn som arbetar med

detta. För dessa sektorer är det inte bara en fördel att människor har förtroende för dem utan detta förtroende är en av de viktigaste förutsättningarna för att de ska kunna utföra sitt arbete. Lärosätena vore ingenting utan sina studenter, hälso- och sjukvården har som uppdrag att hjälpa människor med problem, om detta ifrågasätts skulle sektorerna minska och människor skulle söka sig till nya alternativ, möjligtvis inom den privata sektorn.

Av denna enkla anledning gäller det för myndigheterna att förstå vilka behov som finns och genom den informationen försöka anpassa sig till omvärlden och tillfredsställa dess behov. Det är alltså viktigt att förstå sig på omvärlden för att kunna anpassa sig till förändringar som hela tiden sker i samhället. Det handlar inte bara om praktiska förändringar utan även om de värderingar och normer som skapar de outtalade reglerna som styr vår syn på myndigheterna och deras arbete. Har myndigheterna inte den vetskapen blir det svårt för dem att behålla legitimitet och förtroendet. När en organisation har anpassat sig till omvärlden och fått det stöd som krävs, ger det dem en bättre förutsättning för att överleva. Detta förefaller vara en av de största anledningarna till att myndigheterna försöker förstå sin omvärld.

Som man kan se i tabell 19 riktar sig de mesta av arbetet med relationer mot anställda och massmedia. Att ha goda relationer gentemot anställda är viktigt för den inre legitimiteten, genom relationerna får de arbetet att fungera så effektivt som möjligt. Utan motiverade anställda och en god atmosfär som präglas av samarbete och målinriktat arbete kan legitimiteten hotas. De anställdas inställning till organisationen är också av vikt för den yttre legitimiteten eftersom de alla fungerar som ambassadörer för myndigheten i kontakter med omvärlden.

Massmedia är den andra gruppen där jämförelsevis mycket resurser läggs på att skapa relationer, detta kan vara ett effektivt sätt för myndigheterna att legitimera sig på. Mycket av allmänhetens bild och föreställningar kommer från just medierna och det är därför viktigt att stå på god fot med dessa för att undvika negativ publicitet. Massmedierna är dessutom den grupp som främst granskar myndigheternas arbete, detta kan förklara den höga andelen av tvåvägskommunikation som massmedier ska erbjudas. Det är alltså än viktigare att bygga goda relationer med just denna aktör i arbetet med legitimeringen det kan ske i form av just insyn som är något de främst arbetar med gentemot medierna. Detta visar på att myndigheterna försöker arbeta proaktivt mot just denna grupp för att framställas så positivt som möjligt.

Myndigheterna sprider både samhällsinformation och öppnar upp dörrar för att människor och organisationer ska kunna få och hämta upplysningar. Denna information kan sägas ha två syften. Dels får medborgare och andra organisationer den information de kan behöva vilket självklart borde vara den största anledningen men det för också med sig att allmänheten förstår vad varje specifik myndighet arbetar med och genom det placeras myndigheten i deras medvetande.

En stor andel av informationen från myndigheter går också ut på att sprida information om sin verksamhet. Eftersom legitimitet kontrolleras av andra krävs det att myndigheter informerar om sin verksamhet för att upplysa om *vad* de gör och *hur* de gör det. Att kunna uppvisa bra resultat är viktigt för legitimiteten, de behöver både rikta sig till politiker som bestämmer över deras organisation och mot de aktörer som berörs av dem. I myndigheters fall skapas problem när omvärlden inte anser att de sköter sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt och det är då den offentliga sektorn som helhet kan ifrågasättas. Allmänheten utvärderar hela tiden myndigheternas legitimitet och åsikterna de har baseras på de aktiviteter och relationer de har

gentemot myndigheterna. Med andra ord kan vi utgå från att myndigheter är noga med att informera om vad de gör och varför det är nödvändigt att just de fortsätter med de specifika uppgifterna.

Att gallra i informationen som sprids är ett ännu mer effektivt sätt att ge en positiv bild av sig själv och kanske som följd få ett högre förtroende. Som vi nämnde innan är det ett bra sätt att rättfärdiga sin existens på genom att peka på bra saker man gjort. Men att dölja mer negativa sidor är absolut ingenting som myndigheter ska sysselsätta sig med anser vi. Att de däremot försöker förändra eller förbättra sin bild som allmänheten har av dem är förståeligt. Delvis av den enkla anledningen att allmänhetens förtroende för myndigheter trots allt är något som krävs i en fungerande demokrati, men också på grund av att myndigheterna har skyldigheter gentemot allmänheten såsom kraven på öppenhet och insyn vilket inte hindrar dem från att försöka visa upp organisationens styrkor och fördelar. Det som vi anser är kravet för att man ska kunna ha ett fortsatt förtroende för dem är att, som vi precis skrev, de inte döljer information om något gått snett. Gör de det finns det en risk att det blir svårt att lita på annan information om dem själva och det uppdrag de har.

Ett annan viktig grund i strategisk kommunikation är att välja vem som ska föra organisationens talan som vi tog upp i förra avsnittet. Genom att låta vissa personer med exempelvis mer kunskap eller mer medieträning vara ansiktet utåt kan organisationen ge en mer fördelaktig bild av sig själv. På sätt och vis kan det vara svårt att se problematiken i detta. Men att som anställd inom en statlig myndighet få angett i styrdokument att det i vissa situationer inte föredras att man bör uttala sig, trots meddelandefriheten lär skapa en atmosfär som gör att ingen heller uttalar sig. Detta kan ha varit fallet då vi i vårt arbete med insamling i många fall hade otroligt svårt att få ut dokumenten vi sökte. Vi hänvisade alltid till chefer trots att vem som helst skulle kunna ha hjälpt oss. Vi kan alltså se risken i att myndigheterna skriver i sina styrdokument om vem som ska uttala sig, det kan innebära att de underminerar anställdas möjlighet att utföra uppgifter som de har rätt till. Tanken bakom detta är inte så illvillig eftersom de vill ge en så bra bild som möjligt när de ges chansen, men i vissa fall kan det istället försämra för myndigheten. Vi menar dock inte att vem som helst ska kunna lämna ut vad som helst men det är ett viktigt resultat att belysa då anställda inte vågar lämna ut offentliga handlingar utan att först frågar sin chef, spekulativt kan man inte låta bli att undra hur hierarkiskt myndigheterna styrs.

Yttre legitimitet innebär alltså att organisationen utåt måste visa resultat, att deras arbete är rättfärdigat och detta är något som man skulle kunna påstå att myndigheterna sysslar med i en femtedel av all kommunikation. Att legitimera sig är i vissa fall den enda anledningen till kommunikationshandlingar.

Myndigheter måste legitimera sig mot fler grupper i samhället än vad privata företag ofta behöver. De måste ha bra kontakt med politiker, journalister, allmänheten och andra opinionsbildare. Eftersom organisationer i allmänhet och kanske myndigheter i synnerhet präglas av osäkerhet och beroende krävs det att de ständigt legitimerar sig. Man kan dock säga att myndigheter som känner sig relativt säkra inte legitimerar sig i samma utsträckning som de som känner sig hotade. Man kan alltså försöka utgå ifrån hur mycket resurser som läggs för att kunna avgöra hur säkra de känner sig i sin ställning.

Tabell 20. Myndigheters vilja att profilera och påverka bilden av sig själv i procent

	Utbild.	S.skydd rättsskip	Socialt skydd	A. Förvalt.	Försvar	Närings liv	Fritid och kultur	Hälsa och sjuk	Miljö	Bostad och samh.	Ej kat.	Total
Förändra/förbättra bild	10	9	3	5	16	10	5	3	6	11	8	8
Profil	22	13	15	15	17	14	17	13	11	10	13	16
Total	32 948	12 549	18 328	20 721	33 317	24 672	22 222	16 214	17 100	21 62	21 90	24 n=4223

Två olika kommunikationsaktiviteterna som kan ses som hjälpmedel i försök att legitimera sin verksamhet är de ovan nämnda funktionerna. Man kan se att en stor andel av deras kommunikation faktiskt går ut på denna typ av verksamhet. Man skulle i denna tabell även kunna ha med verksamhetsinformation och relationer och flertalet olika funktioner som kan sägas hjälpa till vid legitimering. Men de båda ovan, förändra/förbättra bild och profil är två funktioner som enbart handlar om hur man stärker omgivningens bild av organisationen.

Som vi kan se är utbildningssektorn och försvarssektorn de som har de högsta siffrorna, men alla myndigheter har faktiskt en relativt hög siffra.

6.5 Resultatet i korthet

Sammanfattningsvis anser inte vi att myndigheterna följer offentlighetsprincipen i den grad de borde. Få myndigheter väljer även att ha ett dokument som hjälper dem i arbetet med kommunikationen.

I sin kommunikation är myndigheter för det mesta enkelriktade och måna om att sprida budskap, vilket skapar en mer passiv relation med omgivningen. Dialog är inget som prioriteras och omgivningen verkar i de flesta fall vara mer eller mindre ointressant. Myndigheter föredrar att själva ta initiativ i kommunikativa handlingar men när de andra ges möjligheten är det främst i tvåvägskommunikation. Myndigheter är ur initiativsynpunkt dåliga på att uppmärksamma den omgivning de fungerar i. De använder i de flesta fallen kanalen Internet men även de personliga mötena är vanligt, vilket vi anser vara underligt på grund av den låga procent av dialoger som syns.

Myndigheter vänder sig oftast till de anställda genom intranätet eller personliga möten. Till massmedier når de ut genom den icke specificerade kanalen och de personliga mötena, denna aktör nås genom tvåvägskommunikation och ges större utrymme att ta initiativet än andra aktörer. Men man får inte glömma att medierna även kan ses som en kanal ut till omvärlden. När de vänder sig till de icke berörda medborgarna används Internet men i en högre utsträckning än vanligt genom tidningar. De avnämare som myndigheterna har nås genom Internet, trycksaker och personliga möten. När de vill nå politiker gör man det genom Internet och personliga möten, de är även en aktör som inte tar initiativet ofta. Det är ganska lika mellan myndigheterna när det gäller att vända sig till aktörer genom olika kanaler.

Myndigheter använder sig överlag inte av mycket kontrollfunktion men när det sker är det oftast genom övertalning. Vad som är värt att notera är att när man utövar makt sker det i huvudsak över massmedia. Det är den informativa funktionen som dominerar, inom denna funktion sker mest verksamhetsinformation och intresset för att införskaffa information från omvärlden är lågt. De använder sig också ofta av upplysningsservice där en stor del av kommunikationen blir dubbelriktad. Arbetet med att förändra/förbättra bilden men i synnerhet

profilarbetet av myndigheten sker i en hög utsträckning. Men även här visas ett lågt intresse för omvärlden genom att de inte vill hämta information utan bara sprida. Att ge möjligheten till insyn och skapa öppenhet är sällan syftet men när det sker ges den till massmedia och den ej berörda allmänheten. Men det är viktigt att även förtydliga att de i viss mån vill förstå omvärlden genom den sociala funktionen. När det handlar om att ha relationer används det mest mot deras egna anställda vilket kan ses som självklart men även media prioriteras. Myndigheter samarbetar mest med företag, intresseorganisationer och andra myndigheter, detta visar att de integrerar med omvärlden men inte gärna med de vanliga medborgarna. I en liten del av kommunikationshandlingarna vill myndigheterna att chefer ska vara den som uttalar sig, det sker oftast i upplysningservice och verksamhetsinformation.

Att allmänheten känner förtroende för myndigheter ger legitimering som i sin tur krävs i ett demokratiskt samhälle. För att få det förtroendet krävs en god relation med omgivningen, att myndigheter inte lägger mer kraft till att skapa dessa anser vi är konstigt eftersom att det påverkar myndigheternas överlevnad. Omvärlden måste förstå varför myndigheterna har sitt uppdrag för att ge dem förtroende. Myndigheterna i sin tur måste var mottagliga för omvärldens åsikter trots detta är det få myndigheter som vill lägga resurser på att införskaffa information om omvärlden. De anstränger sig mer i att förstå den omvärld som omger dem och det gäller särskilt för de sektorer som ofta har kontakt med människor. Myndigheter skapar relationer med sina anställda vilket är viktigt för den inre legitimiteten. Relationer prioriteras även med massmedia vilket kan hjälpa myndigheter att få legitimitet utifrån. Genom verksamhetsinformation kan myndigheterna berätta om sig själva och vad de gör vilket allmänheten sedan utvärderar, denna informativa funktion är därmed viktig i legitimitetsarbetet. När myndigheter gallrar i informationen är det i syftet att ge en fördelaktig bild, detta anser vi inte är något som en offentlig verksamhet ska göra. Däremot kan man ha förståelse för att de vill förbättra eller förändra sin bild för att kanske i sin tur förbättra eller behålla legitimiteten.

7. Slutdiskussion

7.1 Diskussion

Vi anser att vi lyckat besvara de frågeställningar vi ställde upp och att vi därmed även lyckats besvara vårt syfte att ta reda på vilken avsikt myndigheter har med sin kommunikation. Vad vi dock kan säga om vårt resultat är att det ofta hålls på en generell nivå där alla myndigheter ses som en delvis homogen massa vad vi dock bör förtydliga är att vissa specifika myndigheter därmed kan få en stämpel som de inte förtjänar. Man hade kunnat gå djupare in på specifika myndigheter eller grupper men detta har det inte funnits tid till med ett kanske allt för stort empiriskt material för en c-uppsats. Vi är medvetna om att vi har granskat myndigheterna ganska kritiskt men vi menar att just när det gäller myndigheter så förväntar sig omgivningen mycket mer av dem vilket är rättfärdigt, det finns ett helt annat krav på myndigheter än vad det finns på privata företag och detta på grund av deras uppdrag.

Vårt resultat visar att myndigheter i allmänhet inte är villiga att ha en djupare relation eller kontakt med omgivningen. Självklart förstår vi svårigheterna för en stor institution att föra dialog med enskilda människor och samhällsgrupper men vi menar ändå att myndigheter borde försöka prioritera dessa handlingar för att få allmänheten att bli mer delaktig och förstående för myndigheterna som samhällsstöd för alla, detta är viktigt för demokratin.

Ett resultat som både förvånar och intresserar är att myndigheterna i ännu högre utsträckning än vi väntat oss profilerar sig själva och sin verksamhet. Våra förväntningar var att myndigheter informerar oss medborgare när det är av vikt och inte i syfte att stärka sin position. Legitimering är som sagt något som alla organisationer bör arbeta för men det är viktigt att det sker i den utsträckning som är förväntat av dem i den roll de har i samhället.

7.2 Reflektion

Vad vi tidigt reagerade över är den okunskap som finns kring myndigheter och dess antal. Hur kommer det sig att myndigheter kan existera utan att någon egentligen vet om det? I dagsläget är som sagt en kommitté tillsatt vilket är behövligt, men att det ska behövas anser vi är konstigt. Detta är ett resultat som inte täcks in av våra frågeställningar men som ändå är värt att belysa.

Vi har genom arbetets gång konstant lidit av tidsbrist, trots planering har det varit omöjligt att förutsäga alla problem som vi möttes av. Det empiriska underlaget blev för stort för en uppsats av denna omfattning vilket har gjort att vi många gånger känt att resultatet har blivit lidande. Vårt material ser vi ger möjligheten till oändligt mycket mer resultat men vi har främst fått angripa de delar som behandlade just våra frågeställningar. I och med det här ser vi ändå vårt resultat som något som andra kan bygga vidare på.

7.3 Rekommendation till vidare forskning

Med tanke på hur lite forskning som finns angående myndigheters kommunikation och legitimering hoppas vi kunna bidra till ämnet och inspirera andra till vidare forskning. Det är

möjligt inom inte bara media och kommunikationsområdet utom även inom juridik, statsvetenskap osv. Något som vi hade kunnat tänka oss att fortsätta med är att undersöka huruvida myndigheterna lever upp till de krav de har på sig genom offentlighetsprincipen och andra lagar som berör myndigheterna. Det hade även varit av intresse att närmare undersöka en av de sektorer som vi haft med i vår undersökning. Man kan även byta angreppssätt men behålla samma ämne genom att göra en publikstudie och titta på hur medborgare tolkar information från myndigheter. Det kan föra ämnet vidare in på diskussioner angående legitimering, hur ser medborgarna på frågan? Under arbetets gång har många intressanta infallsvinklar uppkommit, vi skulle kunna ge en långa lista på fortsatt forskning och med det vill vi förtydliga att vi anser att ämnet är av stor vikt att fortsätta att undersöka och analysera.

8. Sammanfattning

Myndigheters kommunikation är något som berör oss alla överallt i vardagslivet. För att samhället ska fungera krävs det att myndigheters omvärld har förtroende för deras arbete annars finns risken att deras legitimitet hotas vilket kan få negativa konsekvenser.

Vi valde att inte se till specifika myndigheter utan istället att undersöka dem som en mer samlad heterogen grupp för att få en mer generell bild av hur de kommunicerar mot omvärlden.

I bakgrunden ges kunskap om Sveriges statsskick men även mer ingående fakta om myndigheter, detta för att ge en förståelse för dem och deras arbete. I kapitlet ges även diskussioner angående det förtroende som medborgare har för myndigheter, även viktiga lagar som berör deras arbete och uppdrag lyfts fram.

I teorin diskuteras legitimitet som är viktig för att myndigheterna ska överleva. Relationer med omgivningen är något som betonas och omvärlden diskuteras närmare. Även begrepp som makt, påverkan och auktoritet ges en innebörd. I kapitlet diskuteras även myndigheters specifika kommunikation mer ingående men även kommunikationsaktiviteter som PR och kommunikationsaspekter som funktioner och mönster berörs.

Syftet med undersökningen är att se vad avsikten är med myndigheters kommunikation. Med frågeställningar som berör hur, till vilka och varför de kommunicerar ger det en överblick över myndigheters kommunikation. För att nå resultat undersöks policydokument, av 359 myndigheter var det endast 175 som hade ett sådant dokument vilket blev vårt empiriska material. Vi mötte under insamlingen av materialet svårigheter att få ta del av dessa offentliga handlingar vilket inte är acceptabelt. På grund av materialets storlek och vårt syfte används kvantitativ metod.

Ur våra frågeställningar får vi fram att myndigheter använder sig av mycket envägskommunikation och gärna på deras egna initiativ. Det visar sig alltså att myndigheter inte är så intresserade av den omvärld som finns omkring dem. De vill i de flesta fall använda sig av Internet som kanal och de aktörer som är de vanligaste att rikta sig till är deras egna anställda och massmedier. När det kommer till kommunikationsfunktioner är det vanligast att vilja fungera som upplysningsservice eller förmedla verksamhetsinformation. Positivt är att de sällan använder sig av kontrollfunktionerna men vi är ändå kritiska till att de överhuvudtaget planerar att gallra i sin information utåt. Profilarbete för att förbättra bilden av sin organisation sker i en ganska hög utsträckning medan det sociala utbytet med omvärlden lyser med sin frånvaro och detsamma gäller även dialogen. Att arbete mer för den sortens kommunikativa handlingar skulle kunna gynna dem genom att de vinner kunskap och insikt i omvärldens attityder och krav, det är utifrån det som myndigheterna sedan kan arbeta för att stärka förtroendet och därmed kanske säkra sin överlevnad.

9. Källförteckning

- Abrahamsson, B. och Andersen, A. J. (2005). *Organisation – att beskriva och förstå organisationer*. Malmö: Liber.
- Abrahamson, K. (1972). *Samhällskommunikation – om kontakten mellan myndigheter och medborgare*. Lund: Studentlitteratur.
- Dalfelt, S., Heide, M. och Simonsson, C. (2001). *Organisationskommunikation – ett forskningsfält på framväxt*. Noricom information.
- Dimbleby, R. och Burton, G.(1999). *Kommunikation är mer än ord*(2:e rev.uppl)(G. Sandin övers.). Lund: Studentlitteratur.
- Edfeldt, W.Å. (1992) *Påverkan Schmidts*. Helsingborg: Boktryckeri AB
- Elliot, M. (1997) *Förtroendet för medierna*. Göteborg: Göteborgs univ., Avd. för masskommunikation.
- Elwood, N. W. (1995). *Public relations is a rhetorical experience the integral principle in case studie analysis*. W. N. Elwood (Red.) Public relations inquiry as rhetorical criticism.
- Esaiasson. P., m.fl. (2006) *Metodpraktikan – konsten att studera samhälle, individ och marknad*(2:a uppl.) Vällingby: Elanders.
- Galbraith, R. J.(1977). *Organization design*. USA: Addison-Wesley Publishing Company, Inc.
- Grimlund, B. E., Gustafsson, och Zanderin, L. (1993) *Förvaltning i stat, kommun, landsting*(2:e rev. uppl.). Borås: Centraltryckeriet.
- Hague, R., Harrop. M. och Breslin. S. (2000). *Styrelseskick och politik*(H. Dalén över.). Nora: Bokförlaget Nya Doxa.
- Halvarsson, A., Lundmark, K., och Staberg, U. (2003). *Sveriges statsskick – fakta och perspektiv*(12:e rev. Uppl.). Stockholm: Liber.
- Hartman. J. (2004). *Vetenskapligt tänkande – från kunskapsteori till metodteori*(2:a rev. uppl.) Lund: Studentlitteratur.
- Hawthorn, J. (1987). *Propaganda, persuasion and polemic*. London: Edward Arnold Ltd.
- Heide, M., Johansson, C. och Simonsson, C. (2005). *Kommunikation och organisation*. Malmö: Liber.
- Holloway, L. R. (1995). *Philip Morris Magazine – An innovation on grass roots issue management*. W. N. Elwood (Red.) Public relations inquiry as rhetorical criticism. Westport: Praeger Publishers
- Jacobsen, D-I., och Thorsvik, J.(2002). *Hur moderna organisationer fungerar*(2:e rev. uppl.). Lund: Studentlitteratur.
- Johansson, P. (2004). *I skandalernas spår*. Göteborg: Kompendiet
- Kjellgren, H. (2002). *Staten som informatör eller propagandist? – om statssyners betydelse för svensk informationspolitik*. Göteborg: Kompendiet Aidla Trading AB.
- Larsson, L. (2001). *Tillämpad kommunikationsvetenskap*(2:e rev. uppl.). Lund: Studentlitteratur.
- Malmsten, P. (2002). *Mediebilden i verkligheten – strategiskt publicitetsarbete för moderna organisationer*. Malmö: Liber.
- Melin. F. (1999). *Varumärkesstrategi – om konsten att utveckla starka varumärken*. Stockholm: Liber
- Metzler, S. M. (2001). *The centrality of organizational legitimacy to public relations practice*. I R. L. Heath (Red.), *The book of public relations*. USA: Sage Publications, Inc.
- Nowak, K. och Wärneryd, K-E. (1974). *Kommunikation och påverkan*. Stockholm: Ljunglöfs Litografiska AB.
- Palm, G. (1968). *Indoktrineringen i Sverige*. Stockholm: PAN

- Palm, L. och Windahl S. (1989). *Kommunikation – teorin I praktiken*. Kristianstad: Kristianstad boktryckeri AB.
- Pfeffer, J. (2003). *External control of organizations: a resource dependence perspective*, Stanford: Stanford University press
- Rosengren, K. E. (2000). *Communication, an introduction*, Wiltshire: The Cromwell press, Trowbridge.
- Sefastsson, T. (1996). *Offentlighetsprincipen i praktiken*. Smedjebacken: Bokförlaget Arena.
- Severin, J. W. och Tankard Jr. W. J. (2001). *Communication theories – origins, methods, and uses in the mass media*(5:e rev. uppl.). USA: Addison-Wesley Publishing Company, Inc.
- Svenning, C (2000) *Metodboken – samhällsvetenskaplig metod och metodutveckling*(4:e uppl.) Eslöv: Lorentz förlag.
- Svensson, J. (1988). *Kommunikationshistoria*. Lund: Studentlitteratur.
- Sveriges rikes lag 2006*(uppl.). Uppsala: Iustus förlag AB.
- Thunberg, A. m.fl. (1978). *Samverkansspiralen*. Falköping: Gummessons tryckeri AB.
- Østerud, Ø., (2002). *Statsvetenskap – introduktion i politisk analys* (P. Larson över.). Stockholm: Bokförlaget Natur och Kultur.

- SOU 1997:38 *Myndighet eller marknad: statsförvaltningens olika verksamhetsformer*, Stockholm: Fritzer
- SOU 1997:57 *I medborgarens tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten*. Betänkande av Förvaltningspolitiska kommissionen, Stockholm: Fritzes
- SOU 2000:1 *En uthållig demokrati!*. Stockholm: Fritze.
- ESV 2000:19 *En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram*. Stockholm: Tryckhus.
- 2002:12 *Att ta reda på vad folket tycker – en pilotundersökning om medborgarnas syn på offentlig förvaltning*. Statskontoret: DocuSys AB
- SOU (Ds) 2006:15 *Intern styrning och kontroll i staten*. Departementsserien.
- 2005:32, *Statsförvaltningens utveckling 1990-2005*. Statskontoret.

Webbplatser:

- <http://www5.o.lst.se/forvaltningshandbok/index2.htm> (2007, Jan 25)
- <http://www.regeringen.se> (2007, Jan 25)
- <http://www.sverige.se> (2007, Jan 25)
- <http://www.regeringen.se/sb/d/2462> (2007, Jan 25)
- <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2001/200115sam.pdf>
- <http://www.skatteverket.se/download/18.18e1b10334e8bc800093608/kap24.pdf>
- http://www.ne.se.ezproxy.ub.gu.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=O291178&i_word=p%e5ve rka

Bilaga 1 Myndighetslista

<u>policy</u>	<u>cofog</u>	<u>myndighetsnamn</u>	<u>sidor</u>
har	samhällsskydd och rättsskipning	brottsförebyggande rådet	3,00
har	socialt skydd	barnombudsmannen	16,00
har	näringslivsfrågor	djurskyddsmyndigheten	3,00
har	utbildning	danshögskolan	4,00
har	allmänna förvaltningstjänster	ekonomistyrningsverket	6,00
har	vet ej	esf-rådet	4,00
har	näringslivsfrågor	energimyndigheten	7,00
har	socialt skydd	försäkringskassan	3,00
har	fritid, kultur och religion	granskningsnämnden för radio och tv	4,00
har	socialt skydd	handikappombudsmannen	2,00
har	utbildning	högskoleverket	4,00
har	allmänna förvaltningstjänster	institutet för rymdfysik	3,00
har	försvar	kustbevakningen	3,00
har	näringslivsfrågor	järnvägsstyrelsen	3,00
har	näringslivsfrågor	elsäkerhetsverket	13,00
har	samhällsskydd och rättsskipning	brottsoffermyndigheten	6,00
har	näringslivsfrågor	institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering	3,00
har	näringslivsfrågor	konsumentverket	1,00
har	utbildning	internationella programkontoret för utbildningsområdet	5,00
har	utbildning	karlstads universitet	5,00
har	fritid, kultur och religion	kulturrådet	4,00
har	samhällsskydd och rättsskipning	kriminalvården	5,00
har	näringslivsfrågor	finansinspektionen	3,00
har	fritid, kultur och religion	flygvapenmuseum	6,00
har	allmänna förvaltningstjänster	kungliga biblioteket	10,00
har	socialt skydd	FAS	5,00
har	miljöskydd	FORMAS	7,00
har	allmänna förvaltningstjänster	västmanland länsstyrelsen	6,00
har	näringslivsfrågor	luftfartsstyrelsen	2,00

har	allmänna förvaltningstjänster	gotland länsstyrelse	4,00
har	försvar	försvarets materielverk	1,00
har	allmänna förvaltningstjänster	statens pensionsverk	2,00
har	näringslivsfrågor	vägverket	1,00
har	allmänna förvaltningstjänster	vetenskapsrådet	1,00
har	ej kategoriserade	tredje AP fonden	1,00
har	fritid, kultur och religion	ungdomsstyrelsen	1,00
har	samhällsskydd och rättsskipning	säkerhetspolisen	3,00
har	allmänna förvaltningstjänster	tullverket	5,00
har	samhällsskydd och rättsskipning	åklagarmyndigheten	2,00
har	allmänna förvaltningstjänster	riksgäldskontoret	2,00
har	allmänna förvaltningstjänster	östergötland länsstyrelsen	4,00
har	fritid, kultur och religion	nordiska afrikainstitutet	3,00
har	näringslivsfrågor	SWEDAC	1,00
har	allmänna förvaltningstjänster	riksrevisionen	1,00
har	hälso och sjukvård	socialstyrelsen	2,00
har	allmänna förvaltningstjänster	svenska institutet	3,00
har	allmänna förvaltningstjänster	länsstyrelsen blekinge	6,00
har	miljöskydd	polarforskningssekreteriatet	3,00
har	fritid, kultur och religion	svenska filminstitutet	2,00
har	näringslivsfrågor	invest in sweden	3,00
har	samhällsskydd och rättsskipning	polismyndigheten dalarna	5,00
har	allmänna förvaltningstjänster	länsstyrelsen jänköping	6,00
har	allmänna förvaltningstjänster	valmyndigheten	8,00
har	allmänna förvaltningstjänster	statistiska centralbyrån	11,00
har	samhällsskydd och rättsskipning	rikspolisstyrelsen	73,00
har	utbildning	lärarhögskolan	25,00
har	samhällsskydd och rättsskipning	polismyndigheten skåne	3,00
har	försvar	pliktverket	3,00
har	samhällsskydd och rättsskipning	polismyndigheten västerbotten	4,00
har	samhällsskydd och rättsskipning	polismyndigheten uppsala	6,00
har	näringslivsfrågor	ombudsmannen mot etnisk diskriminering	5,00

har	näringslivsfrågor	ombudsmannen mot diskriminering av sexuell läggning	15,00
har	miljöskydd	vattenmyndigheterna	7,00
har	allmänna förvaltningstjänster	länsstyrelsen västra götaland	8,00
har	hälso och sjukvård	läkemedelsverket	6,00
har	fritid, kultur och religion	statens museer för världskultur	9,00
har	allmänna förvaltningstjänster	skatteverket	2,00
har	samhällsskydd och rättsskipning	kronofogdemyndigheten	2,00
har	fritid, kultur och religion	riksantikvarieämbetet	3,00
har	samhällsskydd och rättsskipning	polismyndigheten värmland	10,00
har	samhällsskydd och rättsskipning	mittuniversitetet	7,00
har	socialt skydd	statens institutionsstyrelse	8,00
har	ej kategoriserade	arvsfondsdelegationen	7,00
har	fritid, kultur och religion	naturhistoriska riksmuseet	6,00
har	näringslivsfrågor	statens kärnkraftsinspektionen	2,00
har	utbildning	lunds universitet	7,00
har	näringslivsfrågor	VTI	7,00
har	allmänna förvaltningstjänster	länsstyrelsen kalmar	8,00
har	allmänna förvaltningstjänster	länsstyrelsen västernorrland	4,00
har	näringslivsfrågor	SGU	4,00
har	fritid, kultur och religion	sametinget	4,00
har	samhällsskydd och rättsskipning	polismyndigheten kalmar	4,00
har	ej kategoriserade	sjunde AP-fonden	3,00
har	försvar	försvarsmakten	23,00
har	ej kategoriserade	riksbanken	12,00
har	bostads och samhällsutveckling	statens geotekniska institut	17,00
har	näringslivsfrågor	arbetslivsinstitutet	2,00
har	näringslivsfrågor	arbetsmiljöverket	3,00
har	vet ej	alkoholkommitten	2,00
har	allmänna förvaltningstjänster	arbetsgivarverket	5,00
har	ej kategoriserade	Andra AP-fonden	4,00
har	socialt skydd	arbetsmarknadsverket	8,00
har	socialt skydd	boverket	4,00

har	näringslivsfrågor	banverket	10,00
har	utbildning	csn	8,00
har	samhällsskydd och rättsskipning	domstolsverket	2,00
har	näringslivsfrågor	datainspektionen	13,00
har	näringslivsfrågor	ekobrottsmyndigheten	2,00
har	hälso och sjukvård	folkhälsainstitutet	4,00
har	utbildning	kristianstad högskolan	2,00
har	socialt skydd	handisam	4,00
har	socialt skydd	inspektionen för arbetslöshetsförsäkring	2,00
har	näringslivsfrågor	konkurrensverket	2,00
har	näringslivsfrågor	jordbruksverket	9,00
har	näringslivsfrågor	första AP fonden	1,00
har	allmänna förvaltningstjänster	statens fastighetsverk	1,00
har	näringslivsfrågor	kommerskollegium	1,00
har	näringslivsfrågor	fiskeriverket	4,00
har	utbildning	göteborgs universitet	1,00
har	bostads och samhällsutveckling	glesbygdsverket	2,00
har	utbildning	gymnastik och idrottshögskolan	6,00
har	socialt skydd	integrationsverket	5,00
har	utbildning	gävle högskola	5,00
har	utbildning	kungliga konsthögskolan	6,00
har	miljöskydd	kemikalieinspektionen	2,00
har	försvar	försvarshögskolan	6,00
har	utbildning	borås högskola	8,00
har	vet ej	hållbarhetsrådet	7,00
har	utbildning	blekinge tekniska högskola	4,00
har	utbildning	skövde högskola	3,00
har	näringslivsfrågor	luftfartsverket	2,00
har	näringslivsfrågor	polismyndigheten västmanland	2,00
har	fritid, kultur och religion	prins eugens waldemarsudde	2,00
har	utbildning	musikhögskolan stockholm	1,00
har	samhällsskydd och rättsskipning	statens kriminaltekniska laboratorium	1,00

har	näringslivsfrågor	patent och registreeringsverket	3,00
har	utbildning	myndigheten för skolutveckling	2,00
har	allmänna förvaltningstjänster	statens ljud och bild arkiv	3,00
har	fritid, kultur och religion	moderna museet	4,00
har	näringslivsfrågor	post och telestyrelsen	4,00
har	allmänna förvaltningstjänster	länsstyrelsen örebro	4,00
har	utbildning	högskolan väst	4,00
har	allmänna förvaltningstjänster	rikstrafiken	7,00
har	fritid, kultur och religion	språk och folkminneinstitutet	4,00
har	näringslivsfrågor	svenska kraftnät	2,00
har	samhällsskydd och rättsskipning	rättsmedicinalverket	6,00
har	samhällsskydd och rättsskipning	polismyndigheten gotland	2,00
har	samhällsskydd och rättsskipning	polismyndigheten östergötland	3,00
har	allmänna förvaltningstjänster	länsstyrelsen stockholm	2,00
har	utbildning	uppsala universitet	4,00
har	allmänna förvaltningstjänster	länsstyrelsen värmland	1,00
har	utbildning	umeå universitet	8,00
har	allmänna förvaltningstjänster	sida	8,00
har	ej kategoriserade	UNESCO	3,00
har	hälso och sjukvård	läkemedelsförmånsnämnden	7,00
har	miljöskydd	naturvårdsverket	6,00
har	utbildning	malmö högskola	5,00
har	försvar	fortifikationsverket	14,00
har	utbildning	linköpings universitet	4,00
har	hälso och sjukvård	beredning för medicinsk utvärdering	60,00
har	utbildning	skolverket	9,00
har	fritid, kultur och religion	riksutställningar	6,00
har	allmänna förvaltningstjänster	ITPS	1,00
har	allmänna förvaltningstjänster	lässtyrelsen uppsala	12,00
har	näringslivsfrågor	lantmäteriet	11,00
har	utbildning	myndighet för nätverk och samarbete inom högre utbildning	13,00
har	utbildning	myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning	13,00

har	utbildning	stockholms universitet	7,00
har	utbildning	länsstyrelsen västerbotten	12,00
har	försvar	krisberedskapsmyndigheten	7,00
har	näringslivsfrågor	sjöfartsverket	9,00
har	allmänna förvaltningstjänster	länsstyrelsen dalarna	7,00
har	samhällsskydd och rättsskipning	polismyndigheten örebro	2,00
har	samhällsskydd och rättsskipning	polismyndigheten västernorrland	5,00
har	samhällsskydd och rättsskipning	polismyndigheten jönköping	3,00
har	samhällsskydd och rättsskipning	svea hovrätt	9,00
har	allmänna förvaltningstjänster	riksdagsförvaltningen	7,00
har	samhällsskydd och rättsskipning	polismyndigheten gävleborg	4,00
har	allmänna förvaltningstjänster	länsstyrelsen halland	6,00
har	socialt skydd	premiepensionsmyndigheten	10,00
har	utbildning	VHS	7,00
har	utbildning	KTH	7,00
har	näringslivsfrågor	statens institut för kommunikationsanalys	4,00
har	socialt skydd	migrationsverket	6,00
har	försvar	räddningsverket	18,00
har ej	samhällsskydd och rättsskipning	riksdagens ombudsmän	
har ej	näringslivsfrågor	allmänna reklamationsnämnden	
har ej	ej kategoriserade	statens ansvarsnämnd	
har ej	näringslivsfrågor	arbetsdomstolen	
har ej	fritid, kultur och religion	arkitekturmuseet	
har ej	ej kategoriserade	bergsstaten	
har ej	fritid, kultur och religion	statens biografbyrå	
har ej	näringslivsfrågor	bokföringsnämnden	
har ej	näringslivsfrågor	bolagsverket	
har ej	bostads och samhällsutveckling	statens bostadskreditnämnd	
har ej	utbildning	dramatiska institutet	
har ej	ej kategoriserade	ekonomiska rådet	
har ej	näringslivsfrågor	exportkreditnämnden	
har ej	vet ej	fasta utskotten enligt svensk-norska renbeteskonventionen	

har ej	näringslivsfrågor	fastighetsmäklarnämnden	
har ej	ej kategoriserade	fideikommissnämnden	
har ej	vet ej	finsk-svenska gränsälvs-kommissionen	
har ej	vet ej	finsk-svenska utbildningsrådet	
har ej	ej kategoriserade	fjärde AP-fonden	
har ej	ej kategoriserade	fonden för fukt och mögel skador, småhusskadenämnden	
har ej	ej kategoriserade	forskarskattenämnden	
har ej	vet ej	forskningsberedningen	
har ej	fritid, kultur och religion	forum för levande historia	
har ej	försvar	försvarets radioanstalt	
har ej	ej kategoriserade	försvarets underrättelsenämnd	
har ej	fritid, kultur och religion	statens försvarshistoriska museer	
har ej	samhällsskydd och rättsskipning	gentekniknämnden	
har ej	ej kategoriserade	granskningsnämnden för försvarsuppfinningar	
har ej	samhällsskydd och rättsskipning	göta hovrätt	
har ej	fritid, kultur och religion	handelsflottans kultur och fritidsråd	
har ej	ej kategoriserade	harpsundsnämnden	
har ej	näringslivsfrågor	statens haverikommission	
har ej	fritid, kultur och religion	statens historiska museer	
har ej	fritid, kultur och religion	statens historiska museum	
har ej	samhällsskydd och rättsskipning	hovrätten för nedre norrland	
har ej	samhällsskydd och rättsskipning	hovrätten för västra sverige	
har ej	samhällsskydd och rättsskipning	hovrätten för övre norrland	
har ej	samhällsskydd och rättsskipning	hovrätten över skåne och blekinge	
har ej	hälso och sjukvård	hälso och sjukvårdens ansvarsnämnd	
har ej	utbildning	högskolan dalarna	
har ej	utbildning	högskolan i halmstad	
har ej	utbildning	högskolan i kalmar	
har ej	utbildning	högskolan på gotland	
har ej	ej kategoriserade	högskolans anskiljandenämnd	
har ej	samhällsskydd och rättsskipning	högsta domstolen	
har ej	ej kategoriserade	ILO-kommittén	

har ej	försvar	inspektionen för strategiska produkter	
har ej	hälso och sjukvård	institutet för psykosocial medicin	
har ej	vet ej	institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssam	
har ej	näringslivsfrågor	insättningsgarantinämnden	
har ej	vet ej	internationella meteorologiska institutet i stockholm	
har ej	allmänna förvaltningstjänster	justitiekanslern	
har ej	ej kategoriserade	jämställdhetsnämnden	
har ej	näringslivsfrågor	jämställdhetsombudsmannen	
har ej	ej kategoriserade	statens järnvägar	
har ej	allmänna förvaltningstjänster	kammarkollegiet	
har ej	samhällsskydd och rättsskipning	kammarrätten i göteborg	
har ej	samhällsskydd och rättsskipning	kammarrätten i jönköping	
har ej	samhällsskydd och rättsskipning	kammarrätten i stockholm	
har ej	samhällsskydd och rättsskipning	kammarrätten i sundsvall	
har ej	utbildning	karolinska institutet	
har ej	vet ej	kommittén för EU-debatt	
har ej	allmänna förvaltningstjänster	konjunkturinstitutet	
har ej	utbildning	konstfack	
har ej	fritid, kultur och religion	konstnärsnämnden	
har ej	fritid, kultur och religion	staten konstråd	
har ej	ej kategoriserade	krigsförsäkringsnämnden	
har ej	ej kategoriserade	kärnavfallsfondens styrelse	
har ej	ej kategoriserade	lagrådet	
har ej	fritid, kultur och religion	livrustkammaren, skoklosters slott och hallwylska museet	
har ej	näringslivsfrågor	lotteriinspektionen	
har ej	utbildning	luleå tekniska universitet	
har ej	allmänna förvaltningstjänster	länsstyrelsen i gävleborg	
har ej	allmänna förvaltningstjänster	länsstyrelsen i jämtlandslän	
har ej	allmänna förvaltningstjänster	länsstyrelsen i kronobergslän	
har ej	allmänna förvaltningstjänster	länsstyrelsen i skåne län	
har ej	allmänna förvaltningstjänster	länsstyrelsen i södermanlandslän	
har ej	fritid, kultur och religion	marinmuseum	

har ej	fritid, kultur och religion	statens maritimamuseer	
har ej	näringslivsfrågor	marknadsdomstolen	
har ej	vet ej	statens medicinsk-etiska råd	
har ej	näringslivsfrågor	medlingsinstitutet	
har ej	vet ej	miljövårdsberedningen	
har ej	fritid, kultur och religion	statens musiksamlingar	
har ej	socialt skydd	myndigheten för internationella adoptionsfrågor	
har ej	vet ej	kungliga myntkabinettet	
har ej	utbildning	mälardalens högskola	
har ej	fritid, kultur och religion	nationalmuseum	
har ej	vet ej	nationella sekretariatet för genusforskning	
har ej	utbildning	nationellt centrum för flexibelt lärande	
har ej	vet ej	nordiska rådets svenska delegation	
har ej	ej kategoriserade	notarienämbden	
har ej	ej kategoriserade	statens nämnd för arbetstagares uppfinningar	
har ej	ej kategoriserade	nämnden för hemslöjdsfrågor	
har ej	allmänna förvaltningstjänster	nämnden för offentlig upphandling	
har ej	vet ej	nämnden för personalvård för totalförsvarspliktiga	
har ej	ej kategoriserade	nämnden för styrelserepresentationsfrågor	
har ej	ej kategoriserade	nämnden mot diskriminering	
har ej	vet ej	offentliga sektorns särskilda nämnd	
har ej	ej kategoriserade	oljekrisnämnden	
har ej	utbildning	operahögskolan i stockholm	
har ej	vet ej	OSSE:s parlamentariska församling, svenska delegationen	
har ej	ej kategoriserade	partibidragsnämnden	
har ej	näringslivsfrågor	patentbesvärsträtten	
har ej	ej kategoriserade	statens personadressregisternämnd	
har ej	samhällsskydd och rättsskipning	polismyndigheten i blekinge län	
har ej	samhällsskydd och rättsskipning	polismyndigheten i hallands län	
har ej	samhällsskydd och rättsskipning	polismyndigheten i jämtlands län	
har ej	samhällsskydd och rättsskipning	polismyndigheten i kronoberg län	
har ej	samhällsskydd och rättsskipning	polismyndigheten i norrbotten	

har ej	samhällsskydd och rättsskipning	polismyndigheten i stockholms län	
har ej	fritid, kultur och religion	presstödsnämnden	
har ej	fritid, kultur och religion	radio- och tv-verket	
har ej	ej kategoriserade	rederinämnden	
har ej	samhällsskydd och rättsskipning	regeringsrätten	
har ej	ej kategoriserade	registernämnden	
har ej	ej kategoriserade	resegarantinämnden	
har ej	näringslivsfrågor	revisorsnämnden	
har ej	allmänna förvaltningstjänster	riksarkivet	
har ej	vet ej	riksbanksfullmäktige	
har ej	ej kategoriserade	riksdagens arvodesnämnd	
har ej	ej kategoriserade	riksdagens överklagandenämnd	
har ej	vet ej	rikshemvärnsrådet	
har ej	ej kategoriserade	riksvärderingsnämnden	
har ej	näringslivsfrågor	rymdstyrelsen	
har ej	vet ej	statens råd för kärnavfallsfrågor	
har ej	näringslivsfrågor	rådet för europeiska socailfonden i sverige	
har ej	samhällsskydd och rättsskipning	rättshjälpsmyndigheten	
har ej	ej kategoriserade	rättshjälpsnämnden	
har ej	vet ej	sadev, institutet för utvärdering av internationellt utveckl	
har ej	fritid, kultur och religion	samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund	
har ej	utbildning	sameskolstyrelsen	
har ej	ej kategoriserade	sjätte AP-fonden	
har ej	fritid, kultur och religion	sjöhistoriska museet	
har ej	ej kategoriserade	skatterättsnämnden	
har ej	ej kategoriserade	skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor	
har ej	näringslivsfrågor	skogsstyrelsen	
har ej	ej kategoriserade	skolväsendets överklagandenämnd	
har ej	hälso och sjukvård	smittskyddsinstitutet	
har ej	utbildning	specialpedagogiska institutet	
har ej	utbildning	specialskolemyndigheten	
har ej	allmänna förvaltningstjänster	statskontoret	

har ej	ej kategoriserade	statsrådsarvodesnämnden	
har ej	näringslivsfrågor	statens strålskyddsinstitut	
har ej	försvar	styrelsen för psykologiskt försvar	
har ej	ej kategoriserade	styrelsen för samefonden	
har ej	ej kategoriserade	stängselnämnden	
har ej	ej kategoriserade	svenska FAO-kommittén	
har ej	fritid, kultur och religion	svenskt biografisk lexikon	
har ej	vet ej	sveriges författarfond	
har ej	utbildning	södertörns högskola	
har ej	fritid, kultur och religion	talboks- och punktsskriftsbiblioteket	
har ej	ej kategoriserade	taltidningsnämnden	
har ej	utbildning	teaterhögskolan i stockholm	
har ej	ej kategoriserade	tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet	
har ej	ej kategoriserade	statens tjänstepensions- och grupplivnämnd	
har ej	försvar	totalförsvarets forskningsinstitut	
har ej	ej kategoriserade	statens utlandslönenämnd	
har ej	vet ej	utrikesnämnden	
har ej	utbildning	valideringsdelegationen	
har ej	ej kategoriserade	valprovsningsnämnden	
har ej	miljöskydd	statens VA-nämnd	
har ej	fritid, kultur och religion	vasa museet	
har ej	näringslivsfrågor	verket för innovationssystem	
har ej	näringslivsfrågor	verket för näringslivsutveckling	
har ej	vet ej	verket för förvaltningsutveckling	
har ej	ej kategoriserade	veterinära ansvarsnämnden	
har ej	näringslivsfrågor	statens veterinärmedicinska anstalt	
har ej	utbildning	växjö universitet	
har ej	fritid, kultur och religion	zornsamlingarna	
har ej	utbildning	örebro universitet	
har ej	ej kategoriserade	överklagandenämnden för högskolan	
har ej	utbildning	överklagandenämnden för studiestöd	
har ej	ej kategoriserade	överklagandenämnden för totalförsvaret	

har ej	försvar	folke bernadotte akademien	
har ej	ej kategoriserade	centrala etikprövningsnämnden	
har ej	ej kategoriserade	delegationen för folkrättslig granskning av vapenprojekt	
har ej	ej kategoriserade	nämnden för lön för riksrevisorer	
har ej skickat	utbildning	sveriges lantbruksuniversitet	
har ej skickat	näringslivsfrågor	livsmedelsverket	
har ej skickat	allmänna förvaltningstjänster	länsstyrelsen i norrbottenslän	
har ej skickat	näringslivsfrågor	smhi	
har ej skickat	samhällsskydd och rättsskipning	polismyndigheten i södermanlandslän	
har ej skickat	allmänna förvaltningstjänster	expertgruppen för EU-frågor	

Bilaga 2. Variabelschema med kommentarer

- V1** Allmän information
- V2** Storlek
- V3** Myndighetskategori
- V4** Policy
- V5** Cofog
- V6** Myndighetsnamn
- V7** Stycke
- V8** Antal sidor
- V9** Filformat **1** = word/pdf **2** = html **3** = powerpoint
- V10** Typ av text **1** = rubrik **2** = bröd **3** = fotnot **4** = punktform
- V11** Dokumenttyp **1** = kommunikationspolicy **2** = informationspolicy **3** kommunikationsplan **4** = kommunikationsstrategi

Kommunikationsväg

Kanaler

- 1** **V12** Radio
- 2** **V13** Tv
- 3** **V14** Tidningar
- 4** **V15** Internet
- 5** **V16** Intranät
- 6** **V17** Personligt möte
- 7** **V18** Mässor
- 8** **V19** Ej specificerat medium
- 9** **V20** Epost

Form

- 1** **V21** Reklam - annonser
- 2** **V22** Utomhusreklam
- 3** **V23** Trycksaker - broschyrer, informationshäften etc.
- 4** **V24** Övrigt

Aktörer

- 1** **V25** Andra myndigheter
- 2** **V26** Politik –
- 3** **V27** Internt, chefer
- 4** **V28** Internt, anställda
- 5** **V29** Intresseorganisationer formell
- 6** **V30** Intresseorganisation informell
- 7** **V31** Avnämare
- 8** **V32** Ej specifikt berörda medborgare/allmänhet
- 9** **V33** Finansiärer
- 10** **V34** Massmedier
- 11** **V35** Företag oberoende
- 12** **V36** Företag beroende
- 13** **V37** Outtalad aktör

Funktion

Kontrollera

- 1 V38 Övertalning
- 2 V39 Makt
- 3 V40 Övervakning

Marknadsföra

- 1 V41 Förändra/förbättra bild
- 2 V42 Gallra information
- 3 V43 Kanal, alla
- 4 V44 Kanal, chefer/infoavdelning

Information

- 1 V45 Samhällsinformation
- 2 V46 Upplysningservice
- 3 V47 Verksamhets information
- 4 V48 Informationsbehov
- 5 V49 Anpassad utformning språket

Uttrycka

- 1 V50 Profil

Socialt utbyte

- 1 V51 Relationer
- 2 V52 Samarbete
- 3 V53 Att förstå världen
- 4 V54 Insyn/öppenhet

Mönster

- 1 V55 Enkelriktad
- 2 V56 Dubbelriktad

Initiativtagare

- 1 V57 Initiativ hos myndighet
- 2 V58 Initiativ hos övriga

Form av dialog

- 1 V59 Asymmetrisk dialog
- 2 V60 Symmetrisk dialog

Variabelkommentarer

- V19** Ej specificerat medium – *när de inte uttrycker vilken kanal de tänker använda*
- V26** Politik – *denna variabel innefattar de valda politiker som omger myndigheterna.*
- V31** Avnämare – *dessa är de som är den huvudsakliga målgruppen, de som myndigheterna arbetar för, exempel avnämare är studenterna för högskolan.*
- V33** Finansiärer – *denna innefattar inte skattebetalarna utan utomstående aktörer som kan finansiera exempelvis olika projekt så som forskningskapital.*
- V37** Uttalad aktör – *denna kodas när de talar om att vända sig till någon men inte specifikt vem.*
- V38** Övertalning - *Övertala handlar om att med hjälp av argument, förändra attityder, åsikter och människors handlande.*
- V39** Makt – *Används när de vill utöva makt över andra människor. Likt den ovan men utnyttjar positionen som överordnad. Man kan exempelvis uppmana, ge order eller ställa krav.*
- V40** Övervakning – *handlar om att utföra tillsyn och granskning*
- V41** Förändra/förbättra bild - *stärka position, förtroende och varumärke exempelvis*
- V42** Gallra information – *medvetet framställa enbart vissa delar exempelvis exponera det positiva*
- V43** Kanal, alla - *alla har lika stor rätt att uttala sig, detta är intern kontroll*
- V44** Kanal, chefer/infoavdelning - *vem har rätt att uttala sig, genom att uppmana till att enbart en viss person med mer auktoritet har rollen som informatör till omvärlden påverkar det budskap och bild av myndigheten. Även detta är intern kontroll*
- V45** Samhällsinformation – *på ett mer allmänt plan som alla kan behöva.*
- V46** Upplysningservice - *till enskilda som är i behov, de kan begära, få råd, hjälp, service och ger tillgänglighet. Myndigheter kan även ge upplysningar utan att någon efterfrågar det.*
- V47** Verksamhets information – *information om verksamhetens mål och medel.*
- V48** Informationsbehov - *det som myndigheter behöver utifrån*
- V49** Anpassad utformning språket – *lätt, tydligt språk som inte utesluter gemene man*
- V50** Profil – *framställa sig själv, ge mental föreställningsbild, visa sin identitet, profilen handlar även om det yttre attributen i form av exempelvis logotyp.*
- V51** Relationer – *upprätta, upprätthålla och stärka relationer med omgivningen.*
- V52** Samarbete – *samarbeta med andra mot gemensamt syfte.*
- V53** Att förstå världen –*försöka förstå världen. lyssna av omvärlden, anpassa sig.*
- V54** Insyn/öppenhet – *visa en öppen organisation som ger möjlighet till insyn och granskning från omvärlden*
- V55** Enkelriktad – *Uttrycks även som envägskommunikation, från A till B*
- V56** Dubbelriktad – *Uttrycks även som tvåvägskommunikation, från A till B som svarar A*
- V57** Initiativ hos myndighet – *används om det uttryckligen kommunikationen ska ske på myndighetens initiativ*
- V58** Initiativ hos övriga – *när andra uppmanas att ta initiativet till kommunikativhandlingar*
- V59** Asymmetrisk dialog – *dialog där båda parter utbyter information och samverkar men den är inte symmetrisk på grund av att en av parterna är i ett överläge. Dialogen sker vertikalt.*
- V60** Symmetrisk dialog - *den enda äkta, när denna förekommer kommer nej att kryssas på initiativ variablerna. Dialoger sker på lika villkor, horisontellt.*

Bilaga 3 tabeller

Tabell 3.1 Kanalen Internet och dess mönster i procent

	Internet
Envägskommunikation	67
Tvåvägskommunikation	30
Asymmetrisk dialog	3
Symmetrisk dialog	1
Total	101 n=361

Tabell 3.2 Kanalen personligt möte och dess mönster i procent

	Personligt möte
Envägskommunikation	60
Tvåvägskommunikation	25
Asymmetrisk dialog	11
Symmetrisk dialog	4
Total	100 n=281

Tabell 3.3 Kanalen ej specificerat medium och dess mönster i procent

	Ej specificerat medium
Envägskommunikation	75
Tvåvägskommunikation	23
Asymmetrisk dialog	3
Symmetrisk dialog	0
Total	101 n=255

Tabell 3.4 Internt anställda och de kanaler och former som når dem i procent

	Internt anställda
Radio	1
Tv	1
Tidningar	8
Internet	13
Intranät	31
Personligt möte	21
Mässor	1
Ej specificerat medium	7
Epost	11
Reklam	1
Utomhusreklam	0
Trycksaker	3
Övrigt	3
Total	101 n=328

Tabell 3.5 Massmedia och de kanaler och former som når dem i procent

	Massmedia
Radio	4
Tv	5
Tidningar	9
Internet	14
Intranät	1
Personligt möte	14
Mässor	1
Ej specificerat medium	38
Epost	3
Reklam	4
Utomhusreklam	1
Trycksaker	5
Övrigt	3
Total	102 n=319

Tabell 3.6 Ej specifikt berörda medborgare och de kanaler och former som når dem i procent

	Ej specifikt berörda medborgare
Radio	3
Tv	6
Tidningar	10
Internet	26
Intranät	1
Personligt möte	10
Mässor	2
Ej specificerat medium	24
Epost	2
Reklam	6
Utomhusreklam	0
Trycksaker	8
Övrigt	2
Total	100 n=238

Tabell 3.7 Avnämare och de kanaler och former som når dem i procent

	Avnämare
Radio	2
Tv	2
Tidningar	5
Internet	26
Intranät	3
Personligt möte	16
Mässor	3
Ej specificerat medium	18
Epost	4
Reklam	4
Utomhusreklam	1
Trycksaker	17
Övrigt	1
Total	102 n=194

Tabell 3.8 Politiker och de kanaler och former som når dem i procent

	Politiker
Radio	2
Tv	3
Tidningar	10
Internet	16
Intranät	0
Personligt möte	16
Mässor	5
Ej specificerat medium	16
Epost	7
Reklam	2
Utomhusreklam	0
Trycksaker	16
Övrigt	7
Total	100 n=215

Tabell 3.9 Fördelning av kommunikationsfunktioner per aktör i procent

	Outtalad	Företag beroende	Företag oberoende	Massmedier	Finans iärer	Ej spec. berörda	Avnämare	Inre Sse Org Formell	Inre Sse org Informell	Internt anställda	Internt chef	Politik	Andra mynd.	Total
Övertalning	10	7	7	3	39	6	8	10	0	2	2	10	5	8
Makt	0	0	0	2	0	0	0	0	0	2	2	0	0	1
Övervakning	0	0	0	2	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0
Förändra/förbättra bild	11	12	9	7	8	14	10	10	20	9	10	12	7	11
Gallra information	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Samhälls information	12	7	8	7	0	21	11	2	0	5	6	12	9	8
Upplivnings service	22	16	24	39	8	20	24	17	0	22	27	19	14	19
Verksamhets information	17	18	16	20	23	20	22	21	0	30	27	28	25	21
Informations behov	4	5	3	1	0	2	5	2	0	3	3	6	3	3
Relationer	5	10	9	9	0	5	8	12	0	10	9	7	9	7
Samarbete	5	19	15	1	23	1	2	21	40	9	6	1	23	13
Förstå världen	10	5	5	2	0	5	7	5	40	4	5	3	5	7
Insyn	3	2	5	6	0	6	1	0	0	3	4	1	1	3
Total	99 488	101 154	101 101	101 638	101 13	100 583	98 501	100 42	100 5	100 615	102 489	99 145	101 150	101 n=3924