



GÖTEBORGS UNIVERSITET
FILOSOFI, LINGVISTIK OCH VETENSKAPSTEORI

Synen på kommunikation

En kvalitativ innehållsanalys av femton kommunikationspolicyer i offentlig förvaltning

Magisteruppsats 15 hp
KT2501
Kommunikatörsprogrammet
med inriktning mot
myndigheter och offentlig
förvaltning
VT13
Författare: Karin Svenner
Handledare: Christopher Kullenberg
Extern handledare: Bibbi Wopenka
Examinator: Sally Boyd

Sammandrag

I en tid när kommunikationens betydelse växer blir det också viktigare vilken syn på kommunikation organisationer har, eftersom det påverkar hur man tänker och agerar i olika situationer. Det har blivit allt vanligare att myndigheter och organisationer i offentlig förvaltning har någon form av skriven policy för sitt kommunikationsarbete. Men trots att alltmer praktiskt kommunikationsarbete i offentliga verksamheter utgår från kommunikationspolicyer verkar det inte finnas så mycket forskning gjord runt själva dokumenten. Den här studien är en kvalitativ innehållsanalys av femton aktuella kommunikationspolicyer från offentliga verksamheter på fem olika förvaltningsnivåer i Sverige. Syftet med studien är att beskriva vilken syn på kommunikation som kan utläsas av policydokumenten. Studien bidrar till att öka kunskapen om synen på kommunikation i kommunikationspolicyer i ett tvärsnitt av offentlig verksamhet i Sverige.

Analysen visar att transmissionssynen på kommunikation dominerar i de femton kommunikationspolicyer som ingår i studien. Det bekräftar den bild som många kommunikationsforskare har, att transmissionssynen fortfarande dominerar i arbetslivet. Analysen visar också att det är i internkommunikationen som transmissionssynen är starkast. I den externa kommunikationen samsas transmissionssynen och den meningsskapande synen på kommunikation. Dessutom visar analysen att den externa kommunikationen anses utgå ifrån den interna kommunikationen, och att det därför uppstår en krock eller inkonsekvens när det samtidigt finns olika synsätt på kommunikation internt och externt.

Nyckelord: kommunikationspolicy, transmissionssyn, meningsskapande, internkommunikation, externkommunikation, organisationskommunikation, public relations.

Innehåll

Sammandrag	2
1 Inledning	4
1.1 Syfte.....	5
1.2 Uppdrag från Göteborgs stads kulturförvaltning	6
1.3 Avgränsning.....	6
1.4 Disposition.....	7
2 Bakgrund.....	8
2.1 Samhällskommunikationens framväxt i Sverige.....	8
2.2 Kommunikation i offentlig förvaltning.....	9
3 Teori.....	12
3.1 Organisationskommunikation	12
3.1.1 Tre perspektiv på organisationskommunikation	13
3.1.2 Ledningsperspektiv på kommunikation	14
3.1.3 Effektivitet och demokrati, två kommunikationsprinciper.....	16
3.2 Public relations	16
3.2.1 Tre perspektiv på public relations	17
3.2.2 Kommunikationsaktörer och kommunikationsmodeller.....	18
3.2.3 Kommunikationens syfte	20
3.3 Synen på kommunikation	21
3.3.1 Intern och extern kommunikation	22
3.3.2 Två grundläggande synsätt på kommunikation.....	23
3.4 Tidigare forskning om kommunikationspolicyer.....	25
4 Metod och material.....	28
4.1 Tillvägagångssätt	29
4.2 Material och urval.....	30
5 Resultat och analys.....	33
5.1 Den interna kommunikationen.....	33
5.1.1 Ledningsperspektivet i organisationens kommunikation	34
5.1.2 Medarbetarperspektivet i organisationens kommunikation	35
5.1.3 Den effektivitetsstyrda organisationen.....	37
5.1.4 Den demokratiska organisationen	38
5.2 Den externa kommunikationen	39
5.2.1 Kommunikationsaktörer och den linjära modellen	40
5.2.2 Kommunikationsaktörer och nätverksmodellen.....	41
5.2.3 Den manipulativa kommunikationen	42
5.2.4 Den relationsskapande dialogkommunikationen	44
5.3 Den grundläggande synen på kommunikation	46
5.3.1 Synen på intern och extern kommunikation.....	47
5.3.2 Slutsats: transmissionssyn och meningskapande syn på kommunikation.....	49
6 Diskussion	54
6.1 Vidare forskning	56
Referenser	58
Bilaga 1 Förslag till kommunikationsanvisning för Göteborgs stads kulturförvaltning.....	Fel! Bokmärket är inte definierat.

1 Inledning

Mycket litteratur om kommunikation i offentlig förvaltning tar sin utgångspunkt i tanken att det har skett stora samhällsförändringar på senare tid som får direkta konsekvenser för offentliga organisationers kommunikation. Erikson (2011, s. 12) skriver till exempel att en ny tid med snabba förändringar ställer högre krav på omvärldsanalys, planering och flexibilitet. Falkheimer och Heide (2003, ss. 53-68) listar fem omvandlingar i samtiden som har stor betydelse för kommunikationsbranschen: identitetsförvirring, medialisering, ökad riskmedvetenhet, globalisering och fragmentisering. Vår samtid karaktäriseras av hybridisering och flytande identiteter och det kräver en ökad medvetenhet i kommunikationsfrågor. Organisationer behöver se sin egen roll i de större sociala, kulturella, politiska och ekonomiska sammanhangen. Men organisationer reflekterar sällan över sin egen kommunikationssyn.

Fredriksson och Pallas (2012, s. 2) skriver vidare att organisationer i dagens välfärdsstater möter stora förändringar när dynamiken mellan offentlig sektor, staten, marknaden och medborgare förändras. Detta innebär ökat fokus på effektivitet och konkurrens. Det i sin tur kräver tydlig identitet, ökad transparens och synlighet. Frågor med inneboende kommunikativa utmaningar.

I en tid när kommunikationens betydelse växer blir det också viktigare vilken syn på kommunikation organisationen har, eftersom det påverkar hur man tänker och agerar i olika situationer. Det har blivit allt vanligare att myndigheter och organisationer i offentlig förvaltning har någon form av skriven policy för sitt kommunikationsarbete. Där finns de grundläggande principerna för organisationens kommunikation och där framkommer också vilken syn på kommunikation organisationen har. Men trots att alltmer praktiskt kommunikationsarbete i offentliga verksamheter utgår från kommunikationspolicyer verkar det inte finnas så mycket forskning gjord runt själva dokumenten. Den här uppsatsen granskar synen på kommunikation i femton kommunikationspolicyer i offentlig

verksamhet. Den bidrar därmed till att öka kunskapen om synen på kommunikation i kommunikationspolicyer i ett tvärsnitt av offentlig verksamhet i Sverige.

1.1 Syfte

Den här studien är en kvalitativ innehållsanalys av femton aktuella kommunikationspolicyer från offentliga verksamheter på fem olika förvaltningsnivåer i Sverige. Syftet med studien är att beskriva vilken syn på kommunikation som kan utläsas av policydokument i ett tvärsnitt av offentliga verksamheter. Studien är uppdelad i tre forskningsfrågor. Den första frågan rör forskningsfältet organisationskommunikation och är uppdelad i två delar. Den andra frågan rör forskningsfältet public relations och är uppdelad i två delar. Den tredje frågan är en övergripande fråga utifrån den grundläggande synen på kommunikation som också inbegriper synen på intern och extern kommunikation och gränsdragningen däremellan:

- Vilken syn på intern kommunikation genomsyrar organisationernas kommunikationspolicyer? Med detta menas dels hur ledningsperspektivet skrivs fram och dels hur avvägningen i att vara både effektivitetsstyrd och demokratiskt styrd görs.
- Vilken syn på extern kommunikation genomsyrar organisationernas kommunikationspolicyer? Med detta menas dels hur de olika kommunikationsaktörerna skrivs fram och dels hur kommunikationens syfte skrivs fram.
- Vilken grundläggande syn på kommunikation kan utläsas med hänsyn till vilken syn organisationen har på intern och extern kommunikation och gränsdragningen däremellan?

1.2 Uppdrag från Göteborgs stads kulturförvaltning

Den här studien är gjord på uppdrag av Göteborgs stads kulturförvaltning och Bibbi Wopenka, kommunikationschef på kulturförvaltningen i Göteborgs stad. Hon har uppdragit åt mig att upprätta en kommunikationspolicy utifrån resultaten i magisteruppsatsen, eller rättare en kommunikationsanvisning som det heter på förvaltningsnivå i Göteborgs stad. Bibbi Wopenka är min externa handledare, och dessutom finns en referensgrupp för arbetet med kommunikationsanvisningen bestående av tre av kulturförvaltningens kommunikatörer.

2011 gjordes en översyn av kulturförvaltningens organisation. Resultatet blev att kulturförvaltningen rekommenderades kartlägga sitt kommunikationsbehov och utifrån detta upprätta en kommunikationspolicy (Ernst & Young, 2011). Kommunikationsbehoven är utredda via en kartläggning av kulturförvaltningens information och marknadsföring (Frizell & Ramsin, 2011) samt via Göteborgs stads medarbetarenkäter (2012). Men kommunikationsanvisningen är ännu inte framtagen, något som förvaltningen är ålagd att göra under 2013. Ett förslag på kommunikationsanvisning för Göteborgs stads kulturförvaltning bifogas uppsatsen (bilaga 1).

1.3 Avgränsning

Den här analysen rör texten i de femton kommunikationspolicyer som ingår i studien. Studien har inte undersökt hur policydokumenten används och hur kommunikationsarbetet går till i praktiken i respektive organisation.

Undersökningen rör enbart kommunikationspolicyer i offentlig verksamhet. Kommunikationspolicyer är vanligt och kanske ännu vanligare i det privata näringslivet, men privat näringsliv och offentlig verksamhet har skilda förutsättningar (se 2.2). Utifrån uppdraget från Göteborgs stads kulturförvaltning och utifrån storleken på studien är undersökningen avgränsad till att se enbart på offentliga verksamheters kommunikationspolicyer.

1.4 Disposition

Det inledande kapitlet innehåller syfte, avgränsning och disposition. I kapitel två ges en bakgrund med kommunikationens framväxt och förutsättningar i offentlig förvaltning i Sverige. I kapitel tre presenteras det teoretiska ramverket för analysen. De två forskningsfälten organisationskommunikation och public relations, de fyra teoretiska teman som bildar analyschema samt synen på intern och extern kommunikation och den grundläggande synen på kommunikation. Kapitlet avslutas med en genomgång av tidigare forskning och litteratur. I kapitel fyra presenteras metod, material och urval. Kapitel fem består av den kvalitativa innehållsanalysen. Analysen följer de tre frågeställningarna och börjar med det teoretiska ramverkets fyra teman följt av synen på intern och extern kommunikation och den grundläggande synen på kommunikation. Analysens slutsats tydliggörs i fyra typexempel. I kapitel sex förs en avslutande diskussion. Sist följer referenser och bilagor.

Formalia följer i stora drag Strömquist (2010). För att göra analysen mer läsvänlig och för att tydligt markera vad som är analysmaterial och vad som är min egen text används blockcitat även för kortare citat än vad som är brukligt i den här studien. Benämningarna på de myndigheter och förvaltningsorgan som ingår i studien följer språkrådets svenska skrivregler (2008).

2 Bakgrund

I det följande kapitlet presenteras en historisk översikt över samhällskommunikationens framväxt i Sverige, och en genomgång av förutsättningarna för kommunikation i offentlig förvaltning.

2.1 Samhällskommunikationens framväxt i Sverige

Kommunikation i offentlig förvaltning kallas ofta samhällskommunikation. Larsson (2008) återger Bertil Flodins definition av begreppet ur boken *Samhällskommunikation under 80-talet*.

Verksamhet som syftar till att identifiera, etablera, bibehålla eller avveckla samt utveckla kommunikation mellan samhällsorgan och deras omgivning (Flodin i Larsson, 2008, s. 39)

Samhällsinformationens och public relations framväxt i Sverige började enligt Larsson med andra världskriget. Vid krigsutbrottet 1939 upprättade regeringen en första provisorisk informationsenhet, som året därpå blev myndigheten Statens Informationsstyrelse. Utvecklingen av samhällskommunikationen höll sedan jämna steg med efterkrigstidens utbyggnad av den offentliga sektorn. Under 1960-talet inrättade alltfler företag och statliga myndigheter informationstjänster, det spred sig även till landsting och större kommuner (Larsson, 2005, s. 77). Informationspersonalen hade titlar som pressombud och PR-man och jobbade i första hand utåt, gentemot allmänheten (Hård av Segerstad, 1997, s. 19). Under 1960-talet gjordes också flera statliga utredningar om samhällsinformationens mål och form. Bakgrunden var det ökade behovet av samhällsinformation när bland annat kommunsammanslagningarna ökade avståndet mellan politiker och medborgare. 1971 inrättades ett särskilt organ, Nämnden för samhällsinformation (NSI), för att samordna och informera om frågor rörande samhällsinformation. Dåtidens kommunikationsfilosofi var

att information skulle spridas genom massmedia. Muntlig information var förlegad. Det fanns en spänning mellan forskning och praktik, och mellan olika syn på kommunikation. NSI:s och de statliga myndigheternas strävan efter effektiv informations-spridning och masskommunikation ifrågasattes av forskare. En av dem var Kjell Nowak som ville se mer tvåvägskommunikation och skapa kommunikationskanaler in i myndigheterna för att medborgare skulle få större möjlighet att vara aktiva och delaktiga (Larsson, 2005, s. 19).

Under 1970-talet utvecklades informationstjänsterna till informationsavdelningar vid många större myndigheter. 1968 fanns det runt 70 anställda som arbetade med information på statliga myndigheter, 1976 fanns det över 200 anställda. Ungefär samma ökning kan ses i landsting och kommuner (Larsson, 2005, ss. 94-). Det var också under 1970-talet som personaltidningarna växte fram på allvar och den interna informationen betonades alltmer.

Under 1980-talet fick informationsarbetet en tydligare och mer central roll i organisationerna och informationschefen satt allt oftare i ledningsgruppen. Kommunikationsbranschen expanderade kraftigt, PR-konsultbranschen växte fram och antalet professionella informatörer mångdubblades. Yrkesorganisationen Sveriges informationsförening växte från drygt 500 medlemmar 1985 till 3 000 medlemmar 1995 (Larsson, 2005, s. 135). Idag har den omdöpta yrkesföreningen Sverige Kommunikatörer runt 5 800 medlemmar varav en betydande majoritet arbetar i offentlig sektor (Sveriges Kommunikatörer, 2013; Fredriksson & Pallas, 2013, s. 5).

2.2 Kommunikation i offentlig förvaltning

Förutsättningarna för kommunikation i offentlig förvaltning skiljer sig från kommunikation i det privata näringslivet på avgörande sätt. Ytterst är det medborgarna som är uppdragsgivare åt politiskt styrda verksamheter (SOU 2005:004, s. 348). Förhållandet mellan de publiker man vill kommunicera med blir därför ett annat än för ett företag i det privata näringslivet.

Att offentliga förvaltningar är politiskt styrda innebär också den politiska organisationens särdrag med tjänstemän och politiker och den svåravvägda gränsdragningen däremellan. Den gränsdragningen gäller även kommunikationen. Vilket

kommunikationsansvar som faller på politiker och vilket som faller på förvaltningen är i många fall inte självklart (Kraft & Strandberg, 2006, s. 33).

Dessutom styrs kommunikationsverksamheten i offentlig förvaltning av en rad rättsprinciper och lagar där offentlighetsprincipen och meddelarfriheten i tryckfrihetsförordningen, yttrandefriheten i regeringsformen, språklagen, förvaltningslagen, och kommunallagen är några av de viktigaste (Malmö stad, 2006, s. 16). Det innebär i korthet att offentliga verksamheter har en lagstadgad skyldighet att kommunicera. Lagarna styr också i viss mån hur kommunikationen ska se ut. Den ska bland annat vara saklig och opartisk, och frågor ska besvaras så skyndsamt som möjligt. Offentlighetsprincipen innebär att organisationen ska vara så öppen som möjligt, med allmänna handlingar som kan begäras ut av allmänheten (Kraft & Strandberg, 2006, ss. 49,74). Organisationen har så att säga en demokratisk skyldighet att kommunicera (Larsson, 2005, s. 148).

Det verkar inte finnas någon skriven historik runt kommunikationspolicyns framväxt i Sverige. Göran Sachs är yrkesverksam informatör sedan 1970-talet och en av två författare till yrkesföreningen Sveriges Kommunikatörers broschyr *Från pressombudsman till kommunikationsdirektör - kommunikationsbranschens utveckling 1950-2010* (Agnrud & Sachs, 2010). Första gången Göran Sachs överhuvudtaget stötte på en skriven informationspolicy var på Nordiska Kompaniet i slutet av 1970-talet (Sachs, 2013).

Hård av Segerstad (1997, s. 101) återger en studentuppsats skriven av Johan Sahlberg på sociologiska institutionen vid Uppsala universitet 1992. Sahlberg har undersökt hur information används i den långsiktiga strategiska planeringen i några svenska tjänsteföretag, och där uppger 54 procent att de har någon form av informationsstrategi.

Fredriksson och Pallas (2013) bifogar en förteckning över alla dokument som ingår i deras analys av statliga myndigheters kommunikationsprinciper. Där kan man utläsa att 126 av 173 myndigheter har någon form av kommunikationspolicy, kommunikationsstrategi eller kommunikationsplan. Det motsvarar 73 procent och visar att det är mer regel än undantag att statliga myndigheter har kommunikationspolicyer idag.

Av de policydokument som ingår i studien är de flesta antagna i en första version under 2000-talet. Regeringskansliets första kommunikationspolicy antogs 1999, liksom region

Skånes och den äldsta kommunikationspolicyn i studien är Västra Götalandsregionens från 1998.

3 Teori

Den här studien rör sig i forskningsfälten organisationskommunikation och public relations, med synen på kommunikation som grundläggande tema. Dalfelt, Heide och Simonsson (2001, s. 79) skriver att public relations traditionellt främst förknippas med extern kommunikation, medan organisationskommunikation i första hand kopplas till intern kommunikation. Men de konstaterar också att gränsen mellan intern och extern kommunikation håller på att luckras upp, liksom gränsen mellan de två forskningsfälten organisationskommunikation och public relations (se vidare 3.3.1).

Dalfelt et al. drar ändå upp ett antal skiljelinjer mellan de två forskningsfälten. De menar till exempel att public relationsforskningen främst är inriktad på formell kommunikation och professionella kommunikätörers verksamhet. Organisationskommunikationen fokuserar främst på informell kommunikation och icke-professionella kommunikätörers verksamhet (Dalfelt, et al., 2001, s. 78). Nedan följer en kort översikt över forskningsfälten organisationskommunikation och public relations och de fyra teman som utgör det teoretiska ramverket i analysen, samt en genomgång av den grundläggande synen på kommunikation.

3.1 Organisationskommunikation

Heide, Johansson och Simonsson (2012, s. 65) definierar organisationskommunikation som ”ett sätt att beskriva och förklara organisationer ur ett kommunikationsperspektiv”.

Forskningsfältet organisationskommunikation har traditionellt behandlat den interna kommunikationen i organisationer ur olika aspekter. Av kommunikationsvetenskapens olika forskningsfält har organisationskommunikation den längsta forskningstraditionen. Organisationskommunikation växte fram inom ämnet ”speech” redan på 1920-talet.

Begreppet organisationskommunikation började användas under 1960-talet då forskningsfältet också blev mer vetenskapligt (Falkheimer & Heide, 2003, s. 20). Typiska forskningsområden är till exempel ledarskap, organisationsförändringar och medarbetares attityder.

3.1.1 Tre perspektiv på organisationskommunikation

Fram till i början av 1980-talet fanns i princip bara ett perspektiv inom organisationskommunikation. Men i och med den så kallade kulturella vändningen, då flera nya teoribildningar såg dagens ljus inom samhällsvetenskaperna i början av 1980-talet, föddes nya perspektiv på organisationskommunikation. Numera finns det flera olika sätt att dela in forskningsfältet, men det mest förekommande är att prata om tre olika perspektiv. Något som bland andra Dalfelt et al. (2001). och Heide et al. (2012) gör.

Det klassiska perspektivet utgår från en objektiv verklighet där organisationer är statiska, rationella och förutsägbara. Det finns en tydlig transmissionssyn på kommunikation och ”överföring”, ”kanaler” och ”effekter” är centrala begrepp. Sändaren är dominerande i relation till en passiv mottagare och fokus ligger på att formulera effektiva budskap. Det finns ett starkt ledningsperspektiv med syfte att effektivisera verksamheten. Målet för det klassiska perspektivet enligt Dalfelt et al. (2001) är att skapa bättre förutsättningar för kontroll och förutsägbarhet i organisationen.

Det tolkande perspektivet utgår ifrån att verkligheten konstrueras socialt genom våra subjektiva erfarenheter (Heide, et al., 2012, s. 93). Det får konsekvenser för hur man uppfattar både organisationer och kommunikation. Från att ha varit statiska objekt börjar organisationer istället uppfattas som sociala konstruktioner som ständigt skapas och återskapas. Jakten på universella regler ersätts av ett pluralistiskt perspektiv och organisationen ses som en samling grupper med olika status, kultur, identitet, syfte och mål. Det tolkande perspektivet innebär en meningsskapande syn på kommunikation. Aktiva kommunikationsaktörer skapar gemensam mening genom att kommunicera med varandra. Forskningsområden är bland andra organisationers kultur och

organiseringprocesser. Och målet inom det tolkande perspektivet är att belysa hur verkligheter (och organisationer) konstrueras och upprätthålls genom kommunikation (Heide, et al., 2012, s. 95).

Det kritiska perspektivet bygger på det tolkande perspektivet och socialkonstruktionismen och har fokus på makt och kontroll. Det utgår ifrån att olika organisationsmedlemmar har olika stor möjlighet att kontrollera konstruktionen av verkligheten. Chefer har till exempel större makt att definiera verkligheten än andra i organisationen. Det innebär att kommunikationsprocessen inte är neutral, utan skapar och upprätthåller maktstrukturer i organisationen. Målet inom det kritiska perspektivet är inte bara att beskriva hur den sociala verkligheten konstrueras, utan också att beskriva varför en viss verklighetsbild får företräde. Det gör man genom att avtäcka de strukturer som tas för givna. Målet är att upplysa medarbetarna i organisationen om maktstrukturerna, så att de själva kan förändra strukturerna. Ett forskningsområde är hur dominerande grupper i en organisation använder kommunikation för att kontrollera andra grupper (Dalfelt, et al., 2001, s. 83).

Medan det klassiska perspektivet fortfarande anses dominera arbetslivet i praktiken, så intar en allt större del av dagens forskning antingen det tolkande eller det kritiska perspektivet. Nedan följer en genomgång av två teman inom organisationskommunikation som behandlar organisationens syn på den interna kommunikationen. De ingår som två av det teoretiska ramverkets fyra teman i analysen.

3.1.2 Ledningsperspektiv på kommunikation

Information som styrmedel är ett mål för många organisationsledningar. Och med det följer en transmissionssyn på kommunikation. Om information är ett styrmedel finns det också människor och kan bli styrda. Uttrycket ”information som styrmedel” avslöjar ett ledningsperspektiv i den interna kommunikationen. Ledningsperspektivet utgår ifrån en enkelriktad kommunikationsprocess där sändaren dominerar mottagaren (Falkheimer & Heide, 2003, s. 36).

Cathrine Johanssons svenska fallstudie *Visioner och verkligheter: Kommunikationen som företagets strategi* återges i Heide, et al. (2012, s. 153), och visar att olika delar i en organisation tolkar och förstår samma vision och verksamhetsmål på olika sätt. Dessutom är cheferna inte medvetna om de olika tolkningarna. De tror att alla tolkar visionen och målen så som de själva gör. Men när visionen eller målen kommuniceras neråt i hierarkin sker en ”rekontextualisering”. Betydelsen förändras när budskapet flyttar till en ny kontext, eller organisationsnivå, eftersom innebörden är beroende av kontexten (Heide, et al., 2012, s. 153). I Johanssons fallstudie förlitade sig cheferna på kommunikationen uppifrån och ner, och kommunikationsmöjligheterna nerifrån och upp till ledningen var mindre utvecklade. Enligt Johansson karaktäriserar en liknande envägskommunikation många av dagens organisationer.

Stiwne (1998) skriver om vilka konsekvenser ett ledningsperspektiv eller uppifrånperspektiv får för en förändringsprocess i kommunal verksamhet. Organisationsförändringen påverkas av organisationsmedlemmars föreställningar om förändringen, det Stiwne kallar anteciperade förändringar. När de formella strukturerna förändras så synliggörs ideologiska strukturer och identitet och gruppidentitet blir viktigt. Ledningens förmåga att lägga bort sitt ledningsperspektiv, och se organisationen som ett nätverk av relationer som skapas, upprätthålls och förändras i kommunikation blir centralt för förändringsarbetet.

Salem (2008) identifierar sju faktorer som förhindrar förändring. Bland annat ”otillräcklig kommunikation” och ”lokal identifikation”. Salem pekar ut ett problem i att se ledningen som en egen exklusiv del, som inte ingår i den organisation de leder. Salems slutsats är att förändring inte är görbar om organisationen inte släpper ledningsperspektivet och ser meningskapande kommunikation som det viktigaste verktyget.

Det förhållningssätt som Johansson, Stiwne och Salem förespråkar är att se den interna kommunikationen som en process där två eller flera kommunikationsaktörer successivt anpassar sig till varandra i sökandet efter en gemensam tolkning och förståelse, enligt den meningskapande synen på kommunikation. Och där organisationens ledning bör koncentrera sig på hur medarbetare tolkar händelser i organisationen och omvärlden (Heide, et al., 2012, s. 94), utifrån det som kan kallas för ett medarbetarperspektiv.

3.1.3 Effektivitet och demokrati, två kommunikationsprinciper

Wikström (1995) konstaterar att det finns två centrala begrepp eller principer för olika kommunikationsteorier, effektivitet och demokrati. Den ursprungliga grekiska traditionen innebar en dualism där både effektivitet och demokrati samsades om uppmärksamheten. Men i dagens moderna kommunikationsteorier finns en endimensionell syn på kommunikation där effektivitet dominerar. Det kan kopplas till de två olika sätten att se på kommunikation som presenteras nedan. Transmissionssynen innebär kommunikation där man med hjälp av ledningskontroll och styrning eftersträvar effektivitet. Medan den meningskapande synen innebär kommunikation där deltagande, dialog och den demokratiska processen är centrala för en gemensam tolkning och förståelse. Wikström menar att strävan efter effektivitet i kommunikationen sker på bekostnad av deltagande och blir ett hinder för demokrati (Wikström, 1995, ss. 21-24).

Ledningsperspektivet samt effektivitets- och demokratiprinciperna är de två teman som används för att analysera synen på internkommunikation i studiens kommunikationspolicyer. Nedan följer en översikt av forskningsfältet public relations och en presentation av analysens två teman för externkommunikation.

3.2 Public relations

Public relations innebär i korthet en organisations medvetna arbete med att skapa och vårda relationer med viktiga publiker. Både Larsson (2008), och Falkheimer och Heide (2003), återger den vanligaste definitionen av public relations, skriven av Cutlip, Center och Broom i boken *Effective Public Relations* från år 2000:

Public relations is the management function that establishes and maintains mutually beneficial relationships between an organization and the publics on whom its success or failure depends. (Cutlip, Center & Broom i Falkheimer & Heide, 2003, s. 21).

Forskningen inom public relations har länge varit eftersatt, men Falkheimer och Heide ser nu en renässans för begreppet public relations och en förnyelse inom forskningen när alltfler börjar använda nyare vetenskapliga perspektiv (Falkheimer & Heide, 2003, s. 22).

3.2.1 Tre perspektiv på public relations

Public relations hade länge bara ett dominerande perspektiv, men liksom inom organisationskommunikation har fler perspektiv vuxit fram i takt med forskningsfältets framväxt. Numera finns det flera olika sätt att dela in forskningsfältet. Larsson (2008), beskriver till exempel fyra teoretiska perspektiv inom public relations. Det strukturella perspektivet, interaktionsperspektivet, retorikperspektivet och den kritiska skolan. Jag har valt att baserat på Larssons indelning lyfta fram tre perspektiv. Det fjärde retoriska perspektivet angriper kommunikation på ett sätt som hamnar vid sidan av denna studies syfte, det lämnas därför därhän, för vidare läsning se Larsson (2008, ss. 44-).

Det strukturella perspektivet har dominerat public relationsforskningen fram till idag. Forskningen ägnas åt ledningsfrågor där utgångspunkten är att en skicklig ledning är en avgörande faktor för ett gott public relationsarbete. Jämför organisationskommunikationens klassiska perspektiv. De linjära kommunikationsmodellerna hör också hit, med en sändare i dominerande ställning och en passiv mottagare. Det strukturella perspektivet dominerar fortfarande public relations i praktiken enligt Larsson (2008, s. 41).

Interaktionsperspektivet eller relationsperspektivet är en postmodernistisk ansats som lyfter fram relationsbyggandet som det centrala i public relations. En organisations relationer är summan av alla personliga kontakter och individuella möten med omvärlden (Larsson, 2008, ss. 42-43). Jämför det tolkande perspektivet inom organisationskommunikation (se vidare 3.2.3 Relationen).

Det kritiska perspektivet fokuserar på samhällsansvar, etik och dialog. Liksom det kritiska perspektivet inom organisationskommunikation vill den kritiska public relationsforskningen inte bara beskriva utan också förändra företagens kontakter med omvärlden. Målet är att förbättra näringslivets etik och förändra attityden så att sociala

relationer blir minst lika viktiga som ekonomiska relationer. Ett sätt att nå det målet är ökad dialog. Larsson (2008, s. 45) återger Habermas distinktion mellan strategiskt och kommunikativt handlande. Strategiskt handlande innebär manipulativ kommunikation, medan kommunikativt handlande innebär krav på ömsesidighet och samförstånd, det vill säga dialog. Kommunikativt handlande har av vissa forskare utsetts till grunden för en modern syn på public relations.

Det finns tydliga paralleller mellan de två forskningsfälten organisationskommunikation och public relations, med snarlika perspektiv och även ett liknande förhållande mellan synen på forskning och arbetsliv där det klassiska perspektivet inom organisationskommunikation och det strukturella perspektivet inom public relations fortfarande anses dominera arbetslivet i praktiken, medan en allt större del av dagens forskning intar de nyare perspektiven.

Nedan följer en genomgång av två vanliga teman inom public relations som behandlar organisationens syn på den externa kommunikationen. De ingår tillsammans med internkommunikationens två teman, ledningsperspektivet samt effektivitets- och demokratiprinciperna, i det teoretiska ramverkets fyra teman för analysen.

3.2.2 Kommunikationsaktörer och kommunikationsmodeller

I den tid av snabba förändringar som organisationer i offentlig förvaltning lever i, börjar en ny kommunikationsstruktur ta form. Kommunikationsroller som sändare och mottagare blir mindre tydliga och kommunikationsaktörerna växlar roller med varandra oftare (Falkheimer & Heide, 2007, s. 30). Synen på aktören blir central för synen på kommunikationsprocessen och i slutändan för synen på kommunikation.

Kommunikationsaktörer

Att kalla aktörer för **mottagare** är att anta en enkelriktad syn på kommunikation. Mottagaren uppfattas som passiv och behovet av tolkning och bearbetning av den information hen får förbises. Mottagaren antas tillägna sig information utan problem (Falkheimer & Heide, 2003, ss. 67, 71).

En målgrupp utgörs enligt Falkeimer och Heide (2007, s. 125) av den grupp människor som en organisation vill nå för att öka kunskap, påverka attityder och förändra beteende. Målgruppstänkande innebär en enkelriktad syn på kommunikation, där människor framställs som måltavlor. Om organisationen bara prickar rätt måltavla med sitt budskap så är kommunikationsprocessen lyckligen överstånden.

Intressenter är aktörer i organisationens omgivning som interagerar med organisationen. Det som skiljer intressenter från begreppet målgrupp är antagandet att intressenter och organisation är ömsesidigt beroende av varandra. De blir därmed mer jämbördiga i sin kommunikation och det påverkar hur man ser på hela kommunikationsprocessen. Men just ömsesidigheten har lett till kritik av intressentbegreppet, som tappar självständighet gentemot organisationen enligt vissa forskare (Falkheimer & Heide, 2007, s. 130).

Publiker är till skillnad från intressenter alltid självständiga. Falkheimer och Heide återger Heaths definition av en publik som en klok, kunnig och resonerande allmänhet med egna åsikter (Falkheimer & Heide, 2007, s. 131). Det är ett synsätt som tillåter publiker att vara heterogena grupperingar med flera olika inbördes åsikter. Inom public relations används begreppet publik ibland också som en synonym till begreppet målgrupp, och blir då precis som målgrupp en passiv mottagare. I det följande syftar begreppet publik till den första definitionen ovan.

Kommunikationsmodeller

Larsson (2008) behandlar olika kommunikationsmodeller, och beskriver två huvudtyper för hur olika aktörer kommunicerar. I den traditionella modellen är kommunikationsprocessen ett linjärt förlopp från en sändare till en mottagare. Modellen beskriver envägskommunikation där organisationen pratar *till* en mottagare eller målgrupp. Den andra modellen beskriver kommunikationsprocessen som en ömsesidig kontakt eller som ett nätverk av kontakter. Nätverksmodellen beskriver tvåvägskommunikation där organisationen pratar *med* en publik (Larsson, 2008, s. 47).

Hur aktörerna beskrivs i kommunikationsprocessen avslöjar med andra ord vilken typ av kommunikationsmodell som används i sammanhanget. Och det i sin tur pekar mot vilken syn på kommunikation som föreligger.

Larsson (2008, s. 47) påpekar att envägs- och tvåvägskommunikation inte är oförenliga i praktiken. Ibland är en linjär modell bäst, ibland fungerar en nätverksmodell bättre och ibland används båda parallellt. Men de linjära modellerna dominerar kommunikationen idag, samtidigt som nätverksmodellerna inte är tillräckligt utvecklade.

3.2.3 Kommunikationens syfte

Att påverka och förändra människors tyckande, tänkande och handlingar genom kommunikation har länge varit fokus inom public relations (Falkheimer & Heide, 2003, s. 71). Det vill säga det som Habermas skulle kalla för strategiskt handlande eller manipulativ kommunikation, (Larsson, 2008, s. 45). Men under senare år har det blivit allt svårare för kommunikatörer att nå ut med sitt budskap i det ökande informationsöverflödet, och i början av 1990-talet återupptäcktes samtalet och dialogen. Värdet i ömsesidig förståelse och långsiktigt goda relationer diskuterades mer och mer. Kommunikation kom alltmer att ses som ett verktyg för att utveckla, förbättra och stärka viktiga relationer mellan organisationer och dess omvärld (Falkheimer & Heide, 2003, ss. 81-82; Larsson, 2005, s. 156).

Dialogen

Enligt den meningsskapande synen på kommunikation är dialogen av avgörande betydelse för att kunna stärka, utveckla och vidmakthålla relationer mellan människor. Teologen Martin Buber anses vara fader till det moderna dialogbegreppet. Bubers dialogbegrepp innebär ett försök att inse värdet av den man talar med (Falkheimer & Heide, 2003, s. 82).

Habermas kräver likvärdig status hos alla aktörer som deltar för att dialogen ska vara äkta. Ingen ska kunna dominera, manipulera eller kontrollera någon annan. Den äkta dialogen blir på så sätt en förutsättning för att en organisations externa kommunikation ska vara etisk och inte manipulativ (Larsson, 2008, s. 46).

Grünig kallar dialogen för ”symmetrisk kommunikation” och ser symmetrisk kommunikation som idealet för all public relationsverksamhet. Men kritiker menar att den symmetriska kommunikationen inte finns på grund av ständigt närvarande beroende- och maktförhållanden, till exempel mellan chef och medarbetare (Falkheimer & Heide, 2003, s. 82).

Relationen

Dialogkommunikation är relationsinriktad. I dialogen finns förutsättningar för att ömsesidig förståelse ska uppstå. I relationsinriktad public relations är målet att skapa goda relationer med viktiga publiker.

Larsson (2008, s. 42) definierar en relation som ”ömsesidig anpassning där behov och utbyten är grundläggande parametrar”. Han anger också gemensam nytta och tillfredsställelse som två krav på en god relation. För vidare läsning om vad relationer innebär se Falkheimer och Heide (2007, ss. 119-).

Det teoretiska ramverkets fyra teman är ledningsperspektivet samt effektivitets- och demokratiprinciperna för internkommunikation och kommunikationsaktörer samt kommunikationens syfte för externkommunikation. Nedan följer en genomgång av den grundläggande synen på kommunikation.

3.3 Synen på kommunikation

Att dela in kommunikation i intern och extern kommunikation är mer regel än undantag både i organisationer och inom kommunikationsforskningen. Men uppdelningen mellan intern och extern kommunikation är inte självklar. Den interna kommunikationen används även externt, och den externa kommunikationen spelar roll även internt (Larsson, 2008, s. 79). Gränsdragningen blir särskilt svår när det gäller kommunikationen av immateriella värden som till exempel kvalitet eller miljömedvetenhet (Heide, et al., 2012, s. 201). Organisationens medarbetare blir en del av den allmänna publiken, samtidigt som inte bara medarbetare utan också invånare i till exempel en kommun börjar ses som ambassadörer för kommunen.

3.3.1 Intern och extern kommunikation

Hård af Segerstad (1997, s. 25) skriver om den interna och externa informationens historiska utveckling i organisationer, och konstaterar att det fram till mitten av 1970-talet sågs som två helt skilda saker. Först senare såg organisationerna själva vissa kopplingar mellan intern och extern kommunikation.

I Larssons studie om svensk PR och information (2005, ss. 152-) menar de flesta intervjuade informatörerna att intern och extern information är lika viktiga och har samma tyngd. Men många säger också att ledningen lägger vikten externt. Samtidigt säger informatörerna själva att den interna kommunikationen blivit viktigare med åren. Om den interna kommunikationen inte fungerar så kan den externa inte heller fungera, utifrån antagandet att personalen är den viktigaste kommunikationskanalen utåt.

Kraft och Strandberg (2006, ss. 137-139) skriver att det inte går att tala om internkommunikation som en egen disciplin, på grund av den offentliga sektorns särart, ”med offentlighetsprincipen och meddelarfriheten är i princip ingenting internt” (Kraft & Strandberg, 2006, s. 147). I stort sett allt kan göras offentligt utan organisationens egen medverkan och även mot dess vilja.

Dalfelt et al. hävdar att gränsen mellan intern och extern kommunikation blivit alltmer irrelevant i takt med att organisationers gränser blivit alltmer diffusa. Det beror bland annat på ny informationsteknik och nya kommunikationsmönster som möjliggjort nya organisationsformer. Det i sin tur får till följd att de två forskningsfälten också närmar sig varandra alltmer. Public relations kan innefatta intern kommunikation, liksom organisationskommunikationen i allt högre grad även måste ta hänsyn till aktörer utanför organisationen (Dalfelt, et al., 2001, s. 79).

Den följande analysen utgår från de befintliga forskningsfälten och den befintliga gränsdragningen mellan intern och extern kommunikation, men studien återknyter också till de oklara gränserna i analysen (se 5.3.1).

3.3.2 Två grundläggande synsätt på kommunikation

Det klassiska sättet att se på kommunikation, transmissionssynen, kommer från det tidiga 1900-talets organisationsteorier. I transmissionssynen är målet med kommunikationen att transportera information från en sändare till en mottagare så effektivt som möjligt. I Frederick M. Taylors ”vetenskapliga ledning” fick information till exempel enbart spridas uppifrån och ner, från chef till medarbetare, i den strikt hierarkiska organisationen. Kommunikationen var begränsad till linjen eller befälskedjan, och till renodlad informationsspridning (Falkheimer & Heide, 2003, s. 71).

Transmissionssynen har varit dominerande inom kommunikationsforskningen sedan dess, både inom organisationskommunikation och inom public relations. Men med den kulturella vändningen i den samhällsvetenskapliga forskningen på 80-talet vann en annan syn på kommunikation mark (Dalfelt, et al., 2001, s. 82). Organisationspsykologen Karl E. Weick var den som förde in begreppet ”meningsskapande” i kommunikationsforskningen (von Platen, 2006, ss. 35-36). Kärnan i Weicks meningsskapande modell är den kunskap som vi redan besitter via erfarenhet, studier och kommunikation och de nya frågor, händelser eller påståenden som vi måste ta ställning till. Enligt Weick handlar meningsskapande om att skapa kopplingar mellan nya erfarenheter och redan existerande kunskap. Det är det som kommunikation handlar om. Kommunikation är en process där vi tillsammans skapar mening genom att utbyta tankar, åsikter och information.

Transmissionssyn

Transmissionssyn innebär en enkelriktad syn på kommunikation. Mottagare uppfattas som passiva, sändaren är den aktiva och kommunikation är lika med informationsspridning. Kanaler, budskap, sändare och mottagare antas vara statiska enheter som kan mätas och vägas. Transmissionssynen använder termer som ”överföra, sända, vidareförmedla” och ”ge information till”. (Falkheimer & Heide, 2003, ss. 67-70). Transmissionssynen utgår från en strävan efter effektivitet. Och frågan har varit hur man på snabbast och mest effektiva sätt kan sprida information till så många mottagare som möjligt.

Transmissionssynen etablerades under 1800-talet, och sedan 1920-talet har den dominerat det västerländska samhället (Falkheimer & Heide, 2003, ss. 74-75).

En effekt av transmissionssynen är att information i sig är något gott. Det leder till att man försöker lösa informationsproblem med ännu mer information. Men information har inget egenvärde skriver Falkheimer och Heide (2003, s. 77) och vårt samhälle idag präglas av informationsöverflöd. En annan effekt av transmissionssynen är att mottagarens roll i kommunikationen glöms bort. Det är underförstått i transmissionssynen att mottagaren kan tillägna sig information utan större problem. Mottagarens behov av att tolka budskapet negligeras och istället satsar man energi på att optimera kanaler, undanröja hinder och formulera tydliga och effektiva budskap (Falkheimer & Heide, 2003, ss. 71-72).

Organisationsledningens information till medarbetarna utgår ofta från ett övergripande perspektiv med den klassiska transmissionssynen. Taylors stuprörskommunikation från 1920-talet kan översättas till dagens ”linje” som det pratas om till vardags i många offentliga verksamheter. Att applicera linjetanken på kommunikationen innebär att koppla den till de klassiska organisationsteoriernas hierarkiska organisation och begränsa den till den vertikala befälslinjen uppifrån och ner.

Meningsskapande syn

En meningsskapande syn på kommunikation tar, till skillnad från transmissionssynen, sin utgångspunkt i att verkligheten är socialt konstruerad. Vi skapar och tolkar verkligheten tillsammans genom ständigt pågående kommunikationsprocesser. I socialkonstruktionismen blir kommunikationen central som verktyg för verklighetsskapande. När vi talar om verkligheten så talar vi om något som vi i själva verket har skapat genom kommunikation (von Platen, 2006, s. 33; Falkheimer & Heide, 2003, s. 67).

Ordet ”kommunikation” kommer från latinets ”communis”, ungefär att göra något till en gemensam egendom. Ursprunget till den meningsskapande kommunikationssynen härstammar från antikens ideal och kan kopplas till ”gemenskap” (jämför engelskans community). Den meningsskapande synen använder begrepp som ”delande, deltagande och gemensam förståelse” (Falkheimer & Heide, 2003, s. 78). Von Platen (2006, s. 36) återger Weicks definition av meningsskapande från 1995 ”A cue in a frame is what makes

sense” och skriver själv att: ”Meningsskapande handlar således om att skapa associationer mellan nya erfarenheter och existerande kunskap”. Den gemensamma förståelsen bidrar till att skapa en tolkningsram som människor använder i kommunikationen med andra. I denna kommunikation tolkas nya händelser och förhoppningsvis leder det till förståelse och ny kunskap. Människor har då skapat mening genom kommunikation (Falkheimer & Heide, 2003, s. 81).

Falkheimer och Heide påpekar att inget av de två synsätten på kommunikation är bättre eller viktigare än det andra, men de menar att den meningskapande synen på kommunikation är bortglömd, och det kan ställa till problem. Överföring av information mellan människor är en viktig men inte tillräcklig förutsättning för framgångsrik kommunikation. Transmissionssynen räcker därför inte till för att förklara de kommunikationsbehov som finns i dagens organisationer. Man får en mer realistisk bild av kommunikationsprocessen om man beaktar även den meningskapande synen. (Falkheimer & Heide, 2003, ss. 86-87).

3.4 Tidigare forskning om kommunikationspolicier

Det verkar finnas dåligt med forskning runt kommunikationspolicier, åtminstone i Sverige. Det är svårt att få en överblick över den internationella forskningen men den här studien har inte kunnat finna någon internationell forskning eller litteratur med fokus på kommunikationspolicier¹. Den enda svenska forskningen som verkar finnas om kommunikationspolicier är Fredriksson och Pallas (2013). De analyserar styrdokument rörande kommunikation i 173 svenska myndigheter enligt Boltanski och Thévenots sex rationalitetsprinciper (Fredriksson & Pallas, 2013, s. 11). Kommunikationspolicier ingår som en del i materialet som studeras, men alla dokument rörande kommunikation hos varje myndighet har slagits ihop för att tillsammans belysa myndighetens kommunikation. Det läggs således inget fokus på kommunikationspolicyn som sådan i studien.

¹ Ett praktiskt problem i arbetet med studien om kommunikationspolicier är det otympliga engelska sökordet ”communication policy”. Ordet policy är ett brett och välanvänt begrepp på engelska. ”Communication policy” kan betyda just kommunikationspolicy, men det kan också syfta till kommunikationspolitik eller forskning runt telekommunikation. Det har därför varit svårt att få en tydlig bild av den internationella forskningen och litteraturen rörande kommunikationspolicier.

De två rationalitetsprinciper som dominerar kommunikationsarbetet och som styr drygt 8 av tio myndigheter är ryktbarhetens princip, det vill säga att skapa distinkt identitet och synlighet, och produktion som innebär strategisk, effektiv och målstyrd kommunikation. Medan den civila principen, som innebär att vara öppen, transparent och informativ och stötta samhället, styr sex av tio organisationer. Analysen visar också att fler än åtta av tio myndigheter styrs av två eller fler principer som kan hamna i konflikt. Fredriksson och Pallas slutsats är att synlighet är ledstjärnan för svenska myndigheters kommunikationsarbete, och att synlighet har fått ett värde i sig (Fredriksson & Pallas, 2013).

Det finns också en C-uppsats från JMG, ”Den offantliga sektorn” som är en kvantitativ studie av svenska myndigheters avsikt med sin kommunikation via fyra sorters policydokument där kommunikationspolicyer är en kategori (Burman & Eriksson, 2006).

Dessutom finns det ett kort stycke om kommunikationspolicyer i Larsson (2008). Och ett kapitel i Erikson (2011)². Den enda definitionen av begreppet kommunikationspolicy som verkar finnas är även den från Erikson och lyder:

Samlade riktlinjer för hur arbetet med kommunikation ska bedrivas i organisationen samt principer för fördelning av ansvar. (Erikson, 2011, s. 171)

Erikson menar att riktlinjer i form av kommunikationspolicyer behövs av flera anledningar. Policyn ska fungera som ett internt uppslagsverk för organisationens alla medarbetare och är en hjälpreda som ska underlätta ett konsekvent kommunikationsagerande både inåt och utåt. Den ska minska risken för misstag och visa vem som har kommunikationsansvaret i en viss situation. Policyn kan påverka organisationskulturen på så sätt att om ledningen tydligt signalerar vikten av kommunikation som ett prioriterat verktyg för att uppnå verksamhetsmålen, så stärker det kommunikations roll i organisationen och underlättar därmed kommunikationsarbetet. Policyn gör slutligen att man inte i varje situation behöver börja om från början med upplägg och principer. Erikson (2011, ss. 171-172) skriver att en organisation som saknar kommunikationspolicy riskerar inkonsekvent agerande, med till exempel olika principer för kommunikation i medgång och motgång.

² Eriksons kapitel är en av få texter som finns skrivna om kommunikationspolicyer och finns med i en handbok för yrkesverksamma kommunikatörer. Texten saknar teoretisk förankring och har en tydlig transmissionssyn på kommunikation med exempelvis ett tydligt ledningsperspektiv. Den här studien redogör för Eriksons kapitel om kommunikationspolicyer väl medveten om problematiken.

En kommunikationspolicy bör innehålla kommunikationens syfte. Kommunikation är inget självändamål, utan bör ha ett klart uttalat syfte i varje organisation, till exempel att bidra till att organisationens verksamhetsmål uppfylls. Kommunikation är därmed ett viktigt ledningsinstrument konstaterar Erikson. (Erikson antar därmed ett ledningsperspektiv på kommunikation, författarens anmärkning, se fotnot 2, s. 26).

En kommunikationspolicy bör vidare behandla internkommunikation, principer för kommunikation, kommunikationsplanering och uppföljning. Hänvisningar till andra policydokument, som grafisk profil, massmediepolicy och sociala medier-policy bör också finnas med (Erikson, 2011, ss. 173-174). Larsson (2008, s. 119) understryker att en kommunikationspolicy ska behandla *hur* man vill kommunicera, inte *vad* man vill kommunicera eller till vilka.

Teorikapitlet har gett en översikt över forskningsfälten organisationskommunikation och public relations och gjort fördjupningar i fyra teman som tillsammans med synen på intern- och externkommunikation samt den grundläggande synen på kommunikation bildar det teoretiska ramverket för analysen. En genomgång av tidigare forskning och litteratur om kommunikationspolicyer avslutar kapitlet, som har gett en teoretisk grund till den analys som följer nedan, och som inleds med en redovisning av metod- och materialval.

4 Metod och material

Den här studien är en kvalitativ innehållsanalys av femton kommunikationspolicyer i offentlig förvaltning. Syftet är att analysera vilken syn på kommunikation som genomsyrar policydokumenten. Upprinnelsen till analysen är uppdraget att skriva en kommunikationspolicy för Göteborgs stads kulturförvaltning. Med den utgångspunkten var materialvalet inget stort problem. Jag valde helt enkelt att granska kommunikationspolicyer. Kommunikationspolicyer är enligt Eriksons definition ovan samlade riktlinjer för hur arbetet med kommunikation ska bedrivas i organisationen. En kommunikationspolicy är alltså det viktigaste styrdokumentet för kommunikationsarbetet i en organisation, och som sådant intressant att analysera.

Ledin och Moberg (2010) utgår ifrån att varken text, skribent eller läsare är neutral. Att skriva en text är en språkhandling, det innebär en mängd aktiva val. Författaren vill något med texten och det syns i texten. Dessutom befinner sig texten alltid i en kontext. Den som skriver en text befinner sig alltid i ett sammanhang med vissa givna ramar, förkunskaper och perspektiv. Detsamma gäller även den som läser texten. Den förståelse som skapas av texten är en konsekvens av allt detta (Ledin & Moberg, 2010, ss. 153-154). För att undersöka synen på kommunikation i en skriven kommunikationspolicy, en syn som textens författare kanske inte ens är medveten om själv, krävs att man identifierar några av alla de val som författaren har gjort. För det ändamålet är en kvalitativ innehållsanalys den bästa metoden.

Den analysmetod som Ledin och Moberg beskriver är en kvalitativ, deskriptiv analysmetod med utgångspunkt i ett konstruktivistiskt perspektiv. Texten får betydelse i mötet med läsaren i en viss kontext. Det sätt som skribenten tänkte sig att texten ska läsas på behöver inte överensstämja med hur läsaren faktiskt läser texten. Den deskriptiva analysmetoden studerar textens beståndsdelar på olika nivåer och fokuserar på hur texten förhåller sig till genrekonventioner och hur texten skapar sammanhang (Ledin & Moberg, 2010, s. 155). Just i det här sammanhanget har läsaren haft ett bestämt syfte med sin

läsning, och letat aktivt efter vissa beståndsdelar i texten – de som på något vis beskriver eller behandlar synen på kommunikation.

Utom Johanna Ledin och Ulla Mobergs textanalytiska metod har delar i Spitzmüller och Warnkes diskurslingvistiska flernivåanalys (Dimean) varit till stöd i studien. Dimean är en modell för textanalys bestående av tre analysnivåer uppdelade i flera mindre analysenheter och efter sju olika analysorienteringar. De tre analysnivåerna är intratextuell analys, aktörer och transtextuell analys (Spitzmüller & Warnke, 2011). Dimean är ett praktiskt arbetsredskap och går in i detalj på vilka textelement som kan analyseras. Dimean kompletterar på så vis Ledin och Mobergs mer översiktliga metod.

4.1 Tillvägagångssätt

Med stöd i de båda metoderna för textanalys har undersökningen pendlat mellan en materialdriven ansats. Utgångspunkten är dels en så förbehållslös läsning av materialet som möjligt utifrån min egen förförståelse (Ödman, 2007, s. 26), dels en teoridriven ansats där strävan är att bygga ett teoretiskt ramverk och ringa in forskningsfrågor som sedan kan ställas till materialet. Pendlingen mellan material och teori och mellan del och helhet kan beskrivas som en hermeneutisk cirkel (Ödman, 2007, s. 100).

Analysen började i texternas minsta beståndsdelar enligt Dimean, enordsenheter (Spitzmüller & Warnke, 2011, s. 88). Jag valde ut 59 nyckelord och listade ord för ord, text för text, för att bilda mig en uppfattning om det centrala innehållet i texterna. Sedan gick jag vidare till en propositionsorienterad analys, och analyserade ord i sammanhang - huvudinnehållet i meningar och stycken i utvalda delar av texterna - med hjälp av de utvalda nyckelorden och utifrån studiens övergripande syfte. Tredje steget bestod av en textorienterad analys där jag analyserade utvalda textdelar för att testa det teoretiska ramverket som från början bestod av sex teman. Ett tema om varumärkesorientering som inte hade täckning i tillräckligt stor del av materialet och ett tema om verksamhetsmål som inte hade tillräcklig teoretisk förankring ströks. Man kan beskriva händelseförloppet som en hermeneutisk spiral, där min egen förförståelse fick omprövas och där min förståelsehorisont förflyttades ju längre in kunskapsprocessen jag kom (Ödman, 2007, ss. 104-105). Utifrån min fördjupade förståelse formulerade jag till sist mina slutgiltiga

forskningsfrågor. Resultatet av den beskrivna växelverkan mellan teori och material är en analys av materialet utifrån ett teoretiskt ramverk bestående av fyra teman: ledningsperspektivet och effektivitets- och demokratiprincipen i den interna kommunikationen och kommunikationsaktörerna och kommunikationens syfte i den externa kommunikationen. Gemensamt för de fyra temana är dels att de är användbara för att belysa synen på kommunikation, och dels att de alla är vanligt förekommande i det material som ingår i studien. Alla fyra teman finns med i samtliga policydokument i studien i någon omfattning (med undantag för kommunikationspolicyn för Äldreomsorgen i Kungälv som enbart behandlar extern kommunikation). Det finns inga absoluta gränser mellan de fyra temana, de flyter in i varandra och påverkar också varandra på olika sätt. Men de är tillräckligt väldefinierade för att bilda varsitt eget tema och kompletterar varandra tillräckligt bra för att tillsammans ge en tillräckligt god om än inte heltäckande bild av synen på kommunikation i respektive kommunikationspolicy.

Strävan genom hela arbetet med analysen har varit att ge just en tillräckligt god bild, inte att ge en heltäckande bild. Ledin och Moberg skriver att en text i de allra flesta fall kan läsas på olika sätt, och tolkas på olika sätt beroende på vem som läser den. Det innebär att även en analys av en text kan göras på olika sätt. En textanalys kan därför aldrig anses vara heltäckande, utan visar snarare ett möjligt sätt att läsa texten på och de konsekvenser som den läsningen får (Ledin & Moberg, 2010, s. 158). Den här studien visar ett möjligt sätt att läsa och tolka femton kommunikationspolicier i ett tvärsnitt av offentliga förvaltningar i Sverige, och vilka konsekvenser det får för hur man ska förstå synen på kommunikation i texterna.

4.2 Material och urval

Forskningsproblemet är avgörande för vilket material man väljer att granska i sin analys. Detsamma gäller urvalet. Målet är att erhålla ett material med bästa möjliga förutsättningar att ge en representativ bild av det problemområde som ska belysas, med hänsyn till studiens format (Ekström & Larsson, 2010, s. 129).

Materialet i den här studien utgörs av femton aktuella kommunikationspolicier på fem olika förvaltningsnivåer, och bildar ett tvärsnitt genom offentlig förvaltning i Sverige. Från

den övergripande nationella nivån, via den regionala nivån till storstäder, småstäder och ner till kommunala förvaltningar. Forskningsproblemet är avgörande för urvalet, och i det här fallet följer urvalsprincipen det vertikala tvärsnittet. När man skär upp en tårtbit blir de olika lager som bildar tårtan synliga. Tanken är densamma här. Urvalet ska ge en bild av de olika lagren eller förvaltningsnivåerna för att kunna urskilja likheter, skillnader och mönster och för att kunna jämföra synen på kommunikation i ett så brett material som möjligt med hänsyn till studiens storlek. Varje nivå representeras av tre kommunikationspolicyer, valda för att få så stor spridning som möjligt verksamhetsmässigt, geografiskt och utifrån skilda förutsättningar. En del av urvalet har gett sig självt, i synnerhet de tre storstäderna. En del av urvalet har också skett efter principen att det ska gå att följa den hierarkiska kedjan i materialet, till exempel från kommunikationspolicyn för Kungsbacka kommun till kommunikationspolicyn för äldreomsorgen i Kungsbacka kommun. Kungsbackas äldreomsorg behandlar bara extern kommunikation och ingår därför inte i den del av studien som analyserar internkommunikation. Följande kommunikationspolicyer ingår i studien:

Statliga myndigheter

- Kommunikationspolicy för Regeringskansliet, 8 sidor (Hall, 2012)
- Trafikverkets kommunikationspolicy, 1 sida (Hårskog, 2010)
- Kommunikationspolicy, Havs- och vattenmyndigheten, 3 sidor (Larsen, 2011)

Regioner

- Kommunikationspolicy för Region Skåne, 4 sidor (Skåne, 2010)
- Kommunikationspolicy, regionförbundet Sörmland, 3 sidor (Svärd, 2009)
- Kommunikationspolicy för Västra Götalandsregionen, 4 sidor (Lind, 1998)

Storstäder

- Kommunikationsprogram för Stockholms stad 2012-2015, 5 sidor (Stockholms stad, 2011)
- Göteborgs Stads informationspolicy – en plattform för kommunikation, 2 sidor (Göteborgs stad, 2002)
- Kommunikationspolicy för Malmö stad, 20 sidor (Malmö stad, 2006)

Småstäder

- Kommunikationspolicy för Kungsbacka kommun, 4 sidor (Ericson, 2012)
- Kommunikationsstrategi för Skellefteå kommun, 3 sidor (Lindqvist, 2008)
- Kommunikationspolicy, Landskrona kommun, 20 sidor (Landskrona stad, 2009)

Kommunala förvaltningar och bolag

- Kommunikation i SDF Askim-Frölunda-Högsbo, 8 sidor (Selfors, 2011)
- Kommunikationspolicy, Förvaltnings AB Framtiden, 2 sidor (Förvaltnings AB Framtiden, 2012)
- Kommunikationsplan - Äldreomsorgen i Kungsbacka kommun, 6 sidor (Wall, 2009)

De dokument som analyseras i studien har lite olika titlar. Majoriteten heter kommunikationspolicyer, men det finns även kommunikationsstrategier, kommunikationsprogram och kommunikationsplaner. I den här uppsatsen används för tydlighetens skull ordet ”kommunikationspolicy” för alla dokument som ingår i undersökningen, även för dem som har en annan titel.

5 Resultat och analys

Syftet med studien är att genom en kvalitativ innehållsanalys av femton kommunikationspolicyer på fem olika nivåer i offentlig förvaltning beskriva vilken syn på kommunikation som kan utläsas av policydokumenten. Studien är uppdelad i tre forskningsfrågor och resultatredovisningen och analysen följer de tre forskningsfrågorna. Den första frågan rör forskningsfältet organisationskommunikation och den interna kommunikationen och behandlar två teman, ledningsperspektivet och avvägningen mellan effektivitetsprincipen och demokratiprincipen. Den andra frågan rör forskningsfältet public relations och den externa kommunikationen och behandlar två teman, kommunikationsaktörerna och kommunikationens syfte. Den tredje frågan är en övergripande fråga om den grundläggande synen på kommunikation utifrån synen på intern och extern kommunikation samt gränsdragningen däremellan. Det teoretiska ramverket med fyra teman, intern och extern kommunikation och den grundläggande synen på kommunikation är presenterat i teorikapitlet ovan.

5.1 Den interna kommunikationen

Den första forskningsfrågan är vilken syn organisationen har på den interna kommunikationen. Det besvarar studien dels genom att undersöka avvägningen mellan effektivitetsprincipen och demokratiprincipen i kommunikationspolicyerna, dels genom att undersöka hur ett eventuellt ledningsperspektiv skrivs fram i kommunikationspolicyerna.

5.1.1 Ledningsperspektivet i organisationens kommunikation

Ett ledningsperspektiv på den interna kommunikationen innebär en enkelriktad kommunikationsprocess där sändaren är dominant och mottagaren är passiv, och ett uppifrånperspektiv där ledningen är sändare och medarbetaren mottagare.

Kommunikationen sker uppifrån och ner och man bortser från rekontextualiseringen av kommunikationens innehåll. Regeringskansliets kommunikationspolicy definierar god intern kommunikation så här:

För att medarbetarna inom regeringskansliet ska kunna utföra sitt arbete på ett effektivt sätt krävs även en god intern kommunikation. God intern kommunikation är en viktig del i ledningen och styrningen av organisationen (Hall, 2012, s. 2).

Regeringskansliet skriver därmed fram ett ledningsperspektiv i den interna kommunikationen genom att anamma principen om kommunikation som styrmedel (jfr 3.1.2). Ett annat exempel är SDF Askim-Frölunda-Högsbos kommunikationspolicy där det står att:

Ledarskap handlar om att påverka människor och påverkan sker främst genom kommunikation (Selfors, 2011, s. 3).

Göteborgs stad skriver i sin kommunikationspolicy att ”Informationsarbete inom Göteborgs Stad betraktas som en kvalificerad strategisk fråga på ledningsnivå” (2002, s. 1). De skriver också att ”ansvaret för informationen följer med ansvaret för verksamheten” (2002, s. 2). Båda formuleringarna är välanvända i studiens kommunikationspolicyer, och förekommer i flera andra dokument, bland andra i Förvaltnings AB Framtidens.

Formuleringen ”kommunikation som en kvalificerad strategisk fråga på ledningsnivå” kan sägas vara ett resultat av kommunikationsbranschens kamp för att höja statusen på kommunikationen i organisationen, och för att få en plats i ledningsgruppen åt den kommunikationsansvariga (se 2.1). Men om man uttryckligen skriver att det är en fråga på ledningsnivå utestänger man samtidigt resten av organisationen. Signalen blir att lämna åt ledningen att kommunicera.

Ett annat sätt att skriva fram ledningsperspektivet är att prata i termer av ansvar. Ett exempel på det är Landskrona stads kommunikationspolicy:

För ledare finns även ansvar för att medarbetare får kunskap och information om sin roll i Landskrona stads totala verksamhet (Landskrona stad, 2009, s. 12).

Ledarskap innebär alltid ansvar, men ovanstående formulering begränsar den kommunikationskompetens som finns i hela organisationen. Medarbetarna ses inte som aktiva aktörer i kommunikationen, och deras kommunikationskompetens tas därmed inte tillvara. Det är bara ledningen som tillåts vara aktiv i kommunikationsprocessen vilket ger envägskommunikation uppifrån och ner.

Det är inte bara Göteborgs stad som konstaterar att ”informationsansvaret följer verksamhetsansvaret”. Det gör även bland andra regeringskansliet, Förvaltnings AB Framtiden och Kungsbacka kommun, som skriver: ”Ansvar för kommunikation och information följer verksamhetsansvaret” (Ericson, 2012, s. 2). Det innebär att delegera ansvaret för kommunikationen enligt linjen i den hierarkiska organisationen. Och det i sin tur innebär att applicera linjetänkandet på kommunikationen, ett hierarkiskt synsätt uppifrån och ner.

5.1.2 Medarbetarperspektivet i organisationens kommunikation

Ett alternativt förhållningssätt är att se den interna kommunikationen som en process där två eller flera aktiva kommunikationsaktörer successivt anpassar sig till varandra i sökandet efter en gemensam tolkning och förståelse. Fokus i kommunikationen ligger på hur medarbetare tolkar händelser i organisationen och i omgivningen. Stockholm stad skriver i sin kommunikationspolicy att:

Chefer i våra verksamheter är ansvariga för kommunikationen med alla dem som berörs av den verksamhet de leder. Stadens chefer ska sträva efter att skapa mening och förståelse för allas ansvar att utveckla verksamheten och för att bidra till dialog (Stockholms stad, 2011, s. 4).

Stockholms kommunikationspolicy är ett av två policydokument som nämner begreppet ”meningsskapande” vilket tyder på att man strävar efter ett medarbetarperspektiv. Samtidigt inleds citatet ovan med konstaterandet att det är chefen som ansvarar för kommunikationen. Och att det är chefen som ska skapa mening – åt medarbetarna. Här finns en tydlig krock, där ledningsperspektivet och medarbetarperspektivet till och med

ingår i samma grammatiska mening. Det kanske är möjligt för de två perspektiven att samsas om det finns medvetenhet och konsekvens, men här är det uppenbart att författaren inte är medveten om de två olika perspektiven. Man kan tolka Stockholms stads formulering som ett försök att närma sig medarbetarperspektivet. Ett försök som misslyckas eftersom man samtidigt inte är beredd att släppa chefskontrollen. Stockholm stad är ett av flera exempel i studien på hur de olika perspektiven skapar inkonsekvens.

Andra kommunikationspolicyer ger ett visst utrymme åt medarbetarperspektivet, men inom ramen för ledningsperspektivet. Medarbetarna tillåts vara aktiva aktörer bara i vissa sammanhang och under vissa kontrollerade former. Och det är chefen som ger medarbetarna tillåtelse att vara aktiva kommunikationsaktörer ibland. SDF Askim-Frölunda-Högsbo har till och med skrivit ut den tanken i sin kommunikationspolicy:

Att skapa ramar för kommunikationen är ett ledaransvar. Inom dessa ramar är det sedan medarbetarens ansvar att se till att den interna och externa kommunikationen fungerar (Selfors, 2011, s. 3).

Alla kommunikationspolicyer i studien har ett mer eller mindre starkt ledningsperspektiv i den interna kommunikationen, som lämnar mer eller mindre utrymme även för medarbetarna att vara aktiva i kommunikationen. Den organisation som har det tydligaste medarbetarperspektivet i studien är Havs- och vattenmyndigheten, som visserligen skriver att ”kommunikationsarbetet betraktas som en kvalificerad strategisk fråga på ledningsnivå” (Larsen, 2011, s. 1). Men de skriver också att de vill vara lyhörda för allas behov och önskemål:

Detta gäller inte bara kontakter med omvärlden utan också inom myndigheten, i relationen arbetsgivare och arbetstagare. Ett ömsesidigt utbyte av kunskaper och erfarenheter underlättas av öppenhet. Därför präglas vårt kommunikationsarbete av ett öppet klimat, till glädje och nytta för både oss och andra (Larsen, 2011, s. 1).

Här finns en strävan efter en kommunikationsprocess där alla inblandade är aktiva i ett ”ömsesidigt utbyte” och där medarbetarnas kommunikationskompetens tas tillvara ”till nytta för oss och andra”. Men det är uttryckligen i relationen arbetsgivare och arbetstagare det ömsesidiga utbytet ska ske, alltså enligt befälslinjen. Utrymmet för tvåvägskommunikationen verkar vara begränsat till den hierarkiska organisationsstrukturen.

5.1.3 Den effektivitetsstyrda organisationen

Det andra temat som undersöks för att ta reda på vilken syn organisationen har på den interna kommunikationen, är hur kommunikationspolicyerna beskriver avvägningen mellan effektivitetsprincipen och demokratiprincipen i sin internkommunikation. En kommunikation där effektivitet är det centrala begreppet innebär att man med hjälp av ledningskontroll och styrning eftersträvar effektivitet och samtidigt hindrar deltagande och en demokratisk process. Alla kommunikationspolicyer utom en i studien betonar effektivitet. Regeringskansliets kommunikationspolicy är den som mest tydligt betonar effektivitetsprincipen:

Den interna kommunikationen ska:

- Bidra till att regeringskansliet som organisation fungerar effektivt och ändamålsenligt, i vardag samt vid allvarliga händelser och i kris (Hall, 2012, s. 3).

Regeringskansliets formulering är ett skolexempel på effektivitetsprincipen.

Kommunikation ska leda till effektivitet. De flesta andra kommunikationspolicyer lyfter fram dialog och delaktighet i den interna kommunikationen och bjuder in sina medarbetare till deltagande, man bara för att det anses främja effektiviteten. Region Skåne skriver till exempel att den interna kommunikationen ska:

Stimulera till delaktighet och dialog mellan medarbetare och ledning på alla nivåer i syfte att skapa en effektiv och utvecklande verksamhet (Skåne, 2010, s. 2).

Och Regionförbundet Sörmland skriver att:

Den interna kommunikationen ska stimulera till delaktighet mellan medarbetare och ledning för att skapa en effektiv verksamhet (Svärd, 2009, s. 2).

Region Skåne, Regionförbundet Sörmland och fler med dem verkar se dialog och delaktighet, beståndsledar i den demokratiska processen, som medel för att uppnå effektivitet, som betraktas som ett mål.

5.1.4 Den demokratiska organisationen

Den demokratiska organisationen förespråkar en intern kommunikation där deltagande, delaktighet och gemenskap är centralt och där man eftersträvar en gemensam tolkning och förståelse. Studiens kommunikationspolicyer ger som sagt utrymme för båda principerna i olika grad. Landskrona stads kommunikationspolicy beskriver ingående hur den interna kommunikationen ska se ut:

Muntlig information och dialog är en förutsättning för en bra kommunikation mellan arbetsgivare och medarbetare. Arbetsplatsträffar och möten är den främsta kanalen för intern kommunikation. Mötesplatser ska skapas och användas till att stimulera dialog och åsiktsutbyte. För att mötena ska bli så effektiva som möjligt ska det på dagordningen finnas en punkt som behandlar kommunikation (Landskrona stad, 2009, s. 6).

Man strävar efter att ge möjlighet till deltagande och vill skapa förutsättningar för åsiktsutbyte och gemenskap enligt den demokratiska principen. Men kommunikationen är uttryckligen koncentrerad till den vertikala linjen mellan arbetsgivare och medarbetare. Målet med alla mötesplatser och möten är återigen effektivitet.

Det finns tre kommunikationspolicyer i studien som ger den demokratiska principen stort utrymme i internkommunikationen. SDF Askim-Frölunda-Högsbo skriver att dialogsamtal är att föredra framför envägskommunikation mellan närmsta chef och medarbetare. En annan kommunikationspolicy som betonar den demokratiska principen är Havs- och vattenmyndigheten som med sitt medarbetarperspektiv strävar efter ”ett ömsesidigt utbyte av kunskaper och erfarenheter”. Och Västra Götalandsregionen skriver att hela organisationen ska vara kommunikativ, vilket innebär att kommunikationen ska vara ”motor i verksamheten” och skapa ”möjlighet till dialog”. Västra Götalandsregionen vill också ha en tydlig identitet och då måste:

Regionen internt uppnå någon form av värdegemenskap och gemensam grundsyn när det gäller regionens roll och uppgift (Lind, 1998, s. 2).

Västra Götalandsregionens kommunikationspolicy har en tydlig strävan efter gemenskap och gemensam grundsyn enligt den demokratiska principen.

Sammanfattningsvis domineras internkommunikationen i de femton policydokument som ingår i studien av ledningsperspektiv och effektivitetsprincipen. Regeringskansliet skriver tydligast fram båda två, och Havs- och vattenmyndigheten och Västra Götalandsregionen har tydligast medarbetarperspektiv och betonar demokratiprincipen mest. Ser man till de olika nivåerna i förvaltningssverige så finns det inga tydliga mönster. Men man kan ändå utläsa en tendens, och det är att regionerna och storstäderna lämnar mest utrymme åt medarbetarperspektiv och demokratiprincipen. Medan de nationella myndigheterna och småstäderna har ett starkare ledningsperspektiv och även en starkare effektivitetsprincip.

En annan tendens som blir tydlig om man analyserar internkommunikationen nivå för nivå är att medvetandegraden om och utrymmet för internkommunikationen i texterna varierar. Ju längre ner i nivåerna man kommer, desto lägre blir medvetenheten om internkommunikationen generellt. Varken Kungsbacka kommun eller Skellefteå kommun ägnar särskilt stort utrymme åt den interna kommunikationen. Det är en ickefråga i deras kommunikationspolicyer som tyder på låg medvetenhet om kommunikationsperspektiven. Jag ska återkomma till resonemanget om medvetandegrad i slutdiskussionen. Nedan följer en analys av synen på externkommunikationen i studiens policydokument utifrån det teoretiska ramverkets två teman om externkommunikation.

5.2 Den externa kommunikationen

Den andra forskningsfrågan i studien är vilken syn organisationen har på den externa kommunikationen. Frågan besvaras dels genom att undersöka hur kommunikationspolicyerna beskriver kommunikationens syfte, dels genom att undersöka hur de olika kommunikationsaktörerna beskrivs i kommunikationspolicyerna. För att analysera aktörernas inbördes förhållande använder studien två typer av kommunikationsmodeller. Den linjära modellen för envägskommunikation och nätverksmodellen för tvåvägskommunikation.

5.2.1 Kommunikationsaktörer och den linjära modellen

Synen på aktören är central för synen på kommunikationsprocessen i den externa kommunikationen. En organisation där aktörerna benämns sändare, mottagare och målgrupper signalerar en kommunikation där sändaren är aktiv och mottagaren är passiv enligt den linjära modellens envägskommunikation. Malmö stad är en av de kommunikationspolicyer som använder begreppen ovan. Det är till exempel viktigt att ”mottagare får god information” och att det tydligt framgår att Malmö Stad är ”avsändare”. Vidare skriver Malmö stad att:

Innehåll och form ska anpassas till mottagarnas behov, kunskaper och förutsättningar (Malmö stad, 2006, s. 8).

Det blir viktigt att anpassa budskapet för Malmö stad med tanke på mottagarens passiva roll i den linjära modellen som skrivs fram i kommunikationspolicyen. Ungefär likadant ser det ut i hälften av de kommunikationspolicyer som ingår i studien. Fokus ligger på att organisationen ska paketera och kommunicera ut sina budskap till en omvärld eller snarare till utvalda målgrupper som ska ta emot. Havs- och vattenmyndigheten skriver att:

Varje budskap måste anpassas efter de olika mottagargruppernas behov, villkor och förutsättningar (Larsen, 2011, s. 2).

Och Trafikverket skriver:

Vi ska alltid utforma budskap efter mottagarens behov och förutsättningar (Hårskog, 2010, s. 1).

De båda nationella myndigheterna väljer med sina passiva mottagare och fokus på budskapets formulering den linjära modellen.

Det vanligaste sättet att beskriva kommunikationsaktörerna externt är genom målgrupper. Nästan alla policydokument använder begreppet målgrupp. Ett vanligt grepp är att lista de viktigaste målgrupperna, något som bland andra Region Skåne, Regionförbundet Sörmland och Malmö stad gör. Och där begreppet målgrupp förekommer, förekommer också envägskommunikation. Malmö stad skriver:

Vårt val av media ska anpassas efter hur vi på bästa sätt ska nå den aktuella målgruppen (Malmö stad, 2006, s. 13).

Målgrupper är väldigt sällan aktiva i de texter som ingår i studien. De ska ”nås av budskap” och ”få god kunskap om” och får därmed en lika passiv roll i kommunikationsprocessen som mottagaren. En målgrupp kan sägas vara mottagare i grupp i den linjära modellen (jfr 3.2.2). Förvaltnings AB Framtidens kommunikationspolicy är tydligast av alla i sin linjära kommunikationsmodell:

Rätt budskap till rätt målgrupp vid rätt tillfälle och genom rätt kanal (Förvaltnings AB Framtiden, 2012, s. 1).

Det är en parafrasering av Harold D. Lasswells klassiska kommunikationsformel för envägskommunikation från 1948:

Vem säger vad till vem genom vilken kanal med vilken effekt? (Lasswell i Falkheimer & Heide, 2003, s. 67)

Inte bara Förvaltnings AB Framtiden utan även Landskrona stad använder Lasswell och skriver att de ska kommunicera:

I rätt tid, med rätt människor med rätt information och i rätt omfattning (Landskrona stad, 2009, s. 5).

Den linjära kommunikationsmodellen är som synes flitigt använd i studiens kommunikationspolicyer. Det är bara en kommunikationspolicy, regeringskansliets, som helt avstår från den linjära modellen som vi ska se.

5.2.2 Kommunikationsaktörer och nätverksmodellen

I en organisation där aktörerna benämns intressenter eller publiker och där alla aktörer är mer eller mindre lika aktiva använder man nätverksmodellens tvåvägskommunikation externt. Begreppen intressenter och publiker förekommer inte särskilt ofta i studiens kommunikationspolicyer. Medan mottagare, avsändare och målgrupper förekommer desto mer. Men regeringskansliet nämner varken mottagare, målgrupp eller avsändare i sin kommunikationspolicy. Istället nämns specificerade aktörer som medborgare, medarbetare och medier. Regeringskansliet konstaterar också att de behöver kommunicera med ”olika

aktörer” i ”alla delar av samhället” och att ”medborgarna är uppdragsgivare” (Hall, 2012, s. 3). För regeringskansliet är det lika viktigt att det finns kommunikation utifrån och in i organisationen som att det finns kommunikation inifrån och ut, enligt nätverksmodellen. Regeringskansliets kommunikationspolicy är den som uttrycker nätverksmodellen tydligast via sina aktörer.

Även Göteborgs stad undviker ordet målgrupp och skriver istället om ”göteborgare, besökare, andra berörda, företag och organisationer” (2002, s. 2). Göteborgs stad är också den enda policyn som explicit skriver att kommunikation är ”tvåvägs utbyte av information”. Men samtidigt ska Göteborgs stads kommunikation ”utgå från mottagarnas situation” och ha en ”tydlig avsändare” (2002, s. 2). Göteborg stad vill alltså använda båda kommunikationsmodellerna parallellt.

Samtliga policydokument utom regeringskansliet använder den linjära modellen i externkommunikationen, men i hälften av texterna samsas den linjära modellen med nätverksmodellen som i exemplet ovan. Samma sak gäller Stockholms stad, som visserligen nämner målgrupper en gång. Men som i övrigt kommunicerar med specifika aktörer som ”stockholmare, näringsliv och besökare” och ska ”lyssna till dem vi möter”. Samtidigt läggs det vikt vid budskapsformulering och Stockholms stad är måna om att ”vår kommunikation ska nå ut” (2011, s. 4). En snäll tolkning av Stockholms stads syn på kommunikationsaktörerna är att de använder både den linjära modellen och nätverksmodellen i olika situationer. En elak tolkning är att det saknas medvetenhet om hur aktörernas roller skrivs fram, och att synen på aktörerna är inkonsekvent i kommunikationspolicyn.

5.2.3 Den manipulativa kommunikationen

Det andra temat som undersöks för att ta reda på vilken syn organisationen har på den externa kommunikationen är hur kommunikationspolicyerna beskriver den externa kommunikationens syfte. En organisation som vill påverka och förändra människors tyckande, tänkande och handlingar använder det som Habermas kallar för den manipulativa kommunikationen (Larsson, 2008, s. 45). En av tre kommunikationspolicyer

som uteslutande använder den manipulativa kommunikationen är Förvaltnings AB Framtiden som skriver:

Genom att bedriva aktivt kommunikationsarbete med tydliga strategier ökar möjligheten att påverka/korrigera omvärldens bild av koncernen/bolagen (Förvaltnings AB Framtiden, 2012, s. 1).

Framtiden vill påverka omvärlden med sin externa kommunikation, och nämner varken dialog eller relationer i sin kommunikationspolicy. De kommunicerar *till*.

I de flesta andra kommunikationspolicyerna i studien finns både den manipulativa kommunikationen och dialogkommunikationen med. Malmö stads kommunikationspolicy är ett bra exempel. Figur 1 nedan återger sista stycket på sidan 6 i Malmö stads kommunikationspolicy i sin helhet (2006).

Dialog är grunden för en bra kommunikation

Om vi ska skapa förståelse, acceptans och motivation, eller göra människor delaktiga i ett beslut, är dialogen nödvändig. Den som enbart får information kan alltid reagera med "det här förstår jag inte" eller "hur berör detta mig?".

Vid vissa tillfällen finns inte tid till dialog och allt behöver heller inte diskuteras. Därför ska vi spara dialoger och möten till sådant som är komplicerat eller kontroversiellt, och till tillfällen då vi behöver skapa engagemang eller samsyn mellan människor. När det som ska kommuniceras är enkelt, entydigt och inte ger utrymme för olika tolkningsmöjligheter är envägskommunikation ett både snabbare och effektivare alternativ.

Figur 1: Malmö stads kommunikationspolicy, sidan 6, sista stycket (Malmö stad, 2006).

Det underliggande budskapet är att smakar det så kostar det. Dialog ses som något resurskrävande och kostsamt, något man inte alltid har råd med och som inte alltid är effektivt. Malmö vill både kommunicera *till* och *med*, och de vill själva avgöra vilken typ av kommunikation som är mest lämpad och när.

5.2.4 Den relationsskapande dialogkommunikationen

I dialogen finns förutsättningar för att ömsesidig förståelse ska uppstå. En organisation som använder dialog för att bygga relationer eftersträvar relationsinriktad dialogkommunikation. Ordet dialog förekommer i nästan alla policydokument, och verkar vara ett modeord i genren. Men det räcker inte att skriva om dialog för att få till stånd en dialogkommunikation. En kommunikationspolicy som använder begreppet dialog närmast som kosmetika är Trafikverket:

Dialog är ett viktigt verktyg för att sprida kunskap och påverka attityder (Hårskog, 2010, s. 1).

Trafikverket ser dialogen enbart som ett verktyg för informationsspridning och påverkan. Men vanligast är att eftersträva dialogkommunikation parallellt med envägs-kommunikation. Ett bra exempel på det är Region Skåne som skriver att kommunikationens mål är:

Att ge medborgarna insyn i verksamheten och möjlighet att engagera sig i den demokratiska dialogen (Skåne, 2010, s. 1).

Samtidigt kommer personliga möten först på femte plats i listan över externa kommunikationskanaler, efter både media och trycksaker.

En tredjedel av organisationerna i studien vinnlägger sig om dialogkommunikationen. För Västra Götalandsregionen är det övergripande syftet med den externa kommunikationen en ”förstärkt demokrati”. Och genom kommunikationen med invånare och anställda skapas ”delaktighet i utvecklingen av regionens verksamheter” (Lind, 1998, s. 1). Västra Götalandsregionen vill uttryckligen utveckla sin dialogkommunikation:

Det innebär att regionen som organisation – och inte bara regionens politiker - behöver utveckla sin kommunikation med regionens medborgare och de olika aktörerna och samarbetsparterna. Nya former och mötesplatser för dialog behöver därför skapas (Lind, 1998, s. 4).

Det finns en tydlig koppling i den hierarkiska kedjan mellan Västra Götalands och Göteborgs stads kommunikationspolicyer i beskrivningen av den externa kommunikationens syfte (se 4.2). Även Göteborgs stad ser den externa kommunikationen

som ett sätt att stärka den demokratiska processen och ge möjlighet till ”insyn, delaktighet och påverkan i den kommunala verksamheten” (2002, s. 1):

Information och kommunikation är en grundförutsättning för att Göteborgs stad ska kunna utveckla och förstärka demokratin och för att göteborgarna ska kunna tillvarata sina demokratiska rättigheter (Göteborgs stad, 2002, s. 1).

Även om både Västra Götaland och Göteborgs stad eftersträvar dialogkommunikation är det ingen av dem som nämner ordet ”relation”. Båda kopplar istället dialogen direkt till den demokratiska processen. Skellefteå kommun är en av fem kommunikationspolicier som använder begreppet relation:

Kommunikationen uppmuntrar medborgarnas medverkan i den demokratiska processen samt bidrar till att skapa en god relation mellan medborgare, beslutsfattare, medarbetare och andra intressenter (Lindqvist, 2008, s. 1).

Stockholm stad lyfter också fram relationen:

Den externa kommunikationen ska stärka stadens relationer med alla som vi är till för – stockholmare, näringsliv, besökare, med flera. Den ska uppmuntra till medverkan och dialog. Till exempel genom samråd inför kommande stadsplanering[...] (Stockholms stad, 2011, s. 2).

Stockholm stad är en av få kommunikationspolicier som har fokus på varumärke. Den externa kommunikationen och relationsbyggandet ska i första hand ”förvalta och stärka stadens varumärke”. Den här studien omfattar inte varumärke som tema, men i korthet kan sägas att relationshantering och varumärkesbyggande ofta hör ihop (för vidare läsning se bland annat Falkheimer & Heide, 2007, ss. 119-). Varumärkesbyggandet innebär också att det vid sidan om relationerna är viktigt att omgivningen får en positiv bild av organisationen. Stockholm stad har till exempel som mål för kommunikationen att:

Attityden till visionen om ett Stockholm i världsklass och den växande staden är positiv (Stockholms stad, 2011, s. 1).

Parallellt med den relationsinriktade dialogkommunikationen vill Stockholms stad också påverka attityder, något som känns igen från den manipulativa kommunikationen.

Sammanfattningsvis är dialog något eftersträvansvärt, som det skrivs mycket om i studiens kommunikationspolicier. Men flera policydokument ger dialogbegreppet en annan innebörd än Habermas äkta dialog eller Grunigs symmetriska kommunikation (Falkheimer & Heide, 2003, s. 82). Studien ger i det fallet Grunigs kritiker rätt (se 3.2.3).

Det är sällan kommunikationen kan ses som helt symmetrisk i studiens policydokument. De flesta organisationerna i studien vill till exempel äga initiativet till kommunikationen, och "bjuda in" medborgarna till dialog. De vill inte släppa kontrollen helt.

Om internkommunikationen i studiens femton policydokument domineras av ledningsperspektiv och effektivitetsprincipen, så är synen på kommunikation mer varierad i den externa kommunikationen. Olika perspektiv samsas i samma kommunikationspolicy, och möjligen kan man även ana en större medvetenhet om kommunikationsperspektiven. Av de fyra temana som bildar det teoretiska ramverket i studien ägnar policydokumenten över lag mest utrymme åt den externa kommunikationens syfte. Det finns återigen inga tydliga mönster om man ser till de olika förvaltningsnivåerna i studiens policydokument. De två kommunikationsmodellerna finns till exempel representerade i alla förvaltningsnivåer, och är dominerande i minst en kommunikationspolicy på varje nivå, utom på den lägsta nivån. De kommunala förvaltningarna använder bara den linjära kommunikationsmodellen. För den externa kommunikationens syfte finns heller inga mönster, både den manipulativa kommunikationen och dialogkommunikationen finns representerade på alla nivåer. Den enda tendens som kan utläsas är att den externa kommunikationens syfte är det tema där de båda perspektiven samsas i samma kommunikationspolicy i störst utsträckning. I princip alla policydokument innehåller båda perspektiven.

5.3 Den grundläggande synen på kommunikation

Den första delen av analysen har undersökt synen på den interna och externa kommunikationen i femton kommunikationspolicyer i offentlig förvaltning genom fyra teoretiska teman. Men för att förstå resultaten behöver man också undersöka hur organisationerna själva ser på intern och extern kommunikation. Den tredje forskningsfrågan är vilken grundläggande syn på kommunikation som kan utläsas med hänsyn till vilken syn organisationen har på intern och extern kommunikation och på gränsdragningen däremellan. Därför fortsätter studien med en undersökning av hur den interna och externa kommunikationen skrivs fram i kommunikationspolicyerna och hur

gränsdragningen ser ut, för att slutligen behandla den grundläggande synen på kommunikation i policydokumenten.

5.3.1 Synen på intern och extern kommunikation

Att dela in kommunikation i intern och extern kommunikation är mer regel än undantag både i organisationer och inom kommunikationsforskningen. Men uppdelningen är inte självklar. Det är dock tydligt att de kommunikationspolicyer som ingår i studien skiljer på intern och extern kommunikation. Hälften av studiens kommunikationspolicyer har egna rubriker för intern och extern kommunikation och nästan alla nämner både intern och extern kommunikation.

Endast ett policydokument följer den senaste forskningen och nämner varken intern eller extern kommunikation. Havs- och vattenmyndigheten skriver istället att man ska vara lyhörd för alla. ”Detta gäller inte bara kontakten med omvärlden utan också inom myndigheten” (Larsen, 2011, s. 1). Havs- och vattenmyndigheten gör alltså skillnad på den egna organisationen och omvärlden, det finns en tydlig gräns mellan innanför och utanför, men det är samma kommunikationsprincip som ska gälla både inåt och utåt.

Gränsdragningen är svagare och rör själva organisationen mer än kommunikationen.

Det är svårare att urskilja om intern och extern kommunikation ses som lika viktiga och har samma tyngd i policydokumenten. Göteborgs stad och Förvaltnings AB Framtiden har rubrik bara för intern kommunikation, kanske utgår man ifrån att när man pratar om ”kommunikation” så menar man ”extern kommunikation”. Det skulle tyda på att man lägger vikten vid den externa kommunikationen, något som får stöd i Larssons studie om svensk PR och information (2005, ss. 152-). Där sägs att ledningen ofta lägger vikten externt, medan informatörer tycker att internkommunikationen blivit viktigare med åren.

Jag har inte räknat exakt antal ord, men en snabb överblick på textmängden för varje tema i studien säger att det tema som får mest utrymme i studiens policydokument är den externa kommunikationens syfte. Ledningsperspektivet får också relativt mycket textmängd, och det skiljer inte jättemycket men man kan se en tendens till att den externa kommunikationen får lite mer utrymme generellt. Man kan alltså dra slutsatsen att samtliga

policydokument skiljer på intern och extern kommunikation, och att de lägger i stort sett samma vikt vid dem, med en liten slagsida åt den externa kommunikationen.

I princip samtliga kommunikationspolicyer skriver ut hur intern och extern kommunikation förhåller sig till varandra. I Larsåke Larssons studie om svensk PR och information finns det en samsyn hos de intervjuade informatörerna, att om den interna kommunikationen inte fungerar så kan den externa inte heller fungera (Larsson, 2005, ss. 152-). Precis samma antagande gör den stora majoriteten av policydokumenten i studien. Landskrona skriver till exempel:

En väl fungerande intern kommunikation är också en förutsättning för en väl fungerande extern kommunikation (Landskrona stad, 2009, s. 6).

På liknande sätt skriver också SDF Askim-Frölunda-Högsbo, Malmö stad, Kungsbacka kommun och Äldreomsorgen i Kungsbacka. Stockholm stad skriver om ”intern samhörighet som i sin tur leder till extern tydlighet” (Stockholms stad, 2011, s. 2). Liknande formuleringar har Region Skåne, regionförbundet Sörmland och Västra Götalandsregionen. Och Göteborgs stad skriver att:

Medarbetarna inom Göteborgs Stad har en viktig roll som kunskapsbärare, marknadsförare och som stadens ansikte utåt (Göteborgs stad, 2002, s. 1).

I Göteborg ses medarbetarna som den viktigaste kommunikationskanalen, alltså kan den externa kommunikationen inte fungera om inte den interna gör det. Förvaltnings AB Framtiden har en liknande formulering. Regeringskansliet slutligen ska ”samordna det interna och externa kommunikationsarbetet” (Hall, 2012, s. 5).

Även om det i studien finns en tydlig gräns mellan intern och extern kommunikation så finns det samtidigt en lika tydlig koppling dem emellan där den externa kommunikationen utgår från den interna kommunikationen. Men synen på internkommunikation skiljer sig till viss del från synen på externkommunikation i studien. Och det leder fram till svaret på den sista delen i den tredje forskningsfrågan i den här studien, vilken grundläggande syn på kommunikation som kan utläsas i kommunikationspolicyerna.

5.3.2 Slutsats: transmissionssyn och meningsskapande syn på kommunikation

Transmissionssyn innebär en enkelriktad syn på kommunikation och är lika med informationsspridning. Mottagare uppfattas som passiva och sändaren är den aktiva.

Transmissionssyn utgår ifrån ett ledningsperspektiv och har en strävan efter effektivitet.

I den meningsskapande synen är verkligheten socialt konstruerad, vi skapar och tolkar verkligheten tillsammans och skapar mening genom ständigt pågående kommunikationsprocesser. Den meningsskapande synen på kommunikation innebär tvåvägs-kommunikation, dialog och relationer mellan aktiva aktörer i en demokratisk process.

Studien visar en tydlig transmissionssyn i internkommunikationen. Samtliga kommunikationspolicyer har ett ledningsperspektiv och betonar också en effektivitetsstyrd kommunikation, även om enskilda kommunikationspolicyer ger utrymme för både medarbetarperspektiv och demokratiprincip.

I den externa kommunikationen finns båda synsätten närvarande. Transmissionssyn dominerar visserligen även externt, men den meningsskapande synen får större utrymme i den externa kommunikationen än i den interna. När policydokumenten beskriver sina kommunikationsaktörer samsas nätverksmodellen med den linjära kommunikationsmodellen. Och nästan alla kommunikationspolicyer lyfter fram dialogen i den externa kommunikationen, även om många inte lever upp till Habermas äkta dialog (Falkheimer & Heide, 2003, s. 82).

Resultaten bekräftar bilden som många forskare har att transmissionssynen på kommunikation dominerar i arbetslivet. Men resultaten visar också att de båda grundläggande synsätten på kommunikation används inkonsekvent, och att det förekommer inneboende krockar mellan de två synsätten i policydokumenten. I studiens texter framträder synen att den externa kommunikationen utgår från den interna kommunikationen. Det borde leda till att synen på kommunikation externt också överensstämmer med synen på kommunikation internt. Men det gör den inte alltid. Synen på externkommunikation skiljer sig till viss del från synen på internkommunikation. Flera av de kommunikationspolicyer som ingår i studien vill ha en effektiv och ledningsstyrd

internkommunikation, men vill bygga relationer och skapa dialog externt för att ge medborgarna inflytande.

Den grundläggande synen på kommunikation i femton kommunikationspolicyer i offentlig förvaltning domineras av transmissionssyn och är bitvis splittrad och inkonsekvent. Det ser likadant ut för alla förvaltningsnivåer även om det som nämnts finns ett mönster av lägre medvetandegrad runt kommunikation ju längre ner i förvaltningsnivåerna man kommer. Den inkonsekventa synen på kommunikation kan leda till att de olika synsätten kan hamna i konflikt med varandra istället för att samverka. För att tydliggöra det skildras nedan fyra typexempel på kommunikationspolicyer, som har de intressantaste karaktärsdragen och som är mest inkonsekventa i sina synsätt på kommunikation.

Kommunikationspolicy för Regeringskansliet

Regeringskansliets kommunikationspolicy är flitigt citerad i analysen, ofta som exempel på den mest renodlade synen i temat. I den interna kommunikationen har regeringskansliet både det starkaste ledningsperspektivet och den mest renodlade effektivitetsprincipen. Det ger studiens mest tydliga transmissionssyn internt. Regeringskansliet har också den mest renodlade synen på den externa kommunikationens aktörer, och sticker ut som den enda kommunikationspolicyn i studien som inte använder den linjära modellens envägskommunikation. Det enda temat där regeringskansliet inte är citerat i resultatdelen är kommunikationens syfte externt. Där skriver regeringskansliet om målgruppsanpassning, budskapsformulering och kanalval, men de ska samtidigt främja en öppen dialog och skriver:

Öppenhet är en förutsättning för en väl fungerande demokrati. I öppenheten ingår att vara tillgänglig, lyssna och bjuda in till samtal och dialog (Hall, 2012, s. 4).

Regeringskansliet har visserligen plats för den manipulativa kommunikationen men betonar dialogkommunikationen externt. Resultatet blir att regeringskansliets kommunikationspolicy har den tydligaste krocken i den grundläggande synen på kommunikation. Samtidigt som den interna och den externa kommunikationen ska samordnas, präglas kommunikationen internt av en stark transmissionssyn medan den

externa kommunikationen betonar vikten av dialog och en meningsskapande syn på kommunikation. Kommunikation ska samordnas utifrån två olika synsätt och resultatet borde bli att medarbetarna i regeringskansliet får dubbla budskap. Samtidigt som de ska vara passiva mottagare av information från ledningen och drivas av effektivitet internt, ska de uppmuntra till dialog och vara aktiva kommunikationsaktörer externt.

Kommunikationspolicy, Havs- och vattenmyndigheten

Havs- och vattenmyndigheten är lika flitigt citerad som regeringskansliet i analysen. De har det tydligaste medarbetarperspektivet i studien, och är i princip ensamma om att verkligen se medarbetarna som en kompetent och användbar resurs till nytta för kommunikationsarbetet internt. De utmärker sig också som en av tre policydokument som betonar den demokratiska principen med sin strävan efter ett ömsesidigt utbyte av kunskaper och erfarenheter. Även i den externa kommunikationen utmärker de sig, där är de en av få kommunikationspolicyer som nämner begreppet mottagare, och som enbart använder den linjära modellen. Det enda temat där Havs- och vattenmyndigheten inte är citerat i resultatdelen är kommunikationens syfte externt. Där ska de visserligen vara lyhörda för omvärldens behov och önskemål men de skriver också:

En samordnad kommunikation initierad av myndigheten är mer slagkraftig och kostnadseffektiv samt minskar risken för tvetydiga budskap (Larsen, 2011, s. 2).

Det är en formulering som betonar den manipulativa kommunikationen. Havs- och vattenmyndigheten är regeringskansliets motsats. Resultatet blir en lika tydlig fast omvänd krock i den grundläggande synen på kommunikation. Av studiens kommunikationspolicyer är det havs- och vattenmyndigheten som har svagast ledningsperspektiv, och som starkast betonar den demokratiska processen enligt den meningsskapande synen på kommunikation internt. Men den externa kommunikationen domineras av transmissionssyn.

Havs- och vattenmyndigheten sticker också ut som den enda myndigheten som varken nämner intern eller externkommunikation i sin kommunikationspolicy. De gör en gränsdragning mellan den egna organisationen och omvärlden, men det är samma kommunikationsprincip som ska gälla både inåt och utåt. (se 5.3.1). Fast det är det alltså inte. Havs- och vattenmyndigheten är inte konsekvent i sin kommunikationspolicy. De

skriver fram olika synsätt på kommunikationen internt och externt, samtidigt som de hävdar att det ska vara samma kommunikationsprincip. Resultatet borde bli att medarbetarna på Havs- och vattenmyndigheten får motstridiga budskap.

Kommunikationsprogram för Stockholms stad 2012-2015

Stockholms stad kämpar med motstridiga synsätt i alla delar av sin kommunikation och förekommer vid upprepade tillfällen i analysen som exempel på just det. I den interna kommunikationen krockar ledningsperspektivet och medarbetarperspektivet till och med i samma grammatiska mening:

Stadens chefer ska sträva efter att skapa mening och förståelse för allas ansvar att utveckla verksamheten och för att bidra till dialog (Stockholms stad, 2011, s. 4).

Chefen ska skapa mening *åt* medarbetarna internt. Här vill Stockholm ha ett medarbetarperspektiv utan att behöva släppa chefskontrollen. Stockholm ska vidare ”sträva efter att utvecklas till en än mer effektiv och kommunikativ organisation”. Även i det andra temat finns de två principerna nämnda i samma mening. Hade det varit konsekvent, genomtänkt och motiverat så hade det kanske inte varit så anmärkningsvärt. Men här står det utan vidare förklaring och det finns inga spår av medvetenhet om de olika principerna. Samma omedvetna inkonsekvens syns i den externa kommunikationen. Där finns både aktiva och passiva kommunikationsaktörer om vartannat. En snäll tolkning är att Stockholms stad använder både den linjära modellen och nätverksmodellen. Den elaka tolkningen är att det saknas medvetenhet om hur aktörernas roller skrivs fram (se 5.2.2). I det fjärde temat ägnas Stockholms stad och deras relationsbyggande kopplat till varumärke ett längre stycke i analysen (se 5.2.4). Mönstret är tydligt, Stockholm använder olika synsätt i alla delar av sin kommunikation, men utan medvetenhet och konsekvens. Det är svårt att se någon vinst i det.

Kommunikationspolicy, Förvaltnings AB Framtiden

Förvaltnings AB Framtiden är den kommunikationspolicy som har en den mest renodlade transmissionssynen i studien. Internt är kommunikation en kvalificerad strategisk fråga på ledningsnivå och kommunikationsansvaret följer ansvaret för verksamheten. Och

samtidigt som ”god kommunikation bidrar till bättre samverkan och tvärkontakter inom koncernens olika verksamheter” så skriver Förvaltnings AB Framtiden framförallt om vikten av välinformerade medarbetare. Det innebär fokus på informationsspridning där en tänkt ledning producerar information som den passiva medarbetaren i mottagarrollen får. Därmed ska kommunikation med hög kvalitet uppstå, som bidrar till att ”skapa mervärden och stärka Framtidenkoncernen”. Den externa kommunikationen ska vara målgruppsanpassad och kommunikationspolicyn plagierar Lasswells formel för envägs kommunikation: ”rätt budskap till rätt målgrupp vid rätt tillfälle genom rätt kanal” i syfte att ”påverka/korrigera omvärldens bild av koncernen/bolagen” (Förvaltnings AB Framtiden, 2012, ss. 1-2). Den grundläggande synen på kommunikation är en entydig transmissionssyn både internt och externt. Kommunikation är lika med budskap från företagsledningen som ska påverka både medarbetare och omvärld så att verksamheten gynnas. Frågan är om verksamheten verkligen gynnas av en så stark transmissionssyn. Och det leder fram till slutdiskussionen för den här kvalitativa innehållsanalysen av femton kommunikationspolicyer på fem olika nivåer i offentlig förvaltning.

6 Diskussion

Den här studien visar att transmissionssynen på kommunikation dominerar i de femton kommunikationspolicyer som ingår i analysen. Det bekräftar den bild som många kommunikationsforskare har, att transmissionssynen fortfarande dominerar i arbetslivet. Analysen visar också att det är i internkommunikationen som transmissionssynen är starkast. I den externa kommunikationen samsas transmissionssynen och den meningsskapande synen på kommunikation. Dessutom visar analysen att den externa kommunikationen anses utgå ifrån den interna kommunikationen, och att det därför uppstår en krock eller inkonsekvens när det samtidigt finns olika synsätt på kommunikation internt och externt.

Flera kommunikationsforskare, bland andra Larsson, Falkheimer, Heide, von Platen och Stiwne menar att transmissionssynen visserligen är nödvändig, men inte tillräcklig för att förklara och förstå de kommunikationsbehov som finns i dagens organisationer. Transmissionssyn och meningsskapande syn är inte oförenliga. Ibland är det ena bäst, ibland fungerar det andra bättre och ibland kan båda användas parallellt. Men transmissionssynen har blivit institutionaliserad i offentliga verksamheter i Sverige idag. Den har blivit en självklarhet, man har glömt bort den meningsskapande synen på kommunikation och är inte ens medvetna om att det kan finnas fler sätt att se på kommunikation. De fallstudier av organisationsförändringar som bland andra von Platen och Stiwne har gjort visar att det ställer till problem för verksamheterna. Den direkta orsaken till misslyckade förändringsprocesser är frånvaron av en meningsskapande syn på kommunikation.

En anledning till den ensidiga transmissionssynen på kommunikation kan vara just bristen på medvetenhet om de olika synsätten. Falkheimer och Heide hör till dem som menar att organisationer sällan reflekterar över sin egen kommunikationssyn (2003, s. 68). Man pratar kommunikation, men man pratar inte *om* kommunikation. Det lyser också igenom i flera av de kommunikationspolicyer som ingår i studien. Stockholms stad till

exempel som verkar blanda olika synsätt utan att vara medvetna om det. Det borde resultera i en splittrad kommunikation som speglar de grundläggande inkonsekvenserna i synen på kommunikationen.

I andra kommunikationspolicyer som Kungsbacka kommun och Skellefteå kommun kan man se hur viktiga principfrågor, som hur man ser på internkommunikationen, lämnas litet eller inget utrymme i det dokument som ska vara vägledande i det praktiska kommunikationsarbetet. Samtidigt framgår det tydligt i analysen att i princip samtliga organisationer ser den interna kommunikationen som grunden för den externa kommunikationen. Om man reflekterar över det sambandet borde det rimligen vara minst lika viktigt om inte viktigare att ägna utrymme åt internkommunikation som åt externkommunikation i kommunikationspolicyen. Istället är situationen den omvända, om något område får mer utrymme och ges mer tyngd i studien så är det den externa kommunikationen.

Jag ser medvetenhet som nyckel till den paradox som finns i resultaten för den här analysen. Paradoxen består i att det å ena sidan finns en krock i synsätten på kommunikation internt och externt, en krock som inverkar negativt på kommunikationen. Å andra sidan borde den ensidiga transmissionssynen ge mer plats åt den meningsskapande synen. Det borde rimligen vara så att krocken kan lösas genom att vara konsekvent i synen på kommunikation. Och det bör rimligen vara så att ju större plats den meningsskapande synen får desto större blir risken för krockar. Det är här medvetandegraden blir intressant.

För regeringskansliet bör det rimligen vara så att den interna transmissionssynen påverkar och begränsar den meningsskapande synen externt. Det borde leda till konflikter i det praktiska kommunikationsarbetet som kan leda till att den så eftersträvansvärda effektiviteten internt går förlorad. Och det har att göra med den inkonsekvens som blir följden av omedvetenhet. Om den externa kommunikationen ska vila på den interna kan man inte samtidigt ha olika synsätt för kommunikationen internt och externt. Om regeringskansliet hade varit medvetna om de olika synsätten så är det inte troligt att deras kommunikationspolicy hade sett ut som den gör. Vill man ha en meningsskapande syn externt, och menar att den externa kommunikationen vilar på den interna kommunikationen så vore det konsekvent att också föra in det meningsskapande synsättet internt, vid sidan av transmissionssynen. Och om Havs- och vattenmyndigheten på samma

sätt hade varit medvetna om de olika synsätten så hade de sluppit de möjliga följderna av sin inkonsekvens, till exempel oönskad otydlighet i externkommunikationens budskap, eller käppar i hjulen för den ömsesidiga förståelsen internt.

Jag menar att en ensidig transmissionssyn på kommunikation internt i sig tyder på en låg medvetenhet om synen på kommunikation. Och jag menar att de kommunikationspolicyer där synen på kommunikation krockar inte heller har reflekterat över sin syn på kommunikation. Jag ser ett starkt stöd i forskningen för att en meningsskapande syn på kommunikation skulle gynna organisationen. Hade man reflekterat över sin syn på kommunikation internt så borde man därför ha gett den meningsskapande synen större utrymme. En ökad medvetenhet om de olika synsätten på kommunikation leder också till en ökad kunskap om hur de kan samsas och komplettera varandra istället för att krocka. Kanske är det eftersträvansvärt att hitta tillbaka till den gamla grekiska samsynen där meningsskapande och transmissionssyn samsas och fyller olika roller i en dualistisk syn på kommunikation. Men det kräver medvetenhet och ett levande samtal om kommunikation.

6.1 Vidare forskning

Den här analysen har visserligen gett svar på en del frågor, men framförallt har den lett till en hel rad nya frågor att besvara. Studien har pekat på krockar i synen på kommunikation, och det vore intressant att studera vilka följder krockarna får i det praktiska kommunikationsarbetet. Jag påstår att en möjlig följd kan vara att medarbetare upplever dubbla budskap. Men gör de det? Hur stor roll spelar de på pappret inkonsekventa synsätten på kommunikation i praktiken? Och om de spelar roll, vilken i så fall?

Studien rör enbart kommunikationspolicyer i offentlig verksamhet. Men kommunikationspolicyer är vanligt och kanske ännu vanligare i det privata näringslivet. Det vore intressant att göra motsvarande studie i det privata näringslivet och även en jämförande studie mellan synen på kommunikation i offentlig verksamhet och det privata näringslivet.

Det vore också intressant att undersöka hur varumärkesorienteringen som spridit sig från näringsliv och produkter till offentlig sektor och organisationer påverkar synen på

kommunikation i offentlig förvaltning. Ett par av de kommunikationspolicyer som ingår i den här studien har en tydlig varumärkesorientering, bland annat Stockholms stad.

Det vore slutligen intressant att undersöka graden av medvetenhet om kommunikation i olika verksamheter i offentlig sektor, och vad det får för konsekvenser för kommunikationsarbetet. Det finns till exempel en kartläggning av danska museers kommunikation där forskarna fann tre typer av organisationer, de med lågt, medelhögt respektive högt utvecklade kommunikativa strategier (Falkheimer & Heide, 2007, s. 292). Det vore intressant att göra en liknande kartläggning av svenska verksamheter i offentlig sektor.

Referenser

- Agnrud J. & Sachs G., 2010. *Från pressombudsman till kommunikationsdirektör - kommunikationsbranschens utveckling 1950-2010*. Stockholm: Sveriges Kommunikatörer.
- Burman, E. & Eriksson, M., 2006. *Den "offantliga" sektorn - en kvantitativ studie av myndigheters kommunikation och dess betydelse*. Göteborg: Institutionen för journalistik och masskommunikation (JMG).
- Dalfelt, S., Heide, M. & Simonsson, C., 2001. "Organisationskommunikation - ett forskningsfält på framväxt." *Nordicom Information*, Volym 23(2), ss. 77-86.
- Ekström, M. & Larsson, L., 2010. *Metoder i kommunikationsvetenskap*. Lund: Studentlitteratur.
- Ericson, B., 2012. *Kommunikationspolicy för Kungsbacka kommun*. http://www.kungsbacka.se/upload/Kommun/Dokument/KS_Info_Kommunikationspolicy_antagen_20060511.pdf [Använd 28 februari 2013].
- Erikson, P., 2011. *Planerad kommunikation. Strategiskt ledningsstöd i företag och organisation..* 7:e upplagan red. Malmö: Liber AB.
- Ernst & Young, 2011. *Göteborg Stad 2011 - Återrapportering Självdeklaration*. Göteborg: Ernst & Young.
- Falkheimer, J. & Heide, M., 2003. *Reflexiv kommunikation: Nya tankar för strategiska kommunikatörer*. Malmö: Liber AB.
- Falkheimer, J. & Heide, M., 2007. *Strategisk kommunikation*. Lund: Studentlitteratur.
- Fredriksson, M. & Pallas, J., 2012. *Justifications of communication in an inconsistent world. An analysis of corporate communication in Swedish governmental agencies*. Istanbul, 4th European Communication Conference.
- Fredriksson, M. & Pallas, J., 2013. *Med synlighet som ledstjärna - en analys av vilka principer som styr kommunikationsarbetet i nationella förvaltningsmyndigheter*, Uppsala: Uppsala universitet, institutionen för informatik och media.
- Frizell, K. & Ramsin, A., 2011. *Kartläggning av kulturförvaltningens information och marknadsföring*. Göteborg: Göteborgs Stad Kultur.
- Förvaltnings AB Framtiden, 2012. *Kommunikationspolicy Förvaltnings AB Framtiden*. <http://www.framtiden.se/Global/Framtiden/Policy/Fr%C3%A5n%202012-11-19/Kommunikationspolicy%202012-11-19.pdf?epslanguage=sv> [Använd 19 mars 2013].
- Göteborgs stad, 2002. *Göteborgs Stads informationspolicy - en plattform för kommunikation*. <http://www4.goteborg.se/prod/g-info/ffs.nsf/375623d6d925132cc1256d9600237493/89ead1c84bc0f9ccc125738300441199!OpenDocument> [Använd 20 mars 2013].
- Göteborgs stad, 2012. *Göteborgs stads medarbetarenkät 2012*. Göteborg: Göteborgs stad.

- Hall, U., 2012. *Kommunikationspolicy för Regeringskansliet*.
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/17/13/93/6858387e.pdf> [Använd 19 mars 2013].
- Heide, M., Johansson, C. & Simonsson, C., 2005. *Kommunikation & organisation*. Kristianstad: Liber AB.
- Heide, M., Johansson, C. & Simonsson, C., 2012. *Kommunikation i organisationer*. Andra upplagan red. Malmö: Liber AB.
- Hård av Segerstad, P., 1997. *Från språkrör till strateg: informationsfunktionens utveckling och informatöryrkets professionalisering*, u.o.: IPF-rapport nr 37.
- Hårskog, C., 2010. *Trafikverkets kommunikationspolicy*.
<http://www.trafikverket.se/PageFiles/37044/kommunikationspolicy.pdf> [Använd 28 februari 2013].
- Kraft, M. & Strandberg, P., 2006. *Samhällskommunikation - ny strategi för informatörer i offentlig sektor*. Falun: Norstedts Akademiska Förlag.
- Landskrona stad, 2009. *Kommunikationspolicy Landskrona*.
<http://www.landskrona.se/Documents/Landskrona/Documents/Planer%20&%20program/Kommunikationspolicy.pdf> [Använd 19 mars 2013].
- Larsen, M., 2011. *Kommunikationspolicy Havs- och vattenmyndigheten*.
<https://www.havochvatten.se/download/18.64f5b3211343cffddb2800023488/1328776240735/Kommunikationspolicy.pdf> [Använd 28 februari 2013].
- Larsson, L., 2005. *Upplysning och propaganda - utvecklingen av svensk PR och information*. Lund: Studentlitteratur.
- Larsson, L., 2008. *Tillämpad kommunikationsvetenskap*. 3:e upplagan red. Lund: Studentlitteratur.
- Ledin, J. & Moberg, U., 2010. "Textanalytisk metod." i: M. Ekström & L. Larsson, red. *Metoder i kommunikationsvetenskap*. Lund: Studentlitteratur AB, ss. 153-179.
- Lind, A., 1998. *Kommunikationspolicy för Västra Götalandsregionen*.
<http://www.vgregion.se/upload/Regionkanslierna/informationsavdelningen%20RK/styrdokument/kommunikationspolicy.pdf> [Använd 19 mars 2013].
- Lindqvist, P., 2008. *Kommunikationsstrategi för Skellefteå kommun*.
<http://www.skelleftea.se/Kommunledningskontoret/Innehallssidor/Bifogat/Kommunikationsstrategi.pdf> [Använd 28 januari 2013].
- Malmö stad, 2006. *Kommunikationspolicy för Malmö Stad*.
http://www.malmo.se/download/18.6e0fe7e512c888cbc52800012321/k-policy_webb.pdf [Använd 28 januari 2013].
- von Platen, S., 2006. *Intern kommunikation och meningsskapande vid en strategisk organisationsförändring: en studie av Sveriges Television*. Örebro: Örebro universitet.
- Region Skåne, 2010. *Varumärkesguiden 2010*.
http://www.skane.se/upload/Webbplatser/Skaneportalen-extern/Varumarkesguide/Dokument/Varumarkesguide_2.pdf [Använd 28 februari 2013].

- Sachs, G., 2013. [Telefonintervju] (25 mars 2013).
- Salem, P., 2008. "The seven communication reasons organisations do not change." *Corporate communications: An international journal*, 13(3), ss. 333-348.
- Selfors, T., 2011. *Kommunikation i SDF Askim-Frölunda-Högsbo*.
[www5.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/C30333787F280C30C1257880002D5153/\\$File/2. Bilaga 1 Kommunikationspolicy AFH.pdf?OpenElement](http://www5.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/C30333787F280C30C1257880002D5153/$File/2. Bilaga 1 Kommunikationspolicy AFH.pdf?OpenElement)
[Använd 19 mars 2013].
- Regelutredningen, 2005. *SOU 2005:004 Liberalisering, regler och marknader*. Stockholm: Fritzez offentliga publikationer.
- Spitzmüller, J. & Warnke, I., 2011. "Discourse as a 'linguistic object': methodical and methodological delimitations." *Critical Discourse Studies*, 8(2), ss. 75-94.
- Språkrådet, 2008. *Svenska skrivregler*. 3:e upplagan red. Stockholm: Lier AB.
- Stiwne, E. E., 1998. "Förändringsprocesser i kommunal organisation." *Kommunal ekonomi och politik*, 2(4), ss. 43-53.
- Stockholms stad, 2011. *Kommunikationsprogram för Stockholms Stad 2012-2015*.
<http://www.stockholm.se/OmStockholm/Politik-och-demokrati/Stadsövergripande-styrdokument/>
[Använd 19 mars 2013].
- Strömquist, S., 2010. *Uppsatshandboken*. 5:e upplagan red. Stockholm: Hallgren & Fallgren Studieförlag AB.
- Sveriges Kommunikatörer, 2013. *sverigeskommunikatorer.se*.
<http://www.sverigeskommunikatorer.se/Om-oss/> [Använd 8 maj 2013].
- Swärd, M., 2009. *Kommunikationspolicy Regionförbundet Sörmland*.
<http://www.region.sormland.se/img/2011/1/4/65603.pdf> [Använd 28 januari 2013].
- Wall, H., 2009. *Kommunikationsplan - Äldreomsorgen i Kungsbacka kommun, extern information*. Kungsbacka: Kungsbacka Äldreomsorg.
- Wikström, E., 1995. *Organiserande och dialog - Engagemang och möte mellan människor i kommunal verksamhet*. Göteborg: BAS ek för.
- Ödman, P.-J., 2007. *Tolkning, förståelse, vetande - Hermeneutik i teori och praktik*. 2:a upplagan red. Stockholm: Nordstedts Akademiska Förlag.

Bilaga 1

Förslag till Kommunikationsanvisning för Göteborgs Stads kulturförvaltning

1 Inledning

Kommunikationsanvisningen för Göteborgs Stads kulturförvaltning riktar sig till alla medarbetare inom kulturförvaltningen, och är vägledande i det dagliga arbetet.

Kommunikationsanvisningen omfattar intern och extern kommunikation och syftet är att skapa en gemensam syn på kommunikationsfrågorna inom kulturförvaltningen.

Kommunikationsanvisningen är den gemensamma utgångspunkten för kulturförvaltningens samtliga verksamheter när de utformar sina respektive kommunikationsmål, kommunikationsstrategier och kommunikationsplaner.

2 Kulturförvaltningens vision

Göteborgs stads kulturförvaltning skapar utmanande kulturella arenor där alla får plats

Detta innebär att:

Kultur kan vara tillgänglig eller otillgänglig, lustfylld eller olustfylld, kreativ eller de-kreativ och präglas av öppenhet eller slutenhet. Kulturen skapas av alla, i dialog eller av individualister, i större eller mindre sammanhang. Tillsammans eller var för sig utgör de myllret av röster i det offentliga samtalet.

Kulturförvaltningen ska arbeta utifrån sin vision och utifrån målen i *Göteborgs Stads kulturstrategi*: att främja delaktighet, interkulturell dialog och människors lust och motivation att ta del av och utöva konst och kultur. Kultursatsningar ska bidra till social sammanhållning genom möten, ökad förståelse och stärkt dialog mellan människor. Därför är människors delaktighet i formandet av stadens kulturverksamhet av största vikt. Kulturlivet måste vara tillgängligt.

3 Utgångspunkter för kommunikationsarbetet

3.1 Lagar och styrdokument

Kommunikationsanvisningen följer *Göteborgs Stads informationspolicy* och de rättsprinciper som finns i den svenska lagstiftningen med offentlighetsprincipen och meddelarfriheten i tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetsgrundlagen, språklagen, förvaltningslagen och kommunallagen.

3.2 Avgränsning

Kulturförvaltningen är en politiskt styrd organisation. Det är kulturnämnden som samordnar stadens konstpolitik, kulturpolitik och kulturplanering och som sätter upp kulturstrategiska mål. Partipolitisk information hanteras av de politiska partierna, och kulturförvaltningen ansvarar för kommunikationen runt förslag och fattade beslut samt runt de egna verksamheterna.

3.3 Särprofilering

Kulturförvaltningen är en unik organisation med en liten central stabsfunktion och åtta självständiga verksamheter varav flera är särprofilerade. Det innebär att kommunikationen till stor del sker utifrån varje verksamhet. Men en förvaltningsövergripande samordning vad gäller både intern och extern kommunikation ger en gemensam plattform att utgå ifrån.

4 Principer för kommunikation

Kulturförvaltningens kommunikation ska vara tillgänglig, tillförlitlig, långsiktig och kreativ. Kommunikationen utgår ifrån Göteborgs Stads gemensamma förhållningssätt:

- vi vet vilka vi är till för
- vi bryr oss
- vi arbetar tillsammans
- vi tänker nytt

5 Intern kommunikation

Den interna kommunikationen är grunden för den externa kommunikationen. För kulturförvaltningens verksamheter är möten mellan medarbetare och publiker en av de primära kommunikationssätten. Medarbetaren blir därmed kulturförvaltningens viktigaste resurs och ansikte utåt. Principerna för det externa kommunikationsarbetet ska överensstämma med principerna för det interna kommunikationsarbetet.

Syftet med den interna kommunikationen är att skapa en väl fungerande organisation där alla medarbetare får bästa tänkbara förutsättningar att förstå och utföra sina arbetsuppgifter, och att förstå och bidra till att uppfylla verksamhetens mål och visioner. Strategier för den interna kommunikationen är att använda och utveckla medarbetarnas kommunikationskompetenser. Att öka möjligheten för personliga möten, dialog och utbyte av erfarenheter, kunskaper och idéer. Kommunikation ses som en kvalificerad strategisk fråga och som en nödvändig och prioriterad del i all verksamhet, både i planering, utförande, uppföljning och utvärdering. Det innebär att:

- Informationsansvaret följer med verksamhetsansvaret. Varje chef är ytterst ansvarig för att kommunikationen fungerar enligt *Ledarskapsidén för Göteborgs Stad*.
- Kommunikationsfrågor ska vara en viktig del på alla personalmöten och ha en egen rubrik i alla verksamhetsplaner och andra relevanta dokument.
- Varje informationsaktivitet ska åtföljas av en återkoppling med möjlighet att kommentera och ställa frågor, för att säkerställa att kommunikationsprocessen leder till ömsesidig förståelse hos samtliga deltagare.

6 Extern kommunikation

Syftet med den externa kommunikationen är att stärka relationen med dem vi är till för, och främja delaktighet, interkulturell dialog och människors lust och motivation att ta del av och utöva konst och kultur. Strategier för den externa kommunikationen är att ta till vara medarbetarnas och göteborgarnas kommunikationskompetenser. Att öka

tillgängligheten till kultur i enlighet med den kulturpolitiska strategin. Och att öka möjligheten till möten och utbyte av erfarenheter, kunskaper och idéer. Det innebär att:

- Främja delaktighet och se kulturförvaltningens publik³ som aktiva, kunniga och likvärdiga deltagare med självständiga åsikter.
- Skapa och vårda relationer med prioriterade publik.
- Tillmötesgå publikernas kommunikationsbehov.
- För alla större projekt inom kulturförvaltningen ska projektledaren ta fram en kommunikationsplan och utse en kommunikationsansvarig.

7 Ansvar

Kulturförvaltningens kommunikationschef ska:

- Strategiskt planera den förvaltningsövergripande kommunikationsverksamheten
- Samordna och utveckla förvaltningens och nämndens kommunikation internt och externt
- Samordna mediekontakter och omvärldsbevaka media
- Samordna kulturförvaltningens nätverk av kommunikatörer

Varje chef ska:

- Vara ytterst ansvarig för att kommunikationen fungerar i den egna verksamheten, arbeta kommunikativt och se till att kommunikationen hålls ständigt levande
- Utifrån kommunikationsanvisningen skriva in kommunikationsarbetet i verksamhetsplan och andra relevanta dokument
- Uppmärksamma kommunikationschefen på kulturkansliet om frågor som behöver samordnas

Kommunikatörerna ska:

- Strategiskt planera, samordna och utveckla verksamhetens kommunikation internt och externt
- Fungera som stöd i kommunikationsfrågor åt sina verksamheter
- Vid behov stötta projektledare i upprättandet av kommunikationsplaner för större projekt

³ Begreppet publik avser en aktiv och heterogen grupp som är av vikt för kulturförvaltningen. Kulturförvaltningen använder begreppet ”publik” istället för begreppet ”målgrupp” som implicerar en passiv och homogen grupp.

- Samordna mediekontakter och omvärldsbevaka media
- Uppmärksamma kulturförvaltningens kommunikatörsnätverk på frågor som behöver samordnas

Alla medarbetare ska:

- Själva tillgodogöra sig information enligt *Personalidén för Göteborgs Stad*.
- Se nyttan av kommunikation som en kvalificerad strategisk fråga
- Se sig själva som en resurs med kommunikationskompetens, och som ansiktet utåt för organisationen
- Tillmötesgå publikernas kommunikationsbehov.

8 Media

Kulturförvaltningens verksamheter får mycket medial uppmärksamhet och har ett bra utgångsläge med stort allmänintresse för verksamheterna.

Kulturförvaltningens kommunikatörer ska bli ännu bättre på att arbeta proaktivt och själva initiera och vara aktiva i kontakten med media. Verksamhetens kommunikatörer stöttar också medarbetare som medverkar i media och i andra externa sammanhang. För mer handfasta tips se massmediepolicy.

9 Viktiga dokument

- Göteborgs stads informationspolicy:
<http://www4.goteborg.se/prod/g-info/ffs.nsf/375623d6d925132cc1256d9600237493/89ead1c84bc0f9ccc125738300441199!OpenDocument>
- Hänvisning till anvisningarna för sociala medier
- Hänvisning till mall för kommunikationsplan – TA FRAM
- Språkrådets klarspråksarbete och klarspråkstest:
<http://www.sprakradet.se/klarspr%C3%A5k>
- Hänvisning till massmediepolicy

- Hänvisning till krisplan vid allvarlig händelse
- Hänvisning till kommande marknadsföringsanvisning
- Hänvisning till grafiska profiler
- Hänvisning till Ledarskapsidén för Göteborgs Stad
- Hänvisning till Personalidé för Göteborgs Stad
- Göteborgs stads budget:
http://www.e-magin.se/v5/viewer/files/viewer_s.aspx?gKey=vfmr58q&gInitPage=1
- Hänvisning till Kulturstrategi för Göteborgs Stad:
[http://www5.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/31107E132CDDFE32C1257A840033BB95/\\$File/Kulturstrategi%20for%20Goteborgs%20Stad.pdf?OpenElement](http://www5.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/31107E132CDDFE32C1257A840033BB95/$File/Kulturstrategi%20for%20Goteborgs%20Stad.pdf?OpenElement)
- Hänvisning till relevanta lagar:
 - Tryckfrihetsförordningen:
www.notisum.se/rnp/sls/lag/19490105.htm
 - Yttrandefrihetsgrundlagen:
<http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19911469.HTM>
 - Språklagen:
http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Spraklag-2009600_sfs-2009-600/
 - Förvaltningslagen:
<http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19860223.HTM>
 - Kommunallagen:
<http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19910900.HTM>