

JMG

Examensarbete i medie- och  
kommunikationsvetenskap,  
magisteruppsats

2014-06-13

Institutionen för journalistik,  
medier och kommunikation  
[www.jmg.gu.se](http://www.jmg.gu.se)

# Med uppdraget i alla kanaler

Institutionell logik för strategisk kommunikation  
på svenska statliga myndigheter

Ulf Nylén

Handledare: Magnus Fredriksson  
Kursansvarig: Malin Sveningsson



GÖTEBORGS UNIVERSITET  
JOURNALISTIK, MEDIER OCH KOMMUNIKATION

# Abstract

Titel: Med uppdraget i alla kanaler -Institutionell logik för strategisk kommunikation på svenska statliga myndigheter

Författare: Ulf Nylén

Kurs: Examensarbete i medie- och kommunikationsvetenskap, 15 hp, MK 2500

Termin: Vårterminen 2014

Syfte: Syftet uppsatsen är att identifiera tre grundelement i den institutionella ordning som styr den institutionella logiken strategisk kommunikation på svenska statliga myndigheter. Med utgångspunkt i neoinstitutionell organisationsteori och Thorntons (et al. 2012) interinstitutionella system formuleras tre forskningsfrågor:

1. Var hämtar den strategiska kommunikationen på en statlig myndighet sin legitimitet?
2. Genom vad får den strategiska kommunikationen på en statlig myndighet sin auktoritet?
3. Vad är det strategiska syftet för den strategiska kommunikationen på en svensk statlig myndighet?

Metod: Kvalitativ induktiv analys av textdokument

Material: 37 (N = 37) kommunikationspolicys från svenska statliga myndigheter utvalda ur en databas med totalt 140 liknande dokument. Urvalet sker med stöd av myndigheternas departementstillhörighet för att garantera ämnesbredd.

Huvudresultat: Den strategiska kommunikationen på en statlig myndighet får...

1. sin legitimitet genom sin koppling till myndighetens grunduppdrag,
2. sin auktoritet genom att definiera vad som är en strategiskt viktig kommunikationskanal och
3. har som strategiskt syfte att stärka förtroendet för den egna organisationen inom myndighetens egen intressesfär.

# Innehåll

1. Inledning.....	5
2. Bakgrund.....	7
2.1. Strategisk kommunikation.....	7
2.2. Strategisk kommunikationsarbete på statliga myndigheter.....	8
2.3. Den statliga värdegrunden.....	10
2.4. Hybriden strategisk myndighetskommunikation.....	13
3. Teoretiskt perspektiv.....	14
3.1. Samhällsinstitutioner.....	14
3.2. Institutionell organisationsteori.....	15
3.3. Neoinstitutionell organisationsteori.....	16
3.4. Institutionell logik.....	16
3.5. Neoinstitutionell forskning om strategisk kommunikation.....	19
4. Syfte och frågeställning.....	25
4.1. Precisering av syfte och frågeställningar.....	25
5. Material & Metod.....	27
5.1. Övergripande om materialval.....	27
5.2. Övergripande om metodval.....	29
5.3. Arbetsgång.....	29
6. Resultatredovisning och analys.....	41
6.1. Auktoritet.....	41
6.2. Legitimitet.....	51
6.3. Strategiskt syfte.....	58
6.4. Strategisk kommunikation på myndighet - början på en institutionell ordning..	66
7. Slutdiskussion.....	68
8. Sammanfattning.....	70
9. Referenser.....	71
9.1. Analyserade dokument.....	73
10. Appendix.....	75

## **Tabeller, förteckningar och dokument**

1: Thorntons interinstitutionella system.....	18
2: Institutionell ordning, myndigheters strategiska kommunikation.....	23
3: Svar på begäran om att få ta del av kommunikationspolicy.....	32
4: Dokument i databas med empiriskt material.....	33
5: Det empiriska materialets fördelning per departement .....	34
6: Början på en institutionell ordning för strategisk kommunikation på myndighet.....	67
7: Dataset 1.....	75
8: Dataset 2.....	75
9: Dataset 3.....	75
10: Grundfrågor genererade ur dataset 1.....	76
11: Myndigheter som tillfrågades om kommunikationspolicys.....	77
12: E-postmeddelandet med vilket policydokumenten samlades in.....	79

# 1. Inledning

”Ibland förstår jag ingenting”, muttrade min kommunikatörskollega och sjönk ned på stolen vid sin arbetsplats.

Kommunikationsavdelningen på den statliga myndighet där vi båda arbetade var trångbodd, jag och kollegan delade arbetsrum eftersom vi jobbade med likartade frågor.

”Vad är det du inte förstår”, undrade jag och tittade upp från min dator.

”Jag har jobbat på flera stora företags kommunikationsavdelningar och innan jag började här kände jag mig som en rätt erfaren yrkesmänniska. Men det här stället lyder uppenbarligen under sina helt egna lagar.”

”Vad är det som hänt egentligen”, undrade jag som såg att arbetskamraten var i behov av lite kollegial omvårdnad.

”Jag har just haft ett samtal med en av våra mellanchefer som glad i hågen meddelade mig att han har byggt upp en helt egen webbsida för sitt nya projekt”, förklarade kollegan och himlade med ögonen.

”Nu igen” suckade jag. ”Vi borde inte ha decentraliserat rättigheten att skapa nya undersidor på webben. Alla skapar en ny sida för minsta lilla arbetsuppgift. Vi har snart så många sidor på vår webb att sökmotorerna ger upp på nivå tre.”

”Han har inte skapat sidan på vår webb”, skrattade kollegan uppgivet, gick över till min dator och knackade in en webbadress i min webbläsares adressrad.

På skärmen dök en bloggsida upp med mellanchefens leende ansikte i högra hörnet och vår myndighets logotyp i det vänstra. Logotypen hade animerats, den snurrade sakta runt sin egen axel. En relativt mångordig text förklarade innebörden i det projekt mellanchefen nu basade över.

”Du sa väl till honom att det här inte är okej?”, frågade jag. ”Han måste ta bort och stänga ned den här sidan så fort som möjligt. Vill han ha en specialsida för sitt projekt får han komma till oss så vi kan hjälpa honom.”

”Visst gjorde jag det”, suckade kollegan. ”Men han sa att om vi inte lät sidan vara skulle han gå till lokalblaskan och tipsa dem om att vi undertryckte hans yttrandefrihet.”

Jag sjönk tillbaka i min kontorsstol och betraktade den snurrande logotypen på skärmen.

\* \* \*

Strategisk kommunikation på myndigheter är en verksamhet som utövas i en speciell

form av organisationskultur. Å ena sidan präglas en myndighet av de strukturer, de regler, den disciplin och den formalia som kännetecknar alla byråkratier. Som en kontrast till detta finns öppenheten och möjligheten för både medarbetare och medborgare att ställa långtgående krav på organisationen och ”kasta grus” i det väloljade byråkratiska maskineriet. Historien ovan – som är berättad ur minnet och lite förkortad – illustrerar en liten del av den här speciella kulturen. Det är svårt att se en mellanchef på ett svenskt storföretag agera på motsvarande sätt. Mellanchefens argumentation var inte stark ens på den statliga myndigheten. Men hotet från tidning och grundlagar gjorde att min kollega bad om ett konsultativt samtal med myndighetens chefsjurist innan han sökte upp mellanchefen och fick honom att flytta över sin sida till myndighetens webb. Den animerade loggan fick dock inte följa med.

Den här uppsatsen försöker bidra till en ökad förståelse av den speciella kultur som strategisk kommunikation på svenska statliga myndigheter är en del av. Uppsatsen redovisar genomförandet och resultatet av en kvalitativ undersökning av 37 kommunikationspolicys hämtade från svenska statliga myndigheter. Myndigheter under samtliga departement är representerade i undersökningen och materialet utgör en statsförvaltning i miniatyr.

Uppsatsen tar sin utgångspunkt i neoinstitutionell organisationsteori, framförallt i den del av teorin som handlar om hur en institutionell logik är uppbyggd. Med detta som grund blir uppsatsens specifika syfte att identifiera tre grundelement i den institutionella ordning som styr den institutionella logiken strategisk kommunikation på svenska statliga myndigheter. Förenklat uttryckt handlar uppsatsen därmed om att hjälpa till och förstå varför våra svenska statliga myndigheter kommunicerar som de gör inom ramen för vår demokrati.

## 2. Bakgrund

I det kommande bakgrundskapitlet kommer jag att med relativt breda penseldrag diskutera vissa företeelser och begrepp som läsaren behöver ha med sig in i uppsatsens empiriska del. Först förs en övergripande diskussion om begreppet strategisk kommunikation. Därefter följer en beskrivning om det speciella med just myndigheters strategiska kommunikation. Till sist beskriver jag den statliga värdegrund som är tänkt att omfatta alla statsanställda och som är en grundbult för den kultur som den strategiska kommunikationen på en myndighet verkar i.

### 2.1. Strategisk kommunikation

Studien som presenteras in den här uppsatsen handlar om strategisk kommunikation på svenska statliga myndigheter. Ett sätt att definiera ordet strategisk kommunikation är att säga som Falkheimer och Heide (2011:13):

*”Strategisk kommunikation omfattar ledning, planering och genomförande av reflexiva och kritiska kommunikationsprocesser och aktiviteter i relation till dels olika publikgrupper, intressenter och målgrupper dels samhället som offentlighet med syfte att uppnå övergripande organisatoriska mål.*

Det viktigaste inom ramen för den här uppsatsen är att strategisk kommunikation enligt Heide och Falkheimer inte bara innefattar själva kommunikationsinsatsen utan också ledning och planering av insatsen.

Strategisk kommunikation är också som Falkheimer och Heide påpekar (2011:14) både ett forskningsfält och en praktik. Inom forskningsfältet försöker forskare förstå och beskriva hur strategisk kommunikation utövas och vilka konsekvenser detta får för individer, organisationer och samhällen. Forskarna ser alltså strategisk kommunikation som ett fenomen värt att studera och undersöka. I sin praktiska skepnad är strategisk kommunikation istället ett arbetsfält där framförallt professionella kommunikatörer (ibland också kallade informatörer) utför handlingar som ska leda till att organisationen de arbetar åt uppnår vissa mål. Dessa handlingar kan vara väldigt handfasta. När jag själv arbetar som kommunikatör skriver jag pressreleaser, gör kommunikationsplaner, möter journalister, hjälper en kollega från en annan avdelning med en text till en broschyr, hjälper en chef med en svår kommunikationsinsats och arrangerar studiebesök. Kort sagt; jag ägnar mig åt att skapa struktur och ordning i min organisations kommunikation med sin omvärld. Kollegor till mig arbetar med att skapa

struktur och ordning i vår gemensamma organisations kommunikation med de egna medarbetarna.

Även om den här uppsatsen givetvis präglas av min egen erfarenhet från den strategiska kommunikationens praktik, är förhållningssättet genom uppsatsen att strategisk kommunikation är ett fenomen som finns i organisationer. Med detta sagt skulle jag vilja föreslå en något utvidgad definition av fenomenet strategisk kommunikation. Begreppet borde som jag ser det även inkludera de *mer eller mindre medvetna processer i organisationen som styr* ledning, planering och genomförande av kommunikationsinsatser. Att jag skriver mer eller mindre medvetna är inte en slump. I det kapitel som beskriver min teoretiska ansats kommer jag närmare att förklara varför strategisk kommunikation kanske inte alltid är så medveten och strategisk som organisationens medlemmar – och inte minst vi professionella kommunikatörer – skulle önska.

## 2.2. Strategisk kommunikationsarbete på statliga myndigheter

Den svenska statens strategiska kommunikationsverksamhet har sitt ursprung inom folkhälsoområdet. När Statens Institut för Folkhälsa bildas 1938 blir en av dess viktigaste uppgifter att sprida upplysning i hälsofrågor, bland annat information som ska främja personlig hygien (SOU 2007:107 p.20). Året efteråt, 1939, bryter andra världskriget ut och krisen gör att nya kommunikationsbehov uppstår. Statens informationsstyrelse bildas och får bland annat uppdragen att kontrollera opinionsbildningen samt stärka den nationella sammanhållningen. Nu skapas bland annat den klassiska kampanjen ”En svensk tiger”(ibid.).

Det är i samband med välfärdsstatens uppbyggnad under 40- och 50-talen som de svenska statliga myndigheterna blir allt mer aktiva i rollen som strategiska kommunikatörer. De myndigheter som är mest aktiva har ofta en tydlig koppling till det pågående folkhemsbygget, till exempel Skolöverstyrelsen, Bostadsstyrelsen och Pensionsstyrelsen. Specialiserad kommunikationspersonal är det dock fortfarande ont om, det strategiska kommunikationsarbetet sköts som en del av den ordinarie verksamheten (ibid:22).

Begreppet samhällsinformation inom svensk statlig sektor myntas under 1970-talet då den statliga förvaltningen, landstingen och kommunerna expanderar. Staten försöker samordna de statliga myndigheternas strategiska kommunikationsverksamhet under ett



överordnat organ, dock med föga framgång. 1980- och 1990-talen innebär en fortsatt expansion av statens strategiska kommunikationsarbete. När Ombudsmannen mot diskriminering bildas 1984 är det den första myndigheten som har ett tydligt opinionsbildande uppdrag (Ibid.).

En kår av specialiserade kommunikatörer inom svensk statlig förvaltning växer fram under 1960- och 1970-talen. När Riksrevisionsverket och Riksdagens revisorer genomför en undersökning i slutet av 1970-talet visar det sig till exempel att samtliga länsstyrelser i landet har specialiserade informationsenheter (ibid:24).

### *2.2.1. Strategisk kommunikation som myndighetsutövning*

Den korta historiska exposén ovan för oss fram till ett dagsläge där ett professionellt och strukturerat strategiskt kommunikationsarbete är en integrerad del av de flesta statliga myndigheters verksamhet. På politisk nivå har debatten om hur långt myndigheterna får gå i sina strategiska kommunikationsambitioner ofta varit hård (se bland annat Krantz 2005) men att myndigheterna har en skyldighet att bedriva strategisk kommunikationsverksamhet för att fullgöra sitt demokratiskt beslutade uppdrag är accepterat (SOU 2007:107 p. 69). Till exempel finns en relativt rak koppling mellan de föreskrifter en myndighet utfärdar och den strategiska kommunikationsverksamhet som myndigheten bedriver. När Statens Jordbruksverk har en föreskrift som slår fast djurskyddsbestämmelser för hästar (DFS 2007:6) är det naturligt att myndigheten samtidigt kommunicerar dessa bestämmelser till hästhållare (Jordbruksverket 2014). Kommunikationen bör ske i en form och med ett språk som gör att även ickejurister kan tänka sig att läsa och förstå bestämmelserna. Det här kräver naturligt nog att myndigheten håller en relativt stor kader av professionella kommunikatörer.

Det är svårt att uppskatta hur mycket pengar de statliga myndigheterna egentligen plöjer ned i sitt strategiska kommunikationsarbete, dock kan vissa undersökningar genomförda av branschorganisationer användas för att ge en fingervisning om verksamhetens omfattning.

Den som inte är medlem i föreningen Sveriges kommunikationsbyråer har möjlighet att ta del av föreningens statistik från 2009 och bakåt. 2009 uppgav 149 av 224 tillfrågade kommunikationsbyråer att de arbetade med någon form av samhällsinformation. I detta inkluderas uppdrag för hela den offentliga sektorn samt ideella organisationer och fackföreningar. Det är alltså inte ett bra mått på enbart den statliga strategiska kommunikationsverksamheten. Men arbetet med

samhällsinformation gav de tillfrågade byråerna en total intäkt på 348 miljoner kronor vilket var 13 procent av de tillfrågade byråernas totala intäkter (Sveriges kommunikationsbyråer 2009:25).

När Sveriges informationsförening gjorde en enkätundersökning bland sina medlemmar 2012 svarade 77 personer som hade ansvar för en kommunikationsbudget på en statlig myndighet. När deras svar jämförs med de drygt 200 svarande som hade motsvarande ställning inom svenska företag framkommer en del intressanta skillnader:

I genomsnitt har de svarande från den statliga sektorn drygt tolv heltidstjänster på sina respektive kommunikationsavdelningar, motsvarande siffra bland företagsrespondenterna är sju heltidstjänster. De statliga kommunikatörerna i undersökningen uppgav också att de i genomsnitt investerade 50 procent av sina budgetar i olika mediekanaler. Den kanal som fick mest resurser var den egna webbplatsen.

De svarande i undersökningen som arbetade på myndigheter uppgav att samhällskommunikation och internkommunikation var det som slukade mest resurser, 23 respektive 14 procent av kommunikationsbudgetarna. Men de svarade också att sex procent av de medel som var avsatta för kommunikation gick till att arbeta med varumärket och ytterligare sex procent till PR-aktiviteter riktade mot en tänkt marknad (Sveriges informationsförening 2012:22-25).

Ovanstående kräver viss eftertanke: Visst finns det myndigheter som verkar på konkurrensutsatta marknader, exempel på sådana myndigheter är de statliga svenska högskolorna och universiteten. Att dessa myndigheter lägger mycket pengar på att locka studenter är naturligt och i viss mån ett resultat av den utbyggnad och omstrukturering av den högre utbildningen som framförallt genomfördes under 1990-talet. Andra statliga myndigheter som verkar på en marknad är de statliga museerna, till exempel Nationalmuseum. Även här ska myndighetens uppdrag balanseras mot behovet av att få besökare till sina utställningar.

Men även om universitet, högskolor och statliga museer kan sägas konkurrera på en marknad spelar de inte efter samma regler som vanliga företag. Ett litet viktigt fyrstavigt ord gör att dessa organisationer förväntas förhålla sig till sin verksamhet på ett annat sätt än privata företag: Det lilla viktiga fyrstaviga ordet är *demokrati*.

### 2.3. Den statliga värdegrunden

En myndighet i Sverige är en del av demokratins maskineri. Det formella regelverket

för det demokratiska maskineriet är våra lagar. Tillsammans utgör dessa lagar – framförallt grundlagarna – den värdegrund som ska präglade statsförvaltningens verksamhet.

Promemorian som heter ”Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda ” togs fram 2009 av Kompetensrådet för utveckling i staten (KRUS) på direkt uppdrag av regeringen. Dokumentet är en sammanställning av de lagrum som tillsammans bildar de grundläggande principerna som svensk statsförvaltning ska arbeta efter (KRUS 2009:5).

Sammanställningen av lagrummen leder fram till sex principer som ska gälla för samtliga statsanställda, sex principer som ska genomsyra statsförvaltningens arbete.

Den första och helt överordnade principen är...

1. ...demokrati: Det vill säga att "*all offentlig makt i Sverige utgår från folket*" som det uttrycks i regeringsformens 1 kap. 1 §.

De fem följande principerna är:

2. Legalitet: Det vill säga att all maktutövning som sker på myndigheterna måste ha stöd i lag.
3. Objektivitet, saklighet och likabehandling. Det vill säga att alla som arbetar på myndigheter ska tänka på människors likhet inför lagen och vara sakliga och opartiska i sin myndighetsutövning.
4. Fri åsiktsbildning: Det vill säga att den som är anställd inom staten måste i sin yrkesutövning vara medveten om att vår demokrati delvis upprätthålls av människors möjlighet att uttrycka sina åsikter och att även de som jobbar på myndigheten omfattas av den rättigheten.
5. Respekt: Det vill säga att den som i Sverige utövar offentlig makt måste göra det med alla människors lika värde i åtanke och med respekt för den enskilda människans frihet och värdighet.
6. Effektivitet och service: Det vill säga att den statsanställda i sitt uppdrag försöker hushålla med skattebetalarnas pengar och håller en hög servicenivå gentemot medborgarna.

Det är viktigt att påpeka att principerna ovan inte bara är tillämpbara på någon enskild del av myndigheternas arbete. Principerna omfattar hela verksamheten och därmed även det strategiska kommunikationsarbetet. I en statlig utredning uttrycks detta på följande sätt:

*”Regeringsformens bestämmelse om att förvaltningsmyndigheter ”skall i*

*sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saktighet och opartiskhet” (RF 1:9) omfattar även informationsverksamheten. En myndighet kan alltså inte tillåta sig samma frihetsgrader i sin informationsverksamhet som t.ex. ett företag som säljer produkter på en marknad.”*  
(SOU 2007:107 p.70).

Även om utredningen skriver att myndigheter ska kommunicera aktivt – jodå, viss opinionsbildning går också för sig – finns det i utredningstexten en uppfattning att det strategiska kommunikationsarbetet i staten inte är något vanligt marknadsförings- och PR-arbete. Det strategiska kommunikationsarbetet ska utföras i demokratins tjänst. I värdegrunden för de anställda inom den statliga sektorn uttrycks detta förhållande mer rakt på sak:

*Den offentliga förvaltningen och domstolarna är en del av demokratin och rättsstaten och de som arbetar där tjänar vissa gemensamma mål, vilket skiljer dem från anställda i den privata sektorn.*  
(KRUS 2009:6).

Trots att arbetet på en statlig myndighet – även arbetet med strategisk kommunikation – är något annat än det arbete som bedrivs i ett företag finns det forskning som pekar på att arbetssätt som har sitt ursprung i näringslivet relativt ofreflekterat förs in hos inte bara de statliga myndigheterna utan också i annan offentlig verksamhet. I början på 80-talet noterade till exempel forskare hur koncept från näringslivet ofta upplevdes som främmande fåglar när de importerades till offentlig sektor. Förkortningar som till exempel NPM (New Public Management) och SPC (Supply Chain Management) började dyka upp i både offentliga och privata organisationers vokabulär. Begreppen och förkortningarna gjorde ofta sin entré i organisationen i sällskap med olika organisationskonsulter som hade anlåtats som rådgivare. Alla nya idéer och koncept fick inte genomslag men de som fick genomslag påverkade organisationsmedlemmarnas uppfattning om vad som var ett normalt arbetssätt (Sahlin & Wedlin 2008:220-221).

En liknande begreppsöverföring mellan näringsliv och myndigheter har med största sannolikhet skett även på den strategiska kommunikationens område. När Fredriksson och Pallas (2013:30-37) undersökte de statliga förvaltningsmyndigheternas kommunikativa styrdokument samlade de in ett 20-tal handlingar som hade beteckningen varumärkespolicy. Vissa av dessa härrörde just från myndigheter som verkar på en slags marknad – bland annat de statliga museerna – men även myndigheter

med stort M som Socialstyrelsen och Kronofogdemyndigheten hade varumärkespolicys.

## 2.4. Hybriden strategisk myndighetskommunikation

Det fanns en tid då det ansågs finare att ägna sig åt samhällskommunikation än Public Relations eller strategisk kommunikation. Under de politiskt radikala åren på 1970-talet pratade många professionella kommunikatörer hellre om att de jobbade med information än med PR (Palm 2006:15). Som framgår ovan är läget nu möjligen något annorlunda. Numera används begrepp som tidigare var förbehållna företagens strategiska kommunikation även inom den statliga strategiska kommunikationsverksamheten.

En förklaring till att gränserna har suddats ut kan vara inträdet av specialiserade kommunikatörer på myndigheterna. Så länge den statliga kommunikatören var en ämbetsman som skötte sitt kommunikationsuppdrag vid sidan av sin ordinarie ärendehandläggning präglades myndigheternas strategiska kommunikation av ett ämbetsmannaideal. De specialiserade kommunikatörer som kom att ersätta den kommunicerande ämbetsmannen hämtade i högre grad inspiration från näringslivet där den strategiska kommunikationen var mer utvecklad (SOU 2007:107 p. 25).

Som jag beskrivit ovan har myndigheterna ett krav på sig att främja demokratin genom att följa lagarna och sköta sin verksamhet effektivt. Men i ett komplext modernt samhälle påverkas en myndighets strategiska kommunikationsarbete av andra samhällskrafter som bär på en annan logik än den som uttrycks i den statliga värdegrunden. Resultatet blir en hybrid, en blandning av underförstådda förhållningssätt som inte är desamma som i näringslivet men inte heller präglas av det gamla ämbetsmannaidealet. En möjlighet att förstå dessa mer eller mindre outtalade förhållningssätt är att betrakta myndigheters agerande ur ett teoretiskt perspektiv som intresserar sig för varför och hur en organisation tar till sig vissa begrepp och arbetssätt. Ett sådant teoretiskt perspektiv är neoinstitutionell organisationsteori.

### 3. Teoretiskt perspektiv

Inför den kommande undersökningen av statliga myndigheters strategiska kommunikation har jag valt att ta avstamp i neoinstitutionell samhälls- och organisationsteori. Det finns två skäl bakom beslutet:

1. Det institutionella förhållningssättet ger oss ett teoretiskt ramverk som tillmäter krafter utanför en organisation stort inflytande på organisationens verksamhet (Fredriksson & Pallas 2011:47).
2. Det andra skälet är att det idag pågår forskning om svenska myndigheters strategiska kommunikationsarbete (se Fredriksson & Pallas 2011 samt 2013). Dessa studier tar sin utgångspunkt i neoinstitutionell organisationsteori. Det är därmed lämpligt att lägga sig teoretiskt nära den pågående forskningen för att, om möjligt, bidra med något till det pågående arbetet.

I det här kapitlet för jag först en kort övergripande diskussion om institutioner på samhällsnivå. Därefter för jag ett något längre resonemang om institutionell teori inom organisationsvetenskapen som leder vidare in i teorin om institutionell logik. När detta koncept är introducerat kommer jag att diskutera och exemplifiera hur det neoinstitutionella förhållningssättet kan används i forskning om strategisk kommunikation. Till sist anknyter jag till den svenska forskning som med utgångspunkt i neoinstitutionell teori har studerat svenska myndigheters kommunikationsarbete.

#### 3.1. Samhällsinstitutioner

I den amerikanske sociologen Talcott Parsons teori om det sociala systemet spelar institutioner en mycket viktig roll. Institutionerna är det undersystem som ser till att ett socialt system anpassar sig till den yttre miljön, når uppsatta mål, håller ihop och håller sina normer stabila över tid. Oavsett vilket socialt system det rör sig om, en familj, ett företag eller en förening, finns institutionerna där och uppfyller de grundläggande funktionerna (Boglund 2010:43). På ett generellt plan går det också att föreställa sig institutioner som regler eller begränsningar som skapar stabilitet i mänskliga interaktioner (Voss 2001:7561).

En hörnsten i institutionellt tänkande är att institutionen utgör ett tankesätt som har blivit för givet-taget (Fredriksson och Pallas 2013:10), tankesättet lever sitt eget liv och existerar som en kraft utan att det är direkt kopplat till någon specifik aktör (Lawrence

2008:176). När en företeelse blir institutionaliserad uppfattas företeelsen som närmast lagbunden. En sådan företeelse behöver inte motiveras eller förklaras, den ärvs från generation till generation (Greenwood et al. 2008:5-69).

Ett annat sätt att tänka sig institutionen är som ett beteendemönster kombinerat med en kontrollmekanism. Enligt det här sättet att tänka sätter institutionen upp ett informellt regelsystem och har dessutom mekanismer som attackerar de individer eller grupper som avviker från regelsystemet. Institutionens hela existensberättigande är därför kopplat till dess möjlighet att påverka uppfattningar och möjligheter hos individer och grupper (Lawrence 2008:170) och dess effektivitet beror på att den är socialt konstruerad (Fredriksson & Pallas 2013:9). Den makt som institutionen utövar över individer och organisationer går inte att äga eller hålla fast, institutionell makt är istället ett resultat av mänskliga relationer.

### 3.2. Institutionell organisationsteori

Ovan har jag slagit fast att institutioner utövar inflytande och makt på individer och grupper i vårt samhälle. En grupp kan i det här sammanhanget också vara en organisation som mer formellt reglerar mänskliga interaktioner. Exempel på sådana mer formella organisationer är företag, föreningar, intresseorganisationer och – viktigt för den kommande undersökningen – myndigheter i det statliga byråkratin.

Grunden till den moderna institutionella organisationsteorin lades runt 1977 av Meyer, Rowan, Zucker, DiMaggio, Powell, Tolbet och Scott (Greenwood et al. 2008:3). Den nya teoritraditionen uppstod av två viktiga anledningar: För det första sökte många forskare en motvikt till 1960-talets teknokratiska teorier, ett förhållningssätt som tog hänsyn till de kulturella krafter som skapade och upprätthöll institutioner (Greenwood et al. 2008:29). För det andra noterade forskare att moderna organisationer blev allt mer komplexa men också allt mer lika. Det gick inte att förklara utvecklingen genom att säga att organisationerna bara eftersträvade effektivitet. Allt fler forskare började istället förklara utvecklingen med att organisationerna anpassade sin struktur till institutionella rationaliserade myter (eng. rationalized myths) som fanns i samhället (Sahlin & Wedlin 2008:218).

Beteckningen rationalized myths är inte helt oproblematiserad i sin raka svenska översättning ”rationaliserade myter”. Ordet myt kan skapa olyckliga associationer om att det rör sig om något påhittat som inte finns i verkligheten. Det här har också kritiker till det neoinstitutionella förhållningssättet till strategisk kommunikation använt sig av

för att avfärda hela perspektivet (se t.ex. Halvarsson 2011:66). Låt mig därför erbjuda en tankemodell där vi tänker oss de rationaliserade myterna som krafter, något som verkar mot en organisation från utsidan och fortplantar sig i organisationens inre. Myterna påverkar organisationsmedlemmarnas uppfattning om vad som är naturligt och normalt. På det sättet blir myternas påverkan på organisationen osynlig även för organisationen.

### 3.3. Neoinstitutionell organisationsteori

Frågan är nu varför en organisation ska ta till sig och anpassa sig till rationaliserade myter som finns i samhället. De teoretiker som skapade den tidiga institutionella organisationsteorin förklarade detta med rationalitet. Organisationen följde och anpassade sig till rationaliserade myter därför att det var rationellt och bidrog till organisationens möjlighet att överleva. Det fanns dock forskare som istället betonade vikten av att förstå vad som skapade och upprätthöll legitimitet hos organisationer. Legitimitet var i dessa forskares ögon överordnad rationalitet för att förstå hur organisationer överlevde (Thornton & Ocasio 2008:100). De forskare som argumenterade på det här sättet bildade en skola som kom att kallas neoinstitutionell organisationsteori (eng. new institutionalism).

Den neoinstitutionella förhållningssättet menar att organisationer försöker minska omvärldens osäkerhet om vad organisationen står för genom att ta till sig etablerade idéer och koncept under förevändning att dessa är rationella. Det är dock inte alls säkert att de nya arbetssätten verkligen bidrar till ökad rationalitet, däremot gör det organisationen mer lik andra organisationer. Det som gäller för människor gäller nämligen också för organisationer, det kan vara både dyrt och svårt att vara alltför annorlunda (Fredriksson & Pallas 2011:50).

### 3.4. Institutionell logik

Neoinstitutionell organisationsteori menar alltså att det är en strävan efter legitimitet som kan förklara varför organisationer anpassar sig till och följer rationaliserade myter. Frågan blir då om organisationen är slav under myterna eller om den har möjlighet att anpassa dem till sin egen verklighet? De forskare som företräder teorin om institutionell logik anser att en organisation har en viss autonomi och därför vill jag nu introducera begreppet.

Termen ”institutionell logik” (eng. institutional logics) introducerades av Alford och



Friedland 1985 som ett sätt att beskriva inneboende motsättningar inom organisationer. Friedland och Alford ansåg att den tidigare institutionella och neoinstitutionella teorin inte tog tillräcklig hänsyn till vilken social kontext individer och organisationer rörde sig i (Thornton et al. 2012:3).

Friedland och Alford såg marknaden, den statliga byråkratin och det politiska systemet som exempel på tre olika institutionella ordningar (eng. orders) och menade att varje institutionell ordning bar på sin egen logik. Denna logik påverkar hur organisationer under inflytande av de olika institutionella ordningarna förstår sin omvärld och därefter agerar (Thornton & Ocasio 2008:100, Thornton et al. 2012:3).

Institutionell logik verkar genom att påverka hur människor i en organisation sorterar, klassificerar och kategoriserar sociala enheter i sin omvärld. Om det sker en förändring i den institutionella ordningen förändras även den institutionella logiken och därmed också sättet som individer i organisationen kategoriserar sin omvärld på (Thornton & Ocasio 2008:112-113). Institutionell logik ser den institutionella ordningen som placerad i en tidsrymd. Det innebär att institutionella ordningar förändras över tid vilket i sin tur även gör att institutionell logik i organisationer förändras över tid (Thornton et al 2012:12).

#### **3.4.1. *Det interinstitutionella systemet***

Ett sätt att få en mer överskådlig bild av hur olika institutionella ordningar förhåller sig till varandra är att rita upp ett interinstitutionellt system. Nedan återges det interinstitutionella system som Thornton (et al. 2012:56-57) har utvecklat under flera års tid och som i sin tur är en utveckling av Alfords och Friedlands ursprungliga system. I det här fallet är det sex institutionella ordningar som har placerats längs en horisontell axel. I kolumner under respektive ordning listas sen de grundläggande element genom vilka organisationer och individer inom respektive institutionell ordning förstår sin omvärld (Thornton et al. 2012:54).

Ett interinstitutionellt system är bild av ett samhälle där varje institutionell ordning har renodlats till en idealtyp (Thornton et al. 2012:50). Syftet med att i förväg konstruera idealtyper är dels att skapa ett analysverktyg, dels att tydliggöra vad som är essensen av ett visst socialt fenomen. Idealtyperna fungerar på samma sätt som om en forskare, med hjälp av statistiskt material, körde fram den generella bilden av ett företag i Falköpings kommun. Inget företag skulle passa exakt i ramen utan bara befinna sig mer eller mindre långt från den statistiska generaliseringen. Med det här sättet att tänka

går det att argumentera som Thornton et al. (2013:53) gör: Det intressanta är inte om en individ eller organisation passar med idealtypen, det intressanta är hur långt avståndet mellan individen/organisationen och idealtypen är.

### 1: Thorntons interinstitutionella system

	Familjen	Religionen	Staten	Marknaden	Professionen	Företaget
<b>Metafor</b>	Familjen som företag	Helgedomen som bank	Omfördelningsmekanism	Transaktion	Relationsnätverk	Hierarki
<b>Legitimitet genom</b>	Ovillkorlig lojalitet	Helighet i samhället	Demokratiskt deltagande	Aktiepris	Personlig expertis	Position på marknaden
<b>Auktoritet genom</b>	Patriarkal dominans	Prästerskapets karisma	Byråkratisk struktur	Aktieägaraktivitet	Professionell sammanslutning	Toppchefer
<b>Identitet genom</b>	Familjens rykte	Association med det gudomliga	Social och ekonomisk klass	Ansiktslöshet	Kompetens och personligt rykte	Byråkratisk uppgift
<b>Normer baseras på</b>	Medlemskap i hushållet	Medlemskap i församling	Medborgarskap	Egenintresse	Associerat medlemskap	Anställning
<b>Möjlighet att göra sig hörd beror på</b>	Status i hushållet	Relationen till det övernaturliga	Status hos en intressegrupp	Status på marknaden	Status i professionen	Status i hierarkin
<b>Strategiskt syfte</b>	Skydda familjens heder	Religiös tolkning av naturliga händelser.	Samhällsnytta	Öka vinsten	Förbättra personligt rykte	Öka storleken på företaget.
<b>Informell kontroll genom</b>	Familjepolitik	Tillbedjan	Lobbying	Aktieanalytiker	Professionella celebriteter	Organisationskultur
<b>Ekonomiskt system</b>	Familjekapitalism	Västerländsk kapitalism	Välfärdskapitalism	Marknadskapitalism	Personlig kapitalism	Managementkapitalism

Två av de institutionella ordningarna ovan är mindre relevanta för vår kommande undersökning: Familjen och Religionen. I dagsläget kan ingen svensk myndighet ha som strategiskt syfte att medborgare i ökad grad ska göra en religiös tolkning av naturliga händelser. Ingen myndighet kan heller ha som strategiskt syfte att skydda en familjs heder. De fyra andra institutionella ordningarna med tillhörande institutionella logiker går dock inte att avfärda utan vidare. Dessa kan samtliga – givetvis i olika hög grad – vara relevanta när vi analyserar statliga svenska myndigheter.

En av de institutionella ordningarna är särskilt relevant för den kommande undersökningen; Staten. Eftersom vi i den kommande undersökningen kommer att intressera oss specifikt för organisationer som verkar som en del av den demokratiska staten kommer jag delvis att använda denna institutionella ordning som referenspunkt.

#### 3.4.2. Handlingsutrymme - Kamp mellan institutionella logiker

I teorin om institutionell logik ingår synsättet att det är individer och organisationer som genom sitt agerande skapar, upprätthåller och omformar de institutionella krafterna. Individen och organisationen är alltså inte helt underordnade samhällets strukturer, aktörerna har en viss autonomi (Thornton et al. 2012:6-7).

Ovanstående kan förklaras med att institutionella ordningar inte är stabila utan internt

differentierade, fragmenterade och fulla av motsättningar (Thornton & Ocasio 2008:115). Det här gör att de rationaliserade myter som påverkar en organisation inte är helt entydiga och att myter från olika institutionella ordningar verkar samtidigt mot en och samma organisation. När detta sker bildas zoner eller gator där individer och organisationer har en begränsad autonomi (Thornton 2012:7). Det går därmed att argumentera för att organisationer och individer har ett handlingsutrymme som uppstår i konfliktytan mellan de olika institutionella logikerna.

### **3.5. Neoinstitutionell forskning om strategisk kommunikation**

Eftersom kärnan i det neoinstitutionella tänkandet är att det är strävan efter legitimitet som driver en organisation att ta till sig nya arbetssätt är det logiskt att använda teorin även inom forskning om PR och strategisk kommunikation (se Frandsen & Johansen 2013, Fredriksson & Pallas 2011, Fredriksson & Pallas 2013, Fredriksson et al. 2013, Kjeldsen 2013, Merkelsen 2013). Men trots att strävan efter legitimitet är en integrerad del av PR-arbetet är det ändå ganska nyligen som den neoinstitutionella teorin blivit mer frekvent använd inom området (Merkelsen 2013:244).

Enligt Merkelsen (2013:246) har det förhärskande forskningsparadigmet inom PR och strategisk kommunikation varit teorier med ett managementperspektiv som är centrerade runt den egna organisationen. Den här typen av teorier är lätta att koppla till den dagliga kommunikationspraktiken i organisationer och har därmed vunnit framgång (Merkelsen 2014:4). Samtidigt är perspektivet begränsande eftersom det kan upplevas som självcentrerat.

Nedan kommer jag något mer detaljerat att redogöra för tre studier inom området strategisk kommunikation som alla använder en neoinstitutionell utgångspunkt. Den första studien visar hur en organisation, genom att böja sig och anpassa sig till en rationaliserad myt bygger in en potentiell förtroendekris i organisationen. Den andra studien visar hur olika organisationer anpassar sitt kommunikationsarbete till en rationaliserad myt som florerar i samhället. Det tredje – och för den här undersökningen viktigaste – studien visar hur olika institutionella logiker eller rationalitetsprinciper influerar myndigheters kommunikativa styrdokument.

#### **3.5.1. Merkelsens studie av Compass Group**

När en organisation responderar på en rationaliserad myt kan det hända saker i organisationen som gör att det uppstår ett frö till en framtida förtroendekris. Merkelsens

(2013) studie om ett stort danskt cateringföretag visar hur en sådan risk kan uppstå.

En kombination av avslöjat matfusk, ökad medierapportering om osäker mat, nya regler på livsmedelssäkerhetsområdet och mer resurser till livsmedelskontroll gör att begreppet livsmedelssäkerhet nämns ofta i det danska samhället. Till slut börjar begreppet leva sitt eget liv och en egen institutionell logik som Merkelsen kort och gott kallar livsmedelssäkerhet uppstår.

Det danska cateringföretaget Compass Group PLC – som driver personalrestauranger runt om i Danmark – inför ett avancerat system för egenkontroll och riskhantering. Det här gör att företagets restaurangchefer fångas mellan två institutionella logiker: En livsmedelssäkerhetslogik och en kommersiell logik. Konsekvensen blir det som institutionella teoretiker kallar isärkoppling (eng. decoupling). De lokala cheferna gör sin egenkontroll och sin riskrapportering uppåt i organisationen men kontrollarbetet har kopplats isär från den dagliga hanteringen av maten, i den dagliga verksamheten sker egentligen ingen förändring av arbetssätten (Merkelsen 2013:14).

Den som arbetar med strategisk kommunikation ser en potentiell fara i den uppkomna situation. Det har uppstått ett glapp mellan vad ledningen vet och kan kommunicera och vad som faktiskt äger rum i organisationen. Det neoinstitutionella perspektivet visar här hur organisationen – genom att bara ytligt respondera på en rationaliserad myt – skapar ett glapp mellan ord och handling. Därmed byggs en potentiell legitimitetskris in i organisationen. Det neoinstitutionella förhållningssättet hjälper oss att på ett tidigt stadium upptäcka vad som på sikt kan bli ett stort strategiskt kommunikationsproblem.

### **3.5.2. Kjeldsens studie av de danska museerna**

En annan dansk studie med neoinstitutionell utgångspunkt är Kjeldsens (2013) studie om hur danska konstmuseer institutionaliserar strategisk kommunikation för att anpassa sig till en förändrad omvärld.

De danska statliga konstmuseerna möter en värld där konkurrensen om människors lediga tid ökar samtidigt som den offentliga finansieringen minskar. Utvecklingen gör att museerna i allt högre grad skapar en kommunikationsfunktion som antingen tillförs ledningen eller marknadsavdelningen. Kjeldsen (2013:226) ser detta som ett tecken på att museerna håller på att institutionalisera strategisk kommunikation.

En viktig skillnad mellan Kjeldsens studie och Merkelsens är hur stor effekt de nya idéerna har på organisationen. Merkelsen ser hur organisationen påverkas av

rationaliserade myter och inför ett nytt arbetssätt, men arbetssättet förblir isärkopplat från det egentliga arbetet. Kjeldsen å sin sida ser hur den rationaliserade myten strategisk kommunikation träffar de statliga danska museerna, tränger ned i dem och i processen förändrar både sig själv och organisationen (Kjeldsen 2013:7). Hur den här institutionaliseringen sker skiljer sig dock åt mellan de olika museerna i undersökningen och Kjeldsen lånar här Røviks virusmetafor för att förklara vad som händer:

Ett museum har överhuvudtaget ingen inkubationstid från det att den rationaliserade myten strategisk kommunikation kommer i kontakt med organisationen tills dess att den är till fullo institutionaliserad. Personalbyten och en kontrollerad implementering gör att processen från kontakt till institutionalisering går mycket fort.

På ett annat statligt museum kommer den rationaliserade myten strategisk kommunikation in via en ny chef. När chefen slutar efter en kort tid visar det sig att ersättaren inte har något större intresse för det där med strategisk kommunikation och idén går i dvala. Strax innan även den andra chefen avgår väcks dock den strategiska kommunikationen till liv igen och när Kjeldsen genomför sin studie är strategisk kommunikation på väg att bli ett institutionaliserat koncept även på det här museet. Men under idéns dvala har något hänt. Strategisk kommunikation innebär nu något annat än det gjorde när den första chefen öppnade dörren för idén.

### **3.5.3. Neoinstitutionell forskning om svenska myndigheters kommunikation**

Som Merkelsens och Kjeldsens studier visar går det att använda neoinstitutionell teori på olika sätt för att studera strategisk kommunikation. Den studie som presenteras i den här uppsatsen bygger vidare på och hämtar inspiration från Magnus Fredriksson och Josef Pallas studie ”Med synligheten som ledstjärna” (Fredriksson & Pallas 2013) som också är en studie utförd på neoinstitutionell grund.

Fredriksson och Pallas undersökte vilka principer som styr svenska myndigheters kommunikationsarbete genom att genomföra en analys av kommunikativa styrdokument hos 174 myndigheter. Den styrande teorin bakom Fredriksson och Pallas analys var Boltanskis och Thévenots modell över olika rationalitetsprinciper, som kan styra en organisations arbete. Dessa rationalitetsprinciper är en form av institutionella logiker som jag redogjort för ovan.

Resultatet av analysen visade att svenska myndigheters kommunikation i huvudsak styrs av fyra rationalitetsprinciper (Fredriksson & Pallas 2013:16).

- Ryktbarhetens princip: Myndigheten vill bli sedd, eftertraktad och få

uppmärksamhet. Kommunikationen ska styras för att uppnå detta och därmed stärka förtroendet för myndigheten.

- Produktionens princip: Kommunikation är ett verktyg för att uppnå övergripande verksamhetsmål. Professionalitet, planering, effektivitet och förutsägbarhet i kommunikationsarbetet betonas starkt.
- Det civilas princip: Myndigheten är i första hand en kugge i det demokratiska maskineriet. Kommunikationsarbetet ska bidra till att samhällets gemensamma och demokratiskt uppsatta mål uppnås. Medborgarnas och medias rättighet till insyn i verksamheten och myndighetens skyldighet att underlätta denna insyn understryks.
- Marknadens princip: Principen ser kommunikationen som ett sätt att vinna marknadsandelar och stärka myndigheten i en konkurrenssituation (Fredriksson & Pallas 2013:11-12)

Ryktbarhetens och produktionens princip var klart mest förekommande i myndigheternas olika styrdokument, 85 respektive 82 procent av policydokumenten hade skrivningar som kunde härledas till någon av dessa principer. 65 procent av myndigheterna hade skrivningar som kunde kopplas till det civilas princip medan skrivningar som kunde kopplas till marknadens princip förekom sällan, endast hos 22 procent av myndigheterna (Fredriksson & Pallas 2013:16).

Av de 174 myndigheter som fanns med i Fredrikssons och Pallas undersökning stödde sig en klar majoritet på flera rationalitetsprinciper i sina kommunikativa styrdokument. Endast 16 procent av myndigheterna hade styrdokument som lutade sig renodlat mot en princip vilket innebär att en klar majoritet av organisationerna måste hantera flera olika rationalitetsprinciper i sina styrdokument, principer som kan stå i konflikt med varandra (Fredriksson & Pallas 2013:22).

#### ***3.5.4. Institutionell ordning - statens strategiska kommunikation***

Fredrikssons och Pallas undersökning, som jag redogjort för ovan, använde Boltanskis och Thévenots modell över rationalitetsprinciper som utgångspunkt. Dessa rationalitetsprinciper är en form av institutionella logiker och undersökningen visade i vilken grad de olika styrdokumentet förhöll sig till de olika principerna/logikerna. Fredriksson och Pallas visade också hur de olika logikerna kunde komma i konflikt med varandra.

Med Fredrikssons och Pallas studie i färskt minne ber jag läsaren dra sig till minnes uppsatsens inledning. Där presenterade jag den statliga värdegrunden och pekade på att

strategisk kommunikation på en svensk statlig myndighet är en verksamhet som sker inom en speciell ram, en ram som bland annat ställs upp av våra grundlagar. Jag menar att det därmed går att betrakta strategisk kommunikation på en svensk statlig myndighet som en verksamhet utförd under inflytande av en alldeles egen institutionell logik. En institutionell logik i miniatyr som i sin tur vilar på en egen unik institutionell ordning i miniatyr. Därmed väcks en nyfikenhet och en vilja att ta reda på hur denna speciella institutionella ordning i miniatyr är uppbyggd.

Nedan presenteras en matris, ett embryo till en institutionell ordning i miniatyr. Denna institutionella ordning är tänkt att förklara hur den institutionella logiken strategisk kommunikation på en svensk statlig myndighet är uppbyggd. Matrisen tar sin utgångspunkt i Thorntons (et al. 2012:56-57) interinstitutionella system men har förenklats avsevärt eftersom ambitionen inte är att skapa en institutionell ordning som omfattar hela samhället. Vi vill istället definiera tre grundelement i en institutionell logik inom ett specifikt verksamhetsfält på svenska statliga myndigheter.

För det första finns bara en institutionell ordning i matrisen nedan. Det är den strategiska kommunikationen, det jag menar kan anses vara en institutionell logik i sig själv. Det är fullt möjligt att det finns andra institutionella logiker på samma nivå som den strategiska kommunikationen, till exempel personalförsörjning. Dessa logikers institutionella ordningar skulle i så fall bilda egna kolumner intill den strategiska kommunikationen. För det andra har antalet grundelement i matrisen reducerats i jämförelse med Thorntons original. Den här undersökningen tar sig an tre grundelement och dessa är utvalda utifrån möjligheten att formulera frågeställningar med stöd av dem. Jag har använt den institutionella ordning som Thornton kallar staten som referenspunkt när jag formulerat mina forskningsfrågor och retoriskt gjort på följande sätt:

- Staten får sin legitimitet genom demokratiskt deltagande. Var hämtar den strategiska kommunikationen på en statlig myndighet sin legitimitet?
- Staten får sin auktoritet genom en byråkratisk struktur. Genom vad får den strategiska kommunikationen på en statlig myndighet sin auktoritet?
- Statens strategiska syfte är samhällsnytta. Vad är det strategiska syftet för den strategiska kommunikationen på en statlig myndighet?

Med detta gjort får vi en guide för vårt kommande analysarbete som ser ut på följande sätt:

## **2: Institutionell ordning, myndigheters strategiska kommunikation**

	<b>Strategisk kommunikation på statlig myndighet</b>
Legitimitet genom	?
Auktoritet genom	?
Strategiskt syfte	?

Syftet med den kommande undersökningen är därmed att fylla i de celler i matrisen som idag bara stoltserar med ett frågetecken.



## 4. Syfte och frågeställning

Ovan har jag redogjort för den neoinstitutionella organisationsteorin som betonar hur en organisation i sitt sökande efter legitimitet anpassar sig till rationaliserade myter som florerar i organisationens omvärld. Sökandet efter legitimitet är ur det neoinstitutionella perspektivet en starkare kraft än sökandet efter rationalitet (Thornton & Ocasio 2008:100). I föregående kapitel har jag också redogjort för begreppet institutionell logik och hur det går att förstå hur en institutionell logik är uppbyggd genom att konstruera en institutionell ordning med grundelement som den specifika logiken vilar på.

Jag har i föregående kapitel också visat hur det neoinstitutionella förhållningssättet kan användas som teoretiskt ramverk för studier om strategisk kommunikation. Framförallt har jag referat hur Fredriksson och Pallas (2013) i sin undersökning använde Boltanskis och Thévenots modell över rationalitetsprinciper som utgångspunkt för en studie om svenska myndigheters strategiska kommunikation. Studien visade att myndigheterna stödde sig på olika institutionella logiker och att dessa kunde komma i konflikt med varandra.

Med utgångspunkt i Fredriksson och Pallas studie och med den statliga värdegrunden i åtanke, har jag argumenterat för att strategisk kommunikation på en svensk statlig myndighet vilar på en alldeles egen institutionell logik i miniatyr som i sin tur vilar på en egen unik institutionell ordning i miniatyr. Till sist har jag med stöd av Thorntons (et al. 2012:56-57) interinstitutionella system konstruerat början till institutionell ordning som skulle kunna visualisera hur den institutionella logiken strategisk kommunikation på svenska statliga myndighet är uppbyggd. Därmed är det dags att precisera uppsatsens syfte och frågeställning.

### 4.1. Precisering av syfte och frågeställningar

Syftet med den här uppsatsen är att identifiera tre grundelement i den institutionella ordning som styr den institutionella logiken strategisk kommunikation på svenska statliga myndigheter. Uppsatsen gör detta genom att ställa följande forskningsfrågor:

- Var hämtar den strategiska kommunikationen på en statlig myndighet sin legitimitet?
- Genom vad får den strategiska kommunikationen på en statlig myndighet sin auktoritet?

- Vad är det strategiska syftet för den strategiska kommunikationen på en svensk statlig myndighet?

I nästkommande kapitel beskriver jag mer detaljerat hur jag har arbetat för att söka svar på min forskningsfrågor.

## 5. Material & Metod

I det här kapitlet redogör jag för valet av material till den empiriska studien. Jag redovisar hur materialet har samlats in och strukturerats. Jag förklarar även den metod som har använts under analysarbetet.

### 5.1. Övergripande om materialval

Det empiriska materialet i den kommande undersökningen består av svenska statliga myndigheters styrdokument på kommunikationsområdet. Frågor om hur organisationer förhåller sig till institutionella krafter kan undersökas med olika typer av material och olika metoder. Kjeldsen (2013:230) har till exempel i huvudsak använt sig av semistrukturerade intervjuer i sin studie av danska konstmuseer. De forskningsfrågor som formulerats ovan skulle också, med mindre modifieringar, gå att använda som utgångspunkt för en studie där det empiriska materialet är intervjuer med kommunikationschefer på svenska statliga myndigheter. Men att genomföra bra intervjuer kräver inläsning och det är svårt att med trovärdighet hävda att ett sådant researcharbete inte skulle innebära en djupläsning av de aktuella myndigheternas kommunikationspolicys. Därmed är det effektivt att göra en studie av ett arbetsmoment som ändå måste göras.

Mot bakgrund av ovanstående går det att se den här undersökningen som första steget i en tvåstegsraket: I steg ett – det här steget – kartlägger vi tre grundelement i den institutionella ordningen för strategisk kommunikation med hjälp av myndigheternas egna kommunikationspolicys. Utgångspunkten är då att policydokumenten utgör ett idealtillstånd för hur myndigheterna anser att den strategiska kommunikationen ska skötas. I steg två är det sedan fullt möjligt att genomföra intervjuer för att dels studera och precisera de tre identifierade grundelementen ytterligare, dels bygga ut den institutionella ordningen med fler grundelement. Vi måste dock förstå det idealtillstånd som beskrivs i dokumenten innan det går att genomföra intervjuer på ett sätt som tränger bakom idealbilden, intervjuer som bidrar till något mer än att kommunikationschefen i talad form upprepar det som redan går att läsa i kommunikationspolicyn.

#### 5.1.1. Val av dokumenttyp

På svenska statliga myndigheter florerar en mängd olika styrdokument. Vissa av dessa

är kopplade till strategisk kommunikation. Fredriksson och Pallas (2013:5) samlade inom ramen för sin studie in totalt 357 dokument från de statliga myndigheterna. Dokumenten bar beteckningar som kommunikationspolicy, kommunikationsstrategi, kommunikationsplan, grafisk manual, varumärkespolicy, policy för sociala medier, webbpolicy och marknadsplan. I Fredriksson och Pallas studie verkar den grafiska manualen vara det kommunikativa styrdokument som förekommer mest frekvent ute på myndigheterna.

Min egen erfarenhet från svenska statliga myndigheter säger mig att namnsättningen på de styrdokument som används inom kommunikationsarbetet ofta är något förvirrande. Begreppen kommunikationsplan och grafisk profil/mall/manual har dock använts relativt samstämmigt på de tre statliga myndigheter där jag själv verkat. Planen är ett tidssatt körschema för vilka kommunikationsinsatser som ska genomföras för att nå ett mer eller mindre välformulerat och utvärderingsbart mål. Den grafiska profilen/mallen/manualen lägger fast en estetisk ram för organisationen med bestämmelser om till exempel vilka typsnitt och färger som ska användas.

När det gäller orden kommunikationspolicy och kommunikationsstrategi har jag uppfattat en större begreppsförvirring: På de kurser i ämnet jag själv genomgått har jag blivit lärd att kommunikationspolicyn...

*”...ska innehålla samlade riktlinjer för hur kommunikation ska bedrivas i organisationen samt principer för fördelning av ansvar.”*  
(Eriksson 2002:251)

Kommunikationsstrategin ska å sin sida innehålla...

*”...det långsiktiga tillvägagångssättet för att med kommunikation bidra till att uppnå organisationens övergripande mål.”*  
(Eriksson 2002:251)

Med ovanstående i åtanke blir det mest överordnade dokumentet i hierarkin kommunikationspolicyn. Det är i detta dokument som myndigheten slår fast de överordnade riktlinjerna för det strategiska kommunikationsarbetet i organisationen. I det empiriska materialet för den här undersökningen finns också fall som bekräftar det här förhållandet på ett mycket konkret sätt. Till exempel är Länsstyrelsen i Norrbottens läns kommunikationsriktlinjer ett rejält påkostat dokument som innehåller allt från bestämmelser om typsnitt till hur visitkort ska se ut. Men längst fram i dokumentet, innan detaljbestämmelserna börjar, ligger myndighetens kommunikationspolicy, den grundbult på vilken alla de andra riktlinjerna i dokumentet vilar.

## 5.2. Övergripande om metodval

Metoden som används i den kommande analysen är en kvalitativ texttolkande metod.

Det var ingen självklarhet att det var just denna metod som skulle användas. En alternativ möjlighet skulle ha varit att använda en kvantitativ innehållsanalys och koda policydokumentens innehåll mot på förhand uppgjorda kategorier.

Den grundläggande anledningen till att avstå från den kvantitativa metoden är att vi ännu vet för lite om den institutionella ordning som jag menar kan utgöra en grund för den institutionella logiken strategisk kommunikation på svenska statliga myndigheter. Vi måste fylla grundelementen i den institutionella ordningen med ett innehåll innan den kan användas som kategorier i en kvantitativ studie. Därmed är det naturligt att använda sig av en kvalitativ metod som fokuserar på språket i kommunikationspolicyn. Vi strävar efter att utforska och beskriva snarare än att söka kausala samband. Eftersom den utforskande och beskrivande ambitionen präglar kvalitativ forskning (Marshall & Rossman 2011:355) är det naturligt att använda en kvalitativ metod.

Kvalitativa studier kämpar ofta med sin externa validitet, det vill säga möjligheten att flytta studiens resultat från en miljö till en annan (Marshall & Rossman 2011:272). Det är dock viktigt att komma ihåg att den här studien enbart aspirerar på att konstruera en väl underbyggd teori om vad som styr den institutionella logiken strategisk kommunikation på statliga svenska myndigheter. När vi gjort detta finns det möjlighet, för den som så önskar, att använda studiens resultat som kategorier i en annan typ av studie. Jag är dock osäker på om en studie med en större mängd material av samma typ och från samma typ av organisationer skulle bidra speciellt mycket till den externa validiteten. Efter att ha gått igenom dokumenten i min studie kan jag konstatera att de är väldigt lika varandra till sitt innehåll. Därmed menar jag att den här studien ger en relativt bra generell bild av hur kommunikationspolicys på svenska myndigheter är uppbyggda. Däremot kan den inte säga något om alla andra kommunikativa styrdokument som florerar på myndigheterna. För att svara på den frågan har vi däremot tillgång till Fredriksson och Pallas (2013) studie.

## 5.3. Arbetsgång

Nedan beskriver jag hur materialet till den här studien har samlats in och katalogiserats.

Jag beskriver också det empiriska materialets sammansättning och hur material för analys har valts ut. Till sist beskriver jag själva analysprocessen.

### *5.3.1. Insamling av material*

Jag började arbetet med att samla in de kommunikativa styrdokument som ligger till grund för den kommande undersökningen den 5 december 2013. Då gick jag in på Ekonomistyrningsverkets (ESV) webbplats och hämtade ned en förteckning över samtliga myndigheter i den statliga redovisningsorganisationen. Förteckningen uppdateras löpande under året (Ekonomistyrningsverket 2013) och därmed går det att se förteckningen som en ögonblicksbild av den svenska statsförvaltningen. När data hämtas från ESV följer automatiskt uppgifter om myndigheternas departementstillhörighet och antalet årsarbetskrafter med, uppgifter som jag senare kom att använda för att göra urval ur materialet.

### *5.3.2. Framtagning av utskickslista*

I december 2013 var antalet myndigheter i den statliga redovisningsorganisationen 231 stycken. Flera av myndigheterna var dock inte relevanta för den kommande undersökningen och kunde exkluderas.

Först plockades alla avvecklingsmyndigheter bort. En avvecklingsmyndighet är en juridisk konstruktion som skapas när en myndighet ska upphöra med sin verksamhet. En sådan myndighet har alltså inget egentligt uppdrag utan finns för att ta hand om den kvarvarande administration som den försvunna myndigheten lämnar efter sig.

Nästa steg var att plocka bort alla myndigheter som ännu inte hade startat sin verksamhet, det vill säga myndigheter som skulle uppstå någon gång under 2014. På samma sätt valde jag att ta bort alla myndigheter som skulle avvecklas under 2013. Detta innebar till exempel att Högskolan på Gotland försvann från förteckningen eftersom den upphörde som egen myndighet i juni 2013. På samma sätt fick Stockholms Konstnärliga Högskola utgå eftersom myndigheten inte startade sin verksamhet förrän i januari 2014.

Regeringskansliet och riksdagsförvaltningen plockades bort ur förteckningen eftersom dessa två myndigheter kan ses som överordnade de andra statliga myndigheterna. Den kommande undersökningen inriktar sig på myndigheter under riksdag och regering, därmed passar regeringskansliet och riksdagsförvaltningen inte riktigt in i urvalet.

Kungliga hov- och slottsstaten togs bort då rättsfall indikerade att detta inte är en myndighet i egentlig mening och inte omfattas av offentlighetsprincipen (RÅ 1999 ref. 48), därmed kunde jag inte begära in hovets kommunikationspolicy på samma sätt som

jag kunde göra med de andra ”riktiga” myndigheterna.

Försvarsunderrättelsesdomstolen samt Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden hade inga e-postadresser registrerade hos ESV och trots ihärdigt letande på Internet kunde inga adresser uppbringas, därmed utgick dessa två myndigheter ur förteckningen.

Högskolan i Skövde togs bort eftersom jag arbetar på lärosätet och visste att myndigheten vid tillfället för insamlingen inte hade någon samlad kommunikationspolicy.

Till slut bestämde jag mig också för att exkludera mycket små myndigheter som hade mindre än tio årsarbetskrafter registrerade hos ESV. Jag gjorde övervägandet att mycket små myndigheter inte har behov av att styra sin kommunikation genom styrdokument på samma sätt som större myndigheter, därmed var de mindre intressanta för den kommande studien. När dessa överväganden var gjorda hade listan med myndigheter reducerats från 231 myndigheter till 190.

### *5.3.3. Begäran och påminnelse*

Den 11 februari 2014 skickade jag ett e-postmeddelande till de 190 myndigheterna på min lista (se appendix sid. 79 & 77). Jag formulerade det som en begäran om att få ta del av allmän handling och bad att få myndighetens gällande kommunikationspolicy sänd till mig.

Som jag beskrivit ser jag kommunikationspolicyn som det mest överordnade dokumentet och jag valde medvetet att använda just detta ord och inte definiera eller förklara begreppet. Bakom detta låg en förhoppning om att ordet i viss mån skulle definiera sig självt. Myndigheterna skulle antingen skicka mig ett dokument med namnet kommunikationspolicy eller ett annat dokument som de ansåg likvärdigt med, eller en ersättning för, en kommunikationspolicy. Min begäran verkar på intet sätt ha skapat förvirring ute på myndigheterna. Av 190 myndigheter var det inte en enda som responderade med att man på något sätt inte förstod vad jag frågade efter.

När myndigheterna började svara på min begäran förde jag in deras svar i en Excel-fil och de översända dokumenten sparades i PDF-format. Några myndigheter sände över sina handlingar i pappersform, dessa konverterades till PDF genom att först skannas till en bildfil och därefter gå igenom en OCR-avläsning<sup>1</sup> för att dokumentet skulle gå att

---

<sup>1</sup> OCR står för Optical Character Recognition och innebär att de tecken som finns i en bildfil konverteras och blir tecken i ett vanligt ordbehandlingsdokument. All estetisk formatering av texten går förlorad i processen. Under kodningen i NVIVO extraheras text ur dokumenten in i analytiska kategorier /noder. För att denna extrahering ska vara riktigt effektiv måste texten i de dokument som analyseras vara markeringsbar på ordnivå, vilket de blir i vanlig PDF-fil men inte i ett skannat dokument. OCR-verktyget som användes ingår i google-drive.

analysera fullt ut i programmet NVIVO. Detsamma gällde de myndigheter som skickade ”falska” PDF-filer, det vill säga filer skapade genom att ett dokument skannats och därmed innehåller text som inte är markeringsbar i ett ordbehandlingsprogram.

Den 14 mars 2014 gjorde jag en avstämning. Det visade sig att ett 20-tal myndigheter inte hade svarat på min ursprungliga begäran och att ytterligare några aldrig hade fått mitt första e-postmeddelande på grund av tekniska fel. Dessa myndigheter fick nu en påminnelse eller en förnyad begäran vilket resulterade i ytterligare några svar.

#### **5.3.4. Katalogisering av materialet**

Den 29 april 2014 avbröts insamlingen. Uppgifterna om myndigheternas svar på min förfrågan importerades till statistikprogrammet SPSS tillsammans med uppgifter om varje myndighets departementstillhörighet.

Av de 190 myndigheter som fått min förfrågan hade 131 sänt över ett eller flera dokument utan vidare kommentarer och 13 stycken hade sagt att de inte hade någon kommunikationspolicy men skickade andra dokument. 38 myndigheter hade svarat att de inte hade någon kommunikationspolicy medan 5 myndigheter hade sänt dokument eller länkar som inte gick att öppna eller använda. 3 myndigheter hade överhuvudtaget inte svarat.

#### **3: Svar på begäran om att få ta del av kommunikationspolicy**

	Antal	Procent
Policy översänd	131	69
Har ej policy	38	20
Har ej policy, sänder annat dokument	13	7
Översänd länk eller dokument fungerar ej	5	3
Ej svar	3	2
Total	190	100

#### **5.3.5. De insamlade dokumenten**

Nu vidtog en övergripande inspektion av vad det var för dokument som myndigheterna skickat till mig. Dokumenten öppnades ett efter ett och scrollades snabbt igenom så att en översiktlig bedömning av dokumenttypen kunde göras. Den ytliga inspektionen visade att insamlingen hade resulterat i 143 dokument. Av dessa kunde 125 kategoriseras som kommunikationspolicys eller kommunikationsstrategier, det vill säga dokument som på ett övergripande plan beskriver förhållningssätt, organisation och



prioriteringar bakom myndighetens kommunikationsarbete. Tolv av dokumenten berörde enbart myndighetens förhållningssätt i traditionella eller sociala medier. Tre dokument visade sig vara varumärkesplattformar, en typ av kommunikativt styrdokument som beskriver hur myndigheten ska positionera sig på en tänkt marknad. Ett av dokumenten var en plan som rörde hela myndighetens verksamhet och tre av dokumenten verkade röra sig om presentationer som någon chef givit inför sina medarbetare, ett dokument med osäker formell status.

Det verksamhetsövergripande dokumentet och dokumenten med okänd formell status såg jag som svåra att använda i den kommande undersökningen och därför sorterades dessa dokument bort. En osäkerhet uppstod också runt varumärkesplattformarna, skulle dessa få vara med i undersökningen? En dubbelkontroll gav vid handen att ingen myndighet som sänt en varumärkesplattform också sänt en kommunikationspolicy eller strategi. Mot bakgrund av detta gjorde jag bedömningen att varumärkesplattformarna, i dessa myndigheters fall, ersatte en policy eller strategi. I två fall – Riksantikvarieämbetet och Mälardalens Högskola – hade myndigheterna uttryckligen svarat att varumärkesplattformen var det dokument som *”ligger närmast”* (Mälardalens Högskola 2014) en kommunikationspolicy samt var det dokument *”där kommunikationspolicyn ingår”* (Riksantikvarieämbetet 2014). Därmed fick också varumärkesplattformarna ingå i undersökningen.

När detta var gjort hade jag en databas bestående av totalt 140 dokument där 89 procent utgjordes av dokument i kategorin kommunikationspolicy/kommunikationsstrategi.

#### 4: Dokument i databas med empiriskt material

	Antal	Procent
Kommunikationspolicy/kommunikationsstrategi	125	89
Dokumentet rör enbart mediefrågor	12	9
Varumärkesplattform	3	2
Total	140	100

Svenska myndigheter har en departementstillhörighet som beror på det ämnesområde som myndigheten verkar inom. Exempelvis hör Jordbruksverket till Landsbygdsdepartementet medan Tillväxtverket hör till Näringsdepartementet. Ett sätt att värdera det insamlade materialet är att se hur det fördelar sig mellan departementen. Länsstyrelserna sorterar under socialdepartementet men särredovisas i tabellen.

**5: Det empiriska materialets fördelning per departement**

	Antal	Procent
Arbetsmarknadsdepartementet	5	4
Finansdepartementet	9	6
Försvarsdepartementet	7	5
Justitiedepartementet	12	9
Kulturdepartementet	15	11
Landsbyggsdepartementet	6	4
Miljödepartementet	5	4
Näringsdepartementet	16	11
Riksdagen och dess verk m.m.	1	1
Socialdepartementet	16	11
- Länsstyrelserna	17	12
Utbildningsdepartementet	25	18
Utrikesdepartementet	6	4
Total	140	100

**5.3.6. Urval**

In en kvalitativ studie går det generellt inte att analysera samma mängd empiriskt material som i en kvantitativ studie. 140 dokument är definitivt en för stor dokumentmängd om ambitionen verkligen är att gå i närkamp med texten i dokumenten, ett urval måste göras.

Det finns en mängd olika sätt att göra urval på. En möjlighet skulle vara att bara använda de dokument som anses mest representativa, det Marshall och Rossman (2011:128) kallar ”*typical case sampling*”. Problemet med den metoden är att jag i det här skedet av analysprocessen inte vet vad som var ett typiskt fall.

En annan metod skulle vara att välja ut några myndigheter som på något sätt kunde anses vara normbildande för de andra, en metod som Marshall och Rossman kallar ”*critical case sampling*” (Ibid.). Till exempel skulle jag här kunna använda antalet årsarbetskrafter, välja de myndigheter som har flest antal anställda och föra ett resonemang om att eftersom de är stora och har många anställda får deras arbetssätt genomslag. Det är dock tveksamt om jag med trovärdighet skulle kunna argumentera för att en myndighets storlek på något sätt gör den normbildande på det strategiska kommunikationsområdet.

Efter moget övervägande valde jag till slut att använda mig av myndigheternas

departementstillhörighet och slumpen för att hjälpa mig med urvalet. Det starkaste argumentet för det här förfarandet är att det garanterar att det finns en ämnesberedd på de myndigheter som deltar i urvalet. Urvalet blir på det här sättet en statsförvaltning i miniatyr. De kan möjligen också vara så – även om jag inte har sett några studier i ämnet – att det råder olika kommunikationskulturer under olika departement och inom olika ämnesområden. Till exempel skulle det kunna råda en viss kommunikationskultur bland de myndigheter som är kopplade till försvaret och sorterar under försvarsdepartementet. Om det skulle finnas den typen av kulturskillnader går det i viss mån att gardera sig mot genom att se till att inget departement får en för hög eller låg representation bland de analyserade dokumenten.

Men hur skulle jag välja myndigheter under respektive departement? Ungefär samma resonemang för och emot olika metoder går att föra här som jag gjort ovan. Jag vet inte vad som är en typisk myndighet under finansdepartementet, *typical case sampling* är därmed utesluten. Möjligen skulle det vara möjligt att gå på myndighetens storlek och antalet årsarbetskrafter. Fortfarande har jag dock inga belegg för att storlek på något sätt är normerande för kommunikationsinflytande. Efter att återigen ha funderat valde jag att ta hjälp av slumpen.

Jag hade tillgång till en SPSS-fil där varje myndighet med empiriskt material i min databas var en analysenhet, ett fall. Med hjälp av variabeln som visade myndigheternas departementstillhörighet delade jag upp filen i 13 mindre dataset, ett dataset per departement plus ett dataset för länsstyrelserna. Att jag valde att behandla länsstyrelserna separat berodde på dessa myndigheters stora ämnesbredd. Länsstyrelsen utgör ett mellanled mellan regeringen och de övriga specialmyndigheterna (Länsstyrelsen i Västra Götalands län 2014). På grund av att länsstyrelserna har sin administrativa departementstillhörighet under socialdepartement fick departementets övriga ämnesmyndigheter mindre chans att komma med i urvalet. Jag löste detta problem genom att låta länsstyrelserna bilda en egen urvalsgrupp, ett eget virtuellt departement.

Med detta gjort kunde jag öppna ett dataset i taget och låta SPSS slumpa ut en myndighet som skulle ingå i den första analysomgången. Det var dock bara i den första urvalsomgången som jag kunde få alla departement representerade. Riksdagen med dess verk hade bara en representant bland dokumenten. Detta dokument – som råkade vara Riksrevisionens kommunikationspolicy - plockade jag ut för hand. När det första

urvalet var gjort hade jag 13 dokument (se appendix sid. 75) som skulle komma att utgöra den grund ur vilken jag skapade mina undersökningsfrågor.

### 5.3.7. Kodningsomgång 1 – Generering av undersökningsfrågor.

Ovan har jag argumenterat för valet av en kvalitativ texttolkande metod för att analysera materialet. Det finns dock en mängd olika sätt att genomföra kvalitativa textanalyser på och det går att placera metoderna längs en skala där det längst till vänster finns kvasistatistiska metoder där kategorier är skapade på förhand och texten därefter kodas in i dessa kategorier. I andra änden på skalan finns metoder som nästan helt bygger på forskarens intuitiva tolkningsförmåga och som jobbar helt utan förutbestämda kategorier (Marshall & Rossman 2011:229). Jag har jobbat induktivt (Marshall & Rossman 2011:235), det vill säga jag har börjat i datamaterialet och först skapat undersökningsfrågor. Därefter har jag analyserat om materialet under respektive undersökningsfråga, skapat teman och kategorier relaterade till mina forskningsfrågor för att kunna generalisera det jag ser.

Första steget blev därmed att generera undersökningsfrågor. Här valde jag att göra en totalanalys av all information i de 13 dokumenten i dataset 1. All information i dokumenten – även trivial och tillsynes redundant information – gjordes om till frågor. I arbetsmiljöverkets policy stod ”*Arbetsmiljöverkets kommunikation ska bidra till att verkets mål uppnås*”. Den genererade frågan blev då: *Vad ska myndighetens kommunikation skulle bidra till?*

Varje genererad fråga bildade en nod i datorprogrammet NVIVO och när ett dokument var kodat gjorde jag en översyn över noderna/frågorna innan jag gick vidare till nästa dokument. Ibland kunde två frågor slås ihop till en. I det här läget var jag dock mycket försiktig med att ta bort frågor. När det första datasetet om 13 policydokument var genomgångna hade jag en lista på ett 80 tal frågor som dokumenten i olika hög grad kunde svara på (se appendix sid. Fel: Det gick inte att hitta referenskällan ). Nästa steg blev att plocka ut vilka av dessa frågor som kunde användas i min undersökning.

För att plocka ut de frågor som skulle användas i undersökningen gjorde jag på följande sätt: Första skapade jag tre nya noder i NVIVO och döpte dessa till auktoritet, legitimitet och strategiskt syfte. Var och en av dessa noder hade därmed en direkt koppling till en av mina forskningsfrågor. Därefter började jag sortera in de frågor som genererats av min första genomgång av dataset 1 under den huvudnod där jag ansåg att de hörde hemma. Till exempel sorterades frågan; ”Vad ska kommunikationen bidra till”,

in under noden strategiskt syfte. Vissa frågor hade ingen naturlig hemvist under en forskningsfråga och lämnades därmed därhän.

När detta var klart gick jag in under respektive huvudnod och gjorde en förnyad värdering i förhållande till Thornton (et al. 2012:56-57) interinstitutionella system. Jag strök frågor, slog ihop frågor och formulerade om frågor. Vilka frågor som till slut kom att användas för att undersöka respektive begrepp förklaras nedan.

### **5.3.8. Undersökningsfrågor - Auktoritet**

I Thornton (et al. 2012:56-57) interinstitutionella system baserar den institutionella ordning som kallas staten sin auktoritet på en byråkratisk struktur, marknaden använder aktieägaraktivitet, professionen den professionella sammanslutningen och företaget toppcheferna. En gemensam nämnare är att dessa auktoriteter har möjlighet att ställa krav på organisationen och påverka de ramar inom vilket arbetet utförs. Med utgångspunkt från detta formulerade jag undersökningsfrågor som hade att göra med strukturen för kommunikationsarbetet, frågor som berörde ansvarsförhållanden, rättigheter och skyldigheter, styrsystem och beslutsnivåer och vad policydokumenten egentligen såg som ett område värdigt reglering.

Begreppet auktoritet inom myndighetens strategiska kommunikation kom därmed att undersökas genom följande frågeställningar:

- Vilka kommunikationsrättigheter har den enskilde medarbetaren?
- Vilka kommunikationsskyldigheter åläggs den enskilde medarbetaren?
- Hur förväntas den enskilde medarbetaren vara i sitt kommunikationsarbete?
- Vilka andra interna dokument kopplar kommunikationspolicyn till?
- Vad ser myndigheten som en kommunikationskanal värd att uppmärksamma i policyn?
- Hur värderas de olika kommunikationskanalerna i förhållande till varandra?
- När ska kommunikationsfunktionen kopplas in?
- Vilka konkreta uppgifter har kommunikationsfunktionen?
- På vems uppdrag arbetar kommunikationsfunktionen?
- Vad är pressfunktionens roll?
- I vilket förhållande står kommunikationsfunktionen till övriga organisationen?
- Vilka konkreta kommunikationsuppgifter läggs på myndighetens chefer?
- Vilken organisatorisk funktion är föredragande när dokumentet beslutas?

- Vilken organisatorisk funktion på myndigheten har fattat beslut om policydokumentet?
- Vilka gränser sätts för kommunikationsarbetet?
- Vem bestämmer över kommunikationsarbetets övergripande utformning?
- Vem företräder myndigheten i media?

### 5.3.9. Undersökningsfrågor – Strategiskt syfte

I Thorntons (et al. 2012:56-57) interinstitutionella system har den institutionella ordning som kallas staten som strategiskt syfte att bidra till samhällsnytta, marknaden vill öka vinsten, professionen vill förbättra sitt personliga rykte medan företaget vill öka i storlek. En gemensam nämnare är att det handlar om att en aktivitet ska kopplas till ett långsiktigt övergripande mål. Med utgångspunkt från detta använde jag undersökningsfrågor som fokuserade på syftet med myndighetens kommunikationsverksamhet, både den interna och den externa. Jag använde också frågor om kommunikationens innehåll och målgrupper.

Begreppet strategiskt syfte kom därmed att undersökas genom följande frågeställningar:

- Vad ska myndighetens externa kommunikation bidra till?
- Vad ska myndighetens interna kommunikation bidra till?
- Vilka är ledorden för myndighetens kommunikation?
- Vad ska innehållet i myndighetens kommunikation vara?
- Vad är syftet med arbetet gentemot massmedia?
- Vilka är målgrupperna för myndighetens kommunikation?
- Vilka målgrupper är prioriterade?
- Varför är dessa målgrupper prioriterade?
- Hur mäter myndigheten effekten av sin kommunikation?

### 5.3.10. Undersökningsfrågor - Legitimitet

I Thorntons (et al. 2012:56-57) interinstitutionella system baserar den institutionella ordning som kallas staten sin legitimitet på demokratiskt deltagande, marknaden sin legitimitet på aktiepris, professionen sin legitimitet på personlig expertis och företaget sin legitimitet på marknadspositionen. Demokratiskt deltagande, aktiepris och position på marknaden är externa parametrar som existerar utanför organisationen. Professionell

expertis kan vara en intern parameter men också en extern, om vi tänker oss att det rör till exempel en läkares yrkeskunskap i förhållande till andra läkare utanför den egna organisationen. I samtliga fall handlar det dock om något att ta stöd mot för att rättfärdiga olika aktiviteter. Med utgångspunkt från detta formulerade jag undersökningsfrågor som handlade om hur organisationen sökte stöd i överordnade regler och förhållanden för att motivera sina kommunikationsaktiviteter.

Begreppet Legitimitet kom därmed att undersökas genom följande frågeställningar:

- Vilka överordnade principer eller lagar hänvisar kommunikationspolicyn till
- Vad förväntas kommunikationspolicyn vara eller göra?
- Hur definierar myndigheten sig själv och sitt arbete?
- Vad känner organisationen att den måste göra för att klara framtiden?
- Vem/Vad ser myndigheten som sin uppdragsgivare?
- Vilka externa parter vill myndigheten ska bära dess kommunikation?

#### **5.3.11. Urval av dataset 2 & 3**

Jag hade nu mina undersökningsfrågor och därmed var det dags att ta fram mer empiriskt material. Med hjälp av den tidigare beskrivna proceduren slumpade jag fram ytterligare 12 myndigheter – en under varje departement plus en för länsstyrelserna. Detta blev dataset nummer 2 (se appendix sid 75). Att det blev 12 och inte 13 myndigheter i det här datasetet beror som jag tidigare beskrivit på att riksdagens och dess verk bara hade en myndighet representerad i min databas med empiriskt material. Jag passade också på att slumpa ut ytterligare ett dataset om 12 myndigheter som fick namnet dataset 3 (se appendix sid. 75).

Konkret innebar detta att de empiriska materialet för den kommande undersökningen kom att bestå av 37 slumpmässigt valda kommunikationspolicys, det vill säga lite drygt 26 procent av de 140 dokument som fanns i min databas med empiriskt material.

#### **5.3.12. Ny och omkodning**

Med de tre dataseten färdiga och undersökningsfrågorna klara började kodningsarbetet om. Den här gången startade jag med det första dokumentet i dataset två och arbetade mig framåt. Nu kodades bara de delar av dokumenten som direkt eller indirekt kunde relateras till undersökningsfrågorna. När dataset 2 och 3 hade kodats gick jag tillbaka till dataset 1, tog bort alla gamla kodningar från bortsorterade frågeställningar, såg till att de delar av dokumenten som förhöll sig till någon av mina utvalda och förfinade

undersökningsfrågor också var kodade mot dessa.

Under kodningen hände det att det dök upp skrivningar i policydokumenten som var citat från andra styrdokument på myndigheten. Jag kodade då dessa som om de var en del av kommunikationspolicyn. I de fall då kommunikationspolicyn utgjorde en klart definierad del av en samling styrdokument analyserade jag bara policydelen av dokumentsamlingen.

Under arbetets gång hände det att materialet gav upphov till en tankegång eller ett uppslag. När detta hände formulerade jag tankegången med NVIVOS memofunktion. Därefter kopplade jag ihop anteckningen med en forskningsfråga och vidare till den plats i ett dokument som genererat reflektionen. Efter ett tag noterade jag hur memos tenderade att gruppera sig runt visa av mina undersökningsfrågor.

### *5.3.13. Slutgiltig analys*

Den slutgiltiga analysen av materialet följde en schematisk gång som ser ut som följer:

- Jag identifierade de tre till fyra undersökningsfrågor under varje övergripande nod/forskningsfråga som hade mest material kodat under sig. I flera – men inte alla – fall var detta också de frågor som jag hade kopplat reflektioner till under kodningsarbetets gång.
- Med hjälp av en funktion i NVIVO som mäter ordfrekvenser under respektive forskningsfråga tog jag reda på vilka ord som var mest frekvent förekommande under dessa välanvända undersökningsfrågor. När alla vanliga småord som och, att, den och det plockades bort kunde jag se ord som var frekvent förekommande och hade betydelse i förhållande till den aktuella forskningsfrågan.
- Jag fokuserade nu på dessa ord och gick i detalj in på hur, var och varför de användes i dokumenten. Som stöd i analysarbetet skapade jag nya teman och kategorier i NVIVO, kodade om, flyttade runt, delade isär och extraherade citat. Resultatet av denna slutgiltiga närkamp med materialet presenteras i nästa kapitel.



## 6. Resultatredovisning och analys

I det kommande kapitlet går jag igenom resultatet av min kvalitativa analys av 37 kommunikationspolicys från svenska statliga myndigheter. Redovisningen följer mina forskningsfrågor.

Under varje forskningsfråga/begrepp redovisar jag några dimensioner av begreppet som är framträdande i materialet och exemplifierar med citat. Jag redovisar också inom vilken dimension materialet lägger sin tyngdpunkt, det vill säga vad som generellt spelar störst roll för myndigheter och därmed kan besvara respektive forskningsfråga.

Till sist för jag en avslutande diskussion där de tunga framträdande dimensionerna under respektive forskningsfråga placeras in i den början till en institutionell ordning för strategisk kommunikation på svenska myndigheter som presenterades i det teoretiska bakgrundskapitlet (se sid. 23).

### 6.1. Auktoritet

När vi undersöker begreppet auktoritet handlar det om strukturen för kommunikationsarbetet, möjligheten för den strategiska kommunikationen att verkligen utöva inflytande över och ställa krav på organisationen. Det här sker i mina dokument på i huvudsak tre sätt: Genom att förhålla sig till andra styrsystem, genom att inkludera organisationens medlemmar i den strategiska kommunikationen och genom att definiera vad som är en strategisk kommunikationskanal.

#### *6.1.1. Att låna och spilla auktoritet*

Den absoluta majoriteten av de analyserade policydokumenten är beslutade av organisationens högsta ledning, ofta en generaldirektör eller liknande befattningshavare. Det kan förvisso vara viktigt att det är just den högsta chefen som beslutar kommunikationspolicyn. Genom att ta ett ledningsbeslut i frågan blir området viktigt och erkänt. Men höga chefer kommer och går, den strategiska kommunikationen kan därför inte räkna med att bara nivån på policybeslutet ska bidra till en bra förankring i organisationen. Dokumenten i min analys indikerar snarare att den strategiska kommunikationen förankrar sig i organisationens byråkratiska strukturer genom att koppla sig själv mot överordnade arbetsätt eller arbetsätt på samma nivå. Det här gör att det strategiska kommunikationsarbetet kan låna auktoritet från andra formella styrdokument i organisationen och sen spilla denna auktoritet vidare i kedjan av

underliggande dokument som också är styrande för den strategiska kommunikationen.

Hos Högskolan i Gävle ser den retoriska mekanism som lånar auktoritet ut så här:

*”Högskolans kommunikationspolicy ska verka i samklang med övergripande verksamhetsidé, vision och gemensamma mål.”*  
(Högskolan i Gävle)

Hos Lunds universitet finns ett annat exempel på auktoritetslån.

*”All kommunikation skall ha sin utgångspunkt i de värden som anges i den strategiska planen och etikedokumentet.”*  
(Lunds Universitet)

Högskolan i Gävles strategiska kommunikation lånar auktoritet från en verksamhetsidé och vision. Lunds universitets strategiska kommunikation lånar auktoritet från en strategisk plan och ett etikedokument. När auktoritetslånet väl är utfört spills den lånade auktoriteten vidare på följande sätt:

*”Kommunikationspolicyn har en samordnande funktion för policyer, för enskilda kanaler och för specifika kommunikationsstrategier och planer. Exempelvis finns särskild policy och strategi för Högskolans webbplatser samt policy för sociala medier.”*  
(Högskolan i Gävle)

*”Det finns en grafisk profilmanual för Lunds universitet sedan 1998. Den kommer att ses över och omarbetas för att den bättre skall följa intentionerna i de övriga delarna av kommunikationsplattformen. Den nuvarande grafiska profilmanualen gäller till dess att den nya är beslutad.”*  
(Lunds universitet)

Högskolan i Gävle spiller bland annat auktoritet ned på de olika policydokumenten som reglerar olika kommunikationskanaler. Exemplet från Lunds universitet visar hur den grafiska profilmanualen får del av auktoriteten, manualen är förvisso gammal men gäller.

Sättet på vilket den strategiska kommunikationen lånar auktoritet genom att hänga sig fast i den interna byråkratiska strukturen kan vara mer eller mindre uttalat. Enligt min analys spiller policydokumenten mer auktoritet än de lånar. Detta kan dock hänga samman med att det florerar en sådan mängd styrdokument inom den strategiska kommunikationens område.

Det kommunikativa styrdokument som mina analyserade policydokument spiller mest auktoritet på är de grafiska styrdokumentet och det finns en naturlig förklaring till detta. Fredriksson och Pallas (2013:30-37) visade i sin studie att den grafiska manualen var ett mycket frekvent förekommande kommunikativt styrdokument ute på

myndigheterna. Därmed är det bara logiskt att många organisationer hänvisar till den grafiska manualen i sina kommunikationspolicys. Men trots att den grafiska manualen är frekvent förekommande är det något förvånande att se den auktoritet med vilken vikten av att följa dokumentet slås fast. Se exempelvis denna skrivning:

*”Myndighetens gemensamma grafiska profil ska följas i allt informationsmaterial för att öka igenkänningen, ge ett enhetligt intryck och därmed skapa genomslagskraft i myndighetens kommunikation med omvärlden.”*  
(Havs- och Vattenmyndigheten)

I det här exemplet framgår också tydligt vilken effekt användandet av den grafiska profilen förväntas ha på omvärlden. Genom att ge ett enhetligt intryck ska myndigheten öka genomslagskraften för sin kommunikation. Det här behovet av likformighet och enhetlighet visar också den auktoritet den strategiska kommunikationen vill utöva över de enskilda medarbetarna, vilket är det vi undersöka nu.

### **6.1.2. Auktoritet genom krav på medarbetaren**

Den strategiska kommunikationen kan utöva auktoritet genom att slå fast vilka kommunikativa rättigheter och skyldigheter en myndighets medarbetare har. Av de 37 analyserade dokumenten har 29, eller drygt 78 procent, skrivningar om medarbetarens kommunikativa skyldigheter. Vid en djupare analys av skrivningarna i dokumenten går det att skapa en schematisk bild av hur den strategiska kommunikationen utövar sin auktoritet över medarbetarna i fem steg som vi kan kalla inkludering, aktivering, disciplinering, fostran och återkoppling. Nedan går jag igenom de olika stegen:

Inkludering: Den strategiska kommunikationen börjar med att inkludera alla myndighetens medarbetare i kommunikationsarbetet. Formuleringarna är svepande, allmänna och riktar sig till alla i organisationen. Nedan följer några exempel på hur det kan se ut:

*”Att kommunicera och tänka kommunikation ska vara en integrerad del av allas arbete på Kommerskollegium.”*  
(Kommerskollegium)

*”Alla medarbetare på Elsäkerhetsverket har ansvar för kommunikationen.”*  
(Elsäkerhetsverket)

*”Information och kommunikation är ett gemensamt ansvar för såväl chefer som medarbetare på Bolagsverket.”*  
(Bolagsverket)

Den här typen av formuleringar gör att alla i organisationen – låt vara i olika hög grad – blir kommunikatörer. Oavsett om du arbetar som generaldirektör eller i förrådet med häftapparater blir du en del av den strategiska kommunikationen och omfattas från och med nu av den. Det går att likna den här typen av skrivningar med att den strategiska kommunikationen kastar ett stort finmaskigt nät över hela organisationen. Inga specifika krav har ännu ställts men ingen medarbetare slipper heller undan nätet, alla är inkluderade och dras nu in i den strategiska kommunikationens värld.

Aktivering: Det här steget innebär att medarbetaren åläggs ansvar för att utföra vissa uppgifter som är kopplade till den strategiska kommunikationen. I det första steget, inkluderingen, var kraven på medarbetaren svepande och okonkreta men nu blir kraven mer specifika och tydliga.

Ett mycket vanligt krav på medarbetaren är att hen ska hålla sig informerad om företeelser i och utanför organisationen. Medarbetaren förväntas aktivt...

*"...söka information om det egna arbetet och delge andra information om sitt eget ärende."*  
(*Ekonomistyrningsverket*).

*"...söka den information som behövs i det dagliga arbetet."*  
(*Livsmedelsverket*)

*"...inhämta, förmedla och söka den information som krävs för att verksamheten ska fungera."*  
(*Elsäkerhetsverket*)

Det torde vara mycket svårt att genomföra ett meningsfullt arbete på någon som helst myndighet om medarbetaren inte själv tog ansvar för att söka den information som behövs för arbetet. Mot bakgrund av detta blir skrivningar som de ovan något gåtfulla, det är helt enkelt svårt att förstå varför de behövs? Sitter medarbetarna stilla på sina arbetsplatser och väntar på att bli matade med information om myndigheten inte ålägger dem aktivitet i ett policydokument? Jag tror inte det, istället menar jag att vi ska se detta som den strategiska kommunikationens sätt att friskriva sig från ansvar. Ingen medarbetare ska kunna säga: "Jag kände inte till det." Det är också ett första steg i den strategiska kommunikationens aktivering av medarbetaren. Och det är ett lätt steg, medarbetaren åläggs att göra vad medarbetaren redan måste göra för att kunna utföra sitt arbete.

Ett annat sätt att aktivera medarbetaren i den strategiska kommunikationen är mer handfast och mindre gåtfullt. Nu handlar det om att ställa krav på att bedömningen av

ett ärendes kommunikationsaspekter ska vara en del av själva handläggningen. Hos Datainspektionen och Lantmäteriet ser den här retoriska mekanismen ut på följande sätt:

*”Innan ett ärende avslutas måste ansvarig handläggare därför alltid överväga hur detta bör kommuniceras, både externt och internt.”*  
(Datainspektionen)

*”Vi beaktar kommunikationsperspektivet vid varje beslutstillfälle.”*  
(Lantmäteriet)

Tittar vi på Länsstyrelsen i Stockholms län är myndighetens motsvarande skrivning mer explicit:

*”I alla sammanhang där vi fattar beslut – om nya rapporter, initiativ, yttranden, förslag, kritik, sanktioner med mera – ska vi tänka igenom vilka människor i vår omvärld som har intresse av att få informationen och hur vi ska förmedla den.”*  
(Länsstyrelsen i Stockholms län)

Det är en självklarhet att en handläggare ska fundera igenom vem som berörs av ett beslut och kommunicera med dessa. Men formuleringen *”har intresse av”* indikerar något mer än ren förvaltningskommunikation. Jag tror att formuleringen syftar till att göra medarbetare som inte är specialiserade kommunikatörer till en del av den strategiska kommunikationens praktik. Genom att göra detta stärker den strategiska kommunikationen sin position och utökar sin egen inflytandesfär, utövar auktoritet. Det är också en kontrollmekanism som ska se till att intressanta eller kontroversiella ärenden inte går under den strategiska kommunikationens radar och briserar i samhället utan att organisationen har haft möjlighet att förbereda sig. Oavsett vilket ställer det krav på att medarbetaren agerar, det gör medarbetaren till en aktiv del av den strategiska kommunikationen. Men de enskilda medarbetarna får inte agera hur som helst, aktiviteter måste kontrolleras. Det sker i nästa steg som jag har kallat disciplinering:

Disciplinering: I policydokumenten disciplineras medarbetaren genom att myndigheten tydligt talar om vad som är tillåtet och inte tillåtet när medarbetaren agerar i den strategiska kommunikationens intressesfär. För det första handlar det om att se till så att medarbetaren förstår skillnaden på sin personliga ståndpunkt och organisationens. Kravet kan formuleras på olika sätt och med olika grad av tydlighet. Lantmäteriet har en relativt indirekt och närmast poetisk skrivning:

*”Vi bär en gemensam berättelse och talar med en röst.”*  
(Lantmäteriet)

Ekonomistyrningsverket är betydligt tydligare i sin skrivning:

*”Det som kommuniceras i ESV:s namn ska vara ESV:s ståndpunkt.”*  
(Ekonomistyrningsverket)

Myndigheterna vill alltså att deras medarbetare ska ingå som aktiva parter i den strategiska kommunikationens praktik. Men vissa gränser får inte överskridas och medarbetaren måste ha kontroll över när hen agerar som myndighetsperson eller som privatperson.

Men om disciplineringsstadiet består av tydliga skrivningar är innehållet i nästa steg av den strategiska kommunikationens auktoritet över medarbetaren mer subtil. Det steg jag har kallat fostran handlar nämligen inte om att sätta tydliga gränser utan snarare påverka medarbetarens kommunikativa egenskaper. Policydokumenten beskriver nu istället vilka förhållningssätt som myndigheten anser ska präglade medarbetarnas aktiviteter inom ramen för den strategiska kommunikation. Här följer tre exempel:

*”Vi ska respektera massmediernas uppgift att följa och granska hur offentliga medel används.”*  
(Datainspektionen)

*”Vi ska vara tillmötesgående, ödmjuka och samtidigt tydliga om de regler och förutsättningar som gäller för verksamheten.”*  
(Brottsoffermyndigheten)

Tittar vi närmare på citaten ovan ser vi att de ofta refererar till personliga egenskaper omsatta i kommunikativ praktik. Att visa respekt, vara tillmötesgående och ödmjuk är förhållningssätt till kommunikationen snarare än handfasta regler om vad som får och inte får göras. Drar vi det här till sin spets kan kraven på medarbetarna vara ganska långtgående som hos Ekonomistyrningsverket:

*”Vårt språk är enkelt och begripligt, både när vi skriver och talar.”*  
(Ekonomistyrningsverket)

Att myndigheten väljer att ta upp skriftspråket i en kommunikationspolicy är kanske inte uppseendeväckande. Att medarbetarna förväntas skriva enkelt och begripligt är naturligt. Men ekonomistyrningsverket går ett steg längre och inkluderar medarbetarnas tal i kommunikationspolicyen. Nu är det förvisso så att myndigheten har visst lagstöd bakom sitt krav på medarbetarna. I den svenska språklagens (SFS 2009:600) elfte paragraf står att språket i offentlig verksamhet ska vara *”vårdat, enkelt och begripligt.”* Frågan är dock om denna paragraf verkligen inkluderar det talade språket. Är det tillåtet att bryta på ett annat språk eller tala med kraftig dialekt för medarbetarna på

Ekonomistyrningsverket? I vilket fall som helst innebär skrivning ovan att medarbetarnas tal nu också är inkluderat i den strategiska kommunikationens inflytandesfär.

Den strategiska kommunikationen utövar inflytande över medarbetarna i ytterligare ett steg som jag kallar återkoppling. Det här innebär att medarbetaren förväntas återberätta vilka kommunikativa aktiviteter hen har gjort inom ramen för myndighetens strategiska kommunikation. Ofta är kravet på återkoppling sammanfogat med de skrivningar som handlar om organisationens förhållande till massmedia. Hos Ekonomistyrningsverket återfinns följande skrivning:

*”De talesmän eller andra medarbetare som blir kontaktade av media ska snarast meddela kommunikationsansvarig och ansvarig chef. Detta för att ge överblick över vilka medieaktiviteter ESV deltar i och för att kommunikationsansvarig ska ha beredskap för att ge kompletterande stöd i vidare kontakter med media i samma fråga.”*  
(Ekonomistyrningsverket).

Exemplet ovan visar tydligt hur medarbetaren dras in i den strategiska kommunikationens sfär genom att hen – efter sitt samtal med media – ska kontakta kommunikationsfunktionen för att funktionen eventuellt ska kunna vidta fler strategiska kommunikationsåtgärder. Något förenklat kan vi se det som att den funktion inom organisationen som företräder den strategiska kommunikationen tar över medarbetarens relation till en journalist och använder relationen för att ytterligare stärka den strategiska kommunikationens roll i organisationen.

En återkommande uppmaning i många av policydokumenten är att medarbetarna ska kommunicera internt i organisationen innan något kommuniceras externt:

*”Så långt det är möjligt ska extern kommunikation föregås av intern”*  
(Sjöfartsverket)

*”Vi strävar efter att informera internt innan vi informerar externt.”*  
(Ekonomistyrningsverket)

Den här uppmaningen till medarbetarna ska nog inte missförstås som misstro eller kontrollbehov. I uppmaningen ligger troligen en genuin önskan om att framförallt dåliga nyheter ska framföras av organisationen till de egna medarbetarna och inte presenteras av någon extern part. Det finns alltså en drag av omsorg i uppmaningen. I Högskolan i Gävles kommunikationspolicy kommer den här omsorgen tydligast till uttryck:

*”Det som kommuniceras externt till massmedia ska vara förankrat internt för att undvika att viktig information når medarbetarna genom tidningar,*

*radio eller TV i stället för via våra interna kanaler.”*  
(Högskolan i Gävle)

Men även om det är omsorg om medarbetarna som ligger bakom skrivningar som den ovan är formuleringen inte oproblematiske, framförallt inte i en organisation som omfattas av grundlagens meddelarfrihet. Uppenbarligen är dock den strategiska kommunikationen villig att hantera en viss risk i förhållande till meddelarfriheten för att etablera återkopplingen som ett auktoritetsutövande gentemot medarbetarna. Kravet på återkoppling binder som jag ser det medarbetaren än starkare till de funktioner i organisationen som företräder den strategiska kommunikationen. Det ska dock till Högskolan i Gävles försvar sägas att det i slutet på lärosätets kommunikationspolicy finns skrivningar om medarbetarens grundlagsskyddade rätt att tala med massmedia och omfattas av källskydd.

### 6.1.3. Auktoritet genom kanaldefinition

Under min analys av policydokumenten hade jag tillgång till en undersökningsfråga som löd: Vad ser myndigheten som en kommunikationskanal värd att uppmärksamma i policyn? Tanken med den här frågan var att jag skulle kunna förstå den strategiska kommunikationens ambitioner genom att se vad som ansågs vara en kanal värdig att omnämna i policyn. I takt med att analysen framskred blev jag alltmer förvånad. Det var nämligen en väldigt stor spännvidd på vad myndigheterna ansåg vara en värdig kanal.

Först och främst fanns de kanaler som var lätta förutsäga och som illustreras genom citaten nedan:

*”Massmedia ska ses som en möjlig kanal för förmedling av information och kunskap.”*  
(Ekonomistyrningsverket)

*”Hemsidorna är våra huvudsakliga kanaler för den externa informationen. [Www.samer.se](http://www.samer.se) innehåller allmän information om samer och vänder sig till allmänheten. [Www.sametinget.se](http://www.sametinget.se) är en myndighetssida med information om myndigheten och det folkvalda organet Sametinget.”*  
(Sametinget)

I ovanstående citat pekar de båda myndigheterna ut två vanliga kanaler för myndigheters kommunikation: Massmedia och den egna webbplatsen. Nationalmuseum och Elsäkerhetsverket tillhör den grupp av myndigheter som noggrant påpekar att massmedia är en kanal och inte en målgrupp i sig själv och flera av myndigheterna pekar på den egna webbplatsens betydelse med skrivningar som:



*”Den externa webbplatsen är myndighetens främsta externa kanal och en samlingsplats för all extern information myndigheten producerar.”  
(Valmyndigheten 2014)*

Massmedia, sociala medier, organisationens egen webbplats, intranät och broschyrer är kanaler som faller sig naturligt att nämna i en kommunikationspolicy. Dessa kanaler finns tryggt inom den strategiska kommunikationens inflytelsesfär. Huvudansvaret för produktion, drift och utveckling av dessa kanaler brukar ligga hos en kommunikationsfunktion. Det finns alltså inget uppseendeväckande med de beskrivningar i dokumenten som pekar ut dessa kanaler. Men policydokumenten stannar inte här utan inkluderar en mängd andra aktiviteter som inte lika självklart hör till den strategiska kommunikationens område utan snarare är en del av vardagsarbetet i organisationen. Institutet för språk och folkminnen har följande skrivning i sin kommunikationspolicy under rubriken kommunikationskanaler:

*”För det dagliga arbetet rekommenderas personlig kommunikation, i form av arbetsmöten, telefon eller e-post, i kombination med information på webbplatsen. Öga mot öga-kanaler är viktiga.”  
(Institutet för språk och folkminnen)*

I Lunds universitets kommunikationspolicy finns den här skrivningen under motsvarande rubrik:

*”Kanaler och kontaktytor för att möta och kommunicera med olika målgrupper är bland annat det personliga mötet, arbetsplatsträffar, seminarier, mässor, webbplats, tidningar, nyhetsbrev, e-post, telefon, brev, läromedel, vetenskapliga publikationer, trycksaker och kataloger.”  
(Lunds universitet)*

Statens Fastighetsverk är en myndighet som har tillgång till en något speciell kommunikationskanal; byggnaderna som myndigheten förvaltar. I verkets kommunikationspolicy finns följande långa skrivning som visar hur verket ska kommunicera i samband med en ny-, om-, eller tillbyggnad av ett förvaltad objekt:

*”Många gånger är det bra att berätta om projektet redan innan det startar för att möta eventuell kritik. Förändring väcker ofta känslor. Exempel: Pressrelease, informationsbrev och inbjudan till informations- och/eller pressträffar. [...] Människor är intresserade av vad som sker i deras närmiljö och kulturmiljö. Berätta därför löpande om vad som händer. Exempel: • Skyltar utomhus som berättar om projektet och dess konsekvenser för t ex vägar, gångvägar, parkeringar etc. • Täck hela eller delar av byggnaden med vepor som berättar om byggnadens historia och framtid samt SFV:s roll. • Se till att broschyrer, som berättar om projektet, finns tillgängliga för allmänhet, press och hyresgäster.*

*• Hissa SFV:s flagga. • Ta fram annonser/affischer, som löpande berättar om projektet. • Bjud in till visningar och berätta vad som händer under projektets gång. • Använd SFV:s egna kanaler; webbplats, Kulturvärden, Ventil mm. När projektet är klart • Avsluta med en pressträff/invigning/husesyn beroende på projektets storlek och art och objektets lämplighet.”  
(Statens Fastighetsverk)*

Med ovanstående exempel vill jag illustrera den finmaskiga trål som den strategiska kommunikationen använder i sitt fångstarbete. Bara i de sju citat som finns under den här rubriken nämns ett 30-tal olika kanaler<sup>2</sup>, ofta med en förklaring om hur kanalen ska användas. Jag ifrågasätter på intet sätt att arbetsmöten, telefonsamtal, e-postmeddelanden, flaggor och personliga möten är att betrakta som kanaler, vad som förvånar mig är att organisationerna anser att dessa kanaler är så viktiga. Varför måste dessa vardagligheter hissas upp på policydokumentnivå och varför med denna höga detaljeringsgrad? Jag menar att det kan förklaras på följande sätt:

Att äga ansvaret för och kontrollera innehållet i kommunikationskanaler är centralt för att den funktion som ansvarar för myndighetens strategiska kommunikation ska kunna utföra sitt jobb och utöva auktoritet över organisationens kommunikation. När funktionen får – eller tar på sig – ansvaret för att kontrollera webbplatsens övergripande utformning, styra formgivningen och tryckningen av broschyrer och äga verktyget som distribuerar pressmeddelanden har den strategiska kommunikationen kontroll över dessa kanalers innehåll. Problemet uppstår då när organisationens medlemmar inte är i behov av dessa kanaler för att kommunicera med omvärlden. Den strategiska kommunikationen har ingen eller liten insyn i vad en medarbetare säger på ett möte eller skriver i ett e-postmeddelande. Men eftersom detta är kommunikationshandlingar borde de på något sätt in under den strategiska kommunikationens reglerande paraply. Lösningen på problemet blir att på policynivå retoriskt definiera även till synes vardagliga kommunikationsaktiviteter som strategiskt viktiga. Då kan även dessa kanaler potentiellt bli föremål för den strategiska kommunikationens styrning och reglering.

Den strategiska kommunikationens auktoritet på det här området baseras därmed på möjligheten att definiera vad som är en kommunikationskanal värdig reglering. Fenomenet kan avslutningsvis illustreras genom följande citat:

---

<sup>2</sup> Affisch, annons, arbetsmöte, arbetsplatsträff, brev, broschyr, personligt möte, e-post, flagga, husesyn, informationsbrev, informationsträff, invigning, katalog, läromedel, massmedia, mäsas, nyhetsbrev, pressrelease, pressträff, seminarie, skylt, telefon, tidning, webbplats, vepa, vetenskaplig publikation och visning.

*”Syftet med policyn är att ge vägledning och stöd till chefer och medarbetare för kommunikationsfrågor på en övergripande nivå. Policyn omfattar kommunikation oberoende av kanal, såväl internt som externt. Den gäller således både skriftlig och muntlig information, digitala och tryckta medier, webbplatser, massmedier, sociala medier och mötesplatser som mässor och konferenser.”*  
(Myndigheten för samhällsskydd och beredskap)

#### **6.1.4. De tre dimensionerna av auktoritet**

Ovan har jag beskrivit tre olika dimensioner inom vilka den strategiska kommunikationen på en svensk statlig myndighet kan utöva auktoritet. För det första kan den strategiska kommunikationen låna auktoritet från överordnade styrfunktioner på myndigheten. För det andra kan den strategiska kommunikationen i fem olika steg utöva auktoritet över organisationens medlemmar och göra dem aktiva i den strategiska kommunikationens praktik. För det tredje har jag argumenterat för att den strategiska kommunikationen kan utöva sin auktoritet genom att definiera vad som är en strategisk kommunikationskanal.

Av de 37 analyserade dokumenten förekommer auktoritetslån i 30 och medarbetarkontroll i 29. Kanaldefinitionen förekommer också i 29 av dokumenten men på en helt annan detaljeringsnivå än medarbetarkontroll och auktoritetslån. Det går åt mer text och mer detaljerade beskrivningar för att definiera kanaler än att klargöra medarbetarnas ansvar eller tala om vilka överordnade dokument som policydokumentet kopplar till. Att myndigheterna lägger stor vikt vid att definiera kanaler menar jag är ett tecken på kanaldefinitionens betydelse för den strategiska kommunikationens auktoritet. Jag menar alltså att vi här har identifierat ett potentiellt grundelement i den institutionella logik som bygger upp strategisk kommunikation på svenska statliga myndigheter. Denna institutionella logik baserar sin auktoritet på möjligheten att definiera vad som är en strategiskt viktig kommunikationskanal.

## **6.2. Legitimitet**

I Thorntons (2012:56-57) interinstitutionella system får den demokratiska staten sin legitimitet genom människors demokratiska engagemang. Förenklat uttryckt ger vi staten rätt att utöva inflytande över oss genom vårt deltagande i demokratiska val.

Det kan vara frestande att hävda att de svenska myndigheternas strategiska kommunikation också bygger sin legitimitet på denna princip. Myndigheterna är en del av den demokratiska staten, verkar inom dess ramar och borde således omfattas av

samma legitimitetsskapande grundelement. Min analys av kommunikationspolicys pekar också mot att den strategiska kommunikationen använder förhållanden inom den demokratiska staten för att skapa legitimitet för sitt arbete, även om det inte direkt är de demokratiska valen myndigheterna hänvisar till.

### 6.2.1. Legitimitet genom öppenhet

I policydokumenten återkommer ofta skrivningar som hänvisar till en specifik del av den demokratiska staten, offentlighetsprincipen som den uttrycks i Tryckfrihetsförordningen (SFS 1949:105, 2 kap. 1-2 §§). Det här är alltså en legitim grundlagsskyddad rättighet som verkar från omvärlden mot organisationen. Den legitima rätten att begära ut en handling, få frågor om verksamheten besvarade och så vidare ägs av en extern part som befinner sig utanför organisationen och vars krav och rättigheter organisationen måste ta hänsyn till. Myndigheterna formulerar sitt förhållande till denna öppenhet något olika:

*”Alla som ansvarar för kommunikation ska ha kunskap om offentlighetsprincipen för att myndigheten ska kunna tillgodose medborgarnas rätt till insyn.”*  
(Statens musikverk 2014)

I exemplet riktas ett direkt krav mot medarbetaren. Hen ska ha kunskap om vad offentlighetsprincipen innebär. Det ska i sin tur skapa en transparent verksamhet som människor utanför organisationen har rätt se in i, förstå och värdera. Här följer ytterligare ett exempel på öppenhetskrav:

*”Vår öppenhet grundar sig på att vi är en offentlig myndighet. Den lagstadgade offentlighetsprincipen ger alla medborgare rätt till insyn i verksamheten.”*  
(Havs- och vattenmyndigheten)

Här används återigen det lilla ordet ”insyn”. Någon – medborgaren – ska ha möjlighet att se in i myndighetens verksamhet. Notera att inget av citaten beskriver hur myndigheten själv ska bli bättre, effektivare eller på något annat sätt dra nytta av denna transparens. Nästa citat visar hur denna medborgare antar en nästan mytisk gestalt vars motiv inte får ifrågasättas:

*”Tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen reglerar offentlighet och sekretess. Offentlighetsprincipen gäller alla och myndigheten har varken rätt att kräva identifikation eller syfte hos den som efterfrågar uppgifterna.”*  
(Institutet för språk och folkminnen)

Några myndigheter är mer specifika när det gäller att konkretisera vem den specifika

parten som begär ut information förväntas vara:

*”Offentlighetsprincipen innebär att allmänheten och massmedierna – tidningar, radio och TV – har rätt till insyn i statens och kommunernas verksamhet.”*

*(Brottsoffermyndigheten)*

*”Offentlighetsprincipen innebär att media har rätt att begära ut allmänna handlingar. I en sådan situation ska vi med hög servicenivå erbjuda full insyn och utan dröjsmål lämna ut begärda handlingar – med undantag för sekretessbelagda uppgifter.”*

*(Högskolan i Gävle)*

I exemplen ovan är det en specifik part, medierna, som framförallt förväntas utnyttja sin rätt att ta del av allmänna handlingar. I Högskolan i Gävles fall påpekas särskilt att servicenivån ska vara hög om media kommer. Det går att se skrivningen som en underförstådd uppmaning till disciplin. Förenklat uttryckt: ”Tänk på att media kan begära ut en handling så sköt er nu.”

Att hänvisa till myndighetens öppenhet kan ses som ett sätt att stärka den strategiska kommunikationens legitimitet. Den som är öppen kan också vara mer utsatt för omvärldens granskande ögon. Allra helst om den som förväntas genomföra granskningen är en ansiktslös gestalt – medborgaren – vars motiv kan vara dunkla men vars krav på insyn är juridiskt oklanderligt. Här kan den strategiska kommunikationen möjligen erbjuda ett skydd eftersom ett mål för strategiskt kommunikationsarbete ofta är att budskapen mot omvärlden ska vara enhetliga, både till form och innehåll. Den som är enhetlig har mindre sprickor i fasaden och kan förväntas klara omvärldens granskning. Kort sagt: Genom att hänvisa till öppenheten stärker den strategiska kommunikationen sig legitimitet eftersom den är ett verktyg att hantera öppenhetens konsekvenser med.

### **6.2.2. Legitimitet genom ”frivillighet”**

Ovan har jag beskrivit hur hänvisningar till medborgarens rättigheter i förhållande till myndigheten kan vara ett sätt att ge den strategiska kommunikationen legitimitet. Men enligt de överordnade principer som återfinns i våra grundlagar finns också bestämmelser som riktar sig till myndighetens egna medarbetare. Dessa rättigheter verkar alltså från organisationen mot omvärlden. En av de viktigaste principerna är tryckfrihetsförordningens meddelarskydd och efterforskningsförbud (SFS 1949:103, 3 kap. 3-4 §§) Flera av styrdokumenterna i analysen har tämligen explicita skrivningar om

dessa lagrum:

*”...medarbetare har rätt att berätta vad de vet för utomstående och att medarbetare har rätt att lämna muntliga uppgifter till press, radio och TV utan att källan efterforskas.”*  
(Sjöfartsverket).

*”Personal har grundlagsskyddad rätt att lämna sina synpunkter och uppgifter till medierna. Institutet har inte rätt att efterforska vem som lämnat uppgifterna.”*  
(Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering)

*”Meddelarfriheten ger alla anställda i en offentlig verksamhet lagstadgad rätt att kontakta massmedia. Ingen får internt forska om vem som lämnat uppgifter.”*  
(Högskolan i Gävle)

Så här långt finns det inte plats för några tvetydigheter. Medarbetare på myndigheter har en grundlagsstadgad rätt att under vissa förhållanden anonymt läcka uppgifter till bland annat massmedia. Arbetsgivaren myndigheten har ingen rätt att försöka ta reda på vem som har lämnat ut uppgifterna, skulle så ske är det fråga om ett grundlagsbrott. Nu finns det dock begränsningar för meddelarskyddet och efterforskningsförbudet. Medarbetaren får för det första inte lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess, vilket är en självklarhet. Men tittar vi närmare på skrivningarna i dokumenten finns det något annat och mer subtilt som kan drabba den medarbetare som lämnar uppgifter anonymt till massmedia:

*”Medarbetare på ESV har liksom andra medborgare rätt att medverka i medier som privatpersoner (meddelarfriheten). I dessa sammanhang ska man framhålla att det är som privatperson man uttalar sig. ESV:s grafiska profil får då inte användas.”*  
(Ekonomistyrningsverket)

I det här citatet poängteras att medarbetaren går ur sin roll som myndighetsanställd och in i en annan roll – medborgarens – i det ögonblick hen utnyttjar meddelarskyddet. Här följer ytterligare ett exempel på samma typ av skrivning:

*”Meddelarfriheten innebär att var och en har rätt att kontakta medierna utan att arbetsgivaren får efterforska källan. Meddelarfriheten innebär inte att medarbetaren uttalar sig i myndighetens namn.”*  
(Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen)

Skrivningarna ovan är på intet sätt konstiga eller uppseendeväckande, de är valda därför att citaten på ett tydligt sätt illustrerar det pris en medarbetare som lämnar uppgifter anonymt till media måste betala: Hen måste acceptera att gå ur sin roll som

medarbetare och in i rollen som medborgare. I det ögonblick hen väljer att använda sig av meddelarskyddet upphör rätten att företräda organisationen. Låt mig direkt slå fast att jag betraktar detta som ett mycket högt pris. Människors behov av inkludering, tillhörighet och sammanhang är stort och skrivningarna ovan bär tydlig vittnesbörd om att den som utnyttjar meddelarskyddet och efterforskningsförbudet inte längre ingår i organisationen fullt ut.

Trots det pris den medarbetare som lämnar ut uppgifter måste betala menar jag att skrivningar som de ovan bidrar till att stärka den strategiska kommunikationens legitimitet. För det första gör skrivningen att själva kommunikationspolicyn får en koppling till en överordnad princip i det demokratiska samhället. För det andra – och det här är viktigt och troligen unikt för strategisk kommunikation på svenska myndigheter – det ger en känsla av valmöjlighet för organisationens medlemmar. Den som inte vill ställa upp på de principer som den strategiska kommunikationen sätter upp har möjlighet att gå sin egen väg, låt vara till ett högt pris.

Om vi vill använda en liknelse går det att se på skrivningar om medarbetarnas grundlagsskyddade rättigheter som den strategiska kommunikationens egen säkerhetsventil. Policydokumenten kan gå mycket långt i sina krav på medarbetaren, som jag visat, men därefter finns skrivningar om medarbetarens lagstadgade rätt att helt enkelt strunta i alla krav och gå sin egen väg. Vill vi hårdra det hela skulle myndigheten lika gärna kunna skriva: Om du aspirerar på att vara en riktig medlem av den här organisationen ska du följa den strategiska kommunikationens regler. Men du har möjlighet att strunta i reglerna och gå din egen väg om du vill.

### **6.2.3. Legitimitet genom koppling till grunduppdraget**

När någon sätter igång att analysera de policydokument som ligger till grund för den här studien stöter läsaren snabbt på långa skrivningar där myndighetens verksamhet definieras. Här följer tre exempel:

*”Länsstyrelsen är regeringens företrädare i länet. Vi ser till att riksdagens och regeringens beslut får regionalt genomslag. Länsstyrelsen ska också underrätta regeringen om viktiga händelser i länet.”*  
(Länsstyrelsen i Skåne län)

*”Riksrevisionen är en del av riksdagens kontrollmakt och medverkar till demokratisk insyn och effektiv förvaltning genom oberoende granskning av statlig verksamhet. Vi granskar hur statliga medel används och redovisas, rapporterar om eventuella brister och ger rekommendationer för förbättrad effektivitet. Resultatet av vår verksamhet används som underlag för beslut,*

*debatt och förändring.”  
(Riksrevisionen)*

*”Elsäkerhetsverket är en expertmyndighet med uppgift att säkerställa trygg och störningsfri el för svenska folket och för marknadsaktörer. Detta sker genom kunskapsuppbyggnad, regelgivning, tillsyn och marknadskontroll.”  
(Elsäkerhetsverket)*

För att vara policydokument inom området strategisk kommunikation läggs förvånansvärt mycket kraft i dokumenten till att precisera vilken roll och vilket uppdrag myndigheten har i samhället. Av de 37 analyserade dokumenten har 24 – eller drygt 64 procent – den här typen av självdefinierande skrivningar i olika hög grad. När läsaren öppnar det tjugonde dokumentet och återigen stöter på stycken med självdefinierande text uppstår visst grubbel över dessa formuleringars syfte.

Om vi ser kommunikationspolicyn som enbart ett internt styrdokument borde inte kraft behöva läggas på att förklara myndighetens övergripande uppdrag, läsarna av ett internt styrdokument kan på goda grunder antas redan känna till vad myndigheten sysslar med. Undantaget skulle vara nyanställda som ännu inte har lärt sig vad verksamheten handlar om.

Möjligen kan vi gå till vår ursprungliga teori för att hitta en förklaring på detta tillsynes förbryllande förhållande. Som jag tidigare beskrivit menar den neoinstitutionella organisationsteorin att organisationer tar till sig rationaliserade myter som florerar i samhället, inte därför att de arbetssätt som myterna företräder nödvändigtvis är rationella utan därför att arbetssätten bidrar till att ge organisationen ökad legitimitet (Thornton & Ocasio 2008:100). Om vi ser kommunikationspolicyn som ett institutionaliserat fenomen vars syfte delvis är att skänka legitimitet åt det strategiska kommunikationsarbetet går de självdefinierande skrivningarna lättare att förklara. Då finns skrivningarna där för att de brukar finnas i en kommunikationspolicy och därför att andra organisationer har motsvarande skrivningar i sina kommunikationspolicys.

Men att avfärda skrivningar helt och fullt som ett tecken på irrationell institutionalisering är nog att gå ett steg för långt. Jag tror snarare att den strategiska kommunikationen behöver ”skrivas fast” mot myndigheternas övergripande uppdrag för att kommunikationsarbetet ska bli legitimt. Kommunikationsarbetet står inte på egna ben utan måste förankras i något för att bli en viktig arbetsuppgift. Bästa förankringspunkten är då att skriva fast det strategiska kommunikationsarbetet mot myndighetens övergripande uppdrag. Citatet nedan är möjligen ett extremt uttryck för



den här inställningen men tydligt och rakt i sin syn på den strategiska kommunikationens egenvärde:

*”Det är heller inget egenvärde att Kommerskollegium syns eller nämns. Det viktiga är att sakfrågorna kommer fram och behandlas korrekt - att kunskap inom våra verksamhetsområden sprids.”*  
(Kommerskollegium).

#### 6.2.4. Dimensioner av legitimitet

Min analys pekar mot att det finns sammanlagt tre sätt på vilket den strategiska kommunikationen kan arbeta för att skapa legitimitet för sin verksamhet. Det första sättet är att ta stöd mot den legitimitet som finns i våra grundlagar och externa parter rättighet att ha insyn i organisationen. När denna öppenhet presenteras i samma dokument som alla regler för den strategiska kommunikationen erbjuder den sistnämnda ett möjligt skydd mot den förstnämnda. Ju mer organisationen predikar öppenhet och allmänhetens insyn, ju större behov av den strategiska kommunikationen för att hantera eventuella konsekvenser av öppenheten.

Det andra sättet som den strategiska kommunikationen kan bygga legitimitet på liknar det första sättet. Även här handlar det om att koppla den strategiska kommunikationen mot en överordnad princip med stark legitimitet; it det här fallet tryckfrihetsförordningens meddelarskydd och efterforskningsförbud. När den kopplingen väl är gjord har organisationens medlemmar erbjudits en nödutgång. Den som inte vill ställa upp på de principer den strategiska kommunikationen sätter upp har möjlighet att gå sin egen väg, låt vara till ett högt pris. Det här bäddar dock för de ganska långtgående krav som policydokumenten ställer på medarbetarna och som jag har beskrivit ovan.

Det sista – och mest frekvent förekommande – sättet att skapa legitimitet för den strategiska kommunikationen är att koppla verksamheten till myndighetens grunduppdrag. Cirka 64 procent av de analyserade dokumenten ägnar sig åt att definiera myndighetens roll och uppdrag, det är förvånansvärt mycket med tanke på att läsekretsen förväntas vara organisationens egna medarbetare. Men skrivningarna skulle inte finnas där om de inte bidrog till någonting och jag menar att skrivningarnas roll är att skriva fast det strategiska kommunikationsarbetet mot myndighetens övergripande uppdrag. Eftersom det också är ett frekvent förekommande fenomen bland de analyserade dokumenten menar jag också att kopplingen till myndighetens

grunduppdrag är den viktigaste faktorn när det gäller att skapa legitimitet för den strategiska kommunikationen på svenska statliga myndigheter. Om kopplingen till grunduppdraget saknas kan den strategiska kommunikationen inte stå på egna ben.

### 6.3. Strategiskt syfte

I Thorntons (et al. 2012:56-57) interinstitutionella system är den demokratiska statens strategiska syfte att uppnå samhällsnytta. Myndigheterna i den här studien är givetvis en del av den demokratiska staten men syftet med deras strategiska kommunikation är mer begränsat än statens och fokuserat mot den enskilda myndighetens ansvarsområden. En annan aspekt som måste vägas in i analysen är att myndigheterna har strategiska syften som existerar i två parallella sfärer. Den strategiska kommunikation som är intern, det vill säga vänder sig till den egna organisationen, har delvis ett annat syfte än den kommunikation som riktar sig mot det omgivande samhället.

#### 6.3.1. Externt strategiskt syfte: Varumärket mot verksamheten

I mitt material finns det en undersökningsfråga som lyder: Vad ska den externa kommunikationen bidra till? Tittar vi bara på vilka tio ord som förekommer mest under denna kodning ser listan ut som följer: kommunikation, bidra, vår, skapa, våra, kunskap, verksamhet, information, forskning och förtroende.<sup>3</sup> Att ordet forskning är frekvent förekommande kan verka förvånande med det är hela sju myndigheter i urvalet vars kommunikation ska bidra till något som har med forskning att göra.

Det verkar dock klart att den externa kommunikationen förväntas bidra till eller skapa något. Möjligen ska detta något gå att sätta orden ”vår” eller ”våra” framför. Låt oss titta närmare på dokumenten:

Hos arbetsmiljöverket är det externa kommunikationsarbetet nära kopplat till myndighetens grunduppdrag, att värna arbetsmiljön:

*”Vår kommunikation ska leda till ökad kunskap, påverka attityder och leda till förändrat beteende. Den ska stimulera våra målgrupper att ta sitt ansvar och att aktivt delta i arbetsmiljöarbetet.”*  
(Arbetsmiljöverket).

Exportkreditnämnden använder sig av begreppet marknadskommunikation och skriver:

*”Marknadskommunikationen ska konsekvent bidra till att bygga EKN:s varumärke.”*  
(Exportkreditnämnden)

---

<sup>3</sup> Jag bortser här från de i sammanhanget mindre betydelsebärande orden; och att, för, som, till, ska, med, den, det, ett och namnet Formas.

Riksrevisionen gör en kombination av ovanstående och kopplar ihop verksamhetens mål med byggandet av sitt eget varumärke:

*”Riksrevisionens kommunikation ska bidra till att verksamhetens mål och vision uppnås samt till att stärka Riksrevisionens varumärke. Genom att kommunicera våra resultat medverkar vi till demokratisk insyn och effektiv förvaltning i staten.”*  
(Riksrevisionen)

I exemplet Arbetsmiljöverket är den externa kommunikationens mål kopplat direkt till den verksamhet som verket bedriver. Det finns en speciell rubrik i policydokumentet som beskriver hur inspektioner på arbetsplatser ska kombineras med kommunikation för att attityden till arbetsmiljöarbetet ska påverkas positivt. Strategisk kommunikation har här lagts in som en del i själva kärnverksamheten. Exportkreditnämnden är en myndighet med ett klart uppdrag att främja svensk export (Exportkreditnämnden 2010) och därmed är det naturligt att myndigheten hämtar sitt språkbruk från den företagsvärld man samarbetar med. Citatet ovan skulle lika gärna kunna återfinnas i en banks kommunikationspolicy.

Riksrevisionen utgör i sammanhanget en intressant hybrid. Många av myndigheterna skriver att deras externa kommunikation ska bidra till att verksamhetens mål uppnås men riksrevisionen har kombinerat detta med att den externa kommunikationen också ska stärka myndighetens varumärke. Det är lite intressant att just Riksrevisionen skriver att myndigheten har ett varumärke som ska stärkas. Det varumärket baseras i så fall på myndighetens kärnverksamhet som är att vara...

*”...en del av riksdagens kontrollmakt och medverka(r) till demokratisk insyn och effektiv förvaltning genom oberoende granskning av statlig verksamhet.”*  
(Riksrevisionen)

Den strategiska kommunikationen från denna verksamhet ska därmed inte bara bidra till demokratisk insyn och effektiv förvaltning i staten, den ska också bidra till att granskaren bygger sitt eget varumärke. En kritiskt lagd medborgare kan möjligen ifrågasätta om dessa två mål är förenliga, hur påverkar myndighetens behov av varumärkesbyggande själva granskningen?

Myndigheterna balanserar i sina policydokument mellan dels den kommunikation som är kopplad till själva verksamheten, dels en vilja att öka kunskapen hos allmänheten om själva myndigheten. Strävan efter att stärka förtroendet för den egna myndigheten blir tydligast när myndigheterna beskriver vilka mål som finns för arbetet

gentemot massmedia. Konjunkturinstitutet börjar med ren verksamhetskoppling:

*”Syftet med medierelationerna är att effektivt och pedagogiskt sprida KI:s arbete och analyser till både beslutsfattare och allmänhet.”*

Konjunkturinstitutets uppgift är att göra prognoser och analyser av den ekonomiska utvecklingen i landet (Konjunkturinstitutet 2014). När kopplingen till kärnverksamheten är gjord inträder dock ett annat mål för relationen till media:

*”Genom vårt agerande ska vi upprätthålla och förstärka bilden av KI som en organisation med hög trovärdighet.”*

All synlighet i media är dock inte förtroendeskapande och KI sätter en tydlig gräns för vad som anses lämpligt:

*”Det innebär att vi bidrar med vår expertkunskap, men som regel inte deltar i exempelvis den politiska debatten. Vi ska i första hand informera om våra egna resultat.”*  
(Konjunkturinstitutet)

Exemplet ovan visar, precis som exemplet Riksrevisionen, hur myndigheterna försöker förhålla sig både till sitt uppdrag och till sitt behov av att synas. Några av myndigheterna verkar närmast ledas av devisen ”syns man inte, finns man inte.” I Formas kommunikationspolicy definieras ”intresserad allmänhet” som en person som vänder sig till myndigheten för att få information. Till gruppen hör till exempel gymnasieungdomar och lärare som myndigheten anser vara särskilt viktiga att nå ut till. Kommunikationsmålet i myndighetens möte med denna intresserade allmänhet är att mottagarna av kommunikationen förstår...

*”...att Formas ger god överblick över pågående forskning inom sina ansvarsområden, och att man via Formas kan fördjupa sitt kunnande i relevanta frågor.”*

Den som spontant vänder sig till Formas ska också få...

*”...en god uppfattning av Formas verksamhet och om samhällets behov av ny kunskap.”*  
(Formas)

Konsekvensen av ovanstående skrivningar torde bli att den ”intresserade allmänhet” som söker upp myndigheten för att få svar på en fråga kommer att överösas med sidoinformation. Myndighetens medarbetare förväntas, utöver att besvara den ställda frågan, informera frågeställaren om att Formas vet vilken forskning som pågår inom området, att Formas sitter på mer kunskap inom ämnet, samt att Formas vet vad man

borde ta reda på mer om.

### 6.3.2. *Externt strategiskt syfte: Kommuniera, med vem?*

Ett annat sätt att försöka ta reda på syftet med den strategiska kommunikationen är att undersöka vilka målgrupper myndigheterna identifierar för sin kommunikation och varför vissa målgrupper är prioriterade. Ingen behöver umgås speciellt länge med dokumenten i urvalet för att inse att allmänheten är en viktig målgrupp:

*”Några viktiga externa målgrupper är presumtiva studenter, tidigare studenter, forskningsfinansiärer, allmänheten samt politiker och andra opinionsbildare.”*  
(Lunds universitet)

Lunds universitets utpekande av målgrupper är ganska illustrativ när det gäller hur de ser ut i flertalet av policydokumenten. De finns några målgrupper som flera myndigheter pekar ut, politiker och opinionsbildare. Därefter följer några målgrupper som är specifika för det verksamhetsområde myndigheten verkar inom; studenter och forskningsfinansiärer. Mitt i den här uppräknningen kommer också ordet allmänheten. Men den som händelsevis trodde att allmänheten på något sätt skulle innefatta alla medborgare i Sverige tror fel. Det visar dessa citat från två myndigheter:

*”Allmänheten, och i synnerhet de röstberättigade, ska känna till när olika val och landsomfattande folkomröstningar i Sverige äger rum.”*  
(Valmyndigheten.)

I ovanstående citat pekas en i sammanhanget synnerligen relevant del av allmänheten ut; de röstberättigade. Lite slängigt uttryckt kan vi säga att citatet visar att det kan finnas en allmänhet i allmänhet och en allmänhet i synnerhet. Ytterligare en variant på allmänhet uppträder i det här citat:

*”Den intresserade allmänheten utgörs dels av grupper som av eget intresse vänder sig till Formas för att få information, dels av grupper som Formas aktivt vänder sig till.”*  
(Formas)

Här finns först den intresserade allmänheten som in sin tur kan delas in i två undergrupper: Det är den intresserade allmänheten som vänder sig till Formas och den intresserade allmänhet som Formas söker upp. Det framstår alltså som att begreppet allmänhet inte riktigt räcker till utan måste förtydligas för att kunna användas.

Allmänheten är inte alltid helt allmän.

Ytterligare en intressant iakttagelse när det gäller målgrupper är att myndigheterna i

hög grad verkar vilja kommunicera med andra myndigheter. Men som i fallet med allmänheten är det inte vilka myndigheter som helst som är intressanta. Låt oss titta på några exempel:

*”Externt är våra primära målgrupper riksdag och dem vi granskar. Andra målgrupper är journalister, medborgare, forskare, opinionsbildare, intressentorganisationer och myndigheter med liknande uppdrag.”*  
(Riksrevisionen)

För Riksrevisionen gäller en likhetsprincip, det är framförallt myndigheter med liknande uppdrag som är intressanta att kommunicera med. Det här kan vara ett tecken på kommunikativ hushållning men också ett tecken på att myndigheten har ett behov av att markera sin plats i en ämnesgemenskap.

Elsäkerhetsverket använder sig av en formulering som går att tolka på flera sätt:

*”Elsäkerhetsverket har följande primära målgrupper för sin kommunikation: Branschorganisationer och fackförbund [...] Konsumenter/köpare/ägarlägenhetsinnehavare, Ekonomiska aktörer (tillverkare, inköpare och distributörer), Elinstallatörer, Regering/riksdag (framför allt näringsdepartementet), Närliggande myndigheter. De egna medarbetarna.”*  
(Elsäkerhetsverket)

Vad är egentligen en närliggande myndighet? Det ska nog knappats förstås geografiskt utan snarare organisatoriskt och ämnesmässigt. Organisatoriskt skulle här vara myndigheter under samma departement som Elsäkerhetsverket – det vill säga näringsdepartementet. Men förstår vi det ämnesmässigt är det andra myndigheter som verkar inom elbranschen, till exempel Elmarknadsinspektionen. Här följer ytterligare ett exempel på användning av ordet myndighet i målgruppsammanhang:

*”Inom målgruppen avnämare återfinns alla de organisationer, privata som offentliga, som har nytta av resultat från Formas-finansierad forskning [...] Exempel på avnämare är: Myndigheter, särskilt expertmyndigheter som Boverket, Kemikalieinspektionen (KemI), Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Livsmedelsverket, Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen.”*  
(Formas)

I Formas fall måste myndigheterna uppfylla två saker för att vara intressanta som mottagare. De måste för det första vara intressanta ur ett ämnesperspektiv, det vill säga verka inom de områden där Formas har möjlighet att finansiera forskning. För det andra måste de också ha en viss nivå på sin kompetens, vara experter på sitt område.

Resonemanget om ordet allmänheten och ordet myndigheter visar något viktigt: Även i de mest inkluderande skrivningarna finns det nästan alltid en uppdelning mellan

de som myndigheten anser vara viktiga och de som anses mindre viktiga. Även i de mest övergripande formuleringarna finns det en värdering. Formuleringen av målgrupp är som jag ser det inte bara en fråga om ren kommunikationsekonomi – ett sätt att rikta sina kommunikationsresurser åt rätt håll – det handlar också om att markera tillhörighet, skriva in sig i en ordning och peka ut vem myndigheten vill vara kompis med.

### **6.3.3. Internt strategiskt syfte: Medarbetarkalibrering.**

Det är enklare att ta reda på det strategiska syftet bakom myndigheternas interna strategiska kommunikation än den externa. En snabb sökning under undersökningsfrågan; *”Vad ska myndighetens interna kommunikation bidra till?”*, visar att ordet ”mål” är frekvent förekommande. Dock är det inte på det sättet att internkommunikationen i sig själv ska bidra till måluppfyllelse. Nej, målen ska uppnås indirekt genom att internkommunikationen påverkar medarbetarna i organisationen. Jag har valt att kalla fenomenet för medarbetarkalibrering. Här följer några exempel på fenomenet:

*”Internkommunikationen ska bidra till att alla medarbetare:  
får en tydlig bild av EKN:s övergripande mål och ledningsbeslut  
tydligt ser hur det egna arbetet bidrar till EKN:s övergripande mål  
upplever att information ges i rätt tid, i rätt omfattning och att beslut sätts  
in i sitt sammanhang  
har tydliga riktlinjer för det egna arbetet och den egna utvecklingen  
har möjlighet att föra en dubbelriktad dialog och möjlighet att påverka  
beslut”  
(Exportkreditnämnden)*

För Exportkreditnämnden verkar internkommunikationen framförallt utgöra en referenspunkt för medarbetaren. Skrivningen om att alla medarbetare ska ha *”en tydlig bild av EKN:s övergripande mål och ledningsbeslut”* visar hur den strategiska kommunikationen ger medarbetare möjlighet att placera sig själva och sina egna arbetsuppgifter i förhållande till myndighetens övergripande mål.

Även på Livsmedelsverket formuleras målet för den interna kommunikationen i den här typen av medarbetarorienterade ordalag. Där ska den interna kommunikationen bidra till...

*”...att verksamheten är effektiv genom att varje medarbetare är  
välinformerad och väl förtrogen med Livsmedelsverkets uppdrag och mål.”  
(Livsmedelsverket)*

Effektivitet i verksamheten ska alltså uppnås genom att medarbetaren känner till

vilka mål myndigheten har med sitt arbete. Återigen är syftet att målstyra medarbetaren och rikta hans arbete åt rätt håll.

Försvarmakten är något mer tydlig och rakt på sak i sin beskrivning om att internkommunikationen också måste få medarbetaren att acceptera och förstå vilka mål organisationen har:

*”Kommunikation är därför en förutsättning för att samtliga medarbetare ska acceptera och förstå våra gemensamma mål och därefter vilja gå till en gemensam handling för att nå dessa.”*  
(Försvarmakten)

Kanske har Försvarmakten en högre medvetenhet om svårigheten att få både den egna organisationens medlemmar och omvärlden att acceptera det allt övergripande målet för verksamheten: Att organisationen ska ha förmåga att utöva militärt våld i syfte att försvara landet. Oavsett bakgrunden är skrivningen ett exempel på kommunikationens betydelse för att målstyra medarbetarna.

#### **6.3.4. Dimensioner av strategiska syften**

Fredriksson och Pallas (2013) har i sin undersökning visat att myndigheternas kommunikativa styrdokument domineras av det som kallas ryktbarhetens princip tätt följd av det som kallas produktionens princip. Min egen analys motsäger på intet sätt Fredriksson och Pallas resultat. Myndigheterna lägger stor vikt vid att den externa kommunikationen ska bidra till att öka förtroendet för själva myndigheten. Det här gäller oavsett om myndigheten ska skapa kanaler för att kommunicera direkt med omvärlden som Säkerhetsverket:

*”Kommunikationsaktiviteter om tillsyn och marknadskontroll ska genomföras, i syfte att få viktiga målgrupper att känna förtroende för Säkerhetsverket som myndighet.”*  
(Säkerhetsverket)

Eller om kommunikationen ska gå via massmedia som hos Datainspektionen:

*”Goda relationer med medierna ska eftersträvas eftersom den bild de ger av Datainspektionen också påverkar allmänhetens förtroende för myndighetens verksamhet.”*  
(Datainspektionen)

Och även om man misstror masskommunikationens möjlighet att skapa förtroende går det att fokusera på att medarbetarnas relation med omvärlden ska bygga förtroende för myndigheten. Så verkar fallet vara på Kungliga Tekniska Högskolan:



*”Masskommunikation kan hjälpa till att göra oss mer kända, men är sällan tillräckligt för att bygga upp det förtroende som krävs för att exempelvis en student eller forskare ska välja KTH [...] Förtroende bygger vi bäst genom personliga kontakter och relationer.”*  
(KTH)

Min slutsats när det gäller den externa strategiska kommunikationens strategiska syfte blir därmed följande:

Den externa strategiska kommunikationen är dels en del av själva kärnverksamheten; Arbetsmiljöverket kommunicerar vid ett tillsynsbesök, konjunkturinstitutet kommunicerar resultatet av en rapport. Men bortom det här syftet finns syftet att forma bilden av myndigheten och den bilden ska bidra till att skapa förtroende för verksamheten. I min analys lägger dokumenten något mer utrymme och kraft på att uttrycka hur kommunikationen ska bidra till att forma bilden av myndigheten jämfört med hur den ska stötta själva verksamheten. Även om det är en svag dominans så ligger det i linje med vad Fredriksson och Pallas (2013) har visat sin studie.

Vem är det då som ska känna detta förtroende för myndigheten? Det enklaste svaret på den frågan är att förtroende ska skapas hos de grupper eller organisationer myndigheten upplever sig ha en relation med. Myndigheterna söker som jag ser det inte ett allmänt förtroende utan ett förtroende inom sin sfär av intressegemenskap.

När det gäller den interna strategiska kommunikationen är dess strategiska syfte framförallt det jag har kallat för medarbetarkalibrering, det vill säga att med hjälp av kommunikation styra medarbetaren för att dennes arbete ska bidra till att myndigheten uppnår sina mål.

Konkret innebär ovanstående att vi nu laborerar med två olika strategiska syften: ett för den interna kommunikationen och ett för den externa. Frågan är då vilken dimension som är viktigast? I min analys framstår det externa strategiska syftet som viktigast. Samtliga mina analyserade dokument – 37 av 37 – skriver om den externa strategiska kommunikationens mål och syften. Den interna aspekten nämns specifikt i 31 av de 37 dokumenten det vill säga i lite drygt 80 procent av de analyserade fallen.

Därmed är det dags att konkludera: Min undersökning pekar på att svenska myndigheters strategiska syfte med sin strategiska kommunikation i första hand handlar om att stärka förtroendet för den egna organisationen inom myndighetens egen intressesfär.

## 6.4. Strategisk kommunikation på myndighet - början på en institutionell ordning

I det inledande bakgrundskapitlet till den här uppsatsen försökte jag övertyga läsaren om att strategisk kommunikation på en svensk statlig myndighet var en speciellt form av verksamhet som delvis lydde under sin egen logik. Thorntons (et al. 2012) institutionella system har hjälpt oss att förstå hur en sådan speciell institutionaliserad logik kan vara uppbyggd och uppsatsens syfte blev att identifiera tre grundelement i den institutionella ordning som styr den institutionella logiken strategisk kommunikation på svenska statliga myndigheter. För att genomföra undersökningen formulerade jag tre frågeställningar.

- 1) Var hämtar den strategiska kommunikationen på en statlig myndighet sin legitimitet?
- 2) Genom vad får den strategiska kommunikationen på en statlig myndighet sin auktoritet?
- 3) Vad är det strategiska syftet för den strategiska kommunikationen på en statlig myndighet?

Efter en kvalitativ analys av 37 kommunikationspolicys hämtade från svenska statliga myndigheter kan jag nu formulera följande svar på frågorna:

- Den strategiska kommunikationen på en svensk statlig myndighet får sin legitimitet genom sin koppling till myndighetens grunduppdrag.
- Den strategiska kommunikationen på en svensk statlig myndighet får sin auktoritet genom att definiera vad som är en strategiskt viktig kommunikationskanal.
- Den strategiska kommunikationen på en svensk statlig myndighet har som strategiskt mål att stärka förtroendet för den egna organisationen inom myndighetens egen intressesfär.

Med detta sagt kan vi fylla ut de tomma fälten i den början på institutionell ordning som ritades upp i de teoretiska bakgrundskapitlet. Flera grundelement återstår att identifiera men det här är en början. En sak är dock viktig att komma ihåg när vi betraktar matrisen nedan, det rör sig om en idealbild. Alla myndigheter kommer inte att passa in i ordningen. Men kanske kan modellen nedan hjälpa den kommunikatör som, likt min kollega i uppsatsens inledning, undrar vad det är för en speciell logik som råder i den verksamhet hen är satt att kommunicera för.

**6: Början på en institutionell ordning för strategisk kommunikation på myndighet**

	<b>Strategisk kommunikation på statlig myndighet</b>
Legitimitet genom	Koppling till grunduppdrag
Auktoritet genom	Kanaldefinition
Strategiskt syfte	stärka förtroendet för organisationen inom dess egen intressesfär.

## 7. Slutdiskussion

Låt mig säga det med detsamma – svenska statliga myndigheters kommunikationspolicys är förvånansvärt lika varandra till sitt innehåll. Men denna likhet får en förklaring när den betraktas genom den neoinstitutionella teorins lins. Som Fredriksson och Pallas (2011:50) har påpekat kan det vara både dyrt och svårt att vara alltför annorlunda och det verkar gälla även styrdokument. Ibland är dokumenten så kortfattade att de ger ett misstänkt intryck. Om myndigheten prompt ska ha en kommunikationspolicy, varför inte passa på att göra ett utförligt dokument? Möjligen är det här också ett tecken på institutionalisering, det är inte innehållet som är viktigt, utan själva innehavet av dokumentet. Grannmyndigheten har en kommunikationspolicy och nu har vi också en.

Det är svårt att gå igenom 37 kommunikationspolicys utan att drabbas av känslan att den strategiska kommunikationen försöker få inflytande över så många aktiviteter som möjligt. Behovet att definiera även vardagliga aktiviteter som strategiskt viktiga kommunikationskanaler är slående. Jag menar att den neoinstitutionella teorin borde kunna användas även för att förstå detta fenomen bättre:

Inom den neoinstitutionella organisationsteorin har flera forskare studerat hur det går till när organisationer tar till sig nya idéer och koncept. En av dessa teoretiska skolor har myntat begreppet översättning (eng. translation) som beteckning på den process som uppstår när idéer och koncept möter en ny organisation (Greenwood et al. 2008:17). Doolin (et al. 2013:254) erbjuder sex olika förhållningssätt till begreppet översättning och ett av dessa tycker jag vore särskilt intressant att använda för att studera det strategiska kommunikationsarbetet på myndigheter. Forskare som betraktar översättningsprocessen som en kolonialisering (eng. Colonialization) har framförallt ägnat sig åt interna akademiska studier som framhåller hur engelskans dominans som forskningsspråk påverkar vad som är värt att forska om. Men det borde gå att betrakta den strategiska kommunikationens behov av att definiera även vardagliga interaktioner som strategiska kommunikationskanaler som en form av kolonialisering och undersöka frågan ur det perspektivet.

En annan framtida forskningsmöjlighet är att med stöd i den institutionella teorin om isärkoppling (eng. decoupling, Greenwood 2008:8) undersöka i vilken mån myndigheterna verkligen agerar som deras policydokument säger att de ska. Det skulle i

så fall innebära att man jämförde idealtillståndet med verkligheten. Min egen erfarenhet från myndighetsvärldens kommunikativa praktik säger mig att skillnaden mellan policydokumentens idealbild och det verkliga förhållningssättet kan vara ganska stort, åtminstone om man frågar den i organisationen som inte bär titeln kommunikator.

## 8. Sammanfattning

Den här uppsatsen har redovisat en kvalitativ studie av 37 kommunikationspolicys på statliga svenska myndigheter. Syftet var att identifiera tre grundelement i den institutionella ordningen som styr den institutionella logiken strategisk kommunikation på svenska statliga myndigheter.

I inledningen och bakgrundskapitlet beskrev uppsatsen hur strategisk kommunikation på statliga svenska myndigheter utförs i organisationer som dels har ett krav på sig att främja demokratin, dels påverkas av samhällskrafter som bär på en annan logik än den som uttrycks i den statliga värdegrunden. Resultatet blir en hybrid av förhållningssätt.

I det teoretiska kapitlet redovisas hur den neoinstitutionella organisationsteorin kan användas för att undersöka fenomenet strategisk kommunikation, bland annat refereras Fredriksson och Pallas (2011) studie ”Med synligheten som ledstjärna”. Kapitlet leder fram till att författaren – med utgångspunkt i Thorntons (2012:56-57) interinstitutionella system – pekar ut tre grundelement i en institutionell logik som uppsatsen ska försöka identifiera, därefter preciseras följande forskningsfrågor:

1. Var hämtar den strategiska kommunikationen på en statlig myndighet sin legitimitet?
2. Genom vad får den strategiska kommunikationen på en statlig myndighet sin auktoritet?
3. Vad är det strategiska syftet för den strategiska kommunikationen på en svensk statlig myndighet?

Metodkapitlet redovisar hur empiriskt material i form av 140 kommunikationsstyrdokument från statliga svenska myndigheter samlas och läggs i en databas. Vidare beskrivs hur ett urval görs med hjälp av de olika myndigheternas departementstillhörighet och hur 37 styrdokument analyseras med en induktiv metod.

Resultatredovisningen leder fram till svaren att den strategiska kommunikationen på en svensk statlig myndighet får sin legitimitet genom sin koppling till myndighetens grunduppdrag, sin auktoritet genom att definiera vad som är en strategiskt viktig kommunikationskanal och har som strategiskt mål att stärka förtroendet för den egna organisationen inom myndighetens egen intressesfär.

## 9. Referenser

1. Boglind, A., 2010. Teoretiska traditioner: strukturalism och funktionalism, in: Månson, P. (Ed.), *Moderna Samhällsteorier : Traditioner, Riktningar, Teoretiker*. Norstedt, Stockholm.
2. DFS 2007:6, n.d. Föreskrifter och allmänna råd om hästhållning.
3. Doolin, B., Grant, D., Thomas, R., 2013. Translating Translation and Change: Discourse-Based Approaches. *Journal of Change Management* 13, 251–265. doi:10.1080/14697017.2013.822670
4. Ekonomistyrningsverket, 2013. Myndigheter i den statliga redovisningsorganisationen [WWW Document]. [www.esv.se](http://www.esv.se). URL <http://sromyndigheter.esv.se/> (accessed 12.5.13).
5. Erikson, P., 2002. *Planerad kommunikation : strategiskt ledningsstöd i företag och organisation*. Liber ekonomi, Malmö.
6. Exportkreditnämnden, 2010. Verksamhet [WWW Document]. URL <http://www.ekn.se/sv/Om-EKN/Verksamhet/> (accessed 5.28.14).
7. Falkheimer, J., Heide, M., 2011. Strategisk kommunikation som forskningsfält och praktik, in: Falkheimer, J., Heide, M. (Eds.), *Strategisk Kommunikation: Forskning och Praktik*. Studentlitteratur, Lund.
8. Frandsen, F., Johansen, W., 2013. Public relations and the new institutionalism: In search of a theoretical framework. *Public Relations Inquiry* 2, 205–221. doi:10.1177/2046147X13485353
9. Fredriksson, M., Pallas, J., 2011. Regler, Normer och Föreställningar - Ett neoinstitutionellt perspektiv på strategisk kommunikation, in: Falkheimer, J., Heide, M. (Eds.), *Strategisk Kommunikation: Forskning och Praktik*. Studentlitteratur, Lund.
10. Fredriksson, M., Pallas, J., 2013. *Med synlighet som ledstjärna : En analys av vilka principer som styr kommunikationsarbetet i nationella förvaltningsmyndigheter*. Department of Informatics and media, Uppsala University.
11. Fredriksson, M., Pallas, J., Wehmeier, S., 2013. Public relations and neo-institutional theory. *Public Relations Inquiry* 2, 183–203. doi:10.1177/2046147X13485956
12. Greenwood, R., Oliver, C., Suddaby, R., Sahlin, K. (Eds.), 2008. Introduction, in: *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. SAGE Publications Ltd, London.

13. Halvarsson, M., 2011. Kommentar till Fredriksson och Pallas: Ett neoinstitutionellt perspektiv på strategisk kommunikation, in: Falkheimer, J., Heide, M. (Eds.), *Strategisk Kommunikation: Forskning och Praktik*. Studentlitteratur, Lund.
14. Jordbruksverket, 2014. Djurskyddsbestämmelser häst [WWW Document]. URL <http://webbutiken.jordbruksverket.se/sv/artiklar/djurskyddsbestammelser-hast.html> (accessed 5.29.14).
15. Kjeldsen, A.K., 2013. Strategic communication institutionalized: A Scandinavian perspective. *Public Relations Inquiry* 2, 223–242. doi:10.1177/2046147X13485329
16. Krantz, T., 2005. En självständig och effektiv statsförvaltning i medborgarnas tjänst- Motion till riksdagen 2005/06:K451.
17. KRUS: Kompetensrådet för utveckling i staten, 2009. *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda*. Stockholm.
18. Länsstyrelsen Västra Götlands län, 2014. Om Länsstyrelsen [WWW Document]. [www.lansstyrelsen.se](http://www.lansstyrelsen.se). URL <http://www.lansstyrelsen.se/vastragotaland/Sv/om-lansstyrelsen/Pages/default.aspx> (accessed 5.15.14).
19. Lawrence, T.B., 2008. Power, Institutions and Organizations, in: Greenwood, R., Oliver, C., Suddaby, R., Sahlin, K. (Eds.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. SAGE Publications Ltd, London.
20. Mälardalens Högskolan: [registrator@mdh.se](mailto:registrator@mdh.se), 2014. Begäran om att få ta del av allmän handling.
21. Marshall, C., Rossman, G.B., 2011. *Designing qualitative research*. Sage, Los Angeles.
22. Merkelsen, H., 2013. Legitimacy and reputation in the institutional field of food safety: A public relations case study. *Public Relations Inquiry* 2, 243–265. doi:10.1177/2046147X13485368
23. Palm, L., 2006. *Kommunikationsplanering : en handbok på vetenskaplig grund*. Studentlitteratur, Lund.
24. RÅ 1999 ref 48, n.d. Handlingar hos Riksmarskalksämberet har ansetts inte omfattade av bestämmelserna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen.
25. Riksantikvarieämbetet: [registrator@raa.se](mailto:registrator@raa.se), 2014. Sv: Begäran att få ta del av allmän handling.
26. Sahlin, K., Wedlin, L., 2008. Circulating Ideas: Imitation, Translation and Editing, in: Greenwood, R., Oliver, C., Suddaby, R., Sahlin, K. (Eds.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. SAGE Publications Ltd, London



27. SFS 1949:105, n.d. Tryckfrihetsförordning.
28. SFS 2009:600, n.d. Språklag.
29. SOU 2007:107, n.d. Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter.
30. Sveriges Informationsförening, 2012. Informationsindex 2011  
Informationsbranschens tillväxt och utveckling under 2011. Stockholm.
31. Sveriges kommunikationsbyråer, 2009. Kommunikationsbyråerna i Sverige:  
Utveckling och struktur 2009.
32. Thornton, P.H., Ocasio, W., 2008. Institutional Logics, in: Greenwood, R.,  
Oliver, C., Suddaby, R., Sahlin, K. (Eds.), The SAGE Handbook of  
Organizational Institutionalism. SAGE Publications Ltd, London.
33. Thornton, P.H., Ocasio, W., Lounsbury, M., 2012. The Institutional Logics  
Perspective: A New Approach to Culture, Structure and Process. Oxford  
University Press.
34. Voss, T.R., 2001. Institutions, in: Smelser, N.J., Baltes, P.B. (Eds.), International  
Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences.

## 9.1. Analyserade dokument

1. Arbetsmiljöverket, 2009. Kommunikationspolicy för Arbetsmiljöverket.
2. Bolagsverkets, 2008. Kommunikation (policy).
3. Brottsoffermyndigheten, 2011. Brottsoffermyndighetens policy för kontakter  
med massmedia.
4. Datainspektionen, 2004. Datainspektionens kommunikationsstrategi.
5. Ekonomistyrningsverket, 2010. Kommunikations- och massmediapolicy.
6. Elsäkerhetsverkets, 2013. Elsäkerhetsverkets kommunikationsstrategi 2013-  
2016.
7. Exportkreditnämnden, 2013. Kommunikationspolicy.
8. Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Formas,  
2013. Formas kommunikation; Strategi och handlingsplan.
9. Försvarsmaktens, 2011. Försvarsmaktens riktlinjer för intern och extern  
kommunikation.
10. Havs- och Vattenmyndigheten, 2011. Kommunikationspolicy.
11. Högskolan i Gävle, 2012. Kommunikationspolicy.
12. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, IAF, 2013. Kommunikationspolicy  
för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, IAF.
13. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, 2012.  
Kommunikationspolicy.
14. Institutet för språk och folkminnen, 2011. Kommunikationsstrategi för Institutet

- för språk och folkminnen.
15. Kemikalieinspektionens, 2010. Informationspolicy.
  16. Kommerskollegiums, 2014. Kommunikationsstrategi.
  17. Konjunkturinstitutet, 2014. Kommunikationspolicy.
  18. Kungliga Tekniska Högskolan, 2010. KTH:s kommunikationsstrategi.
  19. Länsstyrelsen i Jämtlands Län, 2009. Kommunikationspolicy för Länsstyrelsen Jämtlands län.
  20. Länsstyrelsen i Skåne Län, 2011. Kommunikationspolicy.
  21. Länsstyrelsen i Stockholms län, 2012. Kommunikationspolicy.
  22. Lantmäteriet, 2012. Lantmäteriets kommunikationspolicy och kommunikationsstrategi.
  23. Livsmedelsverket, 2012. Kommunikationspolicy.
  24. Lunds universitet, 2005. Fastställande av Kommunikationsplattform för Lunds universitet.
  25. Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap, 2012. Kommunikationspolicy.
  26. Nationalmuseum, 2011. Riktlinjer för kommunikation genom massmedia.
  27. Nordiska Afrikainstitutet, 2013. Kommunikationspolicy 2013.
  28. Riksrevisionen, 2012. Riksrevisionens kommunikationspolicy.
  29. Sametinget, 2005. Kommunikationspolicy för Sametinget.
  30. Sjöfartsverket, 2011. Kommunikationspolicy för Sjöfartsverket.
  31. Socialstyrelsen, 2013. Kommunikationspolicy.
  32. Statens Fastighetsverk, 2009. Styrande dokument beslutat av GD - Kommunikation.
  33. Statens musikverk, 2014. Kommunikationsstrategi för Statens musikverk.
  34. Statistiska centralbyrån, 2007. Policy för SCB:s kommunikation.
  35. Sveriges Lantbruksuniversitet, 2010. Kommunikationspolicy för SLU.
  36. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2013.
  37. Valmyndigheten, 2014. Informationsriktlinjer.

# 10. Appendix

## 7: Dataset 1

Myndighet	Departement
Arbetsmiljöverket	Arbetsmarknadsdepartementet
Konjunkturinstitutet	Finansdepartementet
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	Försvarsdepartementet
Valmyndigheten	Justitiedepartementet
Statens musikverk	Kulturdepartementet
Livsmedelsverket	Landsbyggsdepartementet
Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande	Miljödepartementet
Sjöfartsverket	Näringsdepartementet
Riksrevisionen	Riksdagen och dess verk m.m.
Socialstyrelsen	Socialdepartementet
Länsstyrelsen Skåne län	- Länsstyrelserna
Kungl. Tekniska högskolan	Utbildningsdepartementet
Exportkreditnämnden	Utrikesdepartementet

## 8: Dataset 2

Myndighet	Departement
Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen	Arbetsmarknadsdepartementet
Ekonomistyrningsverket	Finansdepartementet
försvarsmakten	Försvarsdepartementet
Datainspektionen	Justitiedepartementet
Institutet för språk och folkminnen	Kulturdepartementet
Sametinget	Landsbyggsdepartementet
Havs- och vattenmyndigheten	Miljödepartementet
Elsäkerhetsverket	Näringsdepartementet
-	Riksdagen och dess verk m.m.
Statens fastighetsverk	Socialdepartementet
Länsstyrelsen i Stockholms län	- Länsstyrelserna
Lundsuniversitet	Utbildningsdepartementet
Kommerskollegium	Utrikesdepartementet

## 9: Dataset 3

Myndighet	Departement
Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering	Arbetsmarknadsdepartementet
Statistiska centralbyrån	Finansdepartementet
Totalförsvarets forskningsinstitut	Försvarsdepartementet
Brottsoffermyndigheten	Justitiedepartementet
Nationalmuseum <sup>4</sup>	Kulturdepartementet
Sveriges lantbruksuniversitet	Landsbyggsdepartementet
Kemikalieinspektionen	Miljödepartementet
Bolagsverket	Näringsdepartementet
-	Riksdagen och dess verk m.m.
Lantmäteriet	Socialdepartementet
Länsstyrelsen i Jämtlands län	- Länsstyrelserna
Högskolan i Gävle	Utbildningsdepartementet
Nordiska afrikainstitutet	Utrikesdepartementet

4 Nationalmuseum hade sänt över tre olika dokument. Det dokument har kodats som var mest övergripande till sin karaktär.

**10: Grundfrågor genererade ur dataset 1**

Fråga	I antal dokument	Antal referenspunkter i dokumenten
Vad ska myndighetens kommunikation bidra till?	12	147
Vilka kommunikationskanaler ska myndigheten använda?	9	126
Vilken funktion spelar de olika kanalerna för myndigheten?	5	21
Hur värderas de olika kommunikationskanalerna?	8	14
Hur ska myndighetens kommunikation vara?	13	115
Vilka specifika målgrupper pekar policydokumentet ut?	10	73
Vilka specifika behov har de olika målgrupperna?	2	2
Varför är detta en målgrupp?	2	2
Vilka krav ställs på den enskilde medarbetaren?	11	57
Vilka andra dokument kopplar kommunikationspolicy till?	10	37
Vad är kommunikationsfunktionens roll?	9	34
Vad ska myndighetens kommunikation innehålla?	5	31
Hur definierar myndigheten sig själv?	9	31
Vad förväntas policydokumentet vara eller göra?	10	21
Vilket kommunikativt ansvar läggs på myndighetens chefer?	8	20
Vilka gränser sätts för kommunikationsarbetet?	5	18
Vad känner organisationen att den måste göra?	1	15
Vad syftar relationen med media till?	8	12
Hur ska arbetet mot massmedia vara?	6	10
Vad ska en kommunikationsplan innehålla?	2	9
Vem företräder myndigheten i media?	5	9
Vilken funktion på myndigheten har fattat beslut om policydokumentet?	8	8
Vilka konkreta aktiviteter mot media ska myndigheten göra?	4	8
Vad eller vem bestämmer över kommunikationsarbetets övergripande utformning?	5	7
Vilken organisatorisk funktion är föredragande när dokumentet beslutas?	6	6
Hur definierar myndigheten ordet kommunikation?	3	6
Hur ska den interna kommunikationen förhålla sig till den externa?	4	6
Vem ansvar är det att policydokumentet följs?	2	5
När ska en kommunikationsplan utformas?	4	5
Vem ser myndigheten som sin uppdragsgivare?	1	4
Vem ska myndigheten samverka med?	1	4
Hur ska kommunikationsarbetet utvärderas?	3	4
Vad är pressfunktionens roll?	3	4
Vilka av myndighetens aktiviteter ska samordnas med kommunikationsinsatser?	1	3
Vad ska myndigheten göra när den kommunicerar?	2	3
Vilka överordnade principer eller lagar hänvisar dokumentet till?	3	3
Vilka överordnade principer är ett förhållningssätt?	8	18
Vilka överordnade principer är lagar?	5	6
Vem är normen när kommunikationen utformas?	2	2
Hur ska informationsbärare förvaras/arkiveras?	2	2
Vilka händelser i omvärlden ska myndigheten svara på?	2	2
Vad ser myndigheten som en kommunikativ handling?	1	2
Vad kan göra att myndigheten inte kommunicerar?	2	2
Hur ska myndigheten omvärldsbevaka?	2	2
Hur definiera myndigheten ordet varumärke?	1	2
Hur uppfattar myndigheten att den uppfattas?	1	2
Vem bär organisationens varumärke?	2	2
Hur ser myndigheten på kommunikationens funktion?	2	2
När ska myndigheten kommunicera?	2	2
Vilka kommunikationsrättigheter har de anställda?	1	2
Vad har den som är föredragande av ärendet för funktion?	1	1
Hur definierar myndigheten ordet information?	1	1
Varifrån ska konstruktionsarbetet hämta sina beslutsunderlag?	1	1
Hur beskrivs de specialiserade kommunikatörerna?	1	1
När ska kommunikationsfunktionen kopplas in?	1	1
När är målgruppen mest mottaglig?	1	1
Vad ska myndigheten syssla med för typ av kommunikation?	1	1
Varför ska kommunikationen samordnas?	1	1
Hur ingår kommunikation i ledarrollen?	1	1
Vilka andra funktioner/enheter/avdelningar har ett specifikt kommunikationsansvar?	1	1
Vad ska myndigheten använda sitt förtroendekapital till?	1	1
Var ska myndigheten kommunicera?	1	1
Hur upplever organisationen den externa bilden av sig själv idag?	1	1
Vad är problemet?	1	1
Vad vill myndigheten inte kommunicera?	1	1
Vad ska huvudbudskapet svara på?	1	1
Vilka budbärare vill myndigheten använda sig av?	1	1
Vad är myndighetens kommunikativa vision?	1	1
Hur definierar myndigheten marknadskommunikation?	1	1
Hur definierar myndigheten profilkommunikation?	1	1
Vad innebär kriskommunikation?	1	1
Hur definieras operativ kommunikation?	1	1

Hur definierar myndigheten styrkommunikation?	1	1
Hur definieras förändringskommunikation?	1	1
Vad är en framgångsfaktor?	1	1
Hur definieras kommunikation som har fokus på myndighetens kultur?	1	1
Hur definieras informell kommunikation?	1	1
Vad definieras som intern information?	1	1
Vad definieras som extern kommunikation?	1	1
Vad säger myndigheten om sin logotyp?	1	1
Vad ska logotypen kommunicera?	1	1
Vilken grad av kommunikativ frihet tillåter sig myndigheten?	1	1
Vila krav ställs på den som vill ta hjälp av myndigheten i sin kommunikation?	1	1
Vilken beredskap ska myndigheten hålla?	1	1

## 11: Myndigheter som tillfrågades om kommunikationspolicys

MYNDIGHETSNAMN	SVAR
Affärsverket svenska kraftnät	Policy översänd
Allmänna reklamationsnämnden	Har ej policy
Arbetsdomstolen	Har ej policy
Arbetsförmedlingen	Ej policy – sänder annat dok
Arbetsgivarverket	Policy översänd
Arbetsmiljöverket	Policy översänd
Barnombudsmannen	Svar ej användbart
Blekinge tekniska högskola	Policy översänd
Bolagsverket	Policy översänd
Boverket	Ej policy – sänder annat dok
Brottsförebyggande rådet	Policy översänd
Brottsförmyndigheten	Ej policy – sänder annat dok
Centrala studiestödsnämnden	Ej policy – sänder annat dok
Datinspektionen	Policy översänd
Diskrimineringsombudsmannen	Policy översänd
Domstolsverket	Har ej policy
Ekobrottsmyndigheten	Policy översänd
Ekonomistyrningsverket	Policy översänd
Elsäkerhetsverket	Policy översänd
Energimarknadsinspektionen	Policy översänd
Ersättningsnämnden	Har ej policy
Exportkreditnämnden	Policy översänd
Fastighetsmäklarinspektionen	Policy översänd
Finansinspektionen	Policy översänd
Folke Bernadotteakademin	Har ej policy
Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd	Policy översänd
Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande	Policy översänd
Fortifikationsverket	Policy översänd
Forum för levande historia	Policy översänd
Försvarets materielverk	Policy översänd
Försvarets radioanstalt	Policy översänd
Försvarexportmyndigheten	Policy översänd
Försvårshögskolan	Svar ej användbart
Försvarmakten	Policy översänd
Försäkringskassan	Policy översänd
Gymnastik- och idrottshögskolan	Har ej policy
Göteborgs universitet	Policy översänd
Havs- och vattenmyndigheten	Policy översänd
Högskolan Dalarna	Policy översänd
Högskolan i Borås	Policy översänd
Högskolan i Gävle	Policy översänd
Högskolan Kristianstad	Har ej policy
Högskolan Väst	Har ej policy
Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen	Policy översänd
Inspektionen för socialförsäkringen	Ej policy – sänder annat dok
Inspektionen för strategiska produkter	Har ej policy
Inspektionen för vård och omsorg	Har ej policy
Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering	Policy översänd
Institutet för rymdfysik	Policy översänd
Institutet för språk och folkminnen	Policy översänd
Justitiekanslern	Har ej policy
Kammarkollegiet	Policy översänd
Karlstads universitet	Policy översänd
Karolinska institutet	Policy översänd
Kemikalieinspektionen	Policy översänd
Kommerskollegium	Policy översänd
Konjunkturinstitutet	Policy översänd
Konkurrensverket	Policy översänd
Konstfack	Har ej policy
Konstnärsnämnden	Har ej policy
Konsumentverket	Policy översänd
Kriminalvården	Policy översänd
Kronofogdemyndigheten	Ej policy – sänder annat dok
Kungl. biblioteket	Policy översänd
Kungl. Konsthögskolan	Har ej policy
Kungl. Musikhögskolan i Stockholm	Ej svar

Kungl. Tekniska högskolan	Ej policy – sänder annat dok
Kustbevakningen	Policy översänd
Lantmäteriet	Policy översänd
Linköpings universitet	Har ej policy
Linnéuniversitetet	Har ej policy
Livrustkammaren och Skoklosters slott med Stiftelsen Hallwylska museet	Har ej policy
Livsmedelsverket	Policy översänd
Lotteriinspektionen	Policy översänd
Luffartsverket	Policy översänd
Luleå tekniska universitet	Har ej policy
Lunds universitet	Policy översänd
Läkemedelsverket	Policy översänd
Länsstyrelsen i Blekinge län	Policy översänd
Länsstyrelsen i Dalarnas län	Har ej policy
Länsstyrelsen i Gotlands län	Policy översänd
Länsstyrelsen i Gävleborgs län	Har ej policy
Länsstyrelsen i Hallands län	Policy översänd
Länsstyrelsen i Jämtlands län	Policy översänd
Länsstyrelsen i Jönköpings län	Policy översänd
Länsstyrelsen i Kalmar län	Policy översänd
Länsstyrelsen i Kronobergs län	Policy översänd
Länsstyrelsen i Norrbottens län	Policy översänd
Länsstyrelsen i Skåne län	Policy översänd
Länsstyrelsen i Stockholms län	Policy översänd
Länsstyrelsen i Södermanlands län	Policy översänd
Länsstyrelsen i Uppsala län	Ej policy – sänder annat dok
Länsstyrelsen i Värmlands län	Har ej policy
Länsstyrelsen i Västerbottens län	Svar ej användbart
Länsstyrelsen i Västernorrlands län	Policy översänd
Länsstyrelsen i Västmanlands län	Policy översänd
Länsstyrelsen i Västra Götalands län	Policy översänd
Länsstyrelsen i Örebro län	Policy översänd
Länsstyrelsen i Östergötlands län	Policy översänd
Malmö högskola	Svar ej användbart
Migrationsverket	Policy översänd
Mittuniversitetet	Policy översänd
Moderna museet	Ej policy – sänder annat dok
Myndigheten för handikappolitisk samordning	Policy översänd
Myndigheten för radio och tv	Policy översänd
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	Policy översänd
Myndigheten för tillgängliga medier	Ej policy – sänder annat dok
Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser	Policy översänd
Myndigheten för yrkeshögskolan	Policy översänd
Mälardalens högskola	Policy översänd
Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde	Ej policy – sänder annat dok
Naturhistoriska riksmuseet	Policy översänd
Naturvårdsverket	Policy översänd
Nordiska Afrikainstitutet	Policy översänd
Patent- och registreringsverket	Policy översänd
Patentbesvärsträtten	Har ej policy
Pensionsmyndigheten	Policy översänd
Polarforskningssekreteriatet	Policy översänd
Post- och telestyrelsen	Policy översänd
Revisorsnämnden	Har ej policy
Riksantikvarieämbetet	Policy översänd
Riksarkivet	Policy översänd
Riksdagens ombudsmän JO	Har ej policy
Riksgäldskontoret	Policy översänd
Rikspolisstyrelsen	Policy översänd
Riksrevisionen	Policy översänd
Riksställningar	Policy översänd
Rymdstyrelsen	Policy översänd
Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige	Har ej policy
Rättsmedicinalverket	Policy översänd
Sameskolstyrelsen	Har ej policy
Sametinget	Policy översänd
Sjöfartsverket	Policy översänd
Skatteverket	Policy översänd
Skogsstyrelsen	Ej policy – sänder annat dok
Socialstyrelsen	Policy översänd
Specialpedagogiska skolmyndigheten	Policy översänd
Statens beredning för medicinsk utvärdering	Har ej policy
Statens centrum för arkitektur och design	Har ej policy
Statens energimyndighet	Policy översänd
Statens fastighetsverk	Policy översänd
Statens försvarshistoriska museer	Policy översänd
Statens geotekniska institut	Policy översänd
Statens haverikommission	Har ej policy
Statens historiska museer	Har ej policy
Statens institutionsstyrelse	Policy översänd
Statens jordbruksverk	Policy översänd
Statens konstråd	Policy översänd
Statens kulturråd	Policy översänd
Statens maritima museer	Policy översänd
Statens medieråd	Har ej policy

Statens museer för världskultur	Har ej policy
Statens musikverk	Policy översänd
Statens servicecenter	Policy översänd
Statens skolinspektion	Policy översänd
Statens skolverk	Policy översänd
Statens tjänstepensionsverk	Ej svar
Statens veterinärmedicinska anstalt	Policy översänd
Statens väg- och transportforskningsinstitut	Policy översänd
Statistiska centralbyrån	Policy översänd
Statskontoret	Policy översänd
Stockholms universitet	Policy översänd
Strålsäkerhetsmyndigheten	Policy översänd
Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll	Policy översänd
Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete	Policy översänd
Svenska institutet	Policy översänd
Sveriges geologiska undersökning	Har ej policy
Sveriges lantbruksuniversitet	Policy översänd
Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut	Har ej policy
Säkerhetspolisen	Svar ej användbart
Södertörns högskola	Policy översänd
Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket	Policy översänd
Tillväxtverket	Policy översänd
Totalförsvarets forskningsinstitut	Policy översänd
Totalförsvarets rekryteringsmyndighet	Har ej policy
Trafikanalys	Policy översänd
Trafikverket	Policy översänd
Transportstyrelsen	Ej svar
Tullverket	Policy översänd
Umeå universitet	Policy översänd
Ungdomsstyrelsen	Policy översänd
Universitets- och högskolerådet	Har ej policy
Universitetskanslersämbetet	Policy översänd
Uppsala universitet	Policy översänd
Valmyndigheten	Ej policy – sänder annat dok
Verket för innovationssystem	Policy översänd
Vetenskapsrådet	Har ej policy
Åklagarmyndigheten	Policy översänd
Örebro universitet	Policy översänd
Överklagandenämnden för studiestöd	Har ej policy

## 12: E-postmeddelandet med vilket policydokumenten samlades in

**Ämne:** Begäran om att få ta del av allmän handling  
**Från:** Ulf Nylén <uffe\_nylen@telia.com>  
**Datum:** 2014-02-11 10:00  
**Till:** dold

**Begäran om att få ta del av allmän handling**  
 Jag önskar ta del av myndighetens gällande **kommunikationspolicy**. Om möjligt skickas handlingen elektroniskt till e-postadress: [uffe\\_nylen@telia.com](mailto:uffe_nylen@telia.com) Alternativt med vanlig post till  
 Ulf Nylén  
 Olof Andersgatan 45  
 521 33 Falköping

Hälsningar  
 Ulf Nylén