



**INSTITUTIONEN FÖR FILOSOFI,  
LINGVISTIK OCH VETENSKAPSTEORI**

# **MEDBORGAREN I KOMMUNENS KOMMUNIKATIONSPOLICY**

En jämförelse mellan tio kommuner

**Peter Häggbom Norrby**

---

Uppsats/Examensarbete:	Magisteruppsats 15 hp
Program och/eller kurs:	Kommunikatörsprogrammet med inriktning mot myndighet och offentlig förvaltning
Nivå:	Grundnivå/Avancerad nivå
Termin/år:	Vt/Ht/2017
Handledare:	Christopher Kullenberg
Examinator:	Staffan Larsson

## Abstract

Uppsats/Examensarbete: Magisteruppsats 15 hp  
Program och/eller kurs: Kommunikatörsprogrammet med inriktning mot myndigheter och offentlig förvaltning  
Nivå: Grundnivå/Avancerad nivå  
Termin/år: Vt/Ht/2017  
Handledare: Christopher Kullenberg  
Examinator: Staffan Larsson  
Nyckelord: Kommunikation, organisationskommunikation, kommunikationspolicy, dialog, delaktighet, inflytande, medskapande, målgrupp, invånare, medborgare, allmänhet, offentlig sektor, myndighet, systemisk-funktionell grammatik, SFG

---

**Syfte:** The purpose of this essay was to examine the communication policies of the municipalities in Sweden and to test the significance of the hypothesis that municipalities that score a high point in an index on citizen participation more often mention and position their citizens as agents, subjects, active, first position participants or responsible in the course of events or activities that the communication policy texts include them in.

Following questions were asked:

What position are citizens assigned?

What activities are citizens included in?

How do the municipalities denominate citizens?

**Teori:** The theories were meant to give perspectives on and describe the content of the communication policies of the municipalities. Chosen theories therefore include the definition of communication, the character and purpose of different types of texts and the grammatical content in individual sentences.

**Metod:** The communication policies of the municipalities have been selected on the basis of their presented low and high result on the index of citizen participation. The systemic functional grammar or linguistics was used for the analysis of the content of individual sentences and to answer the current issues.

**Resultat:** The results show that the municipalities, in their communication policy documents, generally do not position citizens in a way that they are given influence over the activities or the organization of the municipalities. Therefore no connection is found between how citizens are described in the communication policies of the municipalities and how the municipalities perform in the index for citizen participation.



# Innehållsförteckning

Inledning .....	1
Syfte och frågeställningar .....	2
Hypotes .....	2
Frågeställningar.....	2
Teori.....	3
Kommunikation som process.....	3
Klassisk kommunikationssyn .....	4
Rituell kommunikationssyn .....	5
Texters olika egenskaper och uppbyggnad .....	5
Positionering av deltagare.....	6
Systemisk-funktionell grammatik.....	7
Process och deltagare.....	7
Tidigare forskning.....	8
Kommunikation, demokratisk delaktighet och representation .....	8
Kategorisering av medborgare.....	9
Medborgardelaktighet i Sverige.....	9
Effekten av att ge respons på medborgares delaktighet.....	10
Metod.....	12
Urval av kommuner utifrån delaktighetsindex .....	12
Insamling av kommunikationspolicys .....	13
Att göra en kvantitativ textanalys och formulera en hypotes .....	14
Aktivitet och process – kodning utifrån den systemisk-funktionella grammatiken .....	14
Olika processer enligt den systemisk-funktionella grammatiken .....	15
Resultat och analys .....	20
Översiktligt om statistiken .....	20
Vilken position tillskrivs medborgaren?.....	20
Vilka aktiviteter inkluderas medborgaren i?.....	23
Hur benämner kommunerna sina medborgare? .....	26
Medborgaren som omständighet.....	28
Slutsatser och diskussion .....	29
Vilken position tillskrivs medborgaren?.....	29
Vilka aktiviteter inkluderas medborgaren i?.....	31
Hur benämner kommunerna sina medborgare? .....	32
Slutdiskussion .....	33
Referenser .....	35

Bilaga 1 – Beräkning av delaktighetsindex .....	37
Bilaga 2 – Utdrag ur kodning.....	39
Bilaga 3 – Positionering av medborgare.....	43
Bilaga 4 – Medborgares positionering i olika aktiviteter.....	45
Bilaga 5 – Samtliga omständighetsadverbial.....	46

# Inledning

Under drygt tio år arbetade jag som socionom inom psykiatri, elevhälsa, fritidsgård, på boende för ensamkommande och som socialsekreterare. Under de åren bodde och jag i och arbetade för kommunen i Skellefteå, Eskilstuna och Göteborg. I samtliga kommuner fanns många verksamheter för medborgare och jag upplevde att många människor föll mellan stolarna pga. hur dialog, kommunikation och samverkan var utformad mellan verksamheter och i kontakt med medborgare. Bristen på samverkan mellan verksamheter innebar nämligen att det ofta blev upp till medborgaren att själv samla de resurser de behövde för stöd, hjälp och service.

Utifrån detta blev jag intresserad av att jämföra olika kommuners arbete med kommunikation och medborgarkontakt. Jag ville ta reda på hur medborgare framställs i kommunernas kommunikationspolicys samt hur kommunerna tillgängliggör för medborgare att bli delaktiga i demokratiska processer. Min föreställning var att delaktigheten uppstår genom dialog mellan kommunen och dess medborgare, men jag upptäckte snart att ordet dialog sällan förekom i kommunernas kommunikationspolicys. Därför ställde jag mig frågan om vilka aktiviteter kommunernas kommunikationspolicys faktiskt inkluderar medborgaren i, eftersom de sällan nämner dialog som begrepp eller aktivitet i sina policys.

Behovet av ökad medborgardelaktighet är även något som utretts och påvisats i statens offentliga utredning *Låt fler forma framtiden!* där det talas om att Sverige har en väl förankrad demokrati, men ojämnt fördelad tillgång till inflytande i politik och verksamheter i offentlig sektor (SOU 2016:5). Jag hade förväntat mig att kommunernas kommunikationspolicys skulle beskriva dialogen med medborgare som en plattform där medborgare gavs möjlighet att ta en aktiv medskapande roll och bli delaktig i kommunernas verksamhet. Därför ställde jag mig nästa fråga om i vilken utsträckning medborgaren tillskrivs en aktiv roll i policydokumenten, där denne får möjlighet att ansvara för och/eller påverka ett skeende. Jag ville undersöka om kommunikationspolicys har en inverkan på medborgares demokratiska delaktighet. För att göra detta använde jag mig av det index RKA - Rådet för främjande av Kommunala Analyser tagit fram för att mäta medborgardelaktighet. För att hitta och titta på medborgaren och dennes delaktighet i dokumenten, använde jag ett grammatiskt verktyg. Mitt syfte var att bevisa eller motbevisa en hypotes om att kommuner med högt delaktighetsindex oftare skriver om medborgare som aktiva deltagare, oftare inkluderade i aktiviteter med inflytande över kommunens verksamheter.

## Syfte och frågeställningar

Mitt syfte och min förhoppning var att kunna dra lärdom av hur kommunerna med hög medborgardelaktighet formulerat sina kommunikationspolicys och beskrivit arbetat med kommunikation som syftar till att skapa medborgardelaktighet. Trots att jag förstått att språket i kommunens kommunikationspolicys sällan inbegriper begreppet dialog, ville jag undersöka hur kommunerna beskriver medborgare och interaktion med medborgare. Jag hoppades även se hur kommunerna tar tillvara på medborgares engagemang. Utifrån dessa förväntningar formulerande jag min hypotes om att kommuner som möjliggör för medborgare att ha inflytande över demokratiska processer också beskriver hur medborgare tilldelas möjlighet att agera, ta initiativ och inneha ansvar i de kommunikativa processerna. Hypotesen utgår därför från att medborgare tilldelas en sådan ansvarsroll och att medborgare omnämns i samband med aktiviteter där de kan utöva sitt inflytande.

### Hypotes

Kommuner med ett högt delaktighetsindex benämner och positionerar oftare sina medborgare som sändare, agent, subjekt, förstadedtagare eller ansvarig i förhållande till de aktiviteter som de omnämns i, i kommunernas kommunikationspolicys.

### Frågeställningar

- Vilken position tillskrivs medborgaren? - Med denna fråga avses att undersöka vilken position medborgaren tilldelats i enskilda meningar, dvs. var medborgaren placerats i ordföljden i den mening där denne omnämns. De olika benämningarna på denna position, som skrivits ut i hypotesen, beskrivs närmare i teori och metod.
- Vilka aktiviteter inkluderas medborgaren i? - Med denna fråga avses att undersöka vad som händer eller görs i de meningar där medborgaren omnämns. Detta är viktigt för att kunna beskriva om medborgaren har inflytande över eller inkluderas i sammanhang som har praktisk påverkan.
- Hur benämner kommunerna sina medborgare? – Med denna fråga avses att undersöka vilka ord eller namn medborgaren ges. Detta är viktigt för att kunna utläsa hur medborgaren beskrivs och om denne tillskrivs ansvar eller inte, i form av egenskaper som exempelvis inbegrips i yrkestitlar eller begrepp som sändare och mottagare.

# Teori

Då uppsatsen baserats på kommuners kommunikationspolicys presenteras inledningsvis teorier som fördjupar sig i vad kommunikation som begrepp är. Därefter tittar vi närmare på hur olika typer av textproduktion och text kan te sig. Slutligen går teorierna in på att beskriva den systemisk-funktionella grammatiken vilken använts i kodningen av innehållet i enskilda meningar.

## Kommunikation som process

Enligt Heide, Johansson och Simonsson (2012) brukar kommunikation ofta förknippas med information och medier. Men enligt dem är information endast innehållet i vad som överförs i kommunikation. De menar vidare att (Heide et al., 2012) medier är de kanaler som används till att överföra information, genom att lagra budskap över tid och möjliggöra att förflytta budskap. Information och medier är viktiga för kommunikation men utgör inte, gemensamt eller var för sig, definitionen av kommunikation. Heide et al. (2012) hävdar att kommunikation istället handlar om en process mellan människor. Innehållet i denna kommunikationsprocess konstrueras, tolkas och medskapas av processens samtliga deltagare. Enligt Heide et al. fokuserar många organisationer alltför mycket på information och informationens förmåga till att lösa problem och förmedla kunskap. Men ett sådant synsätt förhåller sig inte till hur mottagare tolkar eller agerar på informationen. Och eftersom det inte går att kontrollera mottagarens tolkning går det inte heller att förlita sig endast på information för att sprida förståelse och kunskap. Enligt Heide et al. kommuniceras det idag mer än någonsin, men överflödet av information gör att specifik information förloras i mängden. Ledningen för organisationer bör därför lägga mindre tid på att informera och mer tid på att skapa dialog mellan samtliga organisationsmedlemmar. (Heide et al., 2012)

När organisationer talar om att kommunikation inte når fram till mottagarna har man egentligen blandat ihop kommunikationens process med dess budskap eller de medier och kanaler via vilket budskapet förmedlas. (Heide et al., 2012)

Heide, Johansson och Simonsson beskriver även effekten av deltagarnas positionering i kommunikationsprocessen. De menar att den som introducerar ett ämne till ett samtal också blir den som styr vad som ska talas om, refereras till samt vad som inkluderas och exkluderas ur samtalet. Den som lyssnar måste då inte en position av att försöka förstå talarens perspektiv (Heide et al., 2012).



## Klassisk kommunikationssyn

Den växande storskaliga produktionen under industriella revolutionen skapade ett behov av organisationer med en tydlig hierarki, ledning och administration. Tillsammans med den tydliga arbetsdelningen, där cheferna planerade, samordnade och delegerade arbetsuppgifter till övriga anställda, ansågs detta som avgörande nycklar till en effektiv organisation. (Heide et al., 2012) De första klassiska organisationsskolorna lärde ut en syn på organisationer som rationella och maskinlika. Man eftersträvade organisationer som skulle fungera exakt och förutsägbart. Senare influenser från human relations och human resource medförde att organisationerna började beskrivas som en organism. Därmed började man även inkludera och se till att försöka möta sociala och psykologiska behov i organisationen. Båda dessa organisationsmetaforer förknippas med en syn på organisationen som enade system och man utgick ifrån att sociala företeelser kunde ses och mätas som om de vore oföränderliga materiella fakta. Den sociala verkligheten antogs vara satt och människor samt det mänskliga beteendet tillkom först i efterhand. Människan sågs alltså som passiv och styrd av sin omgivning istället för att människan var medskapande av det sociala sammanhanget. (Heide et al., 2012)

Den klassiska kommunikationssynen, även kallad *transmissionssynen*, beskriver kommunikation som *överföring* av ett budskap, från *sändare* till *mottagare* via en *kanal*. Här antas att information, kunskap och budskap kan transporteras oförändrad från en person till en annan. Kommunikationen kännetecknas främst av envägskommunikation vilket beskrivs av den tidiga modellen *bullet theory*. Enligt denna modell liknas kommunikation vid en kula som kan skjutas iväg och överföra inte bara information eller kunskap utan även känslor och motivation till den som är målet för kommunikationen. Transmissionssynen inbegriper alltså en syn på språk där ord kan överföra exakta bilder av verkligheten, på samma sätt som en spegelbild (Heide et al., 2012).

Den klassiska kommunikationssynen har fått mycket kritik eftersom den främst fokuserar på envägskommunikation och brister i att ta hänsyn till mottagarnas tolkningar och feedback. Trots kritiken är det än idag ett vanligt förekommande synsätt inom organisationer. Heide et al. nämner lingvisten Reddy som påtalar att överföringsmetaforen ofta är inbyggd i språket, vilket gör att den klassiska synen automatiskt inbegrips i organisationers kommunikation. Exempel på hur den klassiska kommunikationen och dess syn på passiva mottagare byggts in i språket bl.a. när det talas om att nå ut med information till målgruppen (Heide et al., 2012).

Heide et al. tar även upp Per Linells beskrivning av klassisk kommunikation som avhumaniserad. Linell gör den liknelsen utifrån att den klassiska synen bortser från individens kontext och dennes "sociala relationer, attityder, värderingar, förkunskaper, handlingar,

avsikter och tolkningar.” (Heide et al., 2012).

## Rituell kommunikationssyn

Den rituella synen kallas även för delningssynen, den meningsskapande synen och transformationssynen. Kommunikationen kännetecknas här av tvåvägskommunikation. Kommunikationen beskrivs som delning av ett budskap och budskapet förändras i interaktionen mellan de inblandade personerna. Kommunikationsdeltagare samverkar för att uppnå en gemensam förståelse för och betydelse av budskapet och dess sammanhang. Denna syn beskrivs som rituell i och med att det människor gör tillsammans skapar gemenskap och sammanhållning i ett samhälle.

Här menas att människor som kommunicerar är delaktiga i att skapa och konstruera både identitet, kunskap, relationer och betydelse av de sammanhang vi befinner oss i och den verklighet vi lever i. I och med att människor för dialog och gemensamt sätter ord på och etiketterar omgivningen, skapas och reproduceras en social verklighet mellan de som interagerar. Denna sociala verklighet är delvis delad, delvis individuell, beroende på hur var och en tolkar kommunikationen samt vilka som interagerar kring vad (Heide et al., 2012).

Den klassiska och den rituella kommunikationssynen kompletterar varandra och båda behövs för en fungerande kommunikation. Det klassiska synsättet är trots det den dominerande kommunikationssynen i västvärlden (Heide et al., 2012).

## Texters olika egenskaper och uppbyggnad

Hellspong och Ledin menar att det skrivna ordet historiskt fyllt en funktion som maktmedel, genom bl.a. dokumentation av lagar, personregister samt strukturer för organisering av det privata och det offentliga. De menar att texter av sådant slag förmedlar både kunskap, styr handlingar samt går att koppla till någon typ av verksamhet (Hellspong & Ledin 1997).

Hellspong och Ledin beskriver olika typer av texters karaktär. De talar bland annat om den *beskrivande* texten där man fortlöpande adderar objekt och egenskaper samt kopplar samman dem med varandra (Hellspong & Ledin 1997).

Hellspong och Ledin beskriver vidare hur vi förutsätter att texter är *koherenta*, sammanhängande. En läsare försöker därför alltid att binda samman, skapa sammanhang och

förstå hur enskilda delar av en text hör ihop. När vi letar efter den övergripande huvudsakliga nivån och betydelsen av en text, förutsätter vi även att texter är *hierarkiskt* uppbyggda. Ett sådant förhållningssätt medför att vi över- och underordnar tankar samt kan sammanfatta huvudbudskap. Hierarkin möjliggör alltså textens koherens. Utan den processen skulle vi få svårt att se sammanhang och förstå de texter vi läser (Hellspong & Ledin 1997).

Hellspong och Ledin beskriver även texters huvudegenskaper. Den *textuella strukturen* avser textens form, dvs. hur de är ordnade i helheter och nivåer. Den *ideationella strukturen* avser textens innehåll, dvs. dess budskap, de tankar eller idéer den vill förmedla. Den *interpersonella strukturen* avser att texters relation till läsaren, utifrån det sammanhang eller den sociala situation budskapet framförs i (Hellspong & Ledin 1997).

I byråkratiskt språk, såsom i en kommunikationspolicy, kan ord och uttryck ofta formuleras på ett sådant sätt att de får en mer otvetydig karaktär och enhetligare betydelse (Hellspong & Ledin 1997). Verben som används i en text kan exempelvis vara *statiska* eller *dynamiska*. Statiska verb anger tillstånd såsom i verben; är, har, bor etc. Dynamiska verb uttrycker förändring såsom i verben; resa, undervisa, meddela etc. Enligt grammatiken avser uppdelningen i statiska och dynamiska verb en gruppering av *aktionsarter*. Om en text innehåller många statiska verb kan det göra att den känns mindre levande. Den upplevelsen kan förstärkas ytterligare om en del av verben också omformats till *verbalsubstantiv*, exempelvis om ”informera” ombildats till ”information”. Hellspong och Ledin beskriver det som en substantivisering eller förtingligande av verb, eftersom ett substantiv ofta utgörs av ett ting. Anledningen till att språket används på detta sätt kan tänkas vara att passivformer av ord gör att sändaren slipper definiera vem eller vad som utför eller ansvarar för en viss handling. Men på så sätt tappar texter, och de aktiviteter de beskriver, rörelseenergi och blir opersonliga, menar Hellspong och Ledin (1997).

En text kan knytas samman på flera vis, bl.a. genom konnektivbindningar. *Additiva* bindningar innebär att man lägger till påståenden, vilket är vanligt i beskrivningar. *Temporal* bindningar bygger på tid och förekommer ofta i berättelser. *Adversativa* bindningar handlar om motsater och används vanligtvis i argumentationer. *Kausala* bindningar handlar om orsak och förekommer i utredningar. Dessa fyra kan även beskrivas som och-relationer, då-relationer, men-relationer och därför-relationer (Hellspong & Ledin 1997).

## Positionering av deltagare

En text kan utifrån ett maktperspektiv bete sig på två sätt. Den kan uttrycka jämlikhet och solidaritet eller ojämlikhet och hierarki. En myndighet är traditionellt sett hierarkisk och uppvisar auktoritet. Den markerar genom ett formellt och opersonligt språk att myndigheten

innehar makt och talar till underordnade. En myndighet som tvärtom vill förmedla sig jämlikt och uttrycka sammanhållning, kan göra det genom att använda ett mer vardagligt språk som knyter an till det språk mottagaren använder (Hellspong & Ledin 1997).

Om det sociala sammanhanget inbegriper en ojämlig maktrelation mellan de som deltar i kommunikationen, men språket i tilltalet samtidigt signalerar om jämlikhet och stabilitet, kan läsaren uppfatta det som falskt eller manipulativt. Att sådana texter produceras kan bero på att den som producerar texten har en jämförelsevis konservativ ideologisk hållning, i en samtid som genomgår stora sociala förändringar (Hellspong & Ledin 1997).

## Systemisk-funktionell grammatik (SFG)

I uppsatsen undersöks hur kommuner beskriver medborgare i sina policytexter och vilka aktiviteter kommuner där väljer att inkludera medborgarna i. Eftersom jag undersöker både medborgare, kommuner och de sammanhang de ingår i, kan man säga att jag undersöker en del av samhället. Den systemisk-funktionella grammatiken är socialkonstruktivistisk vilket innebär att språk ses som betydelseskapande handlingar. Detta gör den särskilt lämplig för att analysera just hur språk påverkar samhället, menar Holmberg och Karlsson. Enligt den systematiska teorin är grammatik nämligen inte bara något som formulerar och uttrycker betydelser, utan även något som skapar betydelser. Och eftersom den grammatiska modellen undersöker grammatikens betydelse i olika situationer, undersöks även de situationer där språket används. Här fokuserar inte grammatiken på orden utan på texten, på vad den som skriver eller talar gör, varför de gör det och om de kunde ha gjort det på något annat sätt (Holmberg & Karlsson 2013). Det är dessa deltagare och processer den systemisk-funktionella grammatiken är ämnad att specificera. Eftersom SFG använts som metod i analys och kodning av materialet, beskriver jag detta närmare i metodkapitlet.

## Process och deltagare

Även Hellspong och Ledin använder sig av begreppen *process* och *deltagare*, men de definierar dessa på ett annat sätt än inom den systemisk-funktionella grammatiken. Därför använder jag mig endast av SFG:s definition av processer. Hellspong och Ledins syn på deltagare är däremot intressant för studien, då de resonerar kring att deltagare som omnämns i en text positioneras som *objekt* om de deltar i en process men inte kan påverka den, oavsett om deltagaren är ett ting eller en människa. När en deltagare är föremål för andras handlingar, exempelvis om hen ska få information, innehar denne rollen som objekt. Och där handlingar i en text saknar någon eller något som utskrivet ansvarar över en process, dvs. saknar *agent* beskriver Hellspong och Ledin (1997) dessa processer som *passiviserade*. Detta återkommer jag till i metodkapitlet.

## Tidigare forskning

I detta kapitel presenteras inledningsvis ett antal statliga offentliga utredningar vilka avhandlar synen på medborgare och frågor om demokratisk delaktighet. Därefter presenteras forskning avseende kategorisering av medborgare samt medborgardelaktighet i Sverige. Slutligen redovisas ny forskning om de positiva effekterna av att kommuner engagerar sig i medborgares vilja till delaktighet.

### Kommunikation, demokratisk delaktighet och representation

I början av 2000-talet tillsatte Sveriges regering Ansvarskommittén. I den offentliga utredningen *Utvecklingskraft för hållbar välfärd* (SOU 2003:123) konstaterade kommittén att demokratins fortsatta utveckling är nära sammankopplad med Ansvarskommitténs uppdrag att minska statens detaljstyrning av offentlig sektor. Det menades att fokus på detaljstyrning av ekonomin behövde minska för att istället ägna mer tid och resurser åt frågor om medborgarperspektiv, rättssäkerhet, jämlikhet och jämställdhet.

Ansvarskommittén (SOU 2003:123) menade att det sätt man organiserat offentlig sektor på sedan 90-talet haft påverkan på medborgarnas inflytande över samt möjlighet och vilja till att vara delaktiga i det demokratiska samtalet. Kommittén menade att den statliga styrningen av landets kommuner blivit alltför komplicerad, att sektoriseringen ökat samtidigt som man brustit i samordningen av sektorer och verksamheter. I sitt slutbetänkande *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft* (SOU 2007:10) pekade kommittén på behovet av att medborgare och invånare ska kunna förstå det offentliga systemet, för att det ska vara möjligt att utkräva ansvar, dvs. framföra kritik, utkräva svar och åtgärder från den offentliga sektorns verksamheter. Ansvarskommittén hävdade att det offentliga systemet i annat fall förlorar legitimitet, något de påpekat redan i SOU 2003:123 där de förklarade att det krävs en tydlighet i hur och på vilken nivå medborgare, enskilt eller som grupp, kan utkräva detta ansvar.

När Demokratiutredningens förslag och bedömningar, *Låt fler forma framtiden* (SOU 2016:5), publicerades stod att läsa att demokratin idag är djupt förankrad i Sverige. För trettio år sedan var en representativ andel politiker arbetarklass. Numer är arbetarklassen betydligt sämre representerad och det är främst högutbildade och socioekonomiskt resursstarka personer som har inflytande över och är aktivt engagerade i landets politik.

## Kategorisering av medborgare

Regeringens utredning *Låt fler forma framtiden!* (SOU 2016:5) syftar till att stärka medborgarens och folkets demokratiska inflytande och delaktighet. Där beskrivs medborgare som ett inkluderande begrepp och medborgaren som någon utöver bara en innehavare av medborgarskap. Utredningen menar vidare att begreppet medborgare, till skillnad från ex. begreppet individ, bättre beskriver en person som innehar demokratiska rättigheter (SOU 2016:5). I Ansvarskommitténs delbetänkande *Utvecklingskraft för hållbar välfärd* (SOU 2003:123) beskrivs medborgaren även som uppdragsgivare, brukare och finansiär av den offentliga verksamheten. Sammantaget visar detta på att medborgaren kan tillskrivas olika roller och beskrivas utifrån många perspektiv.

Landqvist och Hornscheidt hävdar vikten av att hitta ord och benämningar till att beskriva grupper av människor. De beskriver det som att göra kategoriseringar eller skapa kategorier, något de menar är en nödvändig och oundviklig process. Benämningar av olika slag hjälper oss att beskriva både samhörighet, särskiljningar och hierarkier. Benämningarna är därmed mer eller mindre diskriminerande i den betydelse att de beskriver vad och vem som inkluderas respektive exkluderas i det sammanhang där de används. En följd av kategoriseringar eller benämningar är därför att de beskriver och formar bilden av vem vi är i förhållande till andra, särskilt om benämningen blir allmänt vedertagen eller återkommande. Sociala kategoriseringar eller benämningar inkorporeras lätt i våra språkhandlingar, i både samtal och texter, och tenderar att även användas till argument för varför vi kategoriserar som vi gör (Landqvist & Hornscheidt Milles 2015).

## Medborgardelaktighet i Sverige

Jämfört med andra länder har Sveriges medborgare få möjligheter till att som enskild individ ha inflytande över politiken, samtidigt som befolkningen är en av de mest individualistiska i världen. Demokratisk delaktighet och politiskt inflytande är, än så länge, främst strukturerat kring kollektivet i Sverige, med fokus på partipolitik. Att medborgarna är individualister i ett kollektivistiskt politiskt system kan förklara varför förtroendet för den partifokuserade politiken sjunkit i landet, menar Center for policy studies (2013). Detta blir synligt i bl.a. minskande medlemstal hos partierna och i att allt färre identifierar sig med något aktuellt politiskt parti. Center for policy studies (2013) talar även om att svenska partier förblir starka samtidigt som distansen till folket ökar och partierna förlorar i legitimitet. Detta innebär bl.a. att politiker blivit alltmer lojala med sina partier och nära hälften av dem har uttryckt att de skulle välja partiets linje om där uppstod oenighet mellan väljarnas, den egna och partiets åsikt. Detta är då samtidigt politiker med tillhörighet i partier där allt färre väljare upplever att de kan identifiera sig med partipolitiken (Center for policy studies, 2013).

2008 hade mer än 80 procent av Sveriges befolkning tillgång till internet och 2013 saknade bara 11 procent tillgång till internet. 2013, vid tiden för denna forskningsrapport, använde mer än två tredjedelar av svenska internetanvändare internet varje dag. Och de flesta av dem hade

via internet vid något tillfälle tagit del av information om statliga myndigheter. Ungefär hälften av internetanvändarna hade även letat aktivt efter politisk information (Center for policy studies, 2013).

Ifråga om politiskt engagemang hävdar Center for policy studies att Sverige ännu inte erfarit sådana politiska kriser eller brytpunkter som exempelvis i Estland eller Island. Därav har det ännu inte uppstått någon större press till att trigga innovation ifråga om medborgardelaktighet. Kan hända skulle det uppstå ett större intresse hos eliten att engagera allmänheten i politisk delaktighet, om det också var i en situation där det krävdes för att lösa politiska problem och underlätta för regeringen (Center for policy studies, 2013).

## Effekten av att ge respons på medborgares delaktighet

Sjoberg, Mellon och Peixoto (2017) menar att tidigare forskning vanligtvis inte gått närmare in på medborgares upplevelser av objektiv effektivitet, dvs. av hur mkt medborgaren faktiskt kan påverka verksamheten i regering, myndigheter eller offentlig sektor. Politisk vetenskap har traditionellt avhandlat upplevelsen av extern effektivitet, dvs. tron att exempelvis kommunen kommer att ge respons på försök eller vilja till inflytande i dess verksamhet, och känslan av inre effektivitet, dvs. tron att man är kompetent nog för att förstå politik och därmed delta i politiskt utövande. Sjoberg et al. (2017) fokuserar därför på ett tredje perspektiv i sin forskning, på objektiv effektivitet, och syftar då till att undersöka individens möjligheter att vara delaktig i att göra faktisk praktisk skillnad (Sjoberg, Mellon & Peixoto, 2017).

Sjoberg et al. beskriver att det ofta är lättare att vara delaktig på lokal nivå, då det är möjligt att ha mer direkt påverkan på hur en kommun styrs, än på hur ett land styrs. En del forskare hävdar också att all offentlig service inbegriper någon typ av medskapande mellan producenter och konsument. I studier av väl fungerande lokala projekt för medborgardelaktighet har det hävdats att graden av kontinuerligt engagemang beror på i vilken grad medborgare upplever empowerment, dvs. i vilken grad de upplever sig ha reell och för dem relevant möjlighet att påverka verksamheterna i offentlig sektor (Sjoberg, Mellon & Peixoto, 2017).

Sjoberg et al. har forskat på ett projekt där medborgare kan vara delaktiga genom att rapportera lokala problem, via onlinefunktionen Fix My Street (FMS). Resultaten visade på tydliga positiva kopplingar mellan byråkratisk respons och medborgares delaktighet. FMS var även ett billigt sätt att arbeta med medborgardelaktighet. Trots detta var det få medborgare som engagerade sig i FMS, vilket Sjoberg et al. tror främst berodde på tron att det egna engagemanget inte skulle leda till faktiska förändringar, till objektiv effektivitet. Oavsett lågt deltagande visade studien tydligt på att objektiv effektivitet, alltså möjligheten att faktiskt påverka, hade avgörande effekt på fortsatt delaktighet. Sjoberg et al. hävdar att det inte räcker att människor upplever empowerment, utan att det krävs att medborgare får faktisk makt och genuin effekt för att de ska delta i större utsträckning. Sjoberg et al. beskriver vidare att

delaktigheten behöver ge meningsfulla effekter för medborgare, faktiska förbättringar av offentlig service, för att det ska ge medföra en ökad delaktighet (Sjöberg, Mellon & Peixoto, 2017).



## Metod

Inledningsvis presenteras tillvägagångssättet för urval och insamling av kommunernas kommunikationspolicys. Därefter beskriver jag kort hur formulerandet av hypotes och textanalys gått till. Därefter görs en fördjupad beskrivning av kodningsverktygets delar. Detta inbegriper praktiska exempel för hur jag tolkat om och använt den systemisk-funktionella grammatiken i kodning och analys.

### Urval av kommuner utifrån delaktighetsindex

De tio kommunerna, vars kommunikationspolicys jag valt att analysera, har valts ut utifrån att de representerar höga respektive låga siffror i ett delaktighetsindex. Detta index har tagits fram av RKA - Rådet för främjade av Kommunala Analyser, samt har publicerats på kolada.se, Kommun- och landstingsdatabasens hemsida. Kolada.se tillhandahåller statistik för verksamheter i kommun och landsting, däribland delaktighetsindexet.

Delaktighetsindexet mäter hur väl kommuner möjliggör för medborgarna att delta i kommunens utvecklingsarbete. Statistiken har tagits fram genom att kommuner svarat och skattat sig själva på givna frågor såsom; om medborgarna har tillgång till information om hur de kan påverka och vara delaktiga, om det går att nå de politiska partierna via kommunens hemsida, om kommunen ger medborgarna möjlighet att ta del av och påverka utfallet i den kommunala budgeten. Dessa tre frågor talar om tillgång till information om hur medborgare kan bli delaktiga, om kanaler via vilka det går att kommunicera med politiken och om möjlighet att få information och ge feedback kring verksamhetsfrågor. Alla dessa frågor är typiska för den typ av riktlinjer som avhandlas i kommunala kommunikationspolicys. Policydokumenten beskriver generellt även dessa frågorna som viktiga för att åstadkomma demokratisk delaktighet. Övriga självskattningsfrågor för delaktighetsindexet avhandlar snarlika frågor såsom i vilken utsträckning och via vilka kanaler medborgare får information om och kan ge respons på kommunens verksamhet. Eftersom delaktighet i allmänhet, och detta delaktighetsindex i sig, är så nära knutet till kommuners arbete med kommunikation, anser jag att indexet varit ett relevant verktyg för urvalet av material till denna studie.

Statistiken i tabell 1 beskriver de aktuella kommunernas resultat i delaktighetsindexet under 2015 och 2016. De frågor och beskrivningar som använts till att ta fram indexet beskrivs i bilaga 1.

Tabell 1 - Delaktighetsindex för utvalda kommuner - andel (%) av maxpoäng (Källa: kolada.se)

Kommun	Index 2015	Index 2016	Indexnivå
Bjuv	22	30	Lågt
Båstad	30	33	Lågt
Hallsberg	22	26	Lågt
Årjäng	26	37	Lågt
Åstorp	22	44	Lågt
Karlskrona	83	83	Högt
Karlstad	85	76	Högt
Ljungby	85	80	Högt
Piteå	83	83	Högt
Uddevalla	89	93	Högt

Sveriges kommuners delaktighetsindex finns i dagsläget inte tillgängligt på hemsidan, men har inhämtats i e-postkontakt med G. Sillfors vid RKA- Rådet för främjande av Kommunala Analyser (personlig kommunikation, 21 aug. 2017). Se bilaga 1 för frågeställningar och förfarande avseende beräkning av delaktighetsindex.

## Insamling av kommunikationspolicys

Göteborgs Universitet har kontaktat och efterfrågat kommunikationsdokument från Sveriges samtliga kommuner. Universitetets förfrågan avsåg alla dokument som behandlar kommunens kommunikation och de fick svar och dokument skickat till sig från 280 av landets 290 kommuner. Utifrån de kommunala kommunikationsdokument jag tagit del av framgår att kommunerna definierar kommunikationsarbete på många olika sätt. De flesta kommunerna inkluderade en specifik kommunikationspolicy, många skickade med en plan för grafisk profil och vissa inkluderade även kommunens vision och måldokument. Jag valde att endast titta på kommunikationspolicys.

## Att göra en kvantitativ textanalys och formulera en hypotes

Efter att ha fördjupat mig i kommunernas kommunikationspolicys, läst kommunernas övriga kommunikationsdokument och sedan sökt på kommunernas hemsidor förstod jag att dialog, närmare bestämt medborgardialog, ofta avhandlas i andra dokument, separata från de dokument som avser kommunernas kommunikation. Trots att kommunikation i form av dialog sällan nämndes i kommunernas kommunikationspolicys, antog jag att kommunerna med högt delaktighetsindex måste ha inkluderat medborgarna i någon annan aktivitet där medborgare fick möjlighet att agera sändare och göra sin röst hörd. Jag bestämde mig därför för att titta på varje mening där kommunikationspolicyn benämner medborgare och undersöka vilken typ av aktivitet medborgaren inkluderats i kopplat till omnämmandet.

Jag undersökte meningarna utifrån vilken position medborgaren tillskrivits i den grammatiska huvudsatsen och/eller bisatsen. Jag mätte hur många aktiviteter medborgare inkluderades i i varje policy samt tittade på vad medborgaren kallades. Jag tittade även på om medborgare kunde anses vara de som utförde handlingar i texterna eller om de var föremål för handlingar. Jag kontrollerade även vilken typ av aktiviteter medborgarna inkluderades i. Sedan gjorde jag en jämförelse för att se om frekvensen av antalet aktiviteter medborgare deltog i låg i linje med om kommunerna hade högt eller lågt delaktighetsindex.

## Aktivitet och process – kodning utifrån den systemisk-funktionella grammatiken

I kodningen av materialet låg mitt fokus på att undersöka vilka aktiviteter som äger rum i de meningar där medborgare omnämns. För att ta reda på detta använde jag en grammatisk kodningsmetod som lyfter fram vilka som deltar i processer i en uttalad eller skriven mening. Denna metod visar även på vad själva processerna eller aktiviteten är, dvs. vad deltagarna gör. Kodningsmetoden är i stor utsträckning inspirerad av den systemisk-funktionella grammatiken, där fokus ligger på meningarnas *processer* och *deltagare*. I grammatiska ordalag innebär det att man främst tittar på meningarnas verb, subjekt och objekt.

*Processer* är, enligt den systemisk-funktionella grammatiken, att något görs, känns, sägs eller finns till. Vanligtvis utgår en process från en *deltagare*, denne kallas för *förstadeltagaren*. Processen kopplar förstadeltagaren till en annan deltagare, *andradeltagaren*. (Holmberg & Karlsson, 2013) Processen benämns av verbet i en grammatisk sats och i de meningar där det förekommer flera verb benämner den systemisk-funktionella grammatiken ett utav dessa verb som *processkärna*. Detta verb är huvudprocessen eller huvud verbet, dvs. det verb vilken övriga verb hjälper till att genomföra (Holmberg & Karlsson, 2013).

Eftersom jag önskat undersöka de övergripande sammanhangen och aktiviteterna där medborgare omnämns, har jag tittat på samtliga aktuella processer, även de utöver kärnprocessen och huvudsatser, och bl.a. inkluderat skeenden i bisatser och vad Hellspong och Ledin (1997) kallar för verbalsubstantiv, dvs. verb som omformulerats till substantiv. För att visa på att jag inkluderar samtliga processer och hela skeendet i en mening, benämner jag skeendena eller det som görs som *aktiviteter*.

Där det inte framgått tydligt vilken som är huvudaktiviteten i en mening, har jag valt att utgå ifrån kärnprocessen, dvs. huvud verbet, i benämningen av aktiviteten. Där aktiviteten består av en kombination av olika processer har jag benämnt det som en kombinerad aktivitet, exempelvis mental/materiell aktivitet. Se exempel i tabell 6, s. 20.

## Olika processer enligt den systemisk-funktionella grammatiken

I kodningsarbetet har jag försökt att använda de olika distinktioner av processer som beskrivs i den systemisk-funktionella grammatiken. Detta i syfte att se om kommunerna övervägande inkluderar eller bortser från att inkludera medborgare i specifika typer av aktiviteter. Dessa processer beskriver och avkodar i detalj de grammatiska funktioner som omsätts i en mening. Men jag gör bara en övergripande beskrivning av de olika processerna. Eftersom mitt syfte ändå är att undersöka den övergripande aktiviteten som äger rum mellan eller tillskrivs deltagare.

*Materiella processer* är de som förändrar något i den fysiska världen. Dessa inbegriper vanligtvis att något *görs* eller att någon *gör* något, men kan även innebära att något *händer*. Här beskrivs förstadedeltagaren som aktören och eventuella ytterligare deltagare beskrivs som målet, dvs. den som processen når fram till, berör eller påverkar. Exempelvis är det en materiell process när ”x skottar bort snön”. I detta fall är snön målet för processen (Holmberg & Karlsson, 2013). Eftersom de texter jag undersöker utgörs av kommunikationspolicyer är det dock sällan det förekommer specifikt materiella processer. Det är desto vanligare med verbala, dvs. kommunikativa processer. Men där jag valt att koda något som en materiell process avser det exempelvis sammanhang såsom i Piteå kommuns kommunikationspolicy där det står att ”policyen ska stödja arbetet med att ‘göra’ medborgarna delaktiga”. Där vill jag hävda att aktiviteten inbegriper materiella processer eftersom det är ett arbete som utförs eller ”görs” och då delaktighet kan mätas i fysisk mening genom antal fysiska personer som deltar. Samtidigt inbegriper aktiviteten en mental process, vilken består i upplevelsen av att känna sig delaktig. Därför kallar jag den övergripande aktiviteten för mental/materiell aktivitet.

Därmed kommer vi in på det som kallas för *mentala processer*. Dessa äger rum på ett icke-fysiskt och symboliskt plan. Sådana processer märks inte utanpå utan är en invärtes

upplevelse hos den deltagare som känner, tänker, lyssnar, uppfattar, ser, skymtar, väljer, älskar, hatar eller hoppas något. Därför kallas den som upplever processen för upplevare. (Holmberg & Karlsson, 2013) Exempelvis har jag kodat ”välja” som en mental process när denna process benämns i sammanhanget att kommunen väljer sina kanaler utifrån målgrupp. Men eftersom jag kodat med utgångspunkt kontext och i den övergripande aktiviteten kan processen ”välja” även ses som exempelvis en materiell aktivitet. En aktivitet där kommunen exempelvis definierar och väljer målgrupp för ett specifikt budskap, skulle lika gärna kunna tolkas som ett fysiskt skeende, då en sådan handling innebär att definiera, välja och gruppera fysiska kroppar. Att välja får då en fysisk effekt. Med det sagt vill jag understryka att den systemisk-funktionella grammatiken behöver tolkas friare för att kunna användas till att synliggöra aktiviteterna i texterna i kommunens kommunikationspolicys, och till att pröva den aktuella hypotesen.

*Relationella processer*, är de som beskriver hur deltagare såsom saker och/eller ting förhåller sig till varandra. Dessa processer inbegriper ingen märkbar förändring, utförs inte och kräver därför ingen energi. De relationella processerna beskriver de egenskaper eller beståndsdelar någon eller något innehar eller består av. De kan även klassificera, sortera eller tillskriva någon eller något en etikett eller identitet. Dessa processer förekommer ofta i faktatexter och utgörs ofta av verben; är, har, var, vara (Holmberg & Karlsson, 2013).

SFG beskriver utöver huvud- och bisatsens processer även så kallade *omständighetsadverbial* eller *omständigheter*. Sådana omständigheter fungerar som kringinformation vilken talar om hur, var och när en process sker. (Holmberg & Karlsson, 2013) Ett vanligt sammanhang där omständigheter används är t.ex. vid beskrivningar av i vilken ordning något ska utföras såsom i meningen ”Anställda ska informeras, innan medborgare” (Holmberg & Karlsson 2013). Därför har jag kodat omständigheter som sammanhang där medborgare nämns men själva inte ingår i en process. I exemplet ovan avses en så kallad tidsomständighet, vilken svarar på *när* något sker. I jämförelse svarar platsomständigheter på *var*, sättsomständigheter på *hur*, orsaksomständigheter på *varför*, villkorsomständigheter på *under vilka omständigheter*, sällskapsomständigheter på *med eller utan vem eller vad*, rollomständigheter på *vad* eller *till vad* och saksomständigheter på *om vad* som sker (Holmberg & Karlsson, 2013).

Enligt systemisk-funktionella grammatiken kan förstadedeltagare, andradeltagare samt omständighet positioneras i en enkel mening som följer:

Tabell 2

Kommunen	informerar	personalen,	före medborgarna.
förstedeltagare	process (verb)	andradeltagare	omständighet

I kommunernas kommunikationspolicys har det varit vanligt att träffa på formuleringar såsom ”God kommunikation ger medborgarna insyn och möjlighet att påverka”. När man följer den systemisk-funktionella grammatiken utförligt ställs den meningen upp som i följande exempel:

Tabell 3

God kommunikation	ger	medborgarna insyn och möjlighet att påverka.
förstedeltagare	process (verb)	andradeltagare

Som synes finns det mer information att hämta ur meningen i tabell 3 än det att kommunikation bara *ger* medborgarna något. Därför har jag utgått ifrån den systemisk-funktionella grammatiken för att identifiera deltagarna och de specifika enskilda processerna, men sedan frångått modellen för att beskriva den/de övergripande aktiviteten/-erna i texten. Detta kan illustreras som i tabell 4 och 5 nedan, där meningen delats upp i två aktiviteter:

Tabell 4 – Inbegriper både en materiell och mental process, vilket återges som mental/materiell aktivitet i resultaten.

God kommunikation	ger	medborgarna	insyn
förstedeltagare	aktivitet	andradeltagare	aktivitet
	materiell process		mental process

Tabell 5 – Inbegriper två materiella processer, vilket återges som materiell aktivitet i resultaten.

God kommunikation	ger	medborgarna	möjlighet att påverka
förstadedeltagare	aktivitet	andradeltagare	aktivitet
	materiell process		materiell process

Den systemisk-funktionella grammatiken kan också användas till att beskriva om någon utav processdeltagarna har ansvar för eller orsakar en process. Deltagare som orsakar en process kallas där för *agent* och den aktuella processen beskrivs då som *agentiv*. Agentiva processer avser vanligtvis materiella processer, men även verbala processer, då de båda kan beskrivas som handlingar. I jämförelse ses en *händelse* som *icke-agentiv*, exempelvis sådana händelser som att ”Agneta faller” eller ”snön faller”, där varken personen eller snön kan anses vara ansvarig för det som sker (Holmberg & Karlsson, 2013).

Vidare beskriver Holmberg och Karlsson (2013) att mentala processer vanligtvis utgörs av händelser och därmed är icke-agentiva. Men jag har trots det ofta tolkat mentala processer som agentiva. Det beror på att jag analyserat aktiviteter på ett övergripande plan och därmed inkluderat alla verb och även relevanta verbalsubstantiv (Hellspong & Ledin 1997) som berör medborgaren i den beskrivna aktiviteten. Detta innebär att den övergripande aktiviteten kan utgöras av mer än en process och därmed innehålla både agentiva och icke-agentiva komponenter.

Tabell 6 nedan beskriver en sådan delad aktivitet och hur den tolkas som mental/materiell.

Tabell 6 – Exempel från Bjuvs kommuns kommunikationspolicy

Medborgaren	<u>ska enkelt [...] få</u>	<u>insyn</u>	i verksamheten
förstadedeltagare	aktivitet	aktivitet	andradeltagare
	materiell process	mental process	

Kommunikationspolicys avser generellt att beskriva hur kommuner arbetar med kommunikation i form av bl.a. fysiska möten, textpublicering, organisering etc., vilket jag anser är fysiska handlingar. Holmberg och Karlsson (2013) beskriver också att verbala processer kan uppfattas som handlingar. Därför har jag ofta förhållit mig till kommunicerande som agentiva materiella och/eller verbala processer. Exemplet i tabell 6 är hämtad från ett sammanhang där det framgår att kommunen ger insyn genom tillhandahållande av

kommunikation. Därför har jag kodat meningens aktivitet som mental/materiell, där medborgaren i den materiella delen av aktiviteten *ska få* något från kommunen och i den mentala delen av aktiviteten upplever *insyn*. Jag har valt att beskriva det som att uppleva insyn trots att en person kan få insyn utan att denne är medveten det. Att jag kodat som jag gjort kommer av att processen avser att *få insyn*, till skillnad från att *ha insyn*, vilket inbegriper att någon utav förstadeltagare och/eller andradeltagare bör vara medveten om att andradeltagaren *fått* eller *givit* *insyn*. Att aktiviteten kodas som mental/materiell och inte mental/verbal är pga. att det är sammanhanget och inte den specifika meningen i sig som visar på att det är genom kommunens handlingar som medborgaren får insyn. Aktiviteten skulle alltså tolkas som mental/verbal om analysen baserades på sammanhanget, men då jag valt att studera innehållet i enskilda meningar kodas aktiviteten slutligen som mental/materiell.

Eftersom meningarna i policydokumentens texter ofta är *additivt* skrivna (Hellspong & Ledin 1997), dvs. att de radar upp flera aktiviteter i en och samma mening, har jag brutit ned längre meningar till flera olika separata aktiviteter. Exempelvis förekommer både en verbal/materiell samt en mental/materiell aktivitet i en mening som ”*medborgaren ska få information om och få insyn i verksamheten*”. I kommunens kommunikationsarbete kan ”få information” tolkas som att ett arbete, att något materiellt utförs, samtidigt som det förmedlas information, att något verbalt utförs. Och aktiviteten ”ska få insyn” handlar på samma sätt om det materiella ”få” och den mentala upplevelsen av ”insyn”, vilket beskrevs närmare ovan, i tabell 6.

I bilaga 2 presenteras utdrag ur och kodning av kommunernas kommunikationspolicy. Exempelen i tabell A avser meningar där medborgaren förekommer som förstadeltagare, tabell B där de förekommer som andradeltagare och tabell C där de förekommer som omständighet.



## Resultat och analys

Resultatet har rubricerats och presenterats i samma följd som studiens frågeställningar. Statistiken presenteras i tabeller och för att ytterligare förtydliga dess innehåll har förklaringar och analys gjorts parallellt med presentationen av resultatet. Det görs också löpande hänvisningar till fördjupande statistik i bilagorna.

### Översiktligt om statistiken

Statistiken är beräknad utifrån det antal aktiviteter medborgaren inkluderats i. Det innebär att medborgaren, även om denne bara omnämns en gång, har räknats flera gånger om denne samtidigt inkluderats i flera olika aktiviteter. I kommunernas kommunikationspolicys har ofta flera skeenden skrivits samman i en och samma mening, vilket är vanligt för additiv textproduktion och brukstexter. Ett sådant sätt att skriva förbättrar textens koherens, men kan försvåra att analysera vem som berörs av vilken aktivitet. Här delas dock enskilda meningar upp i flera aktiviteter. Dessa aktiviteter tillskrivs den eller de deltagare som gått att identifiera i den enskilda meningen, i detta fall medborgare.

### Vilken position tillskrivs medborgaren?

Här presenteras statistik för hur ofta medborgare inkluderats i någon typ av aktivitet i kommunernas kommunikationspolicys. För att svara på den aktuella frågeställningen ordnas statistiken in i huruvida medborgaren inkluderats som förstadedeltagare, andradeltagare eller omständighet. Detta är relevant utifrån att förstadedeltagare oftast är agent eller sändare, och då vanligtvis innehar aktiva egenskaper och ses som ansvarig för det som görs i texten. Andradeltagare är tvärtom ofta passiva mottagare av det som görs, medan omständigheter vanligtvis innebär att medborgaren endast omnämns som ett anonymt objekt i förhållande till övriga deltagare.

I tabell 7 och 8 nedan redovisas frekvensen av aktiviteter där medborgare omnämns som förstadedeltagare, andradeltagare respektive omständighet.

Tabell 7 - Kommuner med lågt delaktighetsindex - Antal aktiviteter där medborgare omnämns, fördelat på den deltagarposition medborgaren tillskrivits:

Kommun	Förstadeltagare	Andradeltagare	Omständighet	Totalt
<b>Bjuv</b>	8	9	4	21
<b>Båstad</b>	7	2	1	10
<b>Hallsberg</b>	5	9	1	15
<b>Årjäng</b>	1	16	0	17
<b>Åstorp</b>	3	17	1	21
<b>Total</b>	<b>24</b>	<b>53</b>	<b>7</b>	<b>84</b>

Tabell 8 - Kommuner med högt delaktighetsindex - Antal aktiviteter där medborgare omnämns, fördelat på den deltagarposition medborgaren tillskrivits:

Kommun	Förstadeltagare	Andradeltagare	Omständighet	Total
<b>Karlskrona</b>	9	19	1	29
<b>Karlstad</b>	4	10	0	14
<b>Ljungby</b>	0	9	0	9
<b>Piteå</b>	1	9	0	10
<b>Uddevalla</b>	6	10	1	17
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>57</b>	<b>2</b>	<b>79</b>

I tabell 7 framgår att kommunerna med lågt index inkluderat medborgare i totalt 84 aktiviteter, dvs. fler aktiviteter än vad kommunerna med högt index gjort. Kommunerna med lågt index har dessutom oftare positionerat medborgarna som förstadeltagare, jämfört med kommunerna med högt delaktighetsindex som oftare positionerat medborgarna som andradeltagare. I jämförelse av aktiviteterna i tabell 7 och 8 framgår dock att skillnaden mellan hur ofta de två grupperna av kommuner positionerar medborgarna som första-, andradeltagare eller omständighet, endast är marginell.

Om man jämför kommungrupperna inbördes inom tabell 9 respektive 10 kan man däremot utläsa att där finns en generellt större spridning hos kommuner med lågt delaktighetsindex, avseende differensen mellan lägsta och högsta uppmätta antalet förstadeltagaraktiviteter och andradeltagaraktiviteter medborgare inkluderats i. Dessa tal är hämtade från respektive berörd kommun i tabell D och E i bilaga 3.

Tabell 9 - Kommuner med lågt delaktighetsindex – lägsta respektive högsta uppmätta antal första- och andradeltagare

Position	Lägsta redovisade	Högsta redovisade	Spridning
Förstadedeltagare	1	8	7
Andradeltagare	2	17	15
Omständighet	0	3	3

Tabell 10 - Kommuner med högt delaktighetsindex - lägsta respektive högsta uppmätta antal första- och andradeltagare

Position	Lägsta redovisade	Högsta redovisade	Spridning
Förstadedeltagare	0	9	9
Andradeltagare	8	19	11
Omständighet	0	1	1

Hellspong och Ledin (1997) hävdar att myndighetsspråk ibland tenderar till att förmedla en mer homogen bild av verkligheten i tider av större social förändring. Vidare hävdar de att läsaren riskerar att uppfatta homogena skildringar som inte stämmer överens med verkligheten som försök till manipulation av budskapet. I detta fall är det kommunerna med högt delaktighetsindex vars texter tycks vara mer homogena då de har en jämnare spridning av hur många första- respektive andradeltagare deras texter innehåller. Samtidigt är skillnaderna mellan kommunerna med högt respektive lågt delaktighetsindex mycket små och det går inte att dra några tillämpbara slutsatser utifrån dessa skillnader. I tabell 11 nedan presenteras skillnaderna både i siffror och procent.

Där framgår att kommunerna överlag positionerar medborgaren som förstadedeltagare i ungefär en tredjedel till en fjärdedel av de aktiviteter där medborgare omnämns. Både kommunerna med lågt och högt delaktighetsindex positionerar alltså sina medborgare som andradeltagare i majoriteten av aktiviteterna. Heide et al. menar att den som introducerar ett ämne till ett samtal är den som styr vad som ska diskuteras samt vad detta ämne ska innefatta. Den som lyssnar tilldelas då automatiskt rollen av att försöka förstå den som talar (Heide et al., 2012). De beskriver även den historiskt och fortsatt vanligt förekommande synen på kommunikation där deltagarna positioneras som sändare respektive mottagare, i en första och andra position, där sändaren är agenten som för över budskapet till mottagaren (Heide et al., 2012). När detta appliceras på positionerna första- och andradeltagare ser vi att samtliga kommuner oftast tillskriver medborgarna den andra positionen, dvs. som lyssnare, mottagare och/eller passivt objekt.

Tabell 11 - Antal och typ omnämningen av medborgare – fördelat på deltagarposition och delaktighetsindex

<b>Delaktighets-index</b>	<b>Total andel förstadeltagare</b>	<b>Total andel andradeltagare</b>	<b>Total andel omständigheter</b>	<b>Totalt antal omnämningen</b>
<b>Lågt</b>	<b>24</b>	53	7	<b>84</b>
	29%	63%	8%	100%
<b>Högt</b>	<b>20</b>	58	2	<b>80</b>
	25%	72,5%	2,5%	100%

Det finns en tendens till att kommunerna med lågt delaktighetsindex oftare inkluderat medborgarna som omständigheter i koppling till aktiviteter. Liksom tabell 11 visar har kommunerna med lågt delaktighetsindex omnämnt medborgare som omständighet mer än dubbelt så ofta som de andra kommunernas. Men det rör sig fortfarande om ett totalt sett litet antal omständigheter och kan knappast generaliseras till att förklara kommunernas lägre delaktighetsindex. Många utav dessa aktiviteter, där medborgaren är omständighet, avser att budskap bör kommuniceras internt innan de kommuniceras externt, dvs. att anställda bör nås av information innan medborgare eller andra externa intressenter. Se bilaga 5 avseende omständigheter och tidsomständigheter.

### Vilka typer av aktiviteter inkluderas medborgaren i?

Här presenteras statistik över de olika aktiviteter kommunerna inkluderat medborgare i. Statistiken fördelas på kommuner med lågt respektive högt delaktighetsindex samt på de olika typerna av aktuella aktiviteter. Detta är relevant för att se om medborgare är mer eller mindre inkluderade och bidragande i någon specifik typ av aktivitet.

Tabell 12 – Antalet olika aktiviteter där medborgare omnämns, fördelat på kommuner med högt respektive lågt delaktighetsindex samt totalt antal omnämningen.

<b>Aktivitet</b>	<b>Kommuner med lågt index</b>	<b>Kommuner med högt index</b>	<b>Totalt</b>
<b>Verbal</b>	18	15	33
<b>Mental</b>	12	12	24
<b>Materiell</b>	10	7	17
<b>Relationell</b>	21	23	44
<b>Verbal/Materiell</b>	7	8	15

<b>Verbal/Relationell</b>	2	7	8
<b>Verbal/Mental</b>	3	3	6
<b>Mental/Relationell</b>	1	2	3
<b>Mental/Materiell</b>	2	1	3
<b>Relationell/Materiell</b>	1	1	2

Tabell 13 – Antalet aktiviteter där medborgare omnämns, fördelat på kommuner med högt respektive lågt delaktighetsindex samt totalt antal omnämmanden.

<b>Aktivitet inklusive delaktivitet</b>	<b>Kommuner med lågt index</b>	<b>Kommuner med högt index</b>	<b>Totalt</b>
<b>Verbala</b>	30	33	<b>63</b>
<b>Mentala</b>	18	18	36
<b>Materiella</b>	20	17	37
<b>Relationella</b>	25	33	<b>58</b>

Av tabell 12 och 13 framgår att verbala samt relationella aktiviteter är de vanligast förekommande i kommunernas kommunikationspolicys. I tabell 13 har alla aktiviteter slagits samman så att de aktiviteter som exempelvis är delvis verbala räknats samman med de som är verbala osv. Detta för att kunna se om en sådan sammanställning förändrar resultatet ifråga om vilken typ av aktiviteter medborgare inkluderas i. Sammanräkningen innebär att de delvisa aktiviteterna räknats två gånger, men den visar inte på något nytt resultat utan bekräftar vad som framkom i tabell 12 avseende att verbala samt relationella aktiviteter är de vanligast förekommande. (Utifrån tabell F och G i bilaga 4 kan man även utläsa vilken typ av aktiviteter medborgarna inkluderas i och vilken position de fått i respektive aktivitet.)

Att verbala och relationella aktiviteter överväger kan troligtvis förklaras utifrån att texterna i en kommunikationspolicy främst beskriver just verbala aktiviteter såsom exempelvis kommunikation, information och språkhandlingar av olika slag. Vidare fyller relationella aktiviteter den nödvändiga funktionen av att sortera, klassificera och exempelvis tillskriva någon eller något egenskaper. På så sätt fyller de relationella aktiviteterna en viktig uppgift i policydokumenten eftersom kommunernas dokument ofta avser att beskriva och identifiera exempelvis målgrupper (Holmberg & Karlsson 2013). Landqvist och Hornscheidt (2015) beskriver denna typ av process som *kategorisering*. Det är en process som formar bilden av vilka vi är och beskriver hur vi relaterar till andra. Denna process är viktig för en kommun, eftersom det handlar om frågan om vem som bär ansvar för vilka frågor och hur resurser ska fördelas utifrån vems behov. Kategoriseringen innebär därför även att kommunen beskriver och återger hierarkier i sina språkhandlingar, i detta fall vem som ansvarar för vem och vad. Ett återkommande exempel i kommunernas kommunikationspolicys är att kommunen ansvarar

för att tillhandahålla information åt medborgare. Däremot uttrycker de aktuella policydokumenten sällan att medborgare ska tillhandahålla information, om exempelvis sina behov.

Statistiken i denna studie visar på att medborgare främst benämns och förekommer som andradeltagare i kommunernas kommunikationspolicys. Detta kan anses förklarligt då policyn trots allt är menad att läsas främst av anställda och beskriva deras arbetsuppgifter, ansvarsområden och förhållningssätt i kommunikationen med medborgarna. Att kommunen oftast kategoriseras som förstadedeltagare och agent eller ansvarig för aktiviteter kan ur socialkonstruktivistisk hänsyn dock tyda på att där finns en språklig struktur där kommunerna ser sig själva främst som innehavare och sändare av information och medborgaren som mottagare av denna. Samtidigt tycks statistiken visa på att denna kategorisering eller hierarkiska ordning mellan kommun och medborgare inte påverkar hur väl kommunerna presterar ifråga om delaktighetsindex. Att medborgarna oftast omnämns som andradeltagare är nämligen genomgående för både kommuner med lågt respektive med högt delaktighetsindex. Men däremot överensstämmer bilden av medborgaren som andradeltagare med den bild Ansvarskommittén beskriver i *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft* (SOU 2007:10), där de menar att organiseringen av offentlig sektor försvårat för medborgare att förstå hur de ska göra sig hörda i kontakt med kommunen. Om kommunerna sällan positionerar och talar om medborgare samt strukturerar sin verksamhet så att medborgare kan driva sina frågor i kontakten med kommunens verksamheter, blir det svårare att inta den positionen på egen hand.

I tabell A, i bilaga 2, ges flera exempel på kodade meningar där medborgare inkluderas som förstadedeltagare, exempelvis ”*Medborgarna ska veta vart de ska få relevant information i kommunen*”. Trots att medborgarna positioneras som förstadedeltagare har de inte möjlighet att påverka de flesta utav dessa aktiviteter. Det är endast Åstorp, Karlskrona och Bjuv som inkluderat medborgaren på ett sådant sätt att denne har ett val i situationen. Dessa tre påverkbara aktiviteter avser att medborgaren på eget initiativ ska kunna hämta information från bl.a. kommunhemsidan samt att de inte behöver identifiera eller förklara sig om de hämtar ut allmänna handlingar från kommunen. Trots att medborgarna positioneras som förstadedeltagare är de alltså inte agenter utan objekt i de flesta utav förstadedeltagaraktiviteterna (Hellspång & Ledin 1997). I den kontexten blir språket i kommunernas kommunikationspolicys än mer hierarkiskt än vad som syns vid första anblicken.

## Hur benämner kommunerna sina medborgare?

Här presenteras de olika benämningar kommunerna använt sig av för att beskriva sina medborgare. Tabellerna visar benämningarna sorterade efter kommun och i bokstavsordning. De mer specifika benämningarna har markerats med fet stil. Benämningen *medborgare* har markerats med fet stil och kursivering.

Tabell 14 - Vad kommunerna kallar medborgarna – kommuner med lågt delaktighetsindex

<b>Bjuv</b>	<b>Båstad</b>	<b>Hallsberg</b>	<b>Årjäng</b>	<b>Åstorp</b>
Allmänheten	Allmänhet	Besökare	Dessa	Alla
Besökare	<b>Brukare</b>	Den aktuella målgruppen	Kommuninnevånarna	Allmänheten
Den	Invånare	Dess	Målgruppen	Annan
<b><i>Enskilda medborgare</i></b>	Kommunens invånare	Kommuninvånare	<b>Personer med funktionsnedsättning</b>	Berörd person
Invånare	<b>Kunder</b>	Mottagarna	Representanter ur målgruppen	Besökare
<b><i>Medborgare</i></b>	Målgrupp	Målgrupp		<b>Bloggare</b>
Olika målgrupper	Potentiella invånare	Någon		Enskilda aktörer
<b><i>Potentiella medborgare</i></b>	Samtliga	Olika målgrupper		Invånare
Övriga målgrupper		Rätt personer		<b><i>Medborgarna</i></b>
		Var och en		Mottagare
		Vederbörande		Människor
		Vem den är avsedd för		Möjliga nya kommuninvånare
				<b>Tyckare</b>
				<b>Upphovsmannen</b>
				Åstorps invånare

Tabell 15 - Vad kommunerna kallar medborgarna – kommuner med lågt delaktighetsindex

<b>Karlskrona</b>	<b>Karlstad</b>	<b>Ljungby</b>	<b>Piteå</b>	<b>Uddevalla</b>
Allmänheten	Alla	Man	Berörda	Allmänheten
Andra	Allmänhet	<i>Medborgarna</i>	Invånarna	Besökarna
Berörda personer	Den enskilde	Mottagaren	<i>Medborgarna</i>	<b>Brukare</b>
Besökare	Den som efterfrågar	Målgruppen	Målgrupp	De
<b>Brukaren</b>	<i>Medborgare</i>	Människor	Olika målgrupper	Externa mottagare
Dem vi är till för	Målgrupp	Olika målgrupper		Invånarna
Den som begär	Olika målgrupper			<b>Kunder</b>
Den som vill ta del av	Vem som helst			<i>Medborgare</i>
Denne				Målgrupp
Invånare				Människor
Karlskronabor				
<b>Kunden</b>				
Med flera				
<i>Medborgaren</i>				
Mottagaren				
Människor				

SOU 2003:123 benämner medborgarnas roller som uppdragsgivare, brukare samt finansiär av den offentliga verksamheten, men kommunernas kommunikationspolicys använder främst generella övergripande begrepp i benämningen av medborgaren. Det är endast tre utav kommunerna som benämner medborgare som brukare. Ingen kommun gör tydligt att de skulle se medborgare som uppdragsgivare eller finansiärer av kommunen verksamheter. En utav kommunerna, Årjängs kommun, benämner däremot personer med funktionsnedsättning. De förklarar dock inte hur det kommer sig att just denna grupp, i kontrast till andra målgrupper, specificeras eller kategoriseras och bedöms ha behov av anpassad kommunikation. Det specificeras inte heller om den avsedda anpassningen avser att förmedla exempelvis information om stöd och service eller att anpassa kommunikationskanaler. Det tycks snarare förutsättas att personer med funktionsnedsättning generellt behöver anpassad kommunikation. En kommun specificerar ”bloggare” och ”tyckare” och tre kommuner talar om kunder. De flesta kommunerna talar om olika målgrupper och medborgare, men det är bara de med högt delaktighetsindex som samtliga nämner medborgaren.



## Medborgaren som omständighet

I ett antal omnämnan den inkluderas medborgaren endast som omständighet. Dessa redovisas i tabell H, i bilaga 5. I denna typ av omnämnan de tilldelas inga roller som deltagare eller agenter. Omnämnan den avser nämligen endast att fungera som beskrivande kringinformation (Holmberg, Karlsson 2013:105). Eftersom kommunerna med högt delaktighetsindex endast omnämner medborgare i två omständigheter går det inte se något mönster i hur dessa omnämnan den skiljer sig åt mellan de två kommungrupperna. Däremot har kommunerna med lågt delaktighetsindex oftare inbegripit medborgare i omständigheter.

De olika omständigheterna berör dock samma tre teman. De två villkorsomständigheterna avser att personuppgifter inte ska publiceras, under villkor att berörd person inte godkänt publiceringen. De tre sällskapsomständigheterna avser att beskriva kommunanställdas arbetsuppgifter, vilket inbegriper att arbeta med medborgare. De tre tidsomständigheterna avser att kommunen ska informera internt, innan information når medborgare. Det framgår tydligt att dessa omnämnan den inte avser att tillskriva medborgare aktivitet utan istället beskriva kommunanställdas arbetsuppgifter i förhållande till medborgare.

## Slutsatser och diskussion

Utifrån studiens resultat framgår att kommunerna med högre delaktighetsindex oftare positionerat medborgarna som andradeltagare. Hypotesen om att kommuner med högt delaktighetsindex oftare positionerar, inkluderar och benämner sina medborgare på ett sådant sätt att de tillskrivs inflytande, kan därmed anses falsifierad eller motbevisad. Då skillnaderna i hur medborgare positionerats, inkluderats och benämnts är mycket små mellan grupperna av kommuner med lågt respektive högt delaktighetsindex, går det överlag inte att se någon koppling mellan språket i kommunernas kommunikationspolicy och kommunernas utfall i mätning av RKA:s delaktighetsindex.

### Vilken position tillskrivs medborgaren?

Då både den systemisk-funktionella grammatiken (Holmberg & Karlsson 2013), den rituella kommunikationssynen med sitt fokus på dialog (Heide et al., 2012) och Holmberg och Karlssons (2013) teorier om agenter och agentivitet framhäver synen på språket som socialkonstruktivistiskt, skulle det gå att anta att kommuner där verksamheterna oftare tillskriver medborgarna en position som andradeltagare, utan ansvar för eller möjlighet till att påverka processer, i ord och handling skulle konstruera medborgaren som passiv och mindre delaktig. I denna studie är det däremot tvärtom, då det är kommunerna där medborgarna tillskrivits en andradeltagarposition som presterat högre siffror ifråga om delaktighetsindex.

Att medborgare oftast tillskrivits andradeltagarposition som lyssnare, mottagare och objekt kan kopplas till vad Heide et al. beskriver som en syn på kommunikation som en avpersonifierad exakt och förutsägbar process. Där anses att enskilda människornas sociala kontext och tolkningar inte påverkar hur ett budskap tas emot. Fokus ligger även på att budskap ska förmedlas uppifrån och ned, hierarkiskt från arbetsledare ut till enskilda. Denna syn inbegriper även att sociala fenomen och den sociala verkligheten ses som oföränderlig eller satt, vilket inbegriper att deltagare i kommunikation varken ses som medskapande av den sociala verkligheten eller av de olika positionerna deltagarna tilldelas (Heide et al., 2012). När organisationen främst tillskrivs förstadedeltagarrollen samt sändarrollen och den enskilda personen tillskrivs andradeltagarrollen samt mottagarrollen, tyder detta på att språket är starkt genomsyrat av den klassiska kommunikationssynen. Detta sätt att beskriva interaktion mellan kommun och medborgare är dessutom så genomgående i kommunernas kommunikationspolicys att kommunerna tycks definiera kommunikation helt i enlighet med den klassiska kommunikationssynen. Den klassiska kommunikationssynen tycks naturaliserad och därmed riskerar kommunen att inte se att språk och arbetssätt har en påverkan på den sociala konstruktionen av kommunens och medborgarens interaktion med varandra. Ett sådant

förhållningssätt till kommunikation medför troligt en risk att kommunen varken reflekterar över hur de positionerar sig själva eller sina medborgare i arbetet med kommunikation och att öka medborgares demokratiska delaktighet.

Eftersom samtliga kommuner, utan någon större skillnad sinsemellan, främst tillskriver förstadedeltagarposition till sig själv och andradeltagarposition till medborgarna, tycks inte kommunernas kommunikationspolicys innehåll eller språk ha någon påverkan på hur högt eller lågt delaktighetsindex kommunen får. Men eftersom studien endast inbegriper de aktiviteter där policydokumenten omnämnt medborgare är det dock viktigt att veta att policydokumenten kan innehålla andra processer vilka går att koppla till resultatet av delaktighetsindex.

Att språket inte tycks påverka det praktiska arbetet kring att skapa delaktighet, kan som sagt bero på språkets starka prägning av klassisk kommunikationssyn. Där inbegrips nämligen inte arbete med delaktighet, medskapande eller dialog i någon större utsträckning i vare sig språk eller praktik. Visserligen beskriver flera kommunikationspolicys delaktighetsarbete, men detta avser delaktighet genom information, inte genom dialog. En sådan syn på delaktighet speglar än en gång ett fokus på klassisk kommunikation, inte rituell kommunikation (Heide et al., 2012).

När kommunen oftast är förstadedeltagaren som "introducerar" samtalsämnet eller de aktiviteter som äger rum, (Heide et al., 2012) väljer kommunen vilken information de ska förmedla utifrån deras bedömning av vad som är relevant för medborgare att veta. Men även om så är fallet visar resultatet på att detta inte tycks spela någon roll för utfallet av kommunernas delaktighetsindex. Däremot kan positioneringen av medborgare kopplas till den situation som beskrivs i SOU 2016:5 avseende den ojämnt fördelade politiska representationen, att medborgare idag inte har tillgång till beslutspositioner i svensk politik. Det går även koppla till vad Landqvist och Hornscheidt talar om avseende att organisationer såsom kommuner är delaktiga i att kategorisera, beskriva och fatta beslut om vem som har vilka behov i samhället. Organisationer såsom inom offentlig sektor är dock ofta omedvetna om att de är del i att skapa och sprida sådana kategorier. Detta trots att kategorier eller sätt att benämna individer eller grupper lätt tas upp och blir del av vardagsspråket i en organisation eller hos allmänheten (Landqvist & Hornscheidt 2015).

Ansvarskommittén beskriver i Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10), där de menar att organiseringen av offentlig sektor försvårat för medborgare att förstå hur de ska göra sig hörda i kontakt med kommunen. Om kommunerna sällan positionerar medborgare som agent, så att de kan driva sina frågor i kontakten med kommunens verksamheter, blir det förklarligt svårt att göra sig hörd och än svårare att på egen

hand skapa tillfällen att höras. Att medborgarna ska kunna utkräva ansvar inbegriper att medborgare ska kunna agera förstadedeltagare, förmedla feedback och styra agendan för vad som talas om.

Att texter är hierarkiskt utformade och/eller genom utformningen av språket beskriver hierarkiska ordningar, är både vanligt och nödvändigt enligt Hellspong och Ledin (Hellspong & Ledin 1997). De är viktiga för att läsaren ska förstå syftningar och sammanhang. Eftersom policytexterna främst är menade att läsas av kommunens anställda och beskriva ansvarsfördelning, kan vi förvänta oss ett visst mått av beskrivna hierarkier. Att kommunen främst omnämns som förstadedeltagare kan utifrån detta tolkas som en del i den ideationella strukturen i kommunikationspolicys, dvs. en del av det budskap kommunerna vill förmedla. I ansvarsfördelningen positioneras då medborgaren som ideationell mottagare och kommunen som ideationell sändare samt ansvarig för att hjälpa och tillhandahålla service åt medborgaren (Hellspong & Ledin 1997).

Eftersom det främst är kommunen som är ansvarig eller agent i de utförda aktiviteterna, kan vi förutsätta att innehållet i kommunikationspolicyn främst ska skapa relation till, läsas, internaliseras och utföras av kommunanställda. Kommunen som förstadedeltagare och medborgaren som andradeltagare kan därför även beskrivas som att medborgare i en textuell struktur utgör andranivå och kommunen förstಾನivå. Strukturen i policydokumenten kan även beskrivas utifrån interpersonell struktur, vilket pekar på att kommunen främst anges som förstadedeltagare eftersom texten relaterar främst till just kommunen och kommunasntällda. (Hellspong & Ledin, 1997).

Resultatet visar på en något mindre spridning mellan lägsta och högsta uppmätta antal första- och andradeltagare sinsemellan kommunerna med högt delaktighetsindex (se tabell 9 och 10). De kommunerna förmedlar därmed en mer homogen bild av hur medborgaren positioneras. Skillnaderna mellan kommunerna med högt respektive lågt delaktighetsindex är marginella, men det väcker ändå frågan om där finns ett samband mellan en enhetligare positionering av medborgaren och ett högre delaktighetsindex. Att ena kommungruppen uttrycker sig mer homogent och presterar bättre i delaktighetsindex kan dock bero på att både kommunikationspolicys och index är formulerat samt självskattat av kommunerna.

### Vilka aktiviteter inkluderas medborgaren i?

Hur kommunen formulerar sig i sin kommunikationspolicy tycks inte vara avgörande för utfallet i hur kommunen praktiskt tillgängliggör forum där medborgaren kan vara delaktig. Detta kan bara förklaras med att andra faktorer än de som beskrivs i kommunernas

kommunikationspolicy påverkar hur kommunikationsprocessen mynnar ut i de arbetssätt som ger ett högt eller lågt delaktighetsindex. Dessa påverkansfaktorer finns eventuellt beskrivna i andra kommundokument, men oavsett måste det finnas personer längs vägen som omtolkat budskapet i kommunikationspolicy och inkorporerat eventuella andra kommundokument, organisationsvärderingar eller personliga värderingar i sitt arbete och omsatt detta på ett sådant sätt att det resulterat i ett lågt eller högt delaktighetsindex för sin kommun. Vi vet inte om personerna som är delaktiga i dessa aktiviteter, dvs. i denna omtolkning, är kommunanställda, medborgare och/eller andra berörda.

Att språket i kommunernas policys sällan tillskriver medborgarna en position där de är agenter eller aktivt medskapande (Heide et al., 2012), visar på att språkbruket i policydokumenten inte tycks ha någon inverkan på hur och i vilken grad kommunerna arbetar för att skapa medborgardelaktighet. Detsamma gäller de delar av policydokumentens innehåll där medborgare är uttalat inbegripna. Det kan dock hända att delar av policydokumenten omnämner arbetet för delaktighet, utan att nämna eller inbegripa medborgare i de aktiviteterna, men det framgår inte av denna studie.

## Hur benämner kommunerna sina medborgare?

Hur medborgaren konstrueras i policydokumentens språk tycks som sagt inte påverka hur högt eller lågt delaktighetsindex kommunen har. Det sker alltså något mellan ord och handling, mellan att policydokumenten skrivs samt omsätts och att kommunerna skattar sig själva i delaktighetsindexet. Heide et al. beskriver den rituella kommunikationssynen med dess uppfattning om att budskap förändras eller transformeras i interaktionen mellan personer (Heide et al., 2012). Kan hända är den klassiska synen inbyggd i policydokumentens språk, precis såsom Heide et al. (2012) hävdar, och detta gör att språket i själva policydokumenten inte innehar förmåga att beskriva rituell kommunikationssyn eller den samverkan och den dialog som rimligtvis behöver föras mellan kommunanställda och eventuellt med medborgare för att kommunerna ska kunna skapa de forum för delaktighet som avses i delaktighetsindexet. Kanske är kommunikation som fält så djupt historiskt rotat i klassisk kommunikationssyn att kommunikation som begrepp, och kommunikationspolicy som sådana, därför endast avhandlar klassiska kommunikationsprocesser, dvs. de där kommunen är förstadedtagare, sändare och agent. Därför avhandlas medborgaren som agent (Holmberg & Karlsson, 2013), uppdragsgivare, brukare och finansiär av den offentliga verksamheten (SOU 2003:123), medskapare och delaktig i dialog (Heide et al., 2012) ej i kommunernas kommunikationspolicy. Med en syn på medborgare som uppdragsgivare, brukare respektive finansiär av den offentliga verksamheten kan man tänka att medborgarens röst bör vara vad som huvudsakligen kommuniceras i de kommunala verksamheterna. Men policydokumenten omnämner aldrig medborgarna i sådana ordalag, utöver som brukare av kommunens verksamheter.

Heide et al. talar (2012) om den klassiska kommunikationens avhumaniserade perspektiv, vilket inbegriper att personers sociala relationer, attityder, värderingar, förkunskaper, handlingar avsikter eller tolkningar inte tas hänsyn till. Detta hänger ihop med hur man ser på och beskriver medborgaren, om de definieras främst som mottagare eller som medskapare i samhället, exempelvis om de ses som huvudmän för kommunens verksamhet eller som personer med funktionsnedsättning. Samtliga aktuella kommuner använder främst generella benämningar på medborgare såsom exempelvis målgrupp, invånare, brukare etc. Detta tycks dock inte påverka det praktiska arbetet eller den materiella processen (Holmberg & Karlsson, 2013) med att skapa delaktighet, alltså det arbete vars resultat speglas i delaktighetsindexet. Men kanske riskerar beskrivningarna ändå att påverka den inre, mentala processen (Holmberg & Karlsson, 2013), hos medborgarna som ska uppleva sig inkluderade och delaktiga.

Om en kommun lyfter in fler perspektiv på medborgaren/mottagaren såsom finansiär, huvudman, person med funktionsnedsättning, sexuell läggning etc., är det i min uppfattning ett försök till humanisering och förtydligande av att människor befinner sig i olika kontexter och därmed är i behov av individanpassad kommunikation för att kommunen ska kunna försäkra sig om att budskapen tolkas såsom önskat. Att definiera medborgaren såsom exempelvis finansiär och med funktionsnedsättning kan å andra sidan även innebära en kategorisering och ett särskiljande mellan olika medborgare.

## Slutdiskussion

Offentlighetsprincipen gör det möjligt för medborgare att aktivt ta del av bl.a. policydokument, beslut och planer för verksamheterna i offentlig sektor. Samtidigt är det enligt Center for policy studies (2013) påvisat att en stor andel av Sveriges befolkning letar upp politisk information. Det kan med andra ord antas att medborgarna tagit del av eller kommer att ta del av exempelvis sin kommuns kommunikationspolicy. Om medborgarna går in och läser kommunens kommunikationspolicy, hur kommer de att uppleva den beskrivning av medborgaren som ges där? Kommunerna beskriver hur de ska tillhandahålla information via olika kanaler och medier, men nästa steg uteblir. Policydokumenten beskriver nämligen endast att medborgare kan påverka genom att välja hur de tar till sig kommunens information. Jag vill hävda att medborgare som aktivt söker upp politisk information också vill omsätta den informationen i att höja sin egen kunskap, vill uppleva empowerment och omsätta det i handling, för att få inflytande över sitt möte med offentlig sektor och få makt över sin vardag. Kommunerna tillhandahåller visserligen information som verktyg för interaktion, men uteblir med beskrivningen av hur informationen eller kommunikationen ska leda till interaktion mellan kommun och medborgare samt till verkligt medborgarinflytande över kommunens organisation och verksamheter.

Kommunernas kommunikationspolicys är i sig uppenbarligen inte ämnade att uppmuntra medborgare till delaktighet, utan främst till för att läsas av kommunanställda. När medborgare ändå läser policydokumenten är det knappast troligt att de stärks i uppfattningen om att deras delaktighet och försök till inflytande kan ha verklig effekt på kommunens verksamhet. Sjöberg et al. (2017) visade i sin forskning att kommunens respons är viktig för medborgares

fortsatta engagemang. Med utgångspunkt i sådan forskning, i vetenskapen att större delen av befolkningen söker politisk information på internet (Center for policy studies, 2013) och utifrån att Offentlighetsprincipen möjliggör för medborgare att ta del av handlingar, bör offentlig sektor ta ett större ansvar för att formulera och beskriva medborgaren som aktiv och delaktig. Att medborgare engagerar sig och söker information visar på att de ur sitt perspektiv är agenter, subjekt, förstadedeltagare och försöker tillgodogöra sig verktyg för att ta del av makt och inflytande. Trots det har Sveriges medborgare som enskilda individer få möjligheter till inflytande, enligt Center for policy studies (2013).

Medborgarnas strävan framkommer inte av kommunernas kommunikationspolicys eftersom den klassiska kommunikationssynen är så pass inbyggd i språket (Heide et al., 2012) att beskrivningen av medborgare som agenter, subjekt eller förstadedeltagare näst intill helt uteblir. Kanske måste Sverige genomgå en politisk kris (Center for policy studies, 2013) för att det ska ske en övergång mellan den typ av klassisk kommunikationssyn som återges i kommunernas kommunikationspolicys och den typ av klassisk/rituell kommunikationssyn som beskriver och inkluderar aktiva medborgare. Digitaliseringskommissionen har i sitt delbetänkande, SOU 2015:65, beskrivit hur digitaliseringen förändrar de flesta områdena i samhället. Kommissionen menar att digitaliseringen förändrar alltifrån förutsättningar, sociala strukturer, institutioner, vårt sätt att tänka, vad vi kan göra, till uppfattningen om vem vi är. Kommunernas kommunikationspolicys tycks visa på just denna förändring, att institutionernas språk och arbetssätt för kommunikation inte räcker till för att beskriva medborgarnas engagemang i och förväntningar på interaktion, dialog och politisk delaktighet. Medborgare har nämligen hittat nya sätt att engagera sig, organisera sig och göra sin röst hörd genom digitala och sociala medier. Vissa kommuner tycks däremot arbeta aktivt med att kommunicera med medborgare och ta vara på samt utforma forum för medborgarnas engagemang. Detta syns i siffrorna för delaktighetsindex. Men var beskrivs det arbetet? Jag undrar om kommuners kommunikationspolicys fyller någon funktion avseende extern kommunikation med medborgare.

## Referenser

Heide, M., Johansson, C., & Simonsson, C. (2012). *Kommunikation i organisationer - Andra upplagan*. Stockholm: Liber AB

Hellspong, L., & Ledin, P. (1997). *Vägar genom texten – Handbok i brukstextanalys*. Lund: Studentlitteratur AB.

Holmberg, P., & Karlsson, A-M. (2013). *Grammatik med betydelse – En introduktion till funktionell grammatik*. Stockholm: Hallgren & Fallgren Studieförlag AB.

Landqvist, M., & Hornscheidt, L. (2015). Språk, social kategorisering och diskriminering. I/In A. Landqvist & Milles (Red./Ed.), *Från social kategorisering till diskriminering – Fyra studier av språk och diskriminering och ett modellförslag*. (s. 5) Huddinge: Södertörns folkhögskola.

Center for policy studies. (2013). *Citizen centric e-participation – A trilateral collaboration for democratic innovation – Case studies on e-participation policy: Sweden, Estonia and Iceland*. Tallinn, Estonia. ISBN 978-9949-507-20-7.

Sjoberg, F. M., Mellon, J., & Peixoto, T. (2017). *The Effect of Bureaucratic Responsiveness on Citizen Participation*. *Public Administration Review*, 77 (3). 340-351. doi 10.1111/puar.12697.

SFS 2009:400. *Offentlighets- och sekretesslag*. Justitiedepartementet. Hämtad 2017-11-07, från [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/offentlighets--och-sekretesslag-2009400\\_sfs-2009-400](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/offentlighets--och-sekretesslag-2009400_sfs-2009-400)

Digitaliseringskommissionen. (2015). *Om Sverige i framtiden – En antologi om digitaliseringens möjligheter*, SOU 2016:65. Hämtad 2017-11-06, från [http://www.regeringen.se/49f44f/contentassets/bacbfd7c61ac4e4eaff7cd3a7505e6c4/sou-2015\\_65-webb.pdf](http://www.regeringen.se/49f44f/contentassets/bacbfd7c61ac4e4eaff7cd3a7505e6c4/sou-2015_65-webb.pdf)

Finansdepartementet. (2003). *Utvecklingskraft för hållbar välfärd*, SOU 2003:123. Hämtad 2017-11-06, från <http://www.regeringen.se/rattsdokument/statens-offentliga-utredningar/2003/12/sou-2003123/>

Finansdepartementet. (2007). *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, SOU 2007:10. Hämtad 2017-11-06, från <http://www.regeringen.se/rattsdokument/statens-offentliga-utredningar/2007/02/sou-200710/>



Kommun- och landstingsdatabasen. (2017). *Nyckeltal och definitioner för övriga KKiK-mått*. Hämtad 2017-05-02, från <https://www.kolada.se/>

Kommun- och landstingsdatabasen. (2017). *Beräkningsstöd övriga KKiK 2013*. Hämtad 2017-05-02, från <https://www.kolada.se/>

Kulturdepartementet. (2016). *Låt fler forma framtiden, SOU 2016:5 Del A*. Hämtad 2017-11-06, från <http://www.regeringen.se/rattsdokument/statens-offentliga-utredningar/2016/01/sou-20165/>

## Bilaga 1 – Beräkning av delaktighetsindex

Nedan presenteras frågor och beräkningssystem för RKA – Rådet för främjande av Kommunala Analysers delaktighetsindex. Informationen har hämtats från kolada.se.

Delaktighetsindexet avser att svara på frågan:

Hur väl möjliggör kommunen för medborgarna att delta i kommunens utveckling?

Detta beräknas genom att kommunen själva svarar och skattar sitt arbete med svarsalternativen Nej, Delvis och Helt. Nej ger 0 poäng, Delvis ger 1 poäng och Helt ger 3 poäng. Delaktighetsindexet räknats ut som procentandelen av högsta möjliga poäng.

Fråga
1. Finns information om hur man som medborgare kan påverka och vara delaktig?
2. Har kommunen fastslagit en strategi för sitt demokratiarbete?
3. Går det att nå de politiska partierna via kommunens hemsida?
4. Finns chatfunktion på webben där politiker eller tjänstemän kan chatta med medborgare?
5. Finns insändarfunktion eller e-postadresser på kommunens hemsida så att det går att nå flertalet politiker? (Alla politiker har intemailadress.)
6. Arrangeras öppna forum i olika delar av kommunen där politiker från KF eller nämnder regelbundet möter och diskuterar med medborgarna?
7. Har kommunens nämnder eller motsvarande öppna möten?
8. Finns allmänhetens frågestund i kommunfullmäktige?
9. Har kommunen infört medborgarförslag eller motsvarande?
10. Har medborgaren möjlighet att via webb ställa öppna frågor till politikerna?
11. Används någon form av medborgarpaneler för att fånga in synpunkter och föra dialog med medborgare?
12. Finns brukarråd eller brukarstyrelser på enheterna inom utbildning (inkl förskola) äldreomsorg och fritid?
13. Finns byalag, byråd, bygdegrupper, samhällsföreningar som kommunen samarbetar med för samhällsutvecklingen i det lokala samhället?
14. Ger kommunen medborgarna möjlighet att rösta i sakfrågor som berör kommunens utveckling? Regelbundenhet krävs för 3 poäng.
15. Ger kommunen medborgarna möjlighet att ta del av och påverka utfallet i budgeten? (Ex. kommunen ger medborgarna möjlighet till att påverka prioriteringar i budgeten och delta i budgetprocessen?)
16. Gör kommunen regelbundet ett demokratibokslut?
17. Har kommunen de senaste två åren genomfört en undersökning om vad medborgarna anser kring frågor som inflytande, tillgänglighet etc? (tex medborgarundersökningar)

18. Har kommunen ett system för att inhämta synpunkter och klagomål från medborgarna?

19. Har kommunen etablerat forum för äldre och ungdomar, liknande fullmäktige för att stärka deras möjlighet att påverka utvecklingen i kommunen?

## Bilaga 2 – Utdrag ur kodning

Här presenteras utdrag ur kodningen av kommunernas kommunikationspolicy. Exempelen i tabell A avser meningar där medborgaren förekommer som förstadedeltagare, tabell B där de förekommer som andradeltagare och tabell C där de förekommer som omständighet. Den aktivitet som avses har markerats med understrykning i respektive exempel. Medborgaren har markerats med kursivering.

Tabell A – Kodning av aktiviteter – Förstadedeltagare (rubricerad aktivitet markeras med understrykning, deltagare med kursivering)

<b>Verbal aktivitet:</b>	
Åstorp	Den [hemsidan] är ”alltid öppen”, det vill säga <i>medborgarna</i> <u>kan</u> dygnet runt <u>få</u> relevant och uppdaterad <u>information</u> om kommunens verksamheter [...]
Uddevalla	<i>Invånarna</i> <u>ska informeras</u> [...]
Karlskrona	<i>Den som vill ta del av</i> en allmän handling <u>behöver inte tala om</u> sitt namn eller <u>förklara</u> varför han vill ha en handling.
Båstad	I möjligaste mån <u>ska allmänheten</u> <u>informeras</u> i god tid före beslut eller genomförande för ökad möjlighet till påverkan.
<b>Mental aktivitet:</b>	
Åstorp	<i>Medborgarna</i> <u>känner delaktighet</u> i kommunens verksamheter.
Uddevalla	<i>Medborgarna</i> <u>ska veta</u> vart de ska få relevant information i kommunen [...]
Karlstad	Planerad och integrerad kommunikation bidrar till att <i>människor</i> <u>känner sig delaktiga</u> [...]
Karlskrona	Ny teknik och nya medier gör att <i>medborgarna</i> <u>förväntar sig</u> snabb service [...]
<b>Materiell aktivitet:</b>	
Karlskrona	Många <i>människor</i> <u>kan drabbas</u> och stora materiella skador uppstå.
Bjuv	<i>Medborgarna</i> <u>ska</u> [...] <u>kunna</u> [...] <u>hämta information</u> om Bjuvs

	kommun i olika kanaler.
<b>Relationell aktivitet:</b>	
Åstorp	<i>Annans rätt till text och bild <u>får inte</u> kränkas</i>
Karlskrona	<i>Medborgarnas behov ska alltid <u>stå i centrum</u> [...]</i>
Båstad	<i>Kommunens <u>invånare</u> och anställda ska vara så välinformerade och ha en så god inblick i kommunens verksamhet att man känner delaktighet och därmed <u>är</u> goda och stolta ambassadörer för Båstads kommun.</i>

Tabell B – Kodning av aktiviteter – Andradeltagare (rubricerad aktivitet markeras med understrykning, deltagare med kursivering)

<b>Verbal aktivitet:</b>	
Årjäng	<i>Uppdelningen gör det lättare <u>att anpassa budskapet</u> till varje <u>målgrupps</u> behov och förutsättningar.</i>
Ljungby	<i>Målet med policyn är att den ska bidra till att: <u>Öka dialogen</u> mellan <u>medborgarna</u> och kommunens tjänstemän [...]</i>
Bjuv	<i>Vi ska alltid <u>upprätthålla en god dialog</u> med <u>medborgare</u>.</i>
<b>Mental aktivitet:</b>	
Ljungby	<i>Målet med policyn är att den <u>ska</u> bidra till att: [...] <u>inspirera</u> <u>medborgarna</u> att delta i den kommunala beslutsprocessen.</i>
Karlstad	<i>Ett framgångsrikt kommunikationsarbete bidrar också till <u>att öka</u> [...] <u>medborgarnas förtroende för</u> kommunen.</i>
Piteå	<i>Piteå Kommuns externa kommunikation: bidrar till <u>att stärka</u> <u>invånarnas</u> samhörighet med kommunen samt skapa intresse, förståelse och engagemang.</i>
<b>Materiell aktivitet:</b>	
Åstorp	<i>Via kommunens medborgarkontor <u>ges</u> <u>invånarna</u> <u>möjligheter</u> att <u>besöka</u> kommunen för personlig service.</i>

Årjäng	Kommunikationen <u>ska</u> i möjligaste mån <u>anpassas</u> för <i>personer med funktionsnedsättning</i> .
Hallberg	[...] den [informationen] måste därför <u>anpassas efter vem den är avsedd för</u> .
<b>Relationell aktivitet:</b>	
Årjäng	Alla medarbetare <u>har ansvar för</u> att det personliga mötet med <i>kommuninvånarna</i> blir begripligt.
Karlstad	Offentlighetsprincipen <u>gäller alla</u> utan att myndigheten kan ställa krav på identitet [...]
Hallsberg	<i>Mottagarna</i> av information från kommunen <u>har</u> olika förutsättningar att tillgodogöra sig informationen [...]

I tabell B hade Ljungbys verbala aktivitet kunnat tolkas som sällskapsomständighet. Men i detta fall har medborgaren inkluderats i egenskap av interagerande människa och därmed har exemplet tolkats som en verbal aktivitet.

Tabell C – Kodning av aktiviteter – Omständigheter (omständighet markeras med understrykning, deltagare med kursivering)

Karlskrona	Grundprincipen är att personuppgifter inte får publiceras, <u>såvida inte berörda personer gett sitt uttryckliga samtycke, skriftligt eller muntligt</u> .
Hallsberg	Därför bör man som anställd inom Hallsbergs kommun få information [...] <u>innan den når kommuninvånare, besökare, näringsliv och medier</u> .
Bjuv	Medierna är en tillgång <u>i kommunikationen med invånarna</u> .

Där medierna omnämns, såsom i tabell C, är det alltid med fokus på vilka aktiviteter kommunen väljer att skriva in medborgarna i. Även om det skulle göras en särskiljning mellan aktiviteter där medborgaren förekommer gemensamt med kommunen eller med exempelvis media, är det ändå kommunen som utformat policydokumentens texter och medborgarens positionering. Kommunen är den som tillskriver medierna dess egenskaper, avgränsningar m.m. i denna typ av dokument, och därmed begreppet ”medierna” som kategori bärare av kommunernas bild och förväntningar på vad media är. I dessa aktiviteter

ses medierna med andra ord som ställföreträdare för kommunen eller ett verktyg för kommunen till att kommunicera med medborgare.

## Bilaga 3 – Positionering av medborgare

Här presenteras statistik över hur medborgare positioneras, specificerat till enskilda kommuner.

Tabell D - Kommuner med lågt delaktighetsindex – fördelning av omnämnande av medborgare som första-, andradeltagare respektive omständighet:

<b>Bjuv</b>	Förstadeltagare	Andradeltagare	Omständighet
Totalt (antal)	8	9	4
Procent (%)	38	43	19
<b>Båstad</b>	Förstadeltagare	Andradeltagare	Omständighet
Totalt (antal)	7	2	1
Procent (%)	70	20	10
<b>Hallsberg</b>	Förstadeltagare	Andradeltagare	Omständighet
Totalt (antal)	5	9	1
Procent (%)	33	60	7
<b>Årjäng</b>	Förstadeltagare	Andradeltagare	Omständighet
Totalt (antal)	1	16	0
Procent (%)	6	94	0
<b>Åstorp</b>	Förstadeltagare	Andradeltagare	Omständighet
Totalt (antal)	3	17	1
Procent (%)	14	81	5

Tabell E - Kommuner med högt delaktighetsindex – fördelning av omnämnande av medborgare som första-, andradeltagare respektive omständighet:

<b>Karlskrona</b>	Förstadeltagare	Andradeltagare	Omständighet
Totalt (antal)	9	19	1
Procent (%)	31	66	3
<b>Karlstad</b>	Förstadeltagare	Andradeltagare	Omständighet
Totalt (antal)	4	10	0
Procent (%)	29	71	0
<b>Ljungby</b>	Förstadeltagare	Andradeltagare	Omständighet
Totalt (antal)	0	9	0
Procent (%)	0	100	0
<b>Piteå</b>	Förstadeltagare	Andradeltagare	Omständighet
Totalt (antal)	1	10	0
Procent (%)	10	90	0
<b>Uddevalla</b>	Förstadeltagare	Andradeltagare	Omständighet



Totalt (antal)	6	10	1
Procent (%)	35	59	6



## Bilaga 5 – Samtliga omständighetsadverbial

Tabell H – Redovisning av samtliga omständighetsadverbial där medborgare omnämns

Bjuv - Sällskapsomständighet	[...] Bjuvs kommuns medarbetare, chefer och förtroendevalda ska få stöd i att arbeta med information och kommunikation på ett strategiskt och enhetligt sätt i möten <u>med olika målgrupper</u> .
Bjuv - Tidsomständighet	Vi ska alltid sträva efter att medarbetare och förtroendevalda ska kunna ta del av relevant information <u>innan den når ut till medborgarna</u> via exempelvis media.
Bjuv - Sällskapsomständighet	Medierna är en tillgång i kommunikationen <u>med invånarna</u> .
Bjuv – Tidsomständighet	[...] att adekvat information når samtliga medarbetare <u>innan den når ut till övriga målgrupper</u> , såsom <u>medborgare</u> och massmedia.
Båstad - Tidsomständighet	I möjligaste mån ska anställda informeras <u>före massmedia och allmänhet</u> .
Hallsberg - Tidsomständighet	Därför bör man som anställd inom Hallsbergs kommun få information om frågor som rör de egna arbetsuppgifterna <u>innan den når kommuninvånare, besökare, näringsliv och medier</u> .
Karlskrona - Villkorsomständighet	Grundprincipen är att personuppgifter inte får publiceras, <u>såvida inte berörda personer gett sitt uttryckliga samtycke, skriftligt eller muntligt</u> .
Uddevalla - Sällskapsomständighet	Syftet och målet med internkommunikationen är [...] att få medarbetarna att känna delaktighet i det här arbetet och att de tar ansvar för och har förståelse för kommunens service <u>till medborgarna</u> .
Åstorp - Villkorsomständighet	PUL förbjuder att namn och andra personuppgifter [...] läggs ut på internet, <u>om inte berörd person har gett sitt samtycke skriftligt</u> .