

Ingen reklam tack – en ESO-rapport om myndigheternas kommunikation

Charlotta Eriksson och Anders Ivarsson Westerberg

*Rapport till
Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi
2021:3*



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

Rapportserien finns på eso.expertgrupp.se.

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-525-0178-8 (tryck)

ISBN 978-91-525-0179-5 (pdf)

Förord

Hur mycket av de offentliga resurserna är det rimligt att myndigheter lägger på information och kommunikation? Frågan är viktig och intressant, men svår att besvara. Det går inte att bortse från att vi lever i ett informationssamhälle och att även myndigheter behöver kommunicera med sin omgivning. Till exempel behöver Barnombudsmannen informera om sitt uppdrag, Försäkringskassan om vilka regler som gäller och universiteten om resultaten från forskning som finansierats av statliga medel. Att myndigheter kommunicerar och sprider saklig och opartisk samhällsinformation är både befogat och angeläget. Men om myndigheter, i likhet med privata företag på konkurrensutsatta marknader, marknadsför sig själva i avsikt att bygga varumärke och locka användare kan kommunikationen uppfattas som betydligt mer tveksam. Samtidigt behöver även statliga myndigheter synas och framstå i god dager, inte minst som attraktiva arbetsgivare för att kunna locka till sig rätt kompetens. Det innebär att även varumärkesbyggande kommunikation kan vara av stort – om än svårsmäckt – värde för statliga myndigheter.

I den här rapporten till ESO problematiserar Charlotta Eriksson och Anders Ivarsson Westerberg myndigheternas kommunikation. Baserat på kommunikationsteorier, myndigheters årsredovisningar och tre fallstudier rekommenderar författarna att myndigheterna skapar sig en tydligare bild av vad deras kommunikation åstadkommer. Om myndigheterna inte har någon uppfattning om vad kommunikationen ger, mer än till exempel fler besökare på hemsidan eller fler följare i sociala medier, är det heller inte möjligt att avgöra om kommunikationen är kostnadseffektiv.

För att förstå om statliga myndigheter i något avseende ”överkommunicerar”, det vill säga kommunicerar mer än uppdragen kräver eller på sätt som står i konflikt med statens värdegrund, måste

även själva *innehållet* i kommunikationen studeras. Trots att den här rapporten inte går närmare in på detta hoppas jag att den kan leda till en större medvetenhet, fler ifrågasättanden och nya insikter om myndigheternas kommunikationsarbete.

Arbetet med rapporten har följts av en referensgrupp bestående av personer med god insikt i dessa frågor. Gruppen har letts av Peter Thoursie, ledamot i ESO:s styrelse. Som alltid i ESO-sammanhang svarar författarna själva för innehåll, slutsatser och förslag i rapporten.

Stockholm i augusti 2021

Karolina Ekholm
Ordförande i ESO

Innehåll

Sammanfattning	9
Summary	15
1 Inledning	21
1.1 Syfte, frågeställning och avgränsningar	23
1.2 Genomförande, metoder och material	24
1.3 Disposition	27
2 Kommunikation i organisationer	29
2.1 Myndigheters kommunikation	31
2.2 Kommunikation som stöd- eller kärnverksamhet	34
2.3 Effektiv kommunikation?	35
2.4 Var går gränsen?	36
2.5 Summering	38
3 Myndigheternas kommunikationsverksamhet enligt offentliga dokument	41
3.1 Analyser av myndigheternas kommunikationsverksamhet	43
3.2 Kommunikation i myndigheternas uppdrag	43
3.3 Nästan hälften av myndigheterna har som särskild uppgift att informera eller kommunicera	44
3.4 Summering	46

4	Hur omfattande är myndigheternas kommunikationsverksamhet?	49
4.1	Kommunikationsbranschen har vuxit över tid	49
4.2	Utvecklingen av administrativa stödprocesser hos myndigheterna	51
4.3	Vissa myndigheter redovisar kostnader	51
4.4	Myndigheternas beskrivningar av sina verksamheter	54
4.5	Anställda inom kommunikationsverksamhet	56
4.6	Kommunikationsanställda har ökat	57
4.7	Betydande skillnader mellan myndigheterna	60
4.8	Summering	62
5	Kommunikationsverksamheten inom tre myndigheter	65
5.1	Södertörns högskola	65
5.2	Polismyndigheten	73
5.3	Barnombudsmannen	78
5.4	Kommunikationen i tre myndigheter, en jämförelse	84
5.5	I enlighet med regelverk – överkommunikation?	88
6	Analys och slutsatser	93
6.1	Varför anses kommunikation ha blivit en så viktig del av myndigheternas arbete?	94
6.2	Mäta effekter?	99
6.3	Kommunikationsverksamheten är sannolikt mer omfattande än vad vi fångat	101
7	Vad bör göras – rekommendationer	103
7.1	Fortsatt dialog om myndigheternas kommunikationsverksamhet behövs	103

7.2	Tydliggör förväntningarna på myndigheterna	104
7.3	Synliggör myndigheternas kostnader vid signal om överproduktion av kommunikation så att effektiviteten kan bedömas.....	105
7.4	Bygg upp kunskap kring myndigheters kommunikationsinsatser – vad är väl spenderade pengar?.....	106
7.5	Ta tillvara på stordriftsfördelar	107
7.6	Frågor för fortsatta studier	108
Referenser		109
Bilaga 1. Anställda inom kommunikationsverksamhet hos myndigheter.....		115

Sammanfattning

I denna studie vill vi bidra till ökad kunskap om myndigheters kommunikationsverksamheter. Kommunikation kan innebära en mängd olika saker, från ren överföring av information till att vara ett strategiskt verktyg och grunden för en organisations existens. I rapporten diskuteras var gränsen går för kommunikationsaktiviteter kopplade till det offentliga åtagandet. En viktig utgångspunkt är effektivitet, det vill säga att statlig verksamhet och statliga medel ska användas så att de ger största möjliga nytta. Frågan är vad vi får för pengarna, det vill säga vilka effekter går att se av de kommunikationsinsatser som genomförs?

De frågor vi söker svar på är:

- Hur omfattande är myndigheters kommunikationsverksamhet?
- Finns det information för att bedöma om den är effektiv?
- Vad gör myndigheter när de informerar och kommunicerar?
- Vilken kommunikation är förenlig med det offentliga åtagandet och den statliga värdegrunden?
- Behöver något förändras för att få ut största möjliga nytta av de statliga medlen och myndigheterna?

För att söka svar på de här frågorna har vi använt flera tillvägagångssätt: studerat befintlig forskning, analyserat myndigheternas kommunikationsuppdrag, sammanställt hur många som arbetar med kommunikationsverksamhet, studerat vilken information myndigheter redovisar om sin verksamhet och genomfört fallstudier av vad myndigheter gör när de kommunicerar (Södertörns högskola, Polisen och Barnombudsmannen).

Varför kommunicerar myndigheterna?

Frågan om varför myndigheter kommunicerar kan kopplas till myndigheters grundläggande åtagande, lagar och förordningar, samt den statliga värdegrunden. I denna studie hittar vi också andra förklaringar. Kommunikation har vuxit fram som en viktig ingrediens i vad en organisation gör och är. Alla organisationer har i dag ett behov av att synas och bli betraktade som legitima, inte minst myndigheter där förtroendeskapande är en viktig del. Kommunikationsverksamheten bidrar här med att bygga upp anseendet och varumärket.

Vi utgår i den här studien i första hand från ett organisations-teoretiskt perspektiv som handlar om vad myndigheterna gör, vad det innebär för organisationen och vilka syften som finns med kommunikationen. Kommunikationsverksamhet tycks ha utvecklats från att vara en administrativ stödverksamhet till att bli en kärnverksamhet i offentliga organisationer. De som arbetar med kommunikation har i linje med detta tillskrivits en viktigare roll och finns ofta med i organisationers ledningsgrupper.

Alla myndigheter ska tillhandahålla information om sin verksamhet och iaktta principer om god förvaltning. Förutom dessa allmänna skrivningar finns grunden för kommunikationsverksamhet i specifika lagar och förordningar som styr myndigheternas verksamheter. Nära hälften av alla myndigheter (160 myndigheter av 341) har som särskild uppgift att bedriva något slags kommunikationsverksamhet. Det kan till exempel handla om att de ska främja kunskap om något, följa kunskapsutvecklingen, sprida information, tillgängliggöra information eller delta i samhällsdiskussionen.

Myndigheternas kommunikationsverksamhet har vuxit

Vår studie ger stöd för att myndigheternas kommunikationsverksamhet har vuxit över tid. Antalet anställda inom kommunikationsverksamhet har ökat under perioden 2006–19 i förhållande till totalt antal anställda i staten. Totalt arbetade ca 3 600 personer minst 40 procent av en heltid inom information och kommunikation år 2019. Det är en ökning med 46 procent jämfört med 2006, vilket är en större ökning än för totalt antal anställda samma period (11 procent). Andelen som arbetar med kommunikationsverksam-

het i myndigheterna har, under denna period, ökat från 1,1 till 1,5 procent. Högst andel anställda finns inom relativt små myndigheter.

Myndigheternas kommunikationsverksamhet är sannolikt mer omfattande än vad som kan mätas med anställda informatörer och kommunikatörer. Myndigheter kan köpa externa kommunikationstjänster och verksamhet som kan betraktas som information och kommunikation kan finnas inom en myndighets alla områden.

Begränsad information om verksamheten

För staten som helhet finns ingen samlad redovisning av kostnader för informations- och/eller kommunikationsverksamheter. Vår studie av myndigheternas årsredovisningar visar att det endast är för ett mindre antal myndigheter, motsvarande 20 procent av de som har i uppdrag att lämna en årsredovisning, som redovisar kostnader för kommunikationsverksamhet. Det är något färre än förväntat då ca hälften av myndigheterna har som myndighetsspecifik uppgift att bedriva kommunikationsverksamhet. En möjlig förklaring är att verksamheten i redovisningen fortfarande ses som en stödverksamhet, trots att mycket tyder på att den blivit allt viktigare hos myndigheter och i våra fallstudier i stora delar betraktas som både stöd- och kärnverksamhet.

Generellt upptar redovisningen av kommunikationsverksamheter en liten del av myndigheternas årsredovisningar. Vanligt förekommande är att myndigheter beskriver olika insatser, exempelvis kunskapspridning, kampanjer eller informationsinsatser via hemsidor och sociala medier och att de redovisar olika utfallsmått, exempelvis besök på hemsidor, deltagare, antalet följare i sociala medier etc. Effekterna av kommunikationen, dvs. det som förväntas hända till följd av en viss prestation, beskrivs ganska sällan.

Kommunikationsverksamheten inom tre myndigheter

Våra fallstudier lyfter fram myndigheternas olika syften med kommunikationen. Polisens kommunikation syftar främst till att skapa förtroende för polisens arbete, genom att ge saklig och korrekt information om brott, händelser och polisens arbete. Målgruppen

för kommunikationen är allmänheten. Barnombudsmannen kommunicerar för att föra ut information om Barnkonventionen och driver det så kallade barnperspektivet. Enligt instruktionen ska myndigheten vara opinionsbildande i dessa frågor. Södertörns högskola vänder sig i första hand till studenter som antingen redan studerar eller till nya som ska rekryteras. Våra fallstudier visar att den digitala utvecklingen har gjort att användningen av sociala medier har ökat. Det medför också att gränsen mellan vad som är intern och extern kommunikation till viss del löses upp.

Myndigheterna har i stort haft ett stabilt kommunikationsuppdrag. Såväl polisens som Barnombudsmannens kommunikation är förenliga med regelverken, medan Södertörns högskolas kommunikation kan tolkas som en överproduktion av kommunikation. Anledningen kan finnas i hur universitet och högskolor är organiserade. Konkurrensen dem emellan skapar ett behov av att kommunicera och att stärka sitt varumärke för att rekrytera studenter. Även om kommunikationen kan anses vara förenlig med det statliga åtagandet kan det vara tveksamt i förhållande till förvaltningspolitiska värden, till exempel att verksamheten ska bedrivas så billigt som möjligt.

Något som alla de tre myndigheterna brottas med är frågan om hur man kan koppla kommunikationsinsatserna till någon form av effekt. Man mäter till exempel följare i sociala medier, hur ofta myndigheten förekommer i media och hur myndigheten framställs eller upplevs i form av enkätundersökningar och förtroendemätningar. Men det är svårt att hitta samband mellan specifika insatser och vad de faktiskt lett till.

Kommunikation har blivit en viktig del av myndigheternas arbete

Sammanfattningsvis visar vår studie, förutom att kommunikationsverksamheten ökat i myndigheterna, att kommunikation tillskrivs en allt viktigare roll, att kommunikatörer har flera olika uppgifter, att användandet av sociala medier har blivit allt mer frekvent samt att kommunikationsverksamhet kan vara både stöd- och kärnverksamhet beroende på vilket uppdrag myndigheterna har och hur de tolkar sitt uppdrag. Att kommunikationsverksamheten i statsför-

valtningen har ökat utan motsvarande förändring i instruktioner eller uppdragsbeskrivningar kan ses som ett uttryck för myndigheternas egna prioriteringar.

Det finns flera förklaringar till utvecklingen, bland annat:

- Samhälleliga förklaringar som övergången till informationssamhället och framväxten av en kommunikatorsprofession.
- En förvaltningspolitisk delegering där myndigheter i högre grad fått ansvar för sin egen organisering.
- En utveckling mot att förvaltningsorganisationer i allt högre grad strävat efter att bli fullständiga organisationer.
- Kommunikationen anses bidra till ökat förtroende och anseende.

Vilka effekter kommunikationsinsatserna ger är svåra att bedöma, och därmed också om deras kostnader är rimliga. Mot bakgrund av detta är myndigheternas kommunikationsverksamhet och vilken grund den vilar på ett område som bör fortsätta studeras och granskas. Vår studie väcker frågor om hur sambanden mellan myndigheternas kommunikationsinsatser och effekter kan bedömas, exempelvis underlag som kan påvisa ett samband mellan informations- och kommunikationsinsatser och ett ökat antal sökande till högskoleutbildningar. Något som kan vara lättare att studera är olika utfallsmått. Ett problem med dessa mått är dock inte bara frågan om de mäter det som är relevant utan också om måtten kan leda till målförskjutning, det vill säga att det som mäts blir målet.

Rekommendationer

Utifrån studien lämnar vi följande rekommendationer:

- En fortsatt analys och dialog om myndigheternas kommunikationsverksamhet, dess innehåll, omfattning och uttryck för att säkerställa effektivitet i verksamheterna.
- Att myndigheters kommunikationsuppdrag med viss systematik ses över och att myndigheternas uppgifter justeras och tydliggörs om det är nödvändigt. Det finns anledning att reda ut osäkerheter och se över språkbruk.

- Att initiativ tas så att en mer fullständig bild av kostnaderna för myndigheters kommunikationsverksamhet kan uppskattas.
- Att myndigheters kommunikationsinsatser utvärderas systematiskt.
- Ta tillvara stordriftsfördelar – beakta kostnader för kommunikationsverksamhet när nya små myndigheter inrättas. Dialoger behövs om vad som kan göras gemensamt för att minska kostnaderna för myndigheters kommunikationsverksamhet.

Denna studie har gett uppslag till fortsatta studier, bland annat:

- Vilka behov av informations- och kommunikationsinsatser kan skötas gemensamt för staten och eventuellt tillsammans med kommuner och regioner, och vad behöver finnas verksamhetsnära i myndigheter? Kan samhällsinformation i högre utsträckning skötas gemensamt?
- Behövs ytterligare begränsningar för myndigheternas insatser med syftet att främja bilden av sig själva (bygga varumärke)?
- På vilket sätt kan förändringar i omfattningen av kommunikationsverksamhet knytas till förändringar i myndigheternas uppdrag?

Summary

In this study, we want to contribute to increased knowledge about government agencies' communication activities. 'Communication' can mean a variety of things, from the transfer of information to being a strategic tool and the foundation of an organisation's existence. In this report, we also discuss the line for communication activities linked to the public commitment. An important starting point is efficiency, i.e. that government activities and government funds are used so that they provide the greatest possible benefit. Are the state's resources being well spent?

The questions we are looking for answers to are:

- How extensive are the government agencies' communication activities?
- Is there information available to assess whether this is effective?
- What do government agencies do when they inform and communicate?
- What communication is compatible with the public commitment and the state's values?
- Does anything need to change to get the greatest possible benefit from state funds?

To find answers to these questions, we have studied existing research and the government agencies' appropriation directions, assessed the number of people who work with communication activities, looked at the agencies' annual reports and conducted case studies of how agencies communicate (Södertörn University, the Swedish Police Authority and the Ombudsman for Children).

Why do government agencies communicate?

The question of why government agencies communicate can be linked to commitments, laws and regulations, as well as the state's values. In this study, we also find other explanations. Communication has emerged as an important ingredient in what an organisation does and is. All organisations today have a need to be seen and considered legitimate. Trust-building is also an important element. Communication activities contribute to building the reputation and brand.

In this study, we apply an organisational theoretical perspective. Communication activities seem to have developed from being an administrative support activity to becoming a core activity in public organisations. Those who work with communication have been assigned a more important role and are often part of organisations' management teams.

All government agencies must provide information about their activities and observe the principles of good administration. The basis for communication activities is found in specific laws and regulations that govern the activities of the agencies. Nearly half of all government agencies (160 agencies out of 341) have the special task of conducting communication activities. This may, for example, deal with promoting knowledge about something, following the development of knowledge, disseminating information, making information available or participating in the public discussion.

Government agencies communication activities have grown

Our study shows that government agencies communication activities have grown over time. The number of employees in communications operations increased between 2006 and 2019 in relation to the total number of state employees. In total, about 3 600 people worked at least 40 per cent of a full-time position in information and communication in 2019. This is an increase of 46 per cent compared with 2006, which is a larger increase than for the total number of employees in the same period (11 per cent). The proportion of those working with communication activities at

government agencies during this period increased from 1.1 to 1.5 per cent. The highest proportion of employees is found in relatively small agencies. The communication activities are probably more extensive than can be measured with employed information officers and communicators. Government agencies can purchase external communication services, and activities that can be considered 'communication' can be found in all parts of an agency's area of operations.

Limited information about communication activities

For the state as a whole, there is no comprehensive account of costs for communication activities. Only for a small number of government agencies, corresponding to 20 per cent of those required to submit an annual report, present costs for communication activities. This is slightly less than expected, as about half of the agencies have the specific task of conducting communication activities. One possible explanation is that the activities in the accounts are still seen as support activities, despite the fact that there are many indications that they have become increasingly important and, as in our case studies, regarded as both support and core activities.

In general, the reporting of communication activities accounts for a small part of government agencies' annual reports. It is common for agencies to describe various initiatives, such as the dissemination of knowledge, campaigns or information initiatives via websites and social media. The agencies report various output measures, such as visits to websites, participants, number of followers on social media, etc. The outcome of communication is rarely described.

Communication activities within three government agencies

Our case studies highlight the different purposes of government agencies' communication. The Swedish Police Authority's communication primarily aims at creating trust in their work, with the target group being the general public. The Ombudsman for

Children communicates to disseminate information about the Convention on the Rights of the Child and pursues a children's perspective. According to its appropriation directions, the agency must play an opinion forming role on these issues. Södertörn University's communication is primarily intended for new and existing students. Our case studies show that digital development has increased the use of social media. It also means that the boundary between what is internal and external communication has to some extent become blurred.

In general, the communication mission of government agencies has been stable. Both the Swedish Police Authority's and the Ombudsman for Children's communication is compatible with their ordinances and appropriation directions, while Södertörn University's communication can be interpreted as an overproduction of communication. Competition between universities creates a need to communicate and strengthen the brand to recruit students.

Something that all three government agencies struggle with is the question of how to link communication activities to outcomes. For example, followers are measured on social media. But it is difficult to find a connection between specific efforts and the outcome of these efforts.

Communication has become an important part of government agencies' work

In summary, our study shows – in addition to the increase of communication activities at the agencies – that communication has been assigned an increasingly important role, that communicators have several different tasks, that the use of social media has become more frequent and that communication activities can involve both support and core activities, depending on the mission of the agency and how they interpret their mission. The fact that central government communication activities have increased without a corresponding change in appropriation directions or job descriptions can be seen as an expression of an agency's own priorities.

There are several explanations for this development, including:

- The transition to an information society and the emergence of the communicator as a profession.
- The delegation of administrative policy, where government agencies have been given greater responsibility for their own organisation.
- A development towards management, with agencies increasingly striving to become complete organisations.
- Communication is considered to contribute to increased trust and reputation.

The effects of the communication efforts are difficult to assess, and thus also whether their costs are reasonable. Against this background, government agencies' communication activities should continue to be studied. Our study raises questions about how the connections between communication activities (interventions) and effects (long-term outcomes) can be assessed. There are difficulties in measuring effects. Something that can be easier to study are different outputs or immediate outcomes. A problem with these measures, however, is not only the question of whether they measure what is relevant but also whether these measurements can lead to a shift in goals, i.e. that what is measured becomes the goal.

Recommendations

Based on the study, we make the following recommendations:

- A continued analysis and dialogue on government agencies' communication activities, their content, scope and expression, to ensure efficiency in the activities.
- That government agencies' communication tasks be adjusted and clarified if necessary. There is reason to clear up uncertainties.
- Initiatives to be taken for a more complete picture of the costs of government agencies' communication activities.
- That government agencies' communication efforts are evaluated systematically.

- That advantage is taken of economies of scale – consider costs for communication activities when setting up new, small government agencies. Dialogues are needed on what can be done together to reduce the costs of government agencies’ communication activities.

This study has provided suggestions for further studies, including:

- What needs related to information and communication efforts can be managed collectively on behalf of the state – possibly together with municipalities and regions – and what must be kept close to government agencies’ activities?
- Is there a need to set further limits on government agencies’ efforts aimed at promoting their own image (building a brand)?
- In what way can changes in the scope of communication activities be linked to changes in the agencies’ tasks?

1 Inledning

Vi lever i ett informations- och kunskapssamhälle där information sprids snabbt, och där de flesta har tillgång till internet och sociala medier. Detta innebär att kommunikation som företeelse generellt sett blivit allt viktigare, och en naturlig del av vad många organisationer arbetar med. Kommunikation har också blivit ett viktigt strategiskt verktyg. Detta gäller såväl för privata företag, som för civilsamhällets organisationer och inte minst för våra offentliga organisationer.

Inom det offentliga används information och kommunikation i allt större utsträckning för att skapa förtroende för myndigheter, för att konkurrera om studenter till universiteten eller för att bygga eller återupprätta en myndighets varumärke. Under senare år har flera myndigheters kommunikationsinsatser uppmärksammats och ifrågasatts. Diskussionen, som inte bara har handlat om statlig verksamhet, har rört såväl omfattningen och kostnaderna som dess uppgift och utförande.

Inom forskningen har organisationers kommunikationsverksamhet uppmärksammats på lite olika sätt. Den norske organisationsforskaren Kjell-Arne Røvik (2008) menar att moderna organisationer har blivit allt mer upptagna med vad han kallar omdömeshantering, att berätta om sin verksamhet på ett fördelaktigt sätt, så kallad storytelling (Rehnberg 2014). Enligt Alvesson (2006) har skyltfönsterverksamhet blivit allt viktigare för organisationer, inte minst inom den offentliga sektorn. Detta har skapat särskilda yrkesgrupper som sysslar med kommunikation och information – i Alvessons termer ”imagologer” – eftersom deras uppgift är att skapa en bild av den organisation de arbetar i. Fredriksson och Pallas har i en rad studier studerat myndigheters strategiska kommunikation, det vill säga att kommunikation används för att nå organisationens mål. Strategisk kommunikation kan ses som styrning där den

används för att styra interna processer, den kan ses som marknadsföring eller som opinionsbildning (Fredriksson och Pallas 2013).

Framväxten av kommunikatorsprofessionen kan också ses som ett slags professionalisering av administrationen (Forssell och Ivarsson Westerberg, 2014), där kommunikationsavdelningar har blivit en del av hur organisationer styrs och leds, vid sidan av ekonomi- och hr-funktionerna. Detta har också benämnts som utvecklingen av ett slags managementbyråkrati (Hall 2012). Den ökade betoningen på kommunikation och framväxten av en kommunikatorsprofession kan också ses i ljuset av den mer allmänna it-utvecklingen och den roll som media spelar i samhället. Detta har gått under benämningen medialisering (Hjarvard 2008, Fredriksson och Pallas 2014), som innebär att vi som medborgare i allt högre grad får information om samhället och politiken via medier, och att vi i större utsträckning styrs av hur medier presenterar information och nyheter. Genom informationstekniken ökar också möjligheterna för individer och organisationer att agera strategiskt med kommunikationen som verktyg. Den senaste utvecklingen är att myndigheter använder nya forum för sin kommunikation som sociala medier, influencers och poddar.

Även media har uppmärksammat myndigheternas kommunikation, dess kostnad och nytta. Till exempel kunde Dagens Nyheter i maj 2019 berätta att svenska ESF-rådet lagt stora summor på kommunikation, bland annat i form av en podd, en videoblogg och en mäsas. Som extra bekymmersamt lyftes det fram att upphandlingarna gjorts regelvidrigt, att ingen lyssnade på podden samt att effekterna av insatserna var oklara (DN 8 och 9 maj 2019). Ett par år tidigare riktades kritik mot polisens kommunikation i allmänhet och deras upphandling av kommunikationstjänster i synnerhet (Aftonbladet 17 maj 2016). Särskilt handlade det om att polisens kommunikationsavdelning uppfattades som stor, och att kommunikationen förskönade de faktiska omständigheterna i polisens agerande i olika situationer (Holgerson 2014). I samband med den pågående coronapandemin (2020–21) har också Folkhälsomyndighetens kommunikation kritiserats för att vara otydlig och haft ett svårt språkbruk (DN 8 juni 2020).

1.1 Syfte, frågeställning och avgränsningar

Denna rapport syftar till att bidra till ökad kunskap om myndigheters kommunikationsverksamhet. I studien studerar vi omfattningen av statliga myndigheters kommunikationsverksamhet samt vad myndigheterna gör och i vilket syfte de kommunicerar. Vi undersöker också var gränsen går för denna verksamhet kopplad till det offentliga åtagandet och den statliga värdegrunden.

En utgångspunkt för oss är att det är betydelsefullt att statlig verksamhet är effektiv, det vill säga att statlig verksamhet och statliga medel ska användas så att de ger största möjliga nytta. Med detta avses att statlig verksamhet ska bidra till att uppnå mål och lösa uppgifter, givet de åtaganden som myndigheten har getts, och att myndigheternas verksamhet inte ska kosta mer än vad som är nödvändigt. Mot bakgrund av ovanstående ska vi besvara fem frågor:

- Hur omfattande är myndigheters kommunikationsverksamhet?
- Är redovisningen av insatserna tillräcklig för att bedöma om verksamheten är effektiv?

Vi undersöker hur många som arbetar med myndigheternas kommunikationsverksamheter, och hur denna verksamhet utvecklats över tid. Vi studerar också hur mycket verksamheten kostar och ifall det finns uppgifter om kommunikationens effektivitet.

- Vad gör myndigheter när de informerar och kommunicerar?

Vi studerar myndigheternas uppdrag och vad de förväntas göra när de informerar och kommunicerar. Vi studerar också vad myndigheter gör i praktiken och vad kommunikationsverksamheten har för betydelse och påverkan på myndigheternas andra verksamheter.

- Vilken kommunikation är förenlig med det offentliga åtagandet och den statliga värdegrunden?

I studien diskuteras var gränsen för myndigheternas kommunikationsverksamhet går, det vill säga vilken information- och kommunikation som är förenlig med det offentliga åtagandet och den statliga värdegrunden. Vi diskuterar också om det över- eller under-

produceras kommunikationsverksamhet i relation till myndigheternas uppdrag.

- Behöver något förändras för att få ut största möjliga nytta av de statliga medlen och myndigheterna?

Vi blickar också framåt och lämnar vissa rekommendationer om vad som behöver förändras vad gäller organisering, styrning och ledning för att få ut största möjliga nytta, givet det offentliga åtagandet och kommunikationens effektivitet.

I denna rapport använder vi genomgående begreppet kommunikationsverksamhet som samlingsnamn för både informations- och kommunikationsverksamhet. Med kommunikationsverksamhet avses om inte annat anges, myndigheternas arbete med att planera, genomföra och samordna interna och externa kommunikationsaktiviteter i verksamheten och dess tjänster. Verksamhet som kan betraktas som information och kommunikation kan finnas inom en myndighets alla områden, även inom områden som kanske inte av myndigheten definieras som kommunikationsverksamhet, som exempelvis digitalisering eller förenklingsarbeten. Vi har valt att inte inkludera exempelvis kundtjänstverksamhet. En fråga för fallstudierna är också att studera hur myndigheterna själva definierar kommunikationsverksamhet.

Andra avgränsningar är att vi i studien fokuserar på statliga myndigheters kommunikation. Jämförelser med regioner och kommuner lämnas därför utanför, även om dessa också är intressanta när det handlar om kommunikation i offentliga verksamheter och organisationer. Ytterligare en avgränsning är att vi endast gör en övergripande jämförelse med andra personalkategorier utifrån en rapport från Riksrevisionen. Vi har heller inte studerat hur myndigheternas uppdrag förändrats över tid.

1.2 Genomförande, metoder och material

För att besvara studiens frågeställningar har flera tillvägagångssätt och källor använts. Vi har gjort en genomgång av studier och forskning med fokus på organisationers och särskilt myndigheters kommunikationsverksamhet. Omfattningen av kommunikationsverksamheten har vi valt att fånga genom uppgifter om hur många

som arbetar med kommunikationsverksamhet i statliga myndigheter, utifrån Arbetsgivarverkets BESTA-klassificering av anställda (se närmare bilaga 1).¹ I studien analyseras hur antalet och andelen anställda inom kommunikationsverksamheten utvecklats över tid. Analysen går så långt tillbaka i tiden som det finns data, det vill säga den omfattar perioden 2006–19, för att kunna se den långsiktiga trenden. Därtill har uppgifter om myndigheternas kostnader i myndigheternas årsredovisningar för 2019 studerats.²

Vi har också studerat beskrivningarna i ett urval av myndigheters årsredovisningar, för att se vilken information myndigheterna redovisar årligen om sin kommunikationsverksamhet. Ett slumpmässigt urval om 123 årsredovisningar har valts ut och analyserats. För att få en övergripande bild av vilken samlad kunskap som finns kring myndigheters kommunikationsuppdrag har vi också undersökt om någon av Riksrevisionens effektivitetsgranskningar eller Statskontorets rapporter särskilt fokuserat på myndigheters kommunikationsverksamhet.³

Genom att studera myndigheternas årsredovisningar ges också möjlighet att undersöka om det finns uppgifter om köp av tjänster, som komplement till uppgifter om personalkostnader. För att få kompletterande information om myndigheternas kommunikationsarbete och köp av tjänster har även företrädare från följande organisationer kontaktats: Sveriges Kommunikatörer, Komm (Sveriges Kommunikationsbyråer), PreciS (pr-byråernas branschorganisation), IRM (Institutet för reklam och mediestatistik) och Gullers Grupp (som har många statliga kunder och har därmed bedömts som relevanta för studien).

För att besvara frågan om vad myndigheter förväntas göra studerar vi myndigheternas instruktioner (förordningar) och regleringsbrev. Myndigheternas instruktioner ger information om

¹ Befattningsgruppering för statistik i staten. Projektet har studerat område 49 Informations- och kommunikationsverksamhet. Statistiken visar antal anställda som arbetar mer än 40 procent av en heltid. Myndigheterna själva kategoriserar anställda utifrån den verksamhet som den anställda arbetar med mest. Det finns därmed ett utrymme för under- och över-skattningar.

² I vår studie redovisningsskyldiga myndigheter, 226 myndigheter, hämtade från www.riksrevisionen.se. Borttagna är myndigheter som inte längre existerar. VTI:s årsredovisning ingår inte. Vi vill tacka praktikanterna Ida Lennartsson, Nike Norin, Hanna Nyberg och Susanna Allstrin för arbetet med denna studie.

³ Vi har sökt på begreppen information och kommunikation i Riksrevisionens granskningsrapporter fram till januari 2020 (via [Riksrevisionen.se](http://riksrevisionen.se)) samt i Statskontorets rapporter 2017–19.

myndighetens uppdrag i form av olika uppgifter. Regleringsbrev, som innehåller årliga anvisningar, ger också kunskap om vad regeringen förväntar sig att myndigheten gör. Vi har också studerat generella regler som styr alla myndigheter.

Genom fallstudier fördjupas beskrivningar av vad myndigheterna gör, vad deras kommunikation syftar till och hur de som arbetar inom verksamheterna motiverar och ser på sina uppdrag. Fallstudierna gör det också möjligt att studera hur kommunikationsverksamheten påverkar andra verksamheter vid myndigheten. I projektet har vi valt att göra ett strategiskt urval och närmare studera Södertörns högskola, Polismyndigheten och Barnombudsmannen.

Urvalet har gjorts utifrån att myndigheterna 1) har olika typer av verksamheter med olika målgrupper (två av myndigheterna har unika uppdrag medan en av myndigheterna, Södertörns högskola, finns i en sektor med konkurrens om studenter), 2) tillhör olika sektorer (sociala sektorn, utbildningssektorn och rättsväsendet) och 3) har variation vad gäller storlek (små och stora myndigheter, enligt Statskontorets indelning⁴). Barnombudsmannen (BO) tillhör gruppen små myndigheter medan Södertörns högskola och Polisen klassificeras som stora myndigheter.

Fallstudierna har genomförts med hjälp av semistrukturella intervjuer med representanter för myndigheterna, främst kommunikationschefer och kommunikatörer (totalt elva intervjuer), analys av lagar, förordningar och regleringsbrev som styr myndigheternas verksamhet samt innehållsanalys av myndighetens kommunikationspolicy (eller motsvarande dokument) och årsredovisning från myndigheterna (avseende 2019). Intervjuerna har genomförts via digitala möten. Tanken med att göra en innehållsanalys av kommunikationspolicyer är att studera om myndigheterna lyfter fram egna budskap och uttrycker värderingar som kan krocka med, eller motverka, myndighetens grundläggande uppdrag eller den statliga värdegrunden. Med detta material som utgångspunkt för vi en diskussion om vad myndigheternas kommunikation är ett uttryck för och vad den får för konsekvenser för förvaltningens roller och identiteter.

⁴ Små myndigheter har färre än 31 anställda, medelsmå myndigheter 31–100 anställda, medelstora myndigheter 101–500 och stora fler än 500 anställda. Se Statskontoret 2017, Kostnader för små myndigheter.

Vi har också deltagit vid två nätverksmöten med kommunikationschefer vid statliga myndigheter.⁵ Vid det första mötet presenterades och diskuterades vår planerade analys av myndigheternas uppdrag och förekomsten av information och kommunikation i instruktioner och regleringsbrev i relation till förändringar i myndigheters kommunikation. Insikter från detta möte har använts för att precisera vår studie och metod. Vid det andra mötet återkopplade vi våra resultat.

1.3 Disposition

Rapporten disponeras enligt följande: I kapitel 2 gör vi en genomgång av kommunikationsbegreppet och studier om myndigheters kommunikation. Kapitlet leder fram till några utgångspunkter som vi använder oss av i de empiriska avsnitten och i vår analys och slutsatser. I kapitel 3 beskrivs grundläggande krav på myndigheternas kommunikationsverksamhet, vad myndigheterna åläggs enligt lagar, förordningar och regleringsbrev. I kapitel 4 redogörs för omfattningen av kommunikationsverksamheten i myndigheterna, och hur denna utvecklats över tid. Omfattningen beskrivs både i form av personalstatistik och kostnader. I kapitlet redogörs även för hur myndigheterna redovisar denna verksamhet och om det finns information för att bedöma om den är effektiv. I Kapitel 5 beskrivs kommunikationsverksamheten vid tre myndigheter, Södertörns högskola, Polisen och Barnombudsmannen, och vi fördjupar oss i vad myndigheterna gör när de kommunicerar, på vilket sätt de går tillväga och hur det påverkar myndigheten och dess övriga verksamhet. Våra studier ligger därefter till grund för den samlade analysen i kapitel 6, där en diskussion också förs om vilken kommunikation som är förenlig med det offentliga åtagandet och värdegrunden. Vi diskuterar under vilka förutsättningar myndigheter bör ägna sig åt information och kommunikation och om kommunikationen över- eller underproduceras i förhållande till åtagandet. I det sista kapitlet finns en avslutande diskussion och ett antal rekommendationer ges.

⁵ I nätverket ingår följande myndigheter: Boverket, Energimyndigheten, Försäkringskassan, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), FRA, Jordbruksverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kronofogden, Livsmedelsverket, SMHI, Svenska institutet, Naturvårdsverket, Riksrevisionen, Transportstyrelsen, Upphandlingsmyndigheten och Vinnova.

2 Kommunikation i organisationer

Frågan om varför myndigheter kommunicerar kan kopplas till myndigheters grundläggande åtagande, lagar och förordningar. Men frågan är i allra högsta grad också teoretisk och handlar om vad kommunikation innebär och dess roll i organisationer. Kommunikation som teoretiskt begrepp har under senare decennier vuxit fram som en viktig ingrediens i vad en organisation gör och är. Även begreppet strategisk kommunikation har vunnit insteg, och är i dag ett vedertaget begrepp som ger förståelse för, och beskrivning av, organisationers kommunikativa arbete. En allmänt förekommande definition av strategisk kommunikation är “the purposeful use of communication by an organization to fulfill its mission” (Hallahan m.fl. 2007).

Vissa använder beteckningen ”den kommunikativa organisationen” (Falkheimer och Heide 2018) för att understryka att kommunikation inte enbart är en sidoaktivitet i organisationer, utan en integrerad del av organisationen. Strategisk kommunikation hänvisar likaså till att kommunikation är en viktig och integrerad del av organisationsledningen.

I själva verket anses kommunikation vara en grundförutsättning för att en organisation överhuvudtaget ska kunna existera. Genom kommunikation skapas såväl ett strukturellt sammanhang som mening i organisationer (Heide, Johansson och Simonsson 2012). Andra administrativa processer som är grundförutsättningar för organisationer skulle inte fungera utan kommunikation. Samordning, arbetsfördelning, styrning och ledning är exempel på sådana organisatoriska grundprocesser som skulle lida av en dåligt fungerade kommunikation. Diskussionen om kommunikation i organisationer är därmed lika gammal som organisations- och ledarskapsläran i allmänhet. Detta innebär att det finns en mängd teorier, modeller, metoder och perspektiv på vad kommunikation är och bör

vara. I detta kapitel är vår ambition att ge en avgränsad redogörelse för det som är relevant för denna studie, det vill säga utifrån några olika synsätt och idéer visa vilka perspektiv som använts för att studera och diskutera kommunikation i organisationer.

Några olika perspektiv på kommunikation är särskilt meningsfulla att lyfta fram för att förstå vad det handlar om. Kommunikationen går att dela upp i en praktisk och en teoretisk del. I den praktiska finns ett konkret handfast perspektiv på vad kommunikation är och hur kommunikationsarbete ska gå till. Med det praktiska perspektivet är tekniker, metoder och modeller för kommunikation mer intressant – hur gör man? Och hur effektiva är de olika kommunikationsmedlen? Inom detta perspektiv fokuserar man på hur målgrupper ska nås, hur många följare som registreras på de sociala medierna och hur nästa informationskampanj ska se ut. Detta är en viktig del i kommunikatörsutbildningar, där själva hantverket spelar stor roll.

I den teoretiska delen finns det en vetenskaplig diskussion om kommunikation som har att göra med dess roll och dess betydelse i ett större perspektiv. Denna diskussion beror på vilken akademisk disciplin som är utgångspunkten. I alla översikter och begreppsdiskussioner om kommunikation poängteras det återkommande att området präglas av mångvetenskap, är multidisciplinärt och utgör en blandning av forskningsfält (Holtzhausen och Zeffass 2015).

Kommunikation kan också delas upp i en intern och en extern del. Den interna kommunikationen handlar om informationshantering inom en organisation medan den externa handlar om att rikta kommunikationen utåt, exempelvis till olika målgrupper eller i form av bredare samhällsinformation. Skillnaden dem emellan är att den interna kommunikationen har mer fokus på tekniska och administrativa organisatoriska processer, medan den externa kommunikationen fokuserar på interaktion med organisationens målgrupper och strategiskt tänkande om hur organisationen positionerar sig i omvärlden. Men gränserna är under uppluckring: mycket internkommunikation kan ses som strategisk och positionerande – samtidigt som externkommunikation också kan vara riktat till de anställda.

I den kommunikationsvetenskapliga litteraturen finns olika perspektiv på kommunikation i organisationer – ett klassiskt, ett meningsskapande och ett kritiskt perspektiv (Heide, Johansson och

Simonsson 2012, se översiktlig bild nedan). Det klassiska perspektivet utgår från att kommunikation är en relativt enkel och rationell överföringsprocess uppifrån och ned i organisationer. Detta transmissionsperspektiv har kritiserats och utvecklats, men fortsätter stå modell för mycket av kommunikationsprocessen. Särskilt de praktiska kommunikationsmodellerna har ofta komponenter som sändare, mottagare osv. som härrör från ett sådant perspektiv. Som kontrast till det klassiska transmissionsperspektivet ställs ett meningsskapande perspektiv där kommunikationsprocessen istället ses som ett samskapande snarare än som överföring. Enligt detta perspektiv deltar alla organisationsmedlemmar i kommunikationen istället för att se det som en uppgift för organisationsledningen eller kommunikationsavdelningens kommunikatörer. Ett tredje perspektiv är mer kritiskt, och ser på kommunikation som något som kan användas i manipulerande syfte, som ett verktyg för makt och påverkan. Fokus ur ett kritiskt perspektiv blir det underliggande budskapet, det vill säga vad som egentligen sägs i kommunikationen.

	Klassiskt	Menings- skapande	Kritiskt
Kommunikationens syfte och roll	Överföring av information	Samskapande	Manipulation
Organisationsmedlemmars deltagande i kommunikationen	Som mottagare	Som medaktörer i en process	Som utsatta för ledningens makt
Kommunikationen handlar om	Fokus på effektivitet i överföring	Fokus på mening	Fokus på underliggande budskap

Sammanfattningsvis är det vetenskapliga studiet av kommunikation mångvetenskapligt med några olika dominerande perspektiv. Inom respektive perspektiv betonas olika delar av kommunikationsprocessen, från rent teknisk-praktiska tillvägagångssätt till att se kommunikation som maktens verktyg.

2.1 Myndigheters kommunikation

De ovan nämnda perspektiven ger en utgångspunkt för att studera myndigheters kommunikation. Vi utgår i den här studien såväl från

ett kommunikationsteoretiskt perspektiv som ett organisations-teoretiskt perspektiv, det vill säga vilken roll kommunikationsverk-samheten har i organisationen. Vi är främst intresserade av vad myndigheterna gör i förhållande till sitt uppdrag, och vad det innebär för organisationen. Vi ämnar således inte studera kommunika-tionens innehåll och budskap, vilket är i fokus i det kritiska perspektivet. Istället fokuserar denna studie på vilka syften som finns med kommunikationen, samt vilka aktiviteter som genomförs. Fredriksson (2021) menar att det går att se i huvudsak fem typer av kommunikationsaktiviteter: att informera, påverka, manipulera, representera och interagera.

När det gäller myndigheternas kommunikation finns det studier som visar att det skett en utveckling från att informera och upplysa medborgarna till att i allt större utsträckning representera, mani-pulera och interagera (Fredriksson och Pallas 2016, Stenberg 2016). Detta drivs på och går hand i hand med den tekniska utvecklingen där användningen av sociala medier gör att snabbheten och rörligheten i kommunikationen ökar (Lovari och Valentini 2019). I organisationen kan information och nyheter presenteras externt via sociala medier och hemsidor snabbare än vad som är fallet med den interna kommunikationen som ofta sker via chefsleden eller som ledningsinformation i de interna kanalerna. Detta medför att gränsen mellan vad som är intern och extern kommunikation till viss del löses upp.

När det gäller myndigheters kommunikation finns det relativt lite forskning, även om det genomförts ett antal studier. Viktiga studier som det ofta hänvisas till är Fredriksson och Pallas (2013, 2014) där 173 myndigheters dokument om information och kommunikation samlades in och analyserades. Studierna visar att svenska myndig-heter lägger stor vikt vid kommunikation. Många har under de senaste decennierna byggt upp särskilda kommunikationsavdel-ningar och, i mer än 65 procent av organisationerna, sitter kom-munikationsdirektören eller motsvarande med i myndighetens ledningsgrupp (Fredriksson och Pallas 2013). Som kollektiv är myndigheter bland de största köparna av tjänster från reklambyråer och kommunikationskonsulter, och informatörer anställda i offentlig sektor utgör en betydande majoritet av medlemmarna i branschorganisationen Sveriges kommunikatörer.

En annan studie (Fredriksson och Pallas 2016) visar att den främsta förklaringen till att myndigheter i allt större utsträckning satsar på extern kommunikation finns i ledningsstrukturerna. De myndigheter där cheferna i högre grad är managers (företagsinspirerad ledarstil) och inte kommer från det myndighetsspecifika området lägger större vikt vid extern kommunikation än de myndigheter där cheferna kommer från professionen på området eller dess verksamhet. Det kopplas också ihop med idén om att myndigheter i allt högre grad efterliknar privata företag, genom att anamma idéer från företagsvärlden, vilket gått under beteckningen New Public Management.

I Fredriksson och Pallas (2013) analyseras vilka principer som styr myndigheters kommunikationsarbete och hur dessa samspelar. Fyra framträdande principer var: ryktbarhet, produktion, det civila och marknaden. *Ryktbarhetens princip* handlar om att skapa och uttrycka identitet för organisationen, att stärka sitt varumärke. *Produktionens princip* innebär att kommunikationen ska bidra till organisationens måluppfyllelse. *Det civilas princip* handlar om att ge relevant samhällsinformation medan *marknadens princip* handlar om att konkurrera med andra för att vinna en marknad. I de allra flesta fall styrs kommunikationsarbetet av fler än en princip, och dessa kan även hamna i konflikt med varandra. Exempelvis lyfts konflikten mellan att vara öppen och transparent å ena sidan, och å andra sidan förmedla en så fördelaktig bild som möjligt av myndigheten. Det vill säga en krock mellan det civilas och ryktbarhetens principer.

I en dansk studie undersöker Agger Nilsen och Salomonsen (2012) varför danska kommuner ägnar så mycket tid åt kommunikation. De menar att strategisk kommunikation har blivit en institutionaliserad företeelse som drivs på av såväl normativa som mimetiska krav. Med det menas att den professionella yrkesgruppens normer om hur kommunikation ska ske förs in i organisationerna samt att organisationer härmar varandra. Att kommunicera blir enligt denna teori ett sätt att leva upp till vad omvärlden förväntar sig av en modern organisation när det gäller kommunikation. Andra organisationsforskare argumenterar på liknande sätt när det gäller förklaringen till varför organisationer i allt större omfattning lägger tid och resurser på kommunikation (se t.ex. Røvik 2008).

Det finns flera förklaringar till att kommunikation anses ha blivit allt viktigare för myndigheter. Bland dessa förklaringar lyfts

genomgripande förvaltningsreformer, medielandskapets fragmentisering, individualisering, ny informationsteknik och digitalisering fram som förändringar som har påverkat förutsättningarna för kommunikationen (Ivarsson 2021). I dag finns också högre förväntningar från medborgarna att myndigheterna ska kommunicera snabbt, vara tillgängliga och ge relevant information. Men det är inte enbart medborgarna som ställer krav och har förväntningar på myndigheternas kommunikation. I en studie om myndigheters deltagande vid Almedalsveckan visar Fredriksson, Lövgren och Pallas (2018) att det ses som en självklarhet – både från politiken och myndigheterna själva – att vara på plats för att synas och driva sina frågor.

De offentliga organisationernas ökade kommunikationsverksamhet sätts också i samband med de krympande nyhetsredaktionerna, inte minst på lokal nivå. Utredningen om mediepolitiken (SOU 2016:80) konstaterade att kommuner i många fall har kommunikationsavdelningar som är avsevärt större än de lokala mediernas redaktioner, vilket antyder att kommunerna är kapabla att producera mer kommunikation än redaktionerna, möjligen även mer professionellt paketerade av kommunikatörer, i fler kanaler. Detta får till följd att medieinnehållet i allt större utsträckning baseras på material som producerats av de offentliga organisationerna själva.

2.2 Kommunikation som stöd- eller kärnverksamhet

Kommunikationsverksamhet kan ses som en verksamhet som utvecklats från att vara en administrativ stödverksamhet till att bli en verksamhet med ett egenvärde. I linje med detta har de som arbetar med kommunikation fått en viktigare roll. De återfinns numera ofta i ledningsgruppen och kommunikation ses som en strategisk fråga för hela organisationen. De har därmed blivit vad Hall (2012) kallar ”managementbyråkrater”. I våra fallstudier återkommer vi till frågan om i vilken utsträckning kommunikation kan ses som en administrativ stödverksamhet vid sidan av andra stödverksamheter, eller som en del av kärnverksamheten.

I svensk forskning har den ökande administrationen uppmärksamats på olika sätt. Dels har det genomförts studier om det administrativa arbetet för olika yrkesgrupper i offentlig sektor, som

till exempel socionomer (Hjärpe 2020), lärare (Aili och Brandte 2006) och vårdpersonal (Anskär 2019). Dels har det utöver *administrationssambället* (Forssell och Ivarsson Westerberg 2014) skapats begrepp som *förpappring* (Hofvendahl 2006), *managementbyråkrati* (Hall 2012), *funktionell dumbet* (Alvesson och Spicer 2018) och *dokumentstyrning* (Agevall, Jonnergård och Krantz 2017) för att beskriva och förstå vad som händer. Kommunikationsverksamheten beskrivs ofta som en del av den administrativa överbyggnaden i organisationen, med risk för att kärnverksamheterna blir lidande.

Ur ett administrationsperspektiv handlar det om en utveckling mot att fler arbetar som professionella administratörer i myndigheter, regioner och kommuner (t.ex. samordnare, kvalitetsutvecklare och kommunikatörer), dels att anställda i kärnverksamheterna i sina yrken får ägna mer tid åt administrativa aktiviteter som resultat av krav från de professionella administratörerna. Det handlar mer specifikt om att kommunikationen genomförs av övriga medarbetare i verksamheten på uppdrag av kommunikatörerna som därmed blir ett slags beställare. Poliserna twittrar och använder Facebook för att rapportera om händelser med konton som administreras av polisens kommunikationsavdelning, universitetsanställda producerar kommunikationsplaner för sina forskningsprojekt som ett led i lärosätenas forskningskommunikation och kommunanställda medietränas för att svara på journalisters frågor, för att ta några exempel.

2.3 Effektiv kommunikation?

En fråga som återkommer i diskussionen om kommunikation är vad vi egentligen får för pengarna, det vill säga vilka effekter som går att se av de kommunikationsinsatser som genomförs, och ifall insatserna genomförts på ett så rationellt och kostnadseffektivt sätt som möjligt. Hur kan man mäta effekter av kommunikationen?

Inom kommunikationsforskningen konstateras att man trots 40 års diskussion om att mäta effekter av kommunikation inte lyckats hitta något tillförlitligt sätt att påvisa genomslag för kommunikationsaktiviteter på organisationers mål (Macnamara 2018, Zerfass m.fl. 2012). Det är svårt att etablera så kallade effektkedjor inom detta område. Svårigheten att mäta effekter av

kommunikation är inget som kommunikationsverksamhet är ensam om. Samma problematik finns generellt när det gäller utvärdering av offentlig verksamhet (Vedung 2009, Modell och Grönlund 2006).

Att det är svårt att isolera effekter av olika insatser är en generell lärdom från forskningen om styrning av offentliga organisationer. Modell och Grönlund tar upp denna problematik i ”Effektivitet och styrning i statliga verksamheter” (2006). De menar för det första att utfallet kan bero på flera olika offentliga organisationers prestationer. Det är därför svårt att isolera effekterna av enskilda organisationers verksamhet, i synnerhet då mätningen avser effekter för samhället i stort. För det andra beror utfallet i hög grad på icke-påverkbara omständigheter i omvärldsmiljön som är svåra att mäta och utvärdera. För det tredje råder det ofta lång tidseftersläpning mellan det att prestationerna utförs och till dess att effekter kan utläsas och mätas vilket är en komplicerande faktor. För det fjärde kan effekter uppstå genom slump snarare än genom kausala samband mellan prestationer och effekter.

En intressant fråga är hur myndigheterna resonerar kring denna problematik. Finns det trots dessa hinder en ambition att mäta effekter och hitta samband mellan insatser och utfall, eller sker denna bedömning utifrån andra grunder? Vi återkommer till detta i kapitel 4, 5 och 6.

2.4 Var går gränsen?

En fråga som finns inbyggd i den kritik som riktats mot myndigheters (och andra offentliga organisationers) kommunikation är om denna går utöver det offentliga åtagandet. Sagt på ett annat sätt: var går gränsen för omfattningen av myndigheternas kommunikationsverksamhet och när kan en myndighet sägas kommunicera mer än uppdraget kräver?

Grunden för kommunikationsverksamheten är lagar och förordningar, samt de instruktioner och uppdrag som myndigheterna har. Dessa skiljer sig åt beroende på vilken verksamhet som bedrivs. Det finns allmänna skrivningar om att myndigheter ska lämna information om sin verksamhet och att den ska vara korrekt och saklig. Men det finns inga särskilda regelverk som talar om hur

kommunikationen ska utformas, eller i vilken omfattning den ska ske. Hur regelverken och uppdragen ser ut går vi igenom i kapitel 3.

Vilken kommunikation som sker i anslutning till det offentliga åtagandet får därmed bedömas utifrån delvis andra utgångspunkter. En sådan är den statliga värdegrunden, som bottenar i förvaltningsetik eller, som det också kallats, ett offentligt etos (Lundquist 1998). Etik, som akademisk disciplin och del av filosofin, handlar om analyser och diskussion av vad som är det goda, det rätta och det eftersträvansvärda och hur man kan handla för att uppnå detta. Förvaltningsetik handlar följaktligen om det goda, det rätta och det eftersträvansvärda förvaltningsbeteendet. Enligt Lennart Lundquist (1998) utgörs vårt *offentliga etos* av demokrati- respektive ekonomivärden, vilka ska vara styrande för den offentliga verksamheten i Sverige.

Den statliga värdegrunden anger vilka principer och värden som ska vara styrande för offentlig verksamhet. Värdegrunden har sammanfattats i sex principer som alla är härledda ur de lagar och förordningar som speglar den statliga värdegrunden och rollen som statstjänsteman (Statskontoret 2019). Den svenska förvaltningsetiken är alltså mycket starkt knuten till – för att inte säga *detsamma som* – lagarna (framförallt regeringsformen men även andra). De sex principerna är:

- **Demokrati** (den *överordnade* principen): all offentlig makt utgår från folket.
- **Legalitet**: den offentliga makten utövas under lagarna.
- **Objektivitet**: saklighet och opartiskhet, alla är lika inför lagen, myndigheter och domstolar ska behandla alla lika.
- **Fri åsiktsbildning**: den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning.
- **Respekt**: den offentliga makten ska utövas med respekt för människors frihet och lika värde.
- **Effektivitet och service**: verksamheten ska bedrivas så billigt och med så hög kvalitet som möjligt med givna resurser.

Dessa värden kan komma i konflikt med varandra och de krav som principerna ställer på de statsanställda kan vara motstridiga. Huvud-

tanken är att det är upp till varje myndighet att självständigt jobba med värdegrunden, och att man utifrån sina specifika behov och förutsättningar definierar vad offentligt etos innebär för dem och deras verksamhet. Den femte av våra frågor handlar om huruvida myndigheternas kommunikation är förenlig med det statliga åtagandet och den statliga värdegrunden. Det kan vara svårt att direkt koppla gränsen för kommunikationsverksamhetens omfattning till alla dessa principer. Men åtminstone punkterna "legalitet", "objektivitet, saklighet och likabehandling" samt "effektivitet och service" kan ha bäring på detta.

I den statliga utredningen om mediepolitiken (SOU 2016:80) diskuterades exempelvis konflikter mellan olika värden och huruvida myndigheternas resurser skulle satsas på omfattande kommunikationsinsatser och inköp av pr-tjänster. Särskilt ifrågasattes sådant som medieträning av nyckelpersoner, lobbying och delar av det kommunikationsstrategiska arbetet som går ut på att lyfta fram ensidigt fördelaktiga sidor av verksamheten. Detta ansågs strida mot öppenhet, opartiskhet och saklighet (Ibid s. 403).

När myndigheternas kommunikation ska bedömas är således de förvaltningspolitiska värdena en grund för att göra en sådan bedömning.

2.5 Summering

Kommunikation i organisationer har studerats ur olika perspektiv och utvecklingen av kommunikationsteoretiska studier har följt en mer generell utveckling av ett vetenskapsteoretiskt synsätt från modernistiska till postmoderna perspektiv. Synen på kommunikation har också utvecklats från ett instrumentellt sändar-mottagar-synsätt till att se kommunikation som något som genomsyrar organisationer och inte enbart är knutet till särskilda avdelningar eller funktioner. När det gäller myndigheters och andra offentliga organisationers kommunikation har det konstaterats att det har blivit en allt mer omfattande och viktig del av verksamheten. Detta har många orsaker, och bottnar i större samhällsförändringar. Nedan sammanfattas några av de viktigaste punkterna från genomgången:

- Kommunikation kan ges en rad olika betydelser, från överföring av information till ett strategiskt verktyg och grunden för en organisations existens.
- Kommunikation är många olika saker, och görs med olika syften.
- Intern och extern kommunikation tenderar att smälta samman, delvis på grund av internet och sociala medier.
- Kommunikatörsrollen har professionaliserats, men är långt ifrån enhetlig.
- Det är svårt att mäta effekter av kommunikationsinsatser.
- Sociala medier är allt viktigare som kommunikationskanal.
- Kommunikationens roll som kärn- eller stödverksamhet varierar mellan myndigheterna beroende på myndighetens uppdrag.
- Gränsen för omfattningen av myndigheters kommunikation ges av lagar och regler samt i relation till den statliga värdegrunden och de förvaltningspolitiska värdena.

3 Myndigheternas kommunikationsverksamhet enligt offentliga dokument

Vilken är den formella grunden för myndigheternas kommunikationsverksamhet? Och vilka grundläggande krav ställs på verksamheterna?

Regeringen anger i lagar och förordningar vad myndigheterna ska göra. I detta kapitel ska vi titta närmare på vilket kommunikationsuppdrag myndigheterna har. Regeringen har inte bara bestämt vad myndigheterna ska göra utan också att all statlig verksamhet ska vara effektiv. I budgetlagen anges att i statlig verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas (1 kap. 3 §). Även enligt myndighetsförordningen, som gäller alla statliga myndigheter, ansvarar myndighetens ledning inför regeringen för att verksamheten bedrivs effektivt. Ytterst handlar effektivitet om målfyllelse, att statliga myndigheter når sina uppgifter och mål med god hushållning, vilket handlar om att inte använda mer resurser än vad som är nödvändigt för att myndigheten ska nå sina mål. En annan central grund för verksamheterna är den tidigare nämnda statliga värdegrunden.

Bakgrunden till myndigheternas kommunikationsverksamhet har diskuterats i olika statliga utredningar och propositioner. I förvaltningspolitiska kommittén diskuterades myndigheters opinionsbildande verksamhet. Utredningen fann att det var svårt att dra en skarp gräns mellan information och opinionsbildning, och att begränsningar i myndigheters opinionsbildande verksamhet ytterst var en politisk styrningsfråga. De menade att information är en viktig del av många myndigheters verksamhet. Samtliga myndigheter har en skyldighet att informera om sin verksamhet, vilket bland

annat syftar till att främja ett öppet och upplyst offentligt samtal (SOU 2008:118).

I den förvaltningspolitiska propositionen från 2010 gjorde regeringen bedömningen att myndigheteters informationsverksamhet bör ligga inom ramen för myndigheternas instruktionsenliga uppgifter eller regeringsuppdrag. Regeringen angav följande skäl för sin bedömning:

”Information är ett av de medel som myndigheterna förfogar över för att genomföra riksdagens och regeringens beslut. (...) Det finns dock begränsningar för hur informationsverksamheten får bedrivas. Regeringsformens bestämmelser om att förvaltningsmyndigheter ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet omfattar även deras information.” (Prop 2009/10:175, s. 38–39)

I propositionen sades också att myndigheter borde få använda information i sin verksamhetsutövning som ett medel i syfte att påverka kunskaper, attityder och beteenden, under förutsättning att informationen är saklig och opartisk, att insatsen ligger inom ramen för myndighetens uppgifter och inte står i konflikt med någon annan uppgift eller roll som myndigheten har. Utformningen av informationsinsatser som har som uttalat syfte att påverka attityder och beteenden ”*bör dock prövas noggrant av myndigheten*” (författarnas kursivering) (Ibid s. 40–41).

Regeringen angav också i propositionen att det är av största vikt att myndigheters information präglas av det Förvaltningskommittén benämnt som god förvaltningssed, vilket innebär att en försiktighetsprincip bör iakttas vad gäller val av form för opinionsbildande verksamhet. Vidare anges att myndighetschefens och de anställdas omdöme är av avgörande betydelse. Det ansågs också finnas behov av att förtydliga och avgränsa myndigheternas informationsuppgifter. Regeringen delade utredningens bedömning att det är angeläget att se över berörda myndigheters instruktioner i syfte att ensa språkbruket samt förtydliga och avgränsa uppdragen (Prop. 2009/10:175, s.40–41). I Regeringskansliets riktlinjer för instruktioner till myndigheter anges att vid behov bör myndigheternas informationsuppgifter förtydligas och avgränsas.

Slutsatsen som kan dras av dessa dokument är att myndigheternas kommunikationsuppdrag ska rymmas inom de generella lagar, regler och uppgifter som styr myndigheterna. Samtidigt har det funnits en tydlig medvetenhet om att gränserna för verksamheterna är en fråga

om lämplighet och gott omdöme. Dokumenten visar också att den offentliga sektorn har blivit alltmer öppen och medveten om betydelsen av god kommunikation och att kommunikation är centrala uppgifter för myndigheter.

3.1 Analyser av myndigheternas kommunikationsverksamhet

Varken Riksrevisionen eller Statskontoret, som granskar statens verksamheter, har tagit ett helhetsgrepp på myndigheters kommunikationsverksamhet trots att dessa har som uppgift att granska och utvärdera myndigheternas verksamheter. Riksrevisionen har däremot granskat enskilda myndigheters kommunikationsinsatser, exempelvis Pensionsmyndighetens utformning av information om att gå i pension (RiR 2014:13). Riksrevisionen konstaterar att statens ambitiösa satsningar på information om pension är nödvändiga, men inte tillräckliga, för att möta komplexiteten. Vidare skriver Riksrevisionen att den forskningsbaserade erfarenheten av de måttliga effekterna av omfattande information snarare pekar på risken för passivering av dem som får den (Ibid, s. 127).

3.2 Kommunikation i myndigheternas uppdrag

I de allmänna förordningarna som gäller för alla myndigheter, myndighetsförordningen och förvaltningslagen, finns generella skrivelser om att myndigheterna ska tillhandahålla information om sin verksamhet (2007:515, 6§), samt att myndigheterna ska iaktta principer om god förvaltning. I detta begrepp ingår sådant som objektivitet, opartiskhet och saklighet. Den förra formuleringen innebär att myndigheterna har en skyldighet att informera om verksamheten, medan den senare handlar om hur denna information bör vara utformad. I förvaltningslagen finns också bestämmelser om myndigheternas serviceskyldighet och ärendehandläggning, vilket också innefattar ett visst mått av information och kommunikation. När det gäller kommunikation beskriver förvaltningslagen hur den ska ske endast i samband med handläggning av enskilda ärenden.

Förutom dessa allmänna skrivningar finns grunden för kommunikationsverksamheten i de specifika lagar och förordningar som

styr myndigheternas verksamheter och myndigheternas respektive instruktioner. Exempelvis ska polisen enligt polislagen (1985:387) lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av myndigheten. För högskolor och universitet regleras i högskolelagen (1992:1434) att de ska samverka med det omgivande samhället och informera om sin verksamhet samt verka för att forskningsresultat tillkomna vid högskolan kommer till nytta. I högskoleförordningen (1993:100) anges också att högskolan ska se till att den som avser att påbörja en utbildning har tillgång till den information om utbildningen som behövs.

3.3 Nästan hälften av myndigheterna har som särskild uppgift att informera eller kommunicera

Vi har i denna studie gått igenom alla nu gällande myndighetsinstruktioner med avseende på sådana formuleringar som kan tolkas som ett uppdrag att informera eller kommunicera. Vi utgick från den myndighetsindelning som Statskontoret använder, vilket omfattar 341 myndigheter. Ett kriterium för att räknas som myndighet är att den ska ha en egen instruktion.⁶

Totalt är det 160 myndigheter av 341 (47 procent) som har formuleringar i instruktionen om att bedriva något slags kommunikationsverksamhet. Det ska också sägas att till de 341 myndigheterna räknas även små nämndmyndigheter med värmyndighet som i princip endast har en typ av ärenden, t.ex. Alkoholsortimentsnämnden, Statens nämnd för arbetstagares uppfinningar eller Bokföringsnämnden. Dessa har som regel inga informationsuppdrag. Ett undantag är Exportkreditnämnden som ska informera ”om de garantiformer myndigheten erbjuder och om de allmänna förutsättningar och villkor som gäller för att få garanti” och Nämnden för hemslöjdsfrågor om ska ”ta initiativ till, planera, samordna och göra insatser för att främja hemslöjd”, vilket kan tolkas som ett kommunikationsuppdrag.

Vår genomgång visar att det finns ett antal olika benämningar för myndigheternas kommunikationsuppdrag. Det kan till exempel handla om att de har i uppgift att främja kunskapen om något (t.ex.

⁶ Detta skiljer sig exempelvis från ESV:s myndighetsregister som baseras på de myndigheter som ingår i statens redovisningsorganisation.

hemslöjd), följa kunskapsutvecklingen, sprida information, tillgängliggöra, föra register/statistik, delta i samhällsdiskussionen, förmedla kunskap eller information eller verka för någon fråga. Ibland är särskilda grupper utpekade. Informationen ska riktas till allmänhet, medborgare, företagare, konsumenter, kommuner eller regioner. Allt detta kan sägas innebära ett slags kommunikationsuppdrag.

Själva begreppet kommunikation används sparsmakat i instruktionerna. Endast åtta myndigheter har kommunikation som begrepp i instruktionen: Kommerskollegium, Svenska institutet, Post & Telestyrelsen, Forte, Regeringskansliet, Institutet för rymdfysik, Polarforskningssekretariatet och Vetenskapsrådet. Institutet för rymdfysik ska till exempel ”ansvara för kommunikation om sin verksamhet, och göra data från observatorieverksamheten tillgängliga.” Svenska institutet ska ”sprida information och kunskap om Sverige, främja svenska intressen internationellt samt bidra till långsiktiga relationer mellan Sverige och andra länder”. Genom sin kommunikation ska de ”främja Sverigebilden i utlandet och sprida information om svenska samhällslösningar”, ”bidra till att skapa förutsättningar för ekonomisk tillväxt i Sverige” och ”främja Sverige som kunskapsnation genom att informera om svensk högre utbildning, forskning och innovation”.

Annat är det med information. Hela 60 myndigheter har begreppet information i instruktionen, och 27 myndigheter ska informera på något sätt. I övrigt är det formulerat på olika vis. Myndigheterna ska sprida information, förmedla eller tillgängliggöra information. Någon myndighet ska publicera information, och ytterligare någon ska presentera information.

En annan vanlig uppgift som omfattar ett flertal myndigheter är att kunskap ska spridas (19 st), främjas (4 st) eller förmedlas (13 st). Det råder således en icke-standardiserad begreppsanvändning när det gäller myndigheternas kommunikationsuppdrag. De myndigheter som enligt instruktionerna har omfattande kommunikationsverksamheter är museer och andra kulturmyndigheter, vilket inte är så konstigt då deras verksamhet bygger på att tillgängliggöra och sprida kunskap om sina respektive specialområden.

De myndigheter som har mest framträdande kommunikationsuppdrag är Forum för levande historia, Svenska institutet, Institutet för språk och folkminnen, Myndigheten för samhälls-

skydd och beredskap samt Gentekniknämnden. Intressant är att Regeringskansliet som enda myndighet har preciserade anvisningar om hur kommunikationsverksamheten ska organiseras. Där står att: ”Under förvaltningschefen har kommunikationsdirektören ansvar för Regeringskansliets kommunikationsverksamhet” och att denne kommunikationsdirektör ”ska särskilt verka för utveckling av och enhetlighet inom Regeringskansliet i kommunikationsfrågor”.

Det är flera av de största myndigheterna som helt saknar formuleringar av detta slag i instruktionen, till exempel Polismyndigheten, Arbetsförmedlingen och Länsstyrelserna. För andra större myndigheter finns enbart korta formuleringar som till exempel för Försäkringskassan som ska ”ge information till berörda om socialförsäkringen och de övriga förmåner och ersättningar som myndigheten ansvarar för”.

När det gäller regeringsuppdrag som ges i regleringsbrev var det 44 myndigheter (2019) som hade minst ett uppdrag som innebar kommunikation i någon form.

3.4 Summering

Genomgången i det här kapitlet visar att myndigheter inte ska ha mer kommunikationsverksamhet än vad som är motiverat i förhållande till myndighetens samlade uppdrag (lagar, instruktion och regleringsbrev). Alla myndigheter har dock krav på sig att informera om sin verksamhet. Detta uttalades i den förvaltningspolitiska propositionen från 2010, som baserades på Förvaltningskommitténs betänkande.

Krav ställs på att kommunikationsverksamheten ska vara effektiv och kostnadseffektiv. I detta kapitel har vi utifrån våra studier av lagar, förordningar, instruktioner och regleringsbrev kunnat konstatera:

- Alla myndigheter har ett grunduppdrag att informera och kommunicera om sina verksamheter. Därutöver har nästan hälften av myndigheterna (47 procent) något specifikt kommunikationsuppdrag (uppgift i sin instruktion).
- Uppdrag som handlar om kommunikation i någon form anges i 44 myndigheters regleringsbrev (13 procent). Det utesluter inte

att regeringen dessutom kan ha styrt myndigheters kommunikation i enskilda särskilda regeringsuppdrag.

- Samtidigt innebär våra iakttagelser att regeringen, för hälften av myndigheterna, inte anger i myndighetsinstruktionen att myndigheter ska informera och kommunicera i någon större utsträckning.
- Många av de formuleringar som återfinns i instruktionerna till myndigheterna (som sprida, förmedla, främja, verka för etc.) kan sägas innefattas i myndighetsförordningens mer allmänna skrivning om att myndigheter ska tillhandahålla information om sin verksamhet. Det saknas formuleringar om att myndigheter ska informera och kommunicera i syfte att synliggöra sig eller stärka sitt eget varumärke. Vi kan också notera att begreppet strategisk kommunikation inte används i instruktionerna.

4 Hur omfattande är myndigheternas kommunikationsverksamhet?

I detta kapitel tittar vi närmare på omfattningen av kommunikationsverksamheten hos statliga myndigheter och de kostnader myndigheterna redovisar för denna verksamhet. Myndigheters kostnader för kommunikationsverksamhet kan bestå av flera delar, bland annat egna personalkostnader och köp av olika tjänster. Vi inleder med hur kommunikationsbranschen generellt har utvecklats och i vilken mån det finns information om statens del av denna verksamhet. Inledningsvis beskriver vi också utvecklingen av flera stödprocesser hos statliga myndigheter.

4.1 Kommunikationsbranschen har vuxit över tid

Flera uppgifter indikerar att kommunikations- och informationsverksamheter har vuxit över tid. Det finns dock inga uppgifter som specificerar statliga myndigheters del av kommunikationsbranschen och som samtidigt täcker in en längre tidsperiod (motsvarande projektets tidsperiod 2006–19). Däremot finns uppgifter och exempel på myndigheters inköp av vissa tjänster.

Mellan 2005–19 sammanställde dåvarande medlemsorganisationen Sveriges Informationsförening och branschorganisationen Precis ett informationsindex som visar att kommunikationsbranschen, personalkostnader och köp av informations- och pr-tjänster av svenska företag, myndigheter, landsting, kommuner och organisationer, ökat från 29 miljarder kronor 2005 till 38 miljarder kronor 2011, med en mindre nedgång 2009. En viss del av ökningen tillskrivs ökade satsningar på kommunikation. Ca 30 procent av köpen upp-

ges avse offentlig sektor (år 2007). Syftet med informationsindexet var att uppskatta kommunikationsbranschens storlek mätt som omfattningen av de satsningar som görs, men också hur dessa förändras över tid. Målet var också att bidra till diskussion om kommunikationsbranschens storlek och mål (Sveriges informationsförening 2012).⁷ Därefter har inte Sveriges Kommunikatörer (efterföljare till Sveriges Informationsförening), som har i uppgift att stärka kommunikationens roll i företag och samhälle, sammanställt motsvarande uppgifter.

Generellt tycks mediebranschen vuxit under den studerade perioden. Data över mediainvesteringar visar på en stadig tillväxt 2006–19, där alltmer pengar läggs på reklam, från cirka 30 till 41 miljarder kronor (undantaget 2009 då det inte var någon tillväxt).⁸ Vi har inte funnit några sammanställningar som specificerar myndigheters köp av olika kommunikationstjänster över tid.

När Publikt (ST:s tidning) granskade myndigheternas inköp av pr-tjänster hösten 2012 hade de sju största köparna (Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Kriminalvården, Tillväxtverket, Trafikverket, Sida och Socialstyrelsen) handlat för 60,3 miljoner kronor under en period på två och ett halvt år. Bland annat uppmärksammades köp av tjänster och enskilda kampanjer. Under åren 2013 och 2014 ökade samma myndigheter sina inköp. Under perioden uppgick de till sammanlagt 61,3 miljoner kronor, vilket enligt Publikt motsvarar en ökning med 26 procent. För ökningen svarar tre myndigheter: Sida, Kriminalvården och Försäkringskassan. Däremot hade Arbetsförmedlingen, Tillväxtverket och Socialstyrelsen dragit ned på sina köp av pr-tjänster (Publikt 2012-08-15, Publikt 2015-05-26).

⁷ Enligt Sveriges kommunikatörers hemsida, <https://sverigeskommunikatorer.se/om-oss/verksamhet/historia/>, 2020-01-11, finns uppgifter om ca 36 miljarder kronor för 2005, och en ökning till ca 48 miljarder kronor 2008, med en nedgång 2009 (ca 41 miljarder kronor). Pressmeddelande informationsindex, 19 feb. 2008.

⁸ Annonsörers köp av reklamplats och distributionsutrymme för sin reklam. Vd Madeleine Thor, Institutet för reklam och mediainvesteringar, seminarium med titeln Branschen under Covid-19, för Sveriges kommunikationsbyråer, december 2020.

4.2 Utvecklingen av administrativa stödprocesser hos myndigheterna

Riksrevisionen genomförde en granskning om utvecklingen av administrativa stödprocesser hos statliga myndigheter mellan 2010–19. Den visar att andelen som arbetar med administration i myndigheterna inte tycks minska. Däremot minskar andelen som arbetar med enklare administrativa arbetsuppgifter, vilket kan förklaras av bland annat digitalisering och att uppgifter förts över på personal som arbetar med kärnverksamhet. Andelen chefer och specificerade stödfunktioner som utför kvalificerade administrativa uppgifter har ökat. Riksrevisionen har också kategoriserat myndigheter som kärnmyndigheter och stödmyndigheter. Kärnmyndigheter är myndigheter vars verksamhet är direkt inriktad mot medborgare och stödmyndigheter är myndigheter vars verksamhet nästan uteslutande är orienterade mot andra myndigheter. De konstaterar att det skett en tillväxt av stödmyndigheter utan att det skett en motsvarande minskning hos kärnmyndigheterna (Riksrevisionen 2021, s. 22).

Riksrevisionens kartläggning visar att det är flera stödfunktioner som ökat under perioden 2010–19: antalet anställda inom juridiskt utredningsarbete (94 procent), information- och kommunikation (44 procent) samt upphandling och inköp (37 procent). Samtidigt som totalt antal anställda ökade med 12 procent. Riksrevisionen visar hur många som har stödkompetens inom aktuella verksamhetsområden (Ibid, s. 23). Vår studie är till skillnad från Riksrevisionens inriktad på hur många som totalt arbetar inom information- och kommunikation, det vill säga de som också har kärnkompetens och ledningskompetens inom informations- och kommunikationsverksamhet.

4.3 Vissa myndigheter redovisar kostnader

Myndigheter ska varje år redovisa sina resultat till regeringen och utforma sin redovisning så att den kan utgöra ett underlag för regeringens bedömning av myndighetens resultat och genomförande av verksamheten. Redovisningen ska utgå från de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion samt de mål och krav som regeringen har angett i regleringsbrev eller något annat beslut. Den

ska också innehålla analyser och bedömningar av verksamhetens resultat och dess utveckling. Myndigheterna ska redovisa kostnader enligt den indelning som myndigheten bestämt, om inte regeringen bestämt annat.⁹ På samma sätt är inte myndigheter skyldiga att redovisa kostnader för andra stödprocesser eller funktioner, exempelvis hr-funktioner. Det innebär att regeringen inte får uppgifter om kostnader för kommunikationsverksamhet från alla myndigheter.

Vår studie av myndigheternas årsredovisningar för 2019 visar att det endast är ett mindre antal myndigheter (44 myndigheter, motsvarande 20 procent av totalt 226 myndigheter som har i uppdrag att lämna en årsredovisning)¹⁰ som redovisar kostnader för informations- och/eller kommunikationsverksamhet. Det är alltså betydligt färre myndigheter som redovisar kostnader än de som hade någon form av formulering om informations- och kommunikationsverksamhet i sin instruktion (160 myndigheter). En förklaring kan vara att en formulering om information eller kommunikation i instruktionen inte avser eller tolkas som en tydlig och avgränsad uppgift. En annan förklaring kan vara att kommunikationsverksamhet i redovisningen betraktas som stödverksamhet och inget som behöver specificeras. Verksamheten kan, även om den blivit en kärnverksamhet, fortsatt ses som stödverksamhet i ett sådant här sammanhang. Vår studie visar också att fler myndigheter beskriver enskilda kommunikationsinsatser utan att precisera kostnader för insatserna.

För 25 av de 44 myndigheterna går det tydligt att urskilja kostnader som avser information- och/eller kommunikationsverksamhet. För resterande 19 myndigheter går det att utläsa kostnader för kunskapsspridning eller informationsuppdrag där det är mer osäkert vad som ingår i kostnaderna. En post som flera myndigheter redovisar är kategorin ”övriga driftskostnader”, där en underliggande post är ”resor, representation och information”. Denna har inte inkluderats i vår sammanställning då den innehåller mer än information¹¹. I stort sett alla myndigheter som redovisar någon kostnad har en myndighetsspecifik informationsuppgift. Vårt underlag indikerar att när kommunikationsverksamhet betraktas som ett mål (en prestation, inte ett medel), det vill säga myndigheten har en uppgift

⁹ 3 kap 1-2§, Förordning om årsredovisning och budgetunderlag.

¹⁰ Källa Riksrevisionen.

¹¹ Resultat av vår analys, och bekräftas i epost av ESV.

i instruktionen och den är en väsentlig del av vad myndigheten gör, redovisas kostnaden i högre utsträckning i myndighetens årsredovisning.

Två myndigheter redovisar dock kostnader utan att de har en specifik uppgift.

Myndigheterna (de 44 myndigheterna) redovisar en samlad kostnad för kommunikationsverksamhet om ca 1 miljard kronor (997 mnkr) vilket, givet ovanstående, rimligtvis är en underskattning av kostnaderna. Några få myndigheter som har till central uppgift att bedriva kommunikationsverksamhet står för en stor del av dessa kostnader. Exempelvis redovisar Pensionsmyndigheten sina samlade kostnader för kommunikationsverksamheten (356 mnkr, vilket motsvarar 23 procent av myndighetens totala kostnader 2019).¹² Vidare visar vår studie att myndigheterna i olika utsträckning beskriver enskilda kommunikationsinsatser och/prestationer och att de generellt inte redovisar kostnaderna för dessa.

I och med att kostnader för kommunikationsverksamhet i så stor utsträckning saknas, går det inte att bedöma om verksamheten för staten som helhet är kostnadseffektiv och hur kostnaderna för kommunikationsverksamheten utvecklats över tid. Det är endast för ett mindre antal enskilda myndigheter det går det att göra den bedömningen. För en samlad bild av myndigheternas totala kostnader för kommunikationsverksamhet behövs särskilda studier. Sådana studier behöver inkludera kostnader för den egna personalen och köp av tjänster. Samtidigt behöver det beaktas att kommunikationsverksamhet kan utföras av andra än kommunikatörer. Ofta består till exempel generaldirektörens uppgifter av att kommunicera både internt och externt.

Det finns således ingen samlad redovisning av kostnaderna för kommunikationsverksamheten i myndigheterna. Det går inte att göra ett utdrag av verksamheterna från det statliga redovisningssystemet som samtliga redovisningsskyldiga myndigheter löpande redovisar i.¹³ För majoriteten myndigheter saknas också uppgifter om kostnader för kommunikationsverksamheten.

¹² Pensionsmyndighetens årsredovisningar 2019.

¹³ Myndigheterna ska löpande rapportera ekonomisk information till statsredovisningen i statens informationssystem Hermes. Informationen rapporteras in med hjälp av statliga inrapporteringskoder – S-koder. Se www.esv.se. Enligt uppgift från ESV finns ingen S-kod för information eller kommunikationsverksamhet. I baskontoplanen rapporteras kostnader för information till en gemensam S-kod övriga driftskostnader.

4.4 Myndigheternas beskrivningar av sina verksamheter

Vår studie av myndigheternas årsredovisningar visar att de allra flesta myndigheter (ca 90 procent) beskriver insatser inom kommunikationsverksamhet, det vill säga någon form av aktiviteter och prestationer, i myndigheternas årsredovisningar. Generellt upptar dock myndigheters kommunikationsverksamhet en liten del av myndigheternas årsredovisningar.

Vanligt förekommande är att myndigheter beskriver olika insatser för att öka kunskapsspridning eller redovisar olika aktiviteter (något som görs inom myndigheten), exempelvis interna informationsprojekt, utbildningar eller projekt om utvecklad kommunikation. Vanligt är också beskrivningar av prestationer (det som lämnar myndigheten) och som i statlig sektor, tillsammans med effekter, brukar beskrivas som resultat. Exempel på vad som redovisas är kampanjer, informationsinsatser via hemsidor och sociala medier, nyhetsbrev, medverkan vid olika rekryteringsmässor och information till medborgare och företag. Ibland förekommer beskrivningar av myndighetens arbetsgivarvarumärke, att rekryteringar ska genomföras med stöd av olika kommunikationsinsatser. Närliggande verksamhet, som vi inte bedömt som kommunikationsinsatser, och som beskrivs frekvent är insatser för förbättrad kundservice.

Effekter, det som förväntas hända som följd av en prestation, beskrivs mindre frekvent (cirka 30 procent av de studerade årsredovisningarna), även om det finns exempel på att vissa myndigheter ska redovisa sådana effekter. Exempelvis har Pensionsmyndigheten 2018 haft i uppdrag att redovisa effekterna av sina kommunikationsinsatser.

Att myndigheterna inte redovisar långsiktiga effekter är inte oväntat då dessa är svåra att mäta. Det som redovisas är istället närliggande effektmått såsom ett ökat intresse för en utbildning, ökad regelefterlevnad, fler ansökningar till följd av en kampanj eller att myndigheten uppnått en jämställd kommunikation. Myndigheterna redovisar ofta även andra utfallsmått, exempelvis besök på hemsidor, deltagare, antalet följare i sociala medier, antalet omnämningar i media, antalet användare av en tjänst eller hur många som tagit del av någon specifik information.

Det finns flera beskrivningar av vad myndigheten gör i kommunikationsväg och vad det påstås leda till utan att myndigheten hänvisar till underliggande data, studier, undersökningar, utvärderingar eller forskning som bekräftar dessa påståenden. Exempelvis nämns att ”Regelefterlevnaden har blivit bättre till följd av våra informationsinsatser” och ”Genom att finnas i sociala medier blir vi mer tillgängliga för våra kunder”.

Vi har funnit ett fåtal beskrivningar där myndigheten tar stöd i exempelvis externa studier, undersökningar och utvärderingar för att belägga antaganden om orsakssamband och effekter till följd av det myndigheten gör. Det finns enstaka beskrivningar och berättelser av vad myndigheten gör, vad det leder till och hur resultatet bedöms. Vi tycker oss se ett visst samband mellan myndigheter med en mer omfattande kommunikationsverksamhet där kommunikation är en central uppgift och en mer transparent redovisning av de antaganden som ligger till grund för sambandet mellan en insats och dess effekter. Men ofta beskrivs insatsernas effekter enbart på basis av myndighetens egen bedömning.

Exempel på skrivningar i årsredovisningarna om orsak-verkansambanden är:

”Syftet med myndighetens närvaro på Facebook är att möta kundernas behov av snabb och direkt kontakt med oss”.

”Ett antal marknadsföringsaktiviteter har gjorts för att öka antalet studenter till internationella mastersprogram. Aktiviteterna har haft positiv effekt och antalet registrerade internationella studenter ökar”

”Syftet med att finnas på LinkedIn är att profilera myndigheten som en attraktiv arbetsgivare, stärka myndighetens varumärke som samhällsaktör, och att bygga förtroende”.

I och med att det finns en förväntan på att insatserna bidrar till en viss utveckling, ökar rimligen möjligheten att tolka olika önskvärda resultat som att det är myndighetens insats som påverkat resultaten. Vi har i de årsredovisningar som studerats inte funnit stöd för de underliggande antagandena som ligger bakom en insats. Sådan kunskap kan emellertid finnas, hos myndigheten, utan att den redovisas eller hänvisas till i årsredovisningen.

Vår studie visar att det finns obesvarade frågor om orsak-verkansambanden och de antaganden som ligger till grund för kom-

munikationsinsatserna. Frågan är om det finns processer för att ifrågasätta om exempelvis en informationskampanj är det mest lämpliga medlet för att nå ett mål eller inte. En sådan mer grundläggande prövning skulle kunna leda fram till att en viss insats inte påverkar ett beteende, och därmed är en ineffektiv användning av statliga medel. En fråga är också om regelverket för redovisning av myndigheternas kostnader för kommunikationsverksamhet är tillräckligt. Regelverket är inriktat på att myndigheterna ska redovisa kostnader för sina prestationer (det som ”lämnar myndigheten”)¹⁴, inte ifall det är en lämplig insats i relation till myndighetens mål.

4.5 Anställda inom kommunikationsverksamhet

Förutom att undersöka hur kostnader för kommunikationsverksamheten redovisas, har vi också studerat hur många anställda som arbetar med kommunikation i myndigheterna. Vi har använt oss av uppgifter från BESTA som är Arbetsgivarverkets befattningsgruppering för statistik i staten. Arbetsområdet *Informations- och kommunikationsarbete* avser:

- Planera och samordna informations- och kommunikationsverksamhet. Svara för kommunikationsplaner, informationsprogram, kampanjer och evenemang samt bygga upp och underhålla informationskanaler.
- Planera och genomföra interna och externa informations- och kommunikationsåtgärder om verksamheten och dess tjänster i frågor av policykaraktär.
- Bevaka, bearbeta och informera om uppgifter från till exempel offentliga utredningar, och pressdebatter.
- Utföra journalistiskt och redaktionellt arbete vid produktion av media, till exempel planera utformning och innehåll, göra reportage, skriva artiklar eller skaffa manus, redigera samt utforma layout.

¹⁴ ESV:s föreskrift till 3 kap. 1 § förordning om resultatredovisning och budgetunderlag, Resultatredovisningen ska innehålla väsentlig information om vad myndigheten har presterat i förhållande till uppgifter och mål som regeringen har beslutat för myndighetens verksamhet. Med resultat avses ESV prestationer och effekter eller utfall. Resultat av offentlig förvaltning är vad som har kommit ut från verksamheten (prestationerna) och vad det kan ha bidragit till (effekterna), se www.esv.se (2020-01-05).

- Utveckla verksamhetens kommunikativa kompetens.
- Vara sakkunnig vid upphandlingar och inköp.¹⁵

För avgränsning mot andra områden, se bilaga 1.

Statistiken visar antal anställda som arbetar mer än 40 procent av en heltid. Myndigheterna själva kategoriserar anställda utifrån den verksamhet som den anställda arbetar med mest. Det finns därmed ett utrymme för under- och överskattningar.

Myndigheternas kommunikationsverksamhet är sannolikt mer omfattande än vad som kan mätas med anställda informatörer och kommunikatörer. Myndigheter kan exempelvis köpa externa kommunikationstjänster. Verksamhet som kan betraktas som information och kommunikation kan också finnas inom en myndighets alla områden, även inom områden som kanske inte av myndigheten definieras som kommunikationsverksamhet, som exempelvis kundservice, digitalisering, förenklingsarbeten eller andra närliggande områden.

Statistiken visar utvecklingen 2006-19.

4.6 Kommunikationsanställda har ökat

Vår sammanställning av data från Arbetsgivarverket visar att de allra flesta myndigheter, 92 procent, 2019 hade minst en anställd som arbetade med kommunikation.¹⁶ Det är en ökning sedan 2006, då 82 procent hade minst en anställd inom kommunikation.

Antalet och andelen anställda inom kommunikation i förhållande till totalt antal anställda, säger inte hela sanningen om hur många som arbetar med denna verksamhet, men kan ses som en indikator på utvecklingen av kommunikationsarbetet, relativt andra myndighetsuppgifter.

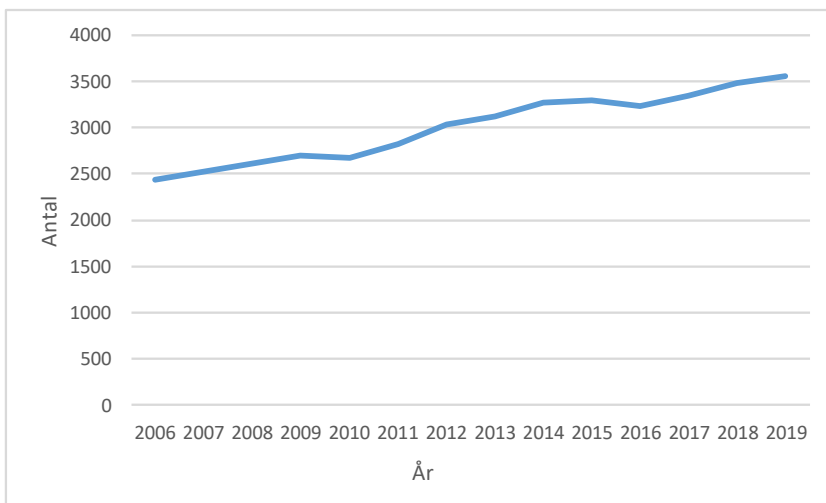
¹⁵ Se www.arbetsgivarverket.se. Vägledning vad gäller analys av BESTA-kod i samtal med Arbetsgivarverket i december 2019.

¹⁶ Av de 197 myndigheter som det finns data för i perioden. Vi har valt att i denna sammanställning inte ta med de tolv avvecklingsmyndigheter som fanns med i den totala datamängden, då de är tidsbegränsade myndigheter som bildats för att avveckla en annan myndighet. Myndigheter som endast funnits några år under den studerade perioden finns med i sammanställningen.

Antal anställda inom kommunikationsverksamhet

Totalt arbetade ca 3 600 personer minst 40 procent av en heltid inom kommunikation 2019. Det är en ökning med 46 procent jämfört med 2006, vilket är en större ökning än för totalt antal anställda samma period (som ökade med 11 procent jämfört med 2006). Detta illustreras också i figur 4.1 och 4.2 nedan.

Figur 4.1 Utvecklingen antal anställda inom kommunikation perioden 2006–19

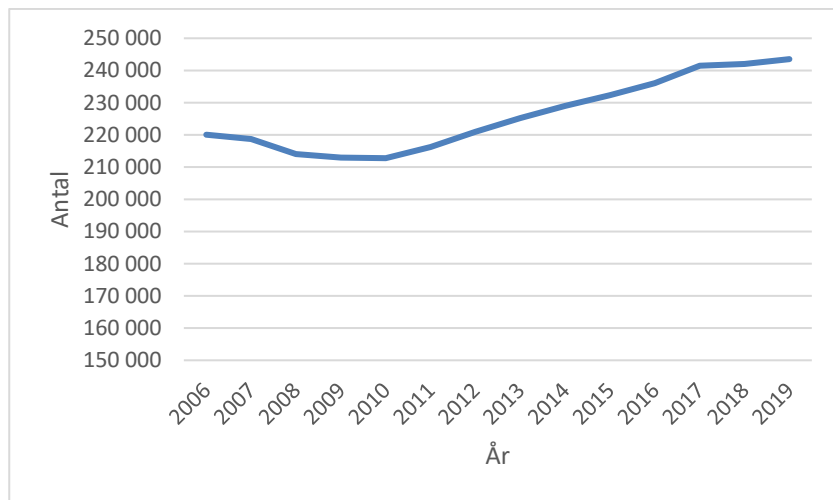


Källa: Arbetsgivarverket.

Not. Som underlag till figuren ingår inte data för Försvarsmakten då myndigheten inte BESTA-klassificerar fullständigt för vissa år och inte alls för vissa år. Utvecklingsmyndigheter ingår heller inte.

Figuren ovan visar att antalet som arbetar inom kommunikation inom statliga myndigheter successivt har ökat under perioden 2006–19. Vi har inte funnit någon säker förklaring till den marginella minskningen kring 2010. Kring detta år fördes dock en diskussion om myndigheters informationsuppdrag och opinionsbildande verksamheter i samband med att regeringen tog fram den förvaltningspolitiska propositionen (se kapitel 3). Möjligtvis skulle det kunna förklara en åtstramning av kommunikationsverksamheterna. Det förklarar dock inte minskningen kring 2016. Under denna period har kommunikationsverksamhetens innehåll och arbete sannolikt också förändrats, samtidigt som ny teknik introducerats, vilket troligen påverkat utvecklingen vad gäller antal anställda.

Figur 4.2 Utvecklingen totalt antal anställda perioden 2006–19



Källa: Arbetsgivarverket.

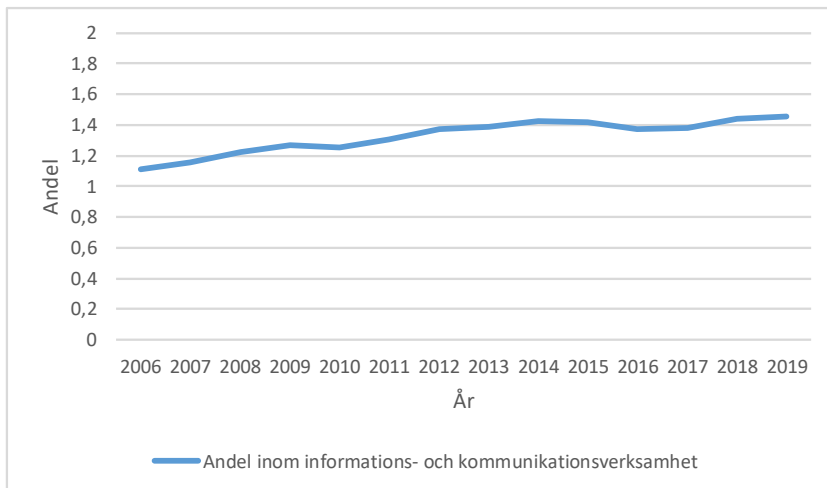
Not. Som underlag till figuren ingår inte data för Försvarsmakten då myndigheten inte BESTA-klassificerar fullständigt för vissa år och inte alls för vissa år. Avvecklingsmyndigheter ingår heller inte.

Kurvan för antalet anställda i figur 4.2 har en märkbar nedgång under flera år i rad i början av perioden (2007–10), till skillnad från antalet inom området kommunikation.

Andelen som arbetar inom kommunikationsverksamhet

Andelen som arbetar med kommunikationsverksamhet i myndigheterna har i förhållande till totalt antal anställda ökat från 1,1 till 1,5 procent av totalt antal anställda under perioden 2006–19.

Figur 4.3 Andelen anställda inom kommunikation i förhållande till totalt antal anställda (100 procent) perioden 2006–19



Källa: Arbetsgivarverket.

Not. Som underlag till figuren ingår inte data för Försvarsmakten då myndigheten inte BESTA-klassificerar fullständigt för vissa år och inte alls för vissa år. Avvecklingsmyndigheter ingår heller inte.

Andelen som arbetar med kommunikationsverksamhet har ökat successivt fram till 2014, undantaget 2010 då andelen låg still, för att minska 2015 och därefter öka de sista fyra åren i vår period. Den största förändringen i andel informatörer och kommunikatörer har skett den första halvan av vår studerade period.

4.7 Betydande skillnader mellan myndigheterna

Data visar att det finns betydande skillnader i antal och andel anställda inom kommunikationsverksamhet mellan myndigheterna. Flera stora myndigheter hade över hundra anställda inom kommunikationsverksamhet 2019, samtidigt som flera myndigheter saknar eller endast har en anställd inom verksamhetsområdet (se bilaga 1, tabell B.1 och B.2).

De myndigheter som har flest antal anställda inom kommunikation 2019 är Trafikverket (214, vilket motsvarar 2,5 procent), Polismyndigheten (187, vilket motsvarar 0,6 procent) och Regeringskansliet (164, vilket motsvarar 3,5 procent). Därefter följer fyra universitet: Göteborg (153, motsvarar 2,5 procent), Lund (130,

motsvarar 1,7 procent), Stockholm (120, motsvarar 2,3 procent) och Uppsala (109, motsvarar 1,6 procent) följt av Arbetsförmedlingen (75, motsvarar 0,7 procent), Skatteverket (75, motsvarar 0,8 procent) och Kungliga Tekniska högskolan (73, motsvarar 1,9 procent).

Bland dessa tio myndigheter avviker Regeringskansliet och Skatteverket eftersom antalet anställda inom kommunikation har minskat sedan 2006. För Regeringskansliet är minskningen 16 anställda inom kommunikation och för Skatteverket 11 anställda. Också om vi studerar det genomsnittliga antalet anställda under perioden är i stort sett samma tjugo myndigheter i toppen (förutom Linköpings universitet och Skolverket). Istället är Tullverket och SCB med (se bilaga 1, tabell B.3).

De myndigheter som inte har någon kommunikatör anställd som arbetar mer än 40 procent av heltid är små myndigheter. Undantaget är Sameskolstyrelsen, som är en medelstor myndighet, men som saknar någon anställd inom kommunikation.

Studerar vi istället den procentuella andelen anställda som arbetar med kommunikation i relation till totalt antal anställda är det istället andra myndigheter som träder fram. Störst andel anställda, mellan 16,7 och 26,3 procent, finns inom relativt små myndigheter (2019): Brottsoffermyndigheten, Barnombudsmannen, Myndigheten för tillgängliga medier, Forum för levande historia, Nordiska Afrika-institutet, Svenska institutet, Skolforskningsinstitutet, Myndigheten för arbetsmiljökunskap, Statens medieråd och Statens konst-
råd. Ser vi till den genomsnittliga andelsökningen under perioden har Svenska institutet högst andel inom kommunikationsverksamhet följt av Barnombudsmannen, som också har näst högst andel 2019. Den högre andelen informatörer och kommunikatörer hos dessa myndigheter kan ha att göra med uppdragets art. Samtliga av dessa myndigheter har ett specifikt uppdrag i sin instruktion om information eller kommunikation (en av myndigheterna i sitt regleringsbrev), bland annat av opinionsbildande karaktär.

De myndigheter som har lägst andel anställda inom information och kommunikation är stora¹⁷ myndigheter såsom Kriminalvården, Försvarsmakten, Försäkringskassan, Luftfartsverket och Statens institutionsstyrelse (andelar mellan 0,2–0,4 procent). Sexton av de

¹⁷ Det finns ingen vedertagen indelning. Statskontoret har använt en klassificering som vi valt att utgå från: små myndigheter under 31 anställda, medelsmå myndigheter 31–100 anställda, medelstora myndigheter 101–500 och stora fler än 500 anställda. Se Statskontoret 2017, Kostnader för små myndigheter.

20 myndigheter med lägst andel är stora myndigheter (fyra myndigheter är medelstora). En rimlig tolkning är att verksamhetens art har betydelse och myndighetens storlek. Stora myndigheter har stor driftsfördelar, där även en liten myndighet behöver en informatör eller kommunikatör trots att arbetet inte utgör en heltid. En möjlig förklaring till detta skulle kunna vara att även en mindre myndighet måste ha ett minimalt antal anställda inom kommunikation för att verksamheten ska fungera. Samband mellan andel kommunikatörer och myndighetens storlek syns i tabell B.4 och B.5 i Bilaga 1 som visar antalet myndigheter med högst och lägst andel anställda inom kommunikation och totalt antal anställda inom parentes.

Universitet- och högskolor har ett specificerat kommunikationsuppdrag utöver generella krav på att informera och kommunicera kring sin verksamhet som gäller för alla myndigheter. Därutöver finns en konkurrens mellan myndigheterna om såväl studenter som forskningsanslag, som i sig kan innebära informationsaktiviteter. Andelen anställda inom universitet och högskolor har ökat 0,5 procentenheter (från 1,4 till 1,9)¹⁸ inom kommunikation under den period vi analyserat (jämfört med den genomsnittliga förändringen om 0,4 procentenheter, från 1,1 till 1,5 procent anställda inom kommunikation).

Det är svårt, med utgångspunkt i de variabler vi haft tillgång till, att se några tydliga samband som förklarar skillnaderna mellan myndigheterna i andelen anställda inom kommunikation över tid (se myndigheter med högst förändringstakt, år 2006-19, bilaga 1, tabell B.6 Förändringstakt). Skillnaderna kan ha att göra med att myndigheternas verksamhet och natur skiljer sig åt. Huruvida enskilda myndigheter har en över- eller underproduktion av kommunikationsverksamhet i förhållande till sitt uppdrag kräver en närmare analys av varje enskild myndighet.

4.8 Summering

I detta kapitel har vi gått igenom på vilket sätt myndigheterna redovisar sin kommunikationsverksamhet och hur förändringen ser ut när det gäller antal anställda inom kommunikationsverksamhet i staten. Vår analys visar att:

¹⁸ Genomsnitt för 32 universitet och högskolor.

- Myndigheternas totala kostnader för kommunikationsverksamhet saknas i det statliga redovisningssystemet.
- Generellt saknas kostnader för myndigheters kommunikationsverksamhet i myndigheternas årsredovisningar. I studien har vi endast funnit kostnader för kommunikationsverksamhet i ca 20 procent av myndigheternas årsredovisningar.
- Myndigheter redovisar insatser, det vill säga både interna aktiviteter och prestationer, som lämnar myndigheterna. Vad dessa leder till, deras effekter, redovisas i mindre utsträckning. Däremot redovisas i hög grad olika utfallsmått. Det saknas i stort sett information som beskriver och belägger insats- och effektkedjor (dvs. vad en insats förväntas ge upphov till).
- Anställda som arbetar med kommunikationsverksamhet i myndigheter har ökat mer än det totala antalet anställda. Antalet anställda inom kommunikationsverksamhet har ökat med 46 procent 2006-19, jämfört med 11 procent för det totala antalet anställda.
- Stora myndigheter har en lägre andel anställda inom kommunikation jämfört med små myndigheter.

5 Kommunikationsverksamheten inom tre myndigheter

I detta kapitel redogör vi för tre myndigheters kommunikationsverksamhet: Södertörns högskola, Polisen och Barnombudsmannen. Vad säger myndigheterna att de gör när de kommunicerar? Och hur ser kommunikatörerna på sin roll? Dessa två huvudfrågor vägledde fallstudierna som genomfördes i form av intervjuer och dokumentstudier. Valet av myndigheter utgick från en tanke om olikhet och med grund i det statistiska materialet som redovisats tidigare. Barnombudsmannen är en liten myndighet med en hög andel kommunikatörer i förhållande till det totala antalet anställda. Polisen är en av våra största myndigheter med ca 30 000 anställda och med en kommunikationsavdelning där det arbetar ca 200 personer, vilken gör andelen kommunikatörer i förhållande till totalen liten. Södertörns högskola tillhör en sektor, universitet och högskolor, där andelen kommunikatörer tidigare visats vara högre än inom andra myndigheter och där det råder konkurrens om både studenter och forskningsanslag. Vi redogör först för varje myndighets kommunikationsverksamhet separat för att i kapitlets avslutning jämföra myndigheterna med avseende på verksamheternas olika aspekter.

5.1 Södertörns högskola

Södertörns högskola är en av landets 27 lärosäten för högre utbildning. Högskolan inrättades 1995 i Stockholms södra länsdel, och har sedan starten inriktats mot att rekrytera studenter från områden med många studieovana invånare.

5.1.1 Uppdrag

Liksom andra lärosäten har Södertörn ett allmänt uppdrag som regleras i högskolelagen (1992:1434); att de ska samverka med det omgivande samhället och informera om sin verksamhet samt verka för att forskningsresultat tillkomna vid högskolan kommer till nytta. I högskoleförordningen (1993:100) anges att högskolan ska se till att den som avser att påbörja en utbildning har tillgång till den information om utbildningen som behövs. I övrigt finns inga särskilda instruktioner eller anvisningar om kommunikationsverksamheten. Det finns dock ett särskilt uppdrag för högskolan i regleringsbrevet för 2019. Där anges att universitet som har tillstånd att utfärda lärar- eller förskollärarexamina ”ska planera för dimensioneringen av utbildningen till olika examina, inriktningar och ämneskombinationer så att dimensioneringen svarar mot studenternas efterfrågan och mot arbetsmarknadens nationella och regionala behov. De överväganden och åtgärder som har gjorts för att informera och vägleda studenterna i detta val ska redovisas i årsredovisningen”.

5.1.2 Organisation

Vid Södertörns högskola finns totalt 948 anställda i medeltal 2019 (i årsarbetskrafter 752)¹⁹, och ca 7 000 studenter. Södertörns högskola är organiserad i sex institutioner och har en förvaltningsgemensam organisationen där kommunikationsavdelningen är en av flera avdelningar. Kommunikationsavdelningen beskrivs arbeta med extern och intern kommunikation, högskolans övergripande marknadsföring och studentrekrytering, presstjänst och pressbevakning samt med forskningskommunikation och utbildnings- och samverkansinformation. Inom avdelningen finns också de två funktionerna event och projektstöd.²⁰

Enligt intervjuer, bland annat med kommunikationschefen, finns i dag 24 anställda på avdelningen. Andelen som arbetar inom kommunikationsverksamhet var 2,4 procent 2019 (genomsnitt för perioden var 2,3 procent). Utvecklingen under perioden har varit

¹⁹ Årsredovisningen för 2019.

²⁰ www.sh.se

relativt stabil, med en ökning 2013, sedan återgång och därefter successiv ökning till 2019.

Kommunikationsavdelningen är relativt stor i jämförelse med andra myndigheters kommunikationsavdelningar, men detta kan förklaras av att det inte enbart är ren kommunikation som ingår i avdelningens uppgifter. Det finns bland annat en eventfunktion, där fyra personer arbetar. De har hand om större evenemang och seminarier där mötesservice är en del av arbetet. I avdelningen finns också projektledare som leder större högskolegemensamma projekt som inbegriper till exempel övergång till nya it-system. Dessutom ligger utvecklingen och förvaltningen av högskolans webb under kommunikationsavdelningen. Ett informationscenter startade i januari 2020, med syfte att skapa en tydlig och tillgänglig administrativ service- och stödfunktion för studenter och medarbetare. Nyligen har tre forskningskommunikatörer anställts för att förstärka högskolans arbete med att föra ut forskningen till allmänheten. En ny enhetschef samt sex informationskoordinatorer har rekryterats. Räknat i antal är det ca tio kommunikatörer. Vid sidan av kommunikationschefen finns en biträdande chef som har hand om mycket av det operativa arbetet.

När det gäller själva kommunikationsdelen domineras den av marknadskommunikation gentemot befintliga och potentiella studenter samt forskningskommunikation.

Det mesta materialet produceras inom en grupp som kallas redaktion som leds av kommunikationschefen. Det är texter, bilder, filmer nyheter till webben eller kampanjer etc.

Anledningen till att de högskolegemensamma projektledarna placeras på kommunikationsavdelningen är att de anses ha en naturlig koppling till avdelningen, då kommunikation uppfattas som en kritisk del av projektledning. Oavsett var projektledarna skulle placeras hade de behövt stöd av kommunikationsavdelningen.

5.1.3 Varför kommunicerar Södertörn?

Enligt intervjupersonerna är syftet med kommunikationen att förändra beteenden hos dem som man vill nå. Det kan handla om att väcka intresse för vissa utbildningar hos gymnasieelever, eller att se till att någon forskare deltar i debatten inom sitt område genom att

nå ut med sin forskning. I grunden är syftet att bidra till att Södertörns högskola uppnår sina visioner, samt stötta verksamheten och verksamhetens mål, vilket är den klassiska definitionen av strategisk kommunikation. För att nå detta arbetar man med anseendefrågor, det vill säga bygga varumärke och föra ut en fördelaktig bild av organisationen.

Enligt högskolans kommunikationspolicy är kommunikation ett viktigt instrument för att högskolan ska uppnå sina verksamhetsmål, både på kort och på lång sikt. Kommunikationen har som syfte att stärka och tydliggöra högskolans verksamhet så att goda och långsiktiga relationer skapas. Vidare har ett antal kommunikativa målsättningar formulerats:

- attrahera nya studenter samt värna om befintliga studenter,
- synliggöra högskolans utbildning samt forskning och forskningsresultat,
- underlätta och stödja interaktion med det omgivande samhället, och vara en aktiv samhällsaktör,
- stärka högskolans gemensamma värderingar och identitet,
- stärka högskolans profil och renommé,
- garantera transparensen i högskolans verksamhet.²¹

Syftet med kommunikationen är, menar en av intervjupersonerna, att skapa ett eget handlingsutrymme. Annars finns det risk för att någon annan definierar organisationen. Detta är ett särskilt problem för Södertörns högskola eftersom det finns många andra aktörer som har åsikter om högskolan och dess utbildningar. I det perspektivet blir det viktigt att kommunicera ”rätt” bild av organisationen. Det beskrevs också som att det handlar om hur väl man lyckas definiera sitt varumärke.

Syftet, som finns angivet i uppdraget i de formella dokumenten, är att arbeta med extern kommunikation när det gäller studentrekrytering, forskningskommunikation och mediakontakter. Det finns ingen utpekad särskild internkommunikatör. Den interna kommunikationen sker i linjen, det vill säga genom den hierarkiska organisationen och delegationsordningen och är chefernas ansvar.

²¹ Södertörns högskola, Kommunikationspolicy för Södertörns högskola, Dnr 139/1.1.1/2014.

Intern kommunikation sker i form av möten, nyhetsbrev eller mejl. Idén är att kommunikationen hela tiden sker inom ramen för verksamheten, och att alla är delaktiga, på det sätt som begreppet ”den kommunikativa organisationen” (Heide m.fl. 2019) signalerar. Kommunikationsavdelningen stöttar med intranät, möten och utbildningar.

Vilket uppdrag har man som myndighet i kommunikationshänseende? Intervjupersonerna hänvisar till lagar och förordningar som styr verksamheten men utan närmare specifikationer. Någon menade att uppdraget också består av marknadsföring och varumärkesbyggande, eftersom det handlar om att tillgängliggöra forskning, att visa upp högskolan i olika kanaler och stärka bilden av högskolan. Intervjupersonerna gav uttryck för att behovet av att förmedla information och skapa berättelser har ökat i allmänhet i samhället, även för myndigheter.

5.1.4 Hur sker kommunikationen?

När det gäller sättet att kommunicera handlar det enligt intervjupersonerna om att försöka nå igenom bruset, och en viktig del av arbetet är att hitta media där målgruppen befinner sig. Tidigare var pressmeddelanden och annonser vanliga kanaler, medan det numera är de olika sociala medierna. Man använder mätningar för att se vilka kanaler som fungerar bäst för olika slags kommunikation. Exempelvis har Södertörn nyligen vid sidan av andra sociala medier börjat använda snapchat eftersom man i studentrekryteringen i första hand vill nå gymnasieelever.

Utvecklingen har gått snabbt i detta avseende då man förr hade större kontroll över sina kommunikationskanaler vilket gjorde det enklare att styra kommunikationen. I och med utvecklingen inom sociala medier har i princip alla sin egen kanal, vilket gör planering svårare. Enligt de intervjuade fungerar inte längre det traditionella sättet som innebär att göra en kommunikationsplan med vissa insatser, skicka ut pressmeddelande och förvänta sig ett genomslag. De sociala medierna vänder på perspektiven i och med att den externa kommunikationen till stor del blir den interna. Som exempel anges att det kan komma ut saker på facebook eller twitter som får ett direkt genomslag såväl internt som externt.

De större förändringstrender under de senaste tio åren som nämns av de intervjuade är, förutom den allmänna digitaliseringen och utvecklingen av de sociala medierna, att man i dag förväntas arbeta mer datadrivet och analysera, mäta och följa upp effekter av kommunikationen. Ytterligare en förändring inom kommunikationsarbetet som anges är ökade krav på tillgänglighetsanpassning.

Mycket av arbetet i kommunikationsavdelningen sker i form av projektarbeten. Detta eftersom det ofta behövs flera typer av kompetenser med någon som kan webbverktyget, någon skriver texter, någon som fotograferar etc. Under 2019 lanserade Södertörn sin nya webbplats. Enligt årsredovisningen har mycket kommunikation skett via sociala medier, och alltmer rörligt material har tagits fram för att beskriva såväl hur högskolestudier går till som hur det är att studera på enskilda utbildningar.

5.1.5 Effektiv kommunikation?

Det är enligt de intervjuade svårt att veta hur framgångsrik kommunikationen är. Det finns flera indikatorer på att kommunikationen nått ut, men inget enskilt sätt att mäta effekter av arbetet.

I våra intervjuer anges att studentrekrytering är ett bra mått, det vill säga hur många som söker till utbildningarna. Andra mått är så kallade "click rates", besökare på olika webbsidor, som säger något om intresset för det som lagts ut. Myndigheten gör också en medieanalys där man mäter hur mycket och i vilka sammanhang Södertörn syns i medierna. I årsredovisningen anges att antalet helårsstudenter på högskolan ökade under 2019, vilket bedöms vara resultatet av att högskolan gjort riktade marknadsföringsinsatser och tagit in fler studenter på utbildningar som är efterfrågade och har en tydlig efterfrågan på arbetsmarknaden. Kopplingen görs här således mellan den kommunikation som genomförts och ökningen av studenter. Intervjupersonerna menar ändå att det är mycket svårt att se vilka effekter som uppnås av olika kommunikationsinsatser. I årsredovisningen redovisas enligt vår analys insatser (däribland samarbete för att utveckla kommunikationer), prestationer (exempelvis insatser för att nå studenter, medverkan vid mässor, öppet hus) och vissa effekter (exempelvis att antalet studenter har ökat som resultat av marknadsföringsinsatser).

Högskolan gör kampanjer och köper annonser på till exempel instagram, youtube, facebook och google, men det är svårt att veta vad som ger effekt. Exempel på lyckade kommunikationsinsatser som intervjupersonerna lyfte fram var beslutet att koppla alla utbildningar till de globala målen. Det hade sitt ursprung i att man hade sett i den så kallade ungdomsbarometern att de målgrupper som skulle kunna tänka sig studera på Södertörns högskola var intresserade av de stora globala frågorna som till exempel klimatet och jämställdheten. Idén var enligt en av kommunikatorerna ”att förenkla processen för de blivande studenterna att vilja välja just Södertörn”. Det blev en marknadsföringskampanj med filmer och annonser som gav flera marknadsföringspris till den pr-byrå, Gullers grupp, som Södertörns högskola anlitar. Man menar att denna kampanj ledde till ett ökat antal ansökningar. En annan kampanj som också lyfts fram kallades ”jag är lärare”, som också anses ha gett fler ansökningar till lärarutbildningarna.

Det kan, enligt de intervjuade, vara ett problem att inte kunna peka på vilka effekter som uppnåtts. Hur motiveras till exempel en dyr kommunikationsinsats när det är svårt att mäta nyttan av den-samma? Lösningen är att man mäter det som kan mätas med hjälp av de verktyg som finns, och uppskatta huruvida kommunikationen når igenom.

Men detta är ett område som skulle kunna utvecklas, enligt intervjupersonerna. Från avdelningens sida kan det upplevas som att man befinner sig i en försvarsställning gentemot andra delar av organisationen, då kommunikationsinsatser ofta ger uppmärksamhet, genererar olika åsikter och är lätta att kritisera. Det finns, enligt en av de intervjuade, ett klassiskt talesätt om marknadsföring som också går att applicera på kommunikationsinsatser: att hälften av pengarna är bortkastade – det är bara det att man inte vet vilken hälft.

Det framkommer från intervjuerna att det internt inom högskolan finns viss osäkerhet om kommunikationsavdelningen använder resurserna effektivt. Flera nämner ett projekt där högskolans webbsida utformades för att ge bättre information till studenterna. Detta innebar att kommunikationen gentemot andra målgrupper, till exempel mot andra forskare, blev nedprioriterad. Kommunikationsavdelningen tog ett mycket fastare grepp över hemsidan och institutionerna blev av med redigeringsrätten. I och med detta går alla texter genom kommunikationsavdelningen. Kritiken från

forskare var att beskrivningar av ämnen, program och forskningsprojekt inte motsvarade det som forskarna ansåg vara korrekt eftersom språket ansågs infantilt, innehöll sakfel och var alltför standardiserat.

Ett annat exempel var när logotypen förändrades för några år sedan. Den tidigare logotypen var utformad som en gul rektangel med Södertörns högskola i text inuti. I den nya logotypen har prickarna i ö:et ”ramlat ned”. Sådana förändringar ses som onödigt dyra och man ifrågasätter nyttan av dem.

5.1.6 Stöd- eller kärnverksamhet?

En fråga i våra intervjuer handlar om ifall kommunikationsverksamheten ses som en stöd- eller kärnverksamhet. Det finns bland de intervjuade ett tvetydigt förhållningssätt till detta. Samtidigt som man säger att verksamheten självklart är en stödverksamhet som är till för att stötta kärnverksamheten, anses kommunikation vara en grundförutsättning för att verksamheten ska fungera och då likaväl kan ses som en kärnverksamhet. Man menar att kommunikation på en högskola är ett nödvändigt verktyg.

Den interna kritiken mot kommunikationsavdelningen kommer främst från forskarna som menar att de får för lite stöd från kommunikatörerna, och att det går att ifrågasätta vilket perspektiv verksamheten bedrivs utifrån. Är kommunikation en stödverksamhet eller ser man sig som en kärnverksamhet? Enligt intervjupersonerna menar man att det ibland är så att kommunikationsavdelningen ställer krav på leveranser av texter och ger anställda inom kärnverksamheten ansvar för arbetet med olika kommunikationsinsatser. En del av denna problematik kan handla om hur stödfunktionerna är organiserade. Södertörns högskola har centraliserat de administrativa funktionerna, vilket upplevs skapa distans till kärnverksamheten. Det upplevs också att de administrativa funktionerna har professionaliserats och blivit funktioner ”i sin egen rätt”, det vill säga utvecklats mot att bli ett slags kärnverksamhet. Det handlar såväl om kommunikatörerna som hr-avdelningen, ekonomiavdelningen och studentadministrationen. Ett perspektiv som framfördes från en av intervjupersonerna från kommunikationsavdelningen var att kommunikationen ligger nära ledarskapet,

och därför bör ses som en strategisk resurs för organisationsledningen, vilket innebär att kommunikationen också bör ses som en kärnverksamhet.

Från kommunikationsavdelningens sida kan det vara svårt att enbart publicera saker utan att tänka strategiskt kring publiceringen. Någon av intervjupersonerna menade att de vill jobba med kommunikation som ger effekt utifrån vad de vet om vem som läser. I detta sammanhang menade intervjupersonen att det är problematiskt att se kommunikationsavdelningen endast som en serviceorganisation till forskarna.

5.2 Polismyndigheten

Den andra myndigheten som valdes ut i denna studie var Polismyndigheten. Polisen reformerades 2015 från att ha varit organiserad i 21 länspolismyndigheter med en chefsmyndighet, Rikspolisstyrelsen, till att bli en nationell polismyndighet. I samband med omorganisationen skapades fem nationella avdelningar som var gemensamma för hela myndigheter, bland dem kommunikationsavdelningen.

5.2.1 Uppdrag

Enligt polislagen (1985:387) ska polismyndigheten lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av myndigheten. När det gäller kommunikationsverksamhet finns ingen specifik sådan uppgift i de lagtexter som reglerar polisen. I instruktionen anges att Polismyndigheten ska vara tillgänglig för allmänheten (förordning (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten, 3 §).

Myndighetens regleringsbrev för 2019 inleds med att ange att polismyndigheten ska ha allmänhetens förtroende och bidra till ett högt förtroende för rättsväsendet som helhet. Myndigheten har inget kommunikationsuppdrag 2019, utöver att utveckla rättsväsendets informationsförsörjning, vilket snarare är ett verktyg för data och statistik.

Ett uppdrag som anges i Polismyndighetens strategiska plan 2020–24 pekar ut kommunikationsavdelningen som ansvarig för det

strategiska initiativet *Utveckla medborgarmötet* för 2020 och 2021, vilket innebär att ”utveckla den externa och interna kommunikationen kopplad till det brottsförebyggande arbetet”. Ytterligare ett strategiskt initiativ som avdelningen ansvarar för är *Förbättra och framtidssäkra*, vilket handlar om att ”utveckla internkommunikationen genom ökad ledningskommunikation och framtagande av intern kanalstrategi”, under 2020.

5.2.2 Organisation

Vid Polismyndigheten finns totalt 30 989 anställda i medeltal 2019 (i årsarbetskrafter 27 688). Vid myndigheten finns rikspolischefens kansli som inrymmer kommunikationsavdelningen (och där också nationellt mediecenter ingår). Vid polisen finns sju regioner. Kommunikationsverksamhet finns vid kommunikationsavdelningen och i de sju regionerna.

Enligt myndighetens årsredovisning finns det 190 anställda i medeltal, 160 årsarbetskrafter, vid myndighetens kommunikationsavdelning (2019). Polismyndigheten har enligt BESTA haft en ökning från 99 anställda till 187 anställda 2006 till 2019. Polismyndigheten ligger 0,9 procentenheter under genomsnittet för myndigheterna (1,5 procent), med sina 0,6 procent anställda inom kommunikationsverksamhet 2019. Utvecklingen under perioden har varit relativt stabil, lite lägre andel kommunikatörer under första året av vår period 2006 (0,4 procent).

Det är svårt att utläsa hur stor del av polisens verksamhet som handlar om kommunikation. I årsredovisningen beskriver Polismyndigheten sin verksamhet som ett antal huvudprocesser. Av de olika huvudprocesserna utgör ”Utredning och lagföring” 39 procent av all inrapporterad tid, ”Brottsförebyggande arbete” utgör 21 procent och ”Service” utgör 9 procent. De övriga processerna utgör tillsammans 31 procent av myndighetens tid, vilket inbegriper det mesta av kommunikationsavdelningens verksamhet, även om det delvis kan räknas som både brottsförebyggande och service.

Nationellt har kommunikationsavdelningen ett press- och mediecenter som har jour dygnet runt, där ca tio personer arbetar. Det finns ett kansli med sex-sju personer som hjälper till med administration som delningar, remisser, ledningsgrupper m.m. som

kommer från hela myndigheten. Det finns en produktionsavdelning som är ansvarig för all utveckling, uppgradering och systembyten på webbsidorna, den interna intrapolis och den externa polisen.se. Dessutom finns ansvariga för allt innehåll till dessa plattformar. Nyligen har en särskild kategori som kallas strategier inrättats. De jobbar som företrädare för kommunikationsavdelningen gentemot andra avdelningar som it, hr och Nationella operativa avdelningen (NOA), eller med särskilda kampanjer, eller brottsförebyggande information. Den största delen av verksamheten handlar emellertid om att hantera press och media. Det är ungefär en tredjedel av de anställda som är presstalespersoner och pressekreterare.

5.2.3 Varför kommunicerar polisen?

När det gäller grunden för kommunikationen hänvisar intervjupersonerna till polisens arbetsordning och myndighetens kommunikationsplan.

Enligt de intervjuade är det viktigt att ge polisens bild av olika händelser och hur man ser på olika frågor. Det finns därför en flik på polisens hemsida där man redogör för hur polisen framställs i media, och där man vill korrigera missuppfattningar. Detta, hävdar intervjupersonerna, är inte samma sak som att polisen försöker framställa sig i god dager eller, som en av intervjupersonerna uttryckte det, det är ”ingen vits att sminka grisen”.

5.2.4 Hur sker kommunikationen?

Kommunikationsarbetet i polisen beskrivs som bestående av i huvudsak tre delar: nationellt mediecenter, nationell kommunikation och strategisk kommunikation.

Nationellt mediecenter kallas den avdelning som har hand om mediaförfrågningar samt kommunikation som är kopplad till rikspolischefen. Mediecenter tar också fram underlag och förbereder talespersoner inför intervjuer samt ansvarar för mediaträning. Man jobbar också proaktivt genom att informera medborgarna om vad Polismyndigheten gör. Enligt polisens styrdokument ska kommunikationen genomföras på ett transparent och korrekt sätt.

Nationell kommunikation handlar om arbetet med polisens webbplatser, sociala medier och personaltidningen Svensk polis.

Den tredje delen är strategisk kommunikation. Där jobbar strateger med både intern och, till viss del, extern kommunikation. De arbetar med de mer övergripande frågorna och tar fram strategier och processer för att öka enhetligheten i kommunikationen. Nyligen placerades strategerna vid de andra nationella avdelningarna och sitter med i ledningsgrupperna för hr, it etc.

Ett exempel på internkommunikationen är en särskild plats på intranätet där alla myndighetsbeslut kommuniceras. Man arbetar också med filmer och månadsbrev och bidrar på så sätt till att sprida ledningsinformation. Internkommunikationen anses vara enklare i och med att polismyndigheten är en nationell myndighet.

Det anses vara allt svårare att skilja på vad som är intern och extern kommunikation. Många gånger kan skillnaden ligga i sättet att uttrycka sig på, där man i den interna kommunikationen kan använda sig av förkortningar och myndighetsinternt språk, medan man i den externa skriver ut och förklarar dessa. Det är också två olika målgrupper som pekas ut som föremål för kommunikationen – medarbetare och medborgare.

Vad bidrar kommunikationsavdelningen med till polisens arbete? Det som lyfts fram i intervjuerna är att man genom kommunikation kan bidra till det trygghetsskapande och det brottsförebyggande arbetet. Det kan exempelvis handla om att varna allmänheten för pågående bedrägerier, eller information om särskilda insatser och tillslag. Även de sociala medierna pekas ut som viktiga kommunikativa kanaler för att snabbt komma ut med information till allmänheten. När detta skrivs är det bedrägerier i samband med coronavaccineringen som är aktuella att informera om. Intervjupersonerna menar att det finns en koppling mellan den brottsförebyggande kommunikationen och minskning av bedrägeribrotten, även om det är svårt att mäta att just detta skulle ge sådan effekt.

Polisen har miljontals följare på alla de hundratala facebook-, instagram- och twitterkonton som används där polisen bland annat lägger upp vardagshändelser och kommenterar ingripanden. En av de mest populära är till exempel kontot YB Södermalm som tas upp som lyckad direktkommunikation med medborgarna.

5.2.5 Effektiv kommunikation?

Polisen specificerar inte kostnader för kommunikationsverksamheten i sin årsredovisning.²² När det gäller mätning av huruvida kommunikationsinsatser är effektiva och får det genomslag som avses menar intervjupersonerna att polisen generellt är dålig på detta. Dessutom är det svårt att etablera sådana samband. Polisen gör mediaanalyser, ser till servicemätningar, förtroendemätningar och trygghetsundersökningar. Man följer statistik och försöker se vilka förändringar som skett.

Kommunikationsinsatser har genomförts för att attrahera kompetens till Polismyndigheten. Arbetet har enligt årsredovisningen omfattat att ”attrahera till polisutbildningen” och tydliggöra och utveckla arbetsgivarvarumärket. Bland insatserna beskrivs bland annat annonsering i sociala media. Inom arbetet att ”attrahera till Polismyndigheten” beskrivs att myndigheten fått fler följare i sociala medier. I årsredovisningen beskrivs också att polisen anses ha förbättrat sin position som attraktivare arbetsgivare i externa utvärderingar, och att det genomsnittliga antalet externt sökande till tjänster har ökat.

När det gäller exempel på lyckad kommunikation nämner intervjupersonerna just denna ”attraherakampanj” och menar att många människor söker till polisutbildningen som ett resultat just av denna. En mindre lyckad kommunikationsinsats uppges vara ett slags realityserie på sociala medier som haft många följare. Den kritiserades för att publiceringen av en av de filmer som lagts ut kan ha brutit mot tystnadsplikten eller förundersökningssekretessen, vilket föranledde att den togs bort och anmäldes till prövning hos polisens avdelning för Särskilda utredningar (SU). Realityserien var internt producerad av polisen, men för de större kampanjerna anlitas pr-byråer som hjälper till med filmning, fotografering, radiospottar och liknande. Polisen har avtal med två sådana pr-byråer, Gullers och Granat.

Kommunikationsavdelningen och dess verksamhet har varit föremål för en del kritik, såväl inifrån organisationen som utifrån. Främst kritiserar hur resurserna används, men även själva innehållet i kommunikationen ifrågasätts. En kritik har gällt huruvida polisens

²² Redovisar endast posten ”Resor, representation, information m.m.” (knappt 405 mnkr) ingår med flera andra poster i Övriga driftkostnader.

kommunikationsavdelning är överdimensionerad och vilken nytta polisens 200 kommunikatörer gör, när det allmänt råder polisbrist. Intervjupersonerna menar att kritiken är orättvis eftersom polisen har ett stort uppdrag som gäller samhällsinformation och att serva media med korrekt information om polisarbetet, vilket också anges i regelverken för polisen. En tredjedel av kommunikationsverksamheten handlar om detta. I förhållande till organisationens storlek och jämfört med andra statliga myndigheter är polisens kommunikationsavdelning relativt liten.

5.2.6 Stöd- eller kärnverksamhet?

Kommunikation beskrivs av intervjupersonerna som en stödverksamhet. Det råder enighet om att det är det operativa polisarbetet som utgör kärnverksamheten. Men det är inte enbart till den operativa polisverksamheten man uppfattas vara en stödverksamhet. Även till de andra stödverksamheterna som till exempel hr och it blir man en stödverksamhet, eftersom det krävs ett kommunikationsarbete för till exempel rekrytering och personalfrågor eller information gällande it-systemen. Kommunikation flätas därmed ihop med de andra verksamheterna inom organisationen. Enligt intervjupersonerna uppfattas kommunikationsavdelningen ha låg status inom organisationen, och bemöts ibland med skepsis kring de kampanjer och insatser som görs.

5.3 Barnombudsmannen

Det tredje fallet i denna studie utgörs av Barnombudsmannen (BO), en liten myndighet med stor andel kommunikatörer. BO inrättades 1993 med uppdrag att företräda barns och ungas rättigheter och intressen utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). BO bevakar hur barnkonventionen efterlevs i samhället. BO ska förmedla och föra en dialog om slutsatser och iakttagelser med de myndigheter och huvudmän som är berörda. Utifrån sådana uppföljningar och utvärderingar ska BO också genomföra insatser som bidrar till att utveckla och sprida kunskap om tillämpningen av barnkonventionen.

5.3.1 Uppdrag

I lag (1993:335) om Barnombudsman regleras uppgifter för BO. I denna anges bland annat att BO inom sitt verksamhetsområde ska informera, bilda opinion och ta initiativ till lämpliga åtgärder i övrigt. Som grund för verksamheten finns Barnkonventionen som införlivades i svensk lagstiftning 1 januari 2020. Konventionen anger åtaganden för de länder som antagit denna och bland olika kommunikationsinsatser nämns exempelvis: göra utbildnings- och yrkesrelaterad information och vägledning tillgänglig och åtkomlig för alla barn.

BO har inget generellt uppdrag om information och kommunikation i regleringsbrevet för 2019. Myndigheten har dock ett specifikt uppdrag om att ”inhämta erfarenheter från barn och unga om frågor som rör könsidentitet och om intersexvariationer. Erfarenheterna ska *samlas och spridas* (vår kursivering) så att de kan utgöra ett stöd för anhöriga och barn och unga med transerfarenheter.”

5.3.2 Organisation

Vid BO finns i medeltal 31 personer anställda 2019. Vid myndigheten finns tre avdelningar: juridik och utredning, kommunikation samt förvaltning och verksamhetsstöd. Ledningsgruppen består av fyra personer: barnombudsmannen och cheferna för avdelningarna, varav kommunikationschefen är en av dem. Vid årsskiftet 2020/21 fanns det fem medarbetare som är kommunikatörer, vilket utgör ungefär en tredjedel av budgeten.

Det finns ingen uppgift om antal anställda i myndighetens årsredovisning för 2019 (eller på hemsidan). Enligt Arbetsgivarverkets statistik (BESTA) har antalet som arbetar med information och kommunikation ökat från fyra till sju anställda perioden 2006 till 2019. Andelen som vid myndigheten arbetar inom kommunikationsverksamhet var 25,9 procent 2019 (genomsnitt för myndigheten under perioden 21,8). Myndigheten har näst störst andel anställda som arbetar med kommunikationsverksamhet i staten. Utvecklingen under perioden har varit ökande, med vissa variationer. Antalet anställda kommunikatörer varierar beroende på hur omfattande regeringsuppdrag myndigheten för tillfället har.

5.3.3 Varför kommunicerar BO?

Uppgiften att vara opinionsbildande anges i myndighetens instruktion. Det handlar om att sprida kunskap och främja arbetet med barns rättigheter utifrån Barnkonventionen. Det kan vara deltagande i seminarier där det finns målgrupper som är intressanta, till exempel sådana som arbetar professionellt med barn eller politiker som ansvarar för barnfrågor. En viktig del av arbetet som lyfts fram i intervjuerna är årsrapporten som används i olika sammanhang. Myndigheten beskriver själv sin verksamhet i årsredovisningen i områdena: kommunikation och opinion, kunskapsöverföring, samla och sprida kunskap och internationell samverkan.

5.3.4 Hur sker kommunikationen?

Arbetet för kommunikatörerna vid BO består av pressfrågor och opinionsbildning. Det kommer dagligen frågor från media, som kan handla om allt ifrån att olika medier vill ha uttalanden, förfrågningar om att delta som expert i något sammanhang till rena faktafrågor.

Ett exempel som ges av de intervjuade är när det 2019 uppdagades att barn hade varit inlåsta i Ystad och inte fått gå i skolan. Då fick BO samtal från många journalister som undrade var ansvaret låg och hur socialtjänstlagen fungerade. Intervjupersonerna menar att svara på journalisters frågor ingår i den opinionsbildande uppgiften, eftersom det är ett sätt att synas och föra ut frågor inom myndighetens område. För BO:s del handlar det opinionsbildande arbetet mycket om att få ut frågor i media. I detta arbete har man kontakt med nyhetsredaktioner och försöker se till att BO är med och kommenterar frågor som är av relevans. Här gäller det att som en intervjuperson uttryckte det "förstå medielogiken" och vara förberedd med kommentarer när tillfälle bjuds.

Den andra delen av kommunikationsarbetet handlar om att leverera olika typer av rapporter. En sådan är årsrapporten som varje år lämnas till regeringen och som innehåller sådant som BO anser att regeringen bör känna till om barnsituationen. Detta arbete innebär sedvanligt redaktörsjobb med upphandling av formgivning och illustrationer. Andra rapporter är svar på regeringsuppdrag, som till exempel att göra nya översättningar av barnkonventionen.

I arbetet med att föra ut information om barnkonventionen är de digitala kanalerna viktiga, vilket inbegriper utveckling och förvaltning av dessa. Ofta har informationen som ska föras ut också grund i något regeringsuppdrag som innebär utveckling av en ny digital tjänst. När detta skrivs håller BO till exempel på med att utveckla en ny webbplats som ska vara ett slags kommunikationshub, det vill säga navet i BO:s kommunikation.

När det gäller vilka målgrupper man i huvudsak riktar sig till är det i första hand andra professionella inom offentliga organisationer som kommuner, regioner och myndigheter eftersom BO:s uppgift är att driva på och följa upp hur staten tar sitt ansvar för barns rättigheter. Förutom professionella och beslutsfattare inom dessa organisationer strävar myndigheten efter att ha dialog med barn och ungdomar. Som tredje målgrupp anges allmänheten i stort eftersom opinionsarbetet riktar sig brett mot hela samhället.

5.3.5 Effektiv kommunikation?

Enligt BO:s årsredovisning för 2019 specificeras inga kostnader för informations- eller kommunikationsverksamheten.²³ Enligt myndighetens årsredovisning har BO under 2019 arbetat kontinuerligt med att mäta och följa upp verksamheten. Myndigheten ska ta fram resultatindikatorer för att redovisa exempelvis måluppfyllelse och kvalitet (några indikatorer redovisas inte).

BO beskriver flera insatser för implementering av barnkonventionen, till exempel att de initierat och medverkat vid konferenser och utbildningar i kommuner och regioner. Vidare redovisas samverkan med länsstyrelserna. I årsrapporten för 2019 var temat ”Vem bryr sig – när samhället blir förälder”, och olika mediehändelser i samband med årsrapporten redovisas.

Under 2019 har BO utvecklat, producerat och lanserat en ny webbplats, Barnrättsresan, inom ramen för regeringsuppdraget Barnrätt i praktiken. Webbplatsen beskrivs som ett stöd till kommuner, regioner och myndigheter som har behov av att utveckla sitt barnrättsarbete. Dessutom har webbplatsen Mina Rättigheter tagits fram som riktar sig till barn och unga, men även innehåller

²³ Posten ”Resor, representation och information” (940 tkr) ingår med flera andra poster i övriga driftkostnader.

handledning för pedagoger som vill undervisa om barnkonventionen i skolan. I årsredovisningen berättas att webbplatsen nominerats till Svenska Designpriset i kategorin Identitet – Digital och att den nått 38 387 användare. BO har under 2019 arrangerat Barnrättsdagarna för tionde året tillsammans med Stiftelsen Allmänna Barnhuset. Över 1 400 yrkesverksamma från hela landet deltog under två dagar i Örebro, där myndigheten presenterade sitt regeringsuppdrag ”Barnrätt i praktiken” och sin årsrapport.

Enligt intervjupersonerna arbetar BO med en ny kommunikationsstrategi där också uppföljning och mätning kommer att vara ett inslag i strategin. Det finns en uppfattning om att myndighetens förslag leder till förändring i och med att budskapen får spridning. BO presenterar kvantitativa mått på till exempel besök på webbplatser i sin årsredovisning.

Det finns samtidigt en utmaning i att förklara för andra än kommunikatörerna i organisationen att kommunikationsverksamheten är viktig och nödvändig. Ofta finns en skepsis gentemot kommunikation och dess plats i organisationen. Det handlar om synen på kommunikation som stöd- eller kärnverksamhet, där de olika synsätten ställs mot varandra. En grund för denna skepsis kan vara att det är svårt att se nyttan av olika kommunikationsinsatser. När det gäller BO menar intervjupersonerna att det är svårt eftersom uppdraget att opinionsbilda inbegriper långsamma processer och attitydförändringar. Frågan är när målen uppnåtts? Vad är det för slags mätningar eller iakttagelser som ska göras för detta? Ett exempel är att man länge drivit frågan om att Barnkonventionen ska bli svensk lagstiftning. När det blev så den 1 januari 2020, är det svårt att påvisa ifall BO hade någon inverkan på detta beslut, och i så fall i vilken grad.

Denna typ av effektanalyser och mätningar är eftersatta i myndigheten. Det som rapporteras som effekter handlar oftast om vilken typ av aktiviteter som genomförts, men utan att det har någon direkt koppling till målet med kommunikationsinsatserna. Ett exempel på utvärdering är att man riktat sig till myndigheter för att se vad de tycker om det stöd de har fått från BO, vilket också inbegriper kommunikationsfrågor. I en annan undersökning tillfrågades allmänheten hur man ställer sig till barns rättigheter.

En problematik handlar om att BO över åren löpande får myndighetsuppdrag. Dessa kan bestå i att ta fram ett informa-

tionsmaterial eller skapa en webbplats för någon fråga. Logiken blir att myndigheten levererar det som regeringen önskar, vilket kan hämma rollen som expertmyndighet och den del av den opinionsbildande uppgiften som består av strategisk kommunikation.

I och med att BO är en liten myndighet blir det viktigt att planera vad man ska lägga tid och resurser på. En intervjuperson menar att det inte är BO:s uppdrag att leverera på regeringsuppdrag, utan att se till att ”det blir en förändring för riktiga barn där ute, det är det som är uppdraget.”

Som ett exempel på lyckad kommunikation lyfts årsrapporterna fram. De två senaste rapporterna anses särskilt lyckosamma eftersom de också hakade i den aktuella samhällsdebatten. Det har handlat om placerade barns situation, vilket fick aktualitet i fallet med ”Lilla hjärtat”²⁴. I samband med att rapporterna släpps sprids de till opinionsbildare och beslutsfattare, och till dem som arbetar professionellt med frågor som rör barnrätt.

5.3.6 Stöd- eller kärnverksamhet?

Att vara kommunikatör på BO är, liksom vi även sett i de andra fallen, något som innehåller många olika arbetsuppgifter. Det kan vara allt ifrån att vara projektledare för ett regeringsuppdrag till att vara med på till exempel samtal med barn eller vara ute i skolklasser. Det kan också vara mer innehållsmässiga eller tekniska delar. Ofta behövs det att olika specialistkompetenser samarbetar kring något projekt – en projektledare, en jurist, en som producerar innehåll och en som är expert på hur det tekniska fungerar. Man tar också hjälp av pr-konsulter som är experter på vissa delar. Eftersom uppdraget består i att vara opinionsbildande blir kommunikatörsrollen och kommunikationen i huvudsak en kärnverksamhet i BO. Samtidigt stöder man övriga delar internt med kommunikationsinsatser.

²⁴ Lilla hjärtat kallades en flicka som omhändertogs vid födseln och placerades i familjehem p.g.a. föräldrarnas drogmissbruk och psykiska ohälsa. När de biologiska föräldrarna så småningom överklagade domen till Kammarrätten återfick de vårdnaden strax innan flickans treårsdag. En månad därefter påträffades Lilla hjärtat avliden, och modern dömdes till fängelse för vållande till annans död. Fallet har fått stor uppmärksamhet i media.

5.4 Kommunikationen i tre myndigheter, en jämförelse

Det finns ett antal intressanta iakttagelser från våra fallstudier, några som har med allmänna förändringar att göra och några mer specifika som har med de olika myndigheterna att göra.

När det gäller den regleringsmässiga grunden för myndigheternas kommunikation ser vi att av de tre myndigheterna är det endast BO som har ett särskilt uppdrag (en specifik uppgift i den instruktion som reglerar myndighetens verksamhet) att kommunicera i form av att sprida kunskap om och informera om Barnkonventionen. Polisen och Södertörns grund för kommunikation finns i de allmänna formuleringarna i förvaltningslagen och myndighetsförordningen. För högskolans del finns det även formuleringar om den så kallade tredje uppgiften, vilket i första hand kan tolkas som forskningskommunikation.

Myndigheterna skiljer sig från varandra i många avseenden, och vi ser att kommunikationen tar sig olika uttryck i de olika myndigheterna. Hos polisen syftar kommunikationen främst till att skapa förtroende genom att informera och rapportera om polisens arbete till medier och allmänhet. Den huvudsakliga kommunikationsverksamheten består av att hantera media och förfrågningar därifrån. Det handlar om att ge saklig och korrekt information om brott, händelser och polisens arbete. En stor del av kommunikationsarbetet är därför reaktivt, och målgruppen för kommunikationen är allmänheten. Här finns en skillnad mellan vad intervjupersonerna säger och den kritik som riktats mot polisens kommunikation t.ex. i Holgersson (2014), som menar att polisen agerar proaktivt för att tillrättalägga information och till och med döljer negativ information.

BO kommunicerar för att föra ut information om Barnkonventionen och driver barnperspektivet. Enligt instruktionen ska myndigheten vara opinionsbildande i dessa frågor.

Södertörns högskola vänder sig i första hand till befintliga eller nya studenter. I detta arbete är varumärkesbyggande och marknadsföring viktiga ingredienser i kommunikationen. De tre myndigheterna har därför delvis olika huvudsyften med sin kommunikation: skapa förtroende (polisen), konkurrera (högskolan) och skapa opinion (BO).

När det gäller kommunikationskanaler pekar företrädare för alla myndigheterna på den stora förändring som skett inom kommunikationsområdet. Främst handlar det om den digitala utvecklingen och användningen av sociala medier som facebook, twitter, instagram och snapchat. Särskilt bland målgrupper i yngre åldrar finns en stor rörlighet bland sociala medier och där gäller det för kommunikatörerna att hitta rätt kanaler för att nå dessa grupper. Dessutom går kommunikationen snabbare nu än tidigare. Den ökade användningen av sociala medier, snabbheten och rörligheten i kommunikationen medför också att gränsen mellan vad som är intern och extern kommunikation till viss del löses upp. Information och nyheter kan komma snabbare externt via sociala medier och hemsidor än den interna kommunikationen som ofta sker via chefsleden eller som ledningsinformation i de interna kanalerna.

Något som alla tre myndigheter brottas med är frågan om hur man kan koppla kommunikationsinsatserna till någon form av effekt. Man mäter olika slags utfall och tar del av statistik som handlar om hur många som tar del av kommunikationen, till exempel följare i sociala medier och hur ofta myndigheten förekommer i media. Genom enkätundersökningar och förtroendemätningar kan man få en uppfattning om hur myndigheten upplevs av olika målgrupper. Men det är svårt att hitta samband mellan specifika kommunikationsinsatser och uppnådda effekter. Detta bidrar till viss del till att kommunikation ofta hamnar i ett slags försvarsställning gentemot andra delar av organisationerna, och behöver motivera sin existens.

Hur ser kommunikatörsrollen ut i ljuset av de förändringar som skett i kommunikationen? Frågan är vad som ligger i yrkesrollens kärna, det vill säga vad det är i kommunikatörsrollen som utgör grunden för dess profession. I de myndigheter som studerats i detta projekt tycks kommunikatörsrollen vara ett slags generalist, vars kompetens spänner över sådant som allmän mediahantering, teknisk produktion och strategiskt ledningsarbete. Yrket är brett och innehåller flera olika underkategorier. Ibland kan det vara svårt att se gränsdragningen mellan olika administrativa stödfunktioner som till exempel hr eller it.

Det finns ändå ett slags yrkesidentitet för kommunikatörer. Som yrkesgrupp, och med de kunskaper som finns där, handlar det inte bara om att kunna själva hantverket, utan också om att vara

teoretiskt kunnig om strategiskt tänkande kring kommunikationen och dess roll. Förändringen som skett uttrycktes som att kommunikatörens roll övergår till att vara coachande och stöttande, då själva kommunicerandet, hantverket, kan utföras i princip av alla medarbetare i organisationen. Detta knyter an till synsättet om att vara en ”kommunikativ organisation” (Heide m.fl. 2019).

Kommunikationens roll i förhållande till organisationens övriga verksamheter ser olika ut för de tre myndigheterna. För polisens del ses kommunikationen som en administrativ stödverksamhet som i huvudsak är ett medel för att uppnå ett högre syfte vilket, i polisens fall, är förtroende. När det gäller BO blir kommunikationen en kärnverksamhet utifrån myndighetens opinionsbildande uppdrag. Kommunikationen blir ett mål i sig och handlar om att ge stöd till andra offentliga organisationer och att sprida kunskap om Barnkonventionen. Myndigheten har också löpande fått flera regeringsuppdrag som alla handlar om att just kommunicera. För Södertörns högskola är kommunikationen både ett mål och ett medel och kan därmed ses som både kärn- och stödverksamhet. I högskolornas uppgift ingår att samverka med det omgivande samhället, att utföra den så kallade ”tredje uppgiften”, samt att sprida kunskap om forskning. I denna uppgift blir kommunikationen en kärnverksamhet, medan den i andra delar är mer av en administrativ stödverksamhet.

Nedan följer en sammanställning av de viktigaste aspekterna i kommunikationsverksamheten från de tre myndigheterna.

Tabell 5.1 Jämförelse av myndigheternas kommunikationsverksamheter

	Södertörns högskola	Polismyndigheten	B0
Kommunikations-uppdrag	Samverka med omgivande samhälle, informera om sin verksamhet	Inget specifikt om kommunikation, allmänt uppdrag	Sprida kunskap om Barnkonventionen, opinionsbilda
Särskilt uppdrag	Studentrekrytering, informera	Inget	Samla och sprida erfarenheter från barn och unga om frågor som rör könsidentitet
Organisering	Central avdelning, tillsammans med flera olika verksamheter	Nationell avdelning, regionala kommunikatörer	Liten myndighet, hälften kommunikatörer
Huvudsakliga uppgifter	Rekrytering av studenter, kommunikation med nuvarande och potentiella studenter, forskningskommunikation	Journalist-förfrågningar, Informera om polisarbete, rekrytering till yrket	Stöd till professionella inom andra offentliga organisationer, sprida kunskap om barnkonventionen
Målgrupp	Studenter, allmänhet	Medborgare och medarbetare	Andra opinionsbildare, professionella inom barnrättsområdet, barn och unga, allmänhet
Syfte	Marknadsföra, skapa varumärke	Informera korrekt, skapa förtroende, bygga varumärke	Informera, sprida kunskap om, främja, bilda opinion
Kanaler	Sociala medier, hemsida	Sociala medier, hemsida, media	Hemsida och andra webbplatser, media
Mätning av effekter	Följare, medieanalys, studentansökningar	Förtroende-mätningar, trygghetsundersökningar	Attityd-undersökningar, Mätning av nedladdning och följare
Kommunikatörsrollen	Olika: Producent av innehåll, strateg, forskningskommunikatör	Olika: press/media, strateg, attrahera (nära hr)	Generalister, projektledare, olika kompetenser
Stöd- eller kärnverksamhet	Både stöd- och kärnverksamhet	I huvudsak stödverksamhet	I huvudsak kärnverksamhet

5.5 I enlighet med regelverk – överkommunikation?

En av frågorna vi ställde inledningsvis i denna rapport var om myndigheternas kommunikation är förenlig med det offentliga åtagandet och den statliga värdegrunden.

De myndigheter vi studerat närmare har i stort haft ett stabilt kommunikationsuppdrag: BO:s informationsuppdrag är reglerat i lag och har inte förändrats. Uppdraget i dess instruktion preciseras 2010 till bland annat att myndigheten ska belysa levnadsvillkor och föra en dialog om slutsatser och iakttagelser med de myndigheter och huvudmän som är berörda. Polismyndigheten har inte fått något förändrat informationsuppdrag sedan myndigheten bildades, och när det gäller Södertörns högskola justerades högskolelagen 2013, men utan någon förändring kopplad till hur högskolorna ska informera om sin verksamhet.

Utifrån vår studie kan vi konstatera att såväl polisens som BO:s kommunikation är i enlighet med regelverken, medan Södertörns högskola kan anses gå utöver regelverken när det gäller omfattningen av kommunikationen.

Orsaken till detta kan sökas i hur sektorerna och verksamheterna är organiserade. I högskolans fall är det fullt rimligt att använda sig av en omfattande kommunikation för att skapa ett positivt varumärke och för att attrahera studenter som kan välja mellan närmare ett trettiotal lärosäten och hundratals högskoleutbildningar. Kommunikationen blir här ett rationellt verktyg för att rekrytera studenter och, i förlängningen, få resurser till verksamheten. Således skapar konkurrenssituationen ett behov av kommunikation. Detta går att koppla till Fredriksson och Pallas (2013) principer för kommunikation, som i detta fall handlar om ryktbarhets och marknadens principer.

Universitetens och högskolornas kommunikationsverksamheter handlar, till skillnad från andra statliga myndigheters kommunikation, om profilering och varumärkesuppbyggnad för att sticka ut i konkurrensen med andra universitet och högskolor. Universitet och högskolor har som vi såg i kapitel 4 generellt en högre andel informatörer och kommunikatörer än genomsnittet för myndigheter. Universitetens och högskolornas förutsättningar har sannolikt också konsekvenser för verksamheten. Vissa universitet och högskolor behöver kanske vara mer synliga än andra på grund av

faktorer såsom historik, renommé, geografi etc. Men är synligheten rimlig, och till vilken kostnad?

Polisen har en lägre andel anställda inom kommunikation i förhållande till andra myndigheter. När det gäller polisen finns inte samma slags tryck från konkurrerande organisationer. För polisens del handlar det istället om att skapa förtroende för sitt arbete genom att informera om verksamheten och rapportera på ett korrekt sätt. I kommunikationen finns också en strategisk del där man proaktivt försöker lyfta fram exempel på gott polisarbete, samt att driva kampanjer för att attrahera och rekrytera blivande poliser. I detta arbete finns också konkurrens om blivande studenter och arbetsmarknaden, trots att Polismyndighetens grunduppdrag inte är konkurrensutsatt på samma sätt som universitetens och högskolornas. Man kan också fundera över den politiska styrningens inverkan på polisens kommunikation. Regeringen har bestämt att polisen ska växa med 10 000 anställda till 2024. Det innebär att det finns ett behov av att aktivt arbeta med rekrytering till polisutbildningarna, vilket blir polisens uppgift. På grund av denna politiska styrning "tvingas" polisen genomföra kampanjer för att attrahera polisstudenter. Detta kräver en omfattande kommunikation som liknar högskolornas marknadsföring och varumärkesbyggande.

BO:s situation är annorlunda. Deras roll är att sprida kunskap, skapa opinion och informera om tillämpningen av Barnkonventionen. Sättet att göra detta på är att använda sig av strategisk och proaktiv kommunikation. Som opinionsbildande myndighet är det således inte särskilt konstigt att antalet kommunikatörer är förhållandevis högt i relation till det totala antalet anställda.

De kommunikationsaktiviteter som är mest typiska för myndigheterna skiljer sig åt beroende på uppdrag och verksamhet. De fem typer av huvudsakliga aktiviteter som lyfts fram i forskningen och som presenterades i rapportens inledning är att informera, påverka, manipulera, representera och interagera (Fredriksson 2021). För Södertörns högskola (och andra lärosäten) handlar aktiviteterna i första hand om att informera, påverka och representera. För polisen är uppgifterna främst att informera och representera, medan BO:s aktiviteter handlar om att informera, påverka och interagera. Det är svårt att direkt påvisa manipulation som aktivitet, eftersom det kräver en annan typ av studier än den här. Manipulation förknippas med dold, otillbörlig, påverkan med syftet att få människor att göra

eller tycka något de annars inte skulle ha gjort eller tyckt. I någon mån är också representation alltid närvarande i alla kommunikationsaktiviteter, eftersom man vill föra fram en positiv bild av organisationen, och detta är polisens aktiviteter ett tydligt exempel på.

Tabell 5.2 Syftet med kommunikationsaktiviteter

	Södertörn	Polismyndigheten	B0
Informera	X	X	X
Påverka	X		X
Manipulera			
Representera	X	X	X
Interagera			X

Hur förhåller sig myndigheternas kommunikation till den statliga värdegrunden? Även om kommunikationen sker inom det som kan antas vara förenligt med det statliga åtagandet såsom det är formulerat i lagar och förordningar, finns det också en förvaltningsetisk sida. Sker kommunikationen utifrån principerna i den statliga värdegrunden, och vad anses vara grunden för en god förvaltning? Ser vi till de sex principerna i värdegrunden går det att problematisera kommunikationsverksamheten. Särskilt är det principerna om objektivitet, saklighet och likabehandling samt effektivitet och service som är aktuella. Tillsammans med principen om opartiskhet är objektivitet och saklighet honnörsord för idén om god förvaltning (Bull 2017). Utifrån detta är det tveksamt om myndigheter ska ägna sig åt marknadsföring i syfte att påverka medborgarna att välja just deras tjänster. Det kan i så fall också stå i strid med principen om att bedriva verksamheten så billigt som möjligt. Till detta kommer att det är svårt att räkna hem kommunikationsinsatser i form av måluppfyllelse eller andra påvisbara effekter. När det gäller polisens kommunikation på sociala medier har den kritiserats för att röja sekretessbelagda uppgifter, eller visa oönskade bilder på exempelvis brottsoffer, vilket går mot principen om rättssäkerhet.

Omfattningen av myndigheternas kommunikation kan därför ifrågasättas med grund i principerna för god förvaltning och den statliga värdegrunden. Men, med tanke på att det är svårt att mäta effekter av kommunikationen, är det också vanskligt att bedöma

rimligheten i omfattningen av den. Det som bör gälla är försiktighetsprincipen, och att informations- och kommunikationsinsatser som har som uttalat syfte att påverka attityder och beteenden bör prövas noggrant av myndigheterna. Särskilt gäller det om den kan komma i konflikt med andra roller och uppdrag som myndigheten har.

6 Analys och slutsatser

I det här kapitlet ska vi diskutera myndigheternas kommunikationsverksamhet utifrån våra resultat och iakttagelser i tidigare kapitel, och diskutera varför kommunikation blivit en så viktig del av myndigheternas arbete och vad som kan förklara ökningen av antalet anställda inom kommunikationsverksamheterna.

Det viktigaste resultatet från kartläggningen av omfattningen av kommunikationen vid svenska myndigheter är att anställda som arbetar med kommunikationsverksamhet i myndigheter ökar mer än det totala antalet anställda. De som arbetar med kommunikationsverksamhet har ökat med 46 procent under en tioårsperiod, jämfört med 11 procent för totalt antal anställda. Ökningen av antalet informatörer och kommunikatörer under perioden har sannolikt skett utan att regeringen förändrat myndigheternas uppdrag på något avgörande sätt. Istället finns studier som visar att myndigheternas instruktioner sällan justeras och att myndigheterna sällan får nya uppgifter eller ambitionsminskningar/höjningar i dessa.

I myndigheterna finns ungefär 3 600 personer som arbetar med information och kommunikationsverksamhet (minst 40 procent av en heltid), och 1,5 procent av de totalt antal anställda arbetar inom information och kommunikation. De stora myndigheterna har en lägre andel anställda inom information och kommunikation jämfört med små myndigheter.

Genomgången av årsredovisningar visar att det är ovanligt att myndigheterna redovisar kostnader för kommunikationsverksamheten. Inte heller finns några redovisningar av vilka effekter kommunikationsinsatserna gett. När det gäller regleringen av myndigheternas kommunikation finns, förutom de allmänna skrivningarna i myndighetsförordningen och förvaltningslagen om informationsplikt och serviceskyldighet, i vissa fall ytterligare uppgifter angivna i

instruktioner, regleringsbrev eller som särskilda uppdrag. För ungefär hälften av myndigheterna saknas specificerade skrivningar om kommunikation.

Iakttagelserna från fallstudierna kompletterar och fördjupar resultaten av kartläggningen. Fallstudierna visar att kommunikation tar sig olika uttryck i olika slags myndigheter beroende på deras uppdrag, och i vilken sektor de är verksamma i. Det är generellt sett svårt att mäta effekter av kommunikationsinsatser, vilket vi diskuterar mer utförligt senare i kapitlet. Detta kan också vara en av orsakerna till att kommunikation som företeelse och aktivitet ofta är ifrågasatt hos myndigheterna, särskilt av dem som arbetar med det som uppfattas som kärnverksamheten. Kommunikationens roll kan emellertid variera mellan att vara stöd- eller kärnverksamhet beroende på vad myndigheten har för slags uppdrag.

6.1 Varför anses kommunikation ha blivit en så viktig del av myndigheternas arbete?

Det finns förstås många olika förklaringar till varför kommunikation blivit en viktig del av myndigheternas arbete, såväl empiriska som teoretiska. Förändringen drivs av flera krafter, inte minst av nya generationer som ser snabb tillgång till information som en naturlig rättighet och som tar det för givet att man ska kunna nå myndigheterna enkelt och i princip när som helst. Professionell kommunikation har därmed blivit en central del i myndigheternas verksamhet som i bästa fall underlättar kontakterna mellan myndigheterna och medborgarna genom öppenhet, saklighet och korrekt samhällsinformation.

Vi ska ta upp tre förklaringar på olika nivåer till den ökade omfattningen av kommunikationen. Dels handlar det om övergripande samhälleliga förklaringar, som övergången till informationssamhället och framväxten av en kommunikatörsprofession, dels handlar det om en förvaltningspolitisk delegering där myndigheter i högre grad fått ansvar för sin egen organisering. Till detta vill vi lägga en mer teoretisk förklaring som handlar om att det skett en utveckling mot att förvaltningsorganisationer i allt högre grad strävat efter att bli fullständiga organisationer.

6.1.1 Informationssamhället och framväxten av en kommunikationsprofession

Det finns olika beteckningar på och idéer om hur samhällen transformeras. Ett vanligt förekommande resonemang om utveckling är att vi gått från ett jordbrukssamhälle till ett industrisamhälle på 1900-talet och att vi nu gått vidare från industrisamhället till ett kunskapssamhälle (Castells 2000). Även om det beskriver ett slags övergripande förändringstendens är förstås utvecklingen mer sammansatt än så, och det har i enlighet med detta också föreslagits ett antal olika "samhällen" som betecknar den tid vi nu lever i. Vi kan tala om ett *administrationssamhälle* (Forsell och Ivarsson Westerberg 2014), ett *uppmärksamhetssamhälle* (Gillberg 2014) eller för den studie vi genomför ett *informationssamhälle* (Webster 2014).

I samklang med utvecklingen av ett informationssamhälle och den ökade vikten av kommunikation i organisationer har det växt fram en ny professionell yrkesgrupp – kommunikator. Att gruppen kommunikatörer växt har samband med den allmänna it-utvecklingen och den roll som media spelar i samhället. Detta har gått under benämningen *medialisering*, som innebär att vi som medborgare i allt högre grad får information om samhället och politiken via medier, och att vi i allt högre grad styrs av hur medier presenterar information och nyheter (Hjarvard 2008, Fredriksson och Pallas 2014). Detta kunde vi se i fallstudierna då medier och mediehantering blir styrande för myndigheternas verksamheter, till exempel för polisen och BO.

Kännetecknande för en klassisk profession är att den vilar på vetenskaplig kunskap, att den bland annat kräver någon form av legitimation och att det finns en professionsutveckling (Abbott 1988). De klassiska professionerna i den offentliga sektorn är jurister och läkare, men successivt har allt fler yrken tagit steg på vägen i denna riktning, vilket gör att vi i dag kan tala om ett antal olika semiprofessioner som uppfyller några av dessa kriterier, allt från förskolepedagoger till controllers och kommunikatörer.

Utvecklingen av kommunikatörer som yrkesgrupp och kommunikationsavdelningar som funktion i organisationer, såväl i allmänhet som mer specifikt i myndigheter, sker också mot en bakgrund där medielandskapet förändrats. De lokala nyhetsmedierna krymper och den traditionella kvalitativa nyhets-

journalisten minskar i omfattning. Detta utrymme fylls till viss del av kommunikationsverksamheternas produktion av nyheter och informationsmaterial (SOU 2016:80). Det är heller inte ovanligt att de som arbetar som kommunikatörer har en bakgrund som journalister, vilket vi också såg i våra fallstudier.

6.1.2 Förvaltningspolitisk delegering

En förklaring till utvecklingen av kommunikationsverksamheten i myndigheter står också att finna i den successiva förvaltningspolitiska delegeringen. I allt högre grad har myndigheter själva fått råda över den egna organisationen och hur dess anslag används. Detta är också i enlighet med mål- och resultatstyrningsmodellen som infördes under början av 1990-talet. Regeringen har med en allt mer utvecklad resultatstyrning och delegering överlämnat till myndigheterna att närmare bestämma och besluta om sin inre organisation. Samtidigt med denna delegering har regeringen allt sedan 1980-talet ställt krav på att myndigheterna årligen ska redovisa sina resultat (SOU 2007:75).

Den förvaltningspolitiska delegeringen har således medfört en ökad självständighet för myndigheterna. Med idéer från den nyinstitutionella organisationsteorin som säger att organisationer inte enbart agerar instrumentellt rationellt, utan också anpassar sig till rådande normer och idéer i sin omgivning (Meyer och Rowan 1977, March och Olsen 1989), kan expansionen av kommunikationsverksamheterna också förklaras av att myndigheterna vill anpassa sig och efterlikna andra organisationer. Eftersom kommunikation ”ligger i tiden” och tillhör den moderna organisationen blir det rationellt utifrån en sådan idé, också hos statliga myndigheter, att satsa på kommunikatörer. Tidigare har forskning visat att förekomsten av organisationsmodeller, organisationsenheter och organisatoriska processer följer ett slags modelogik och att sådana blir populära lösningar i en viss tid och ett visst sammanhang för att sedan följas av något annat som kommer upp på agendan (Røvik 2008).

Till detta kommer också mer verksamhetsnära faktorer som beror på den allmänna utvecklingen och anpassning till teknikutveckling och medborgarnas förväntningar på myndigheterna. Ett

argument för behovet av myndighetskommunikation är att man måste befinna sig där målgrupperna finns, det vill säga sprida sin information i de nya kommunikationskanalerna. Det är därför enligt ett sådant resonemang logiskt att satsa på kommunikation i olika sociala medier och poddar, vilket myndigheterna i våra fallstudier lyfte fram.

6.1.3 Skapandet av fullständiga organisationer

Vi ska också föra fram en tredje förklaring till varför kommunikationen har ökat och blivit en viktig del av myndigheters verksamhet. Det har att göra med den förvaltningspolitiska utvecklingen, men också den reformtrend som kallas New Public Management (NPM). Detta innebär att metoder, modeller och tekniker som använts för att organisera och styra företag kommit att införas och användas inom den offentliga sektorns organisationer. Detta är inte bara en utveckling som syns i den svenska förvaltningen, utan det är en internationell trend (Pollitt och Bouckaert 2013).

I den svenska förvaltningen har sådana reformer gått under beteckningen resultatenheter, intern decentralisering, mål- och resultatstyrning och beställar-utförarmodeller (Almqvist 2006). Hall (2012) menar att vi kan se uppkomsten av en ny slags organisation inom det offentliga som resultat av förändringarna – en managementbyråkrati. Denna *managementbyråkrati* har lett till en ökning av byråkratiska enheter, yrkesroller/funktioner samt rutiner kopplade till management (Hall 2012).

När verksamheter inom offentlig sektor omorganiseras enligt NPM strävar de efter att skapa fullständiga organisationer menar Brunsson och Sahlin-Andersson (2000). Traditionellt har förvaltningsorganisationer som till exempel myndigheter haft en svag egen identitet som formell organisation. En fullständig organisation däremot kännetecknas av att de utvecklar en stark "identitet", en "hierarki" och en "rationalitet" (s. 723) Identitet innebär att utåt sett visa självständighet som en egen handlande aktör. Det handlar om att betona särskiljande egenskaper (särart) som organisationen kan profilera sig med gentemot andra närbesläktade organisationer. Samtidigt innebär identitet att visa tillhörighet till just dessa organisationer. Hierarki syftar på organisationens ledningsstruktur

som styr, samordnar och beslutar i verksamheten. Rationalitet innebär att organisationer är intentionella, det vill säga de drivs av ett speciellt mål, syfte eller av en speciell uppgift. Att visa rationalitet i ett affärsmässigt sammanhang skulle kunna innebära att visa upp ett tillfredställande ekonomiskt resultat av sin verksamhet.

Något som tillhör utvecklingen mot fullständiga organisationer är att de också skapar en egen administrativ struktur (Brunsson och Sahlin-Andersson 2000). Dessa strukturer kan handla om att man inför moderna system för redovisning, att man omorganiserar och att man rekryterar personer med ”rätt” kompetens till de administrativa funktionerna. Det är i detta sammanhang som utvecklingen och expansionen av kommunikationsverksamheten kan förstås. Kommunikation handlar enligt det teoretiska resonemanget ovan om en process som tillhör utvecklingen till fullständiga, ”riktiga”, organisationer. Som riktig organisation används kommunikation i strategiskt syfte för att uppnå dess mål. På samma vis kan man förstå andra liknande administrativa funktioner – att de är en del av organisationsskapandet. Således ökar också sådana funktioner såsom hr-avdelningar, kvalitetsutvecklingsenheter etc., det som Hall kallar för managementbyråkrati. Genom kommunikation stärks myndighetens varumärke och organisationsidentitet. Rationaliteten stärks genom arbete med strategisk kommunikation, men också genom själva existensen av en kommunikationsavdelning.

6.1.4 Summering

Förklaringarna som vi ger här bygger på att vi har med större samhälleliga trender att göra vilka driver på ett ökat behov av kommunikation. I intervjuerna i fallstudierna blev också detta tydligt i kommentarer som ”det gäller att tränga igenom bruset”, ”syns vi inte så finns vi inte”, ”det gäller att hänga med och hitta rätt kanaler” etc. Kommunikation ses i dag som något nödvändigt som hänger ihop med organisationens existens. Och det är detta som kan bidra till förklaringen varför myndigheters kommunikation ökar och ses som allt viktigare, trots att det formella uppdraget inte förändrats. Dels ger den förvaltningspolitiska delegeringen utrymmet, dels ger strävan efter att efterlikna ”riktiga” organisationer myndigheterna möjlighet och drivkrafter att utveckla sådant som moderna organi-

sationer bör göra. I vår tid och i vårt sammanhang är kommunikationsverksamhet en sådan verksamhet.

6.2 Mäta effekter?

Vår studie väcker frågor om underlagen för att bedöma sambanden mellan myndigheters insatser och effekter. När myndigheterna i sina årsredovisningar skriver att deras insatser leder till en rad effekter, exempelvis att antalet studenter ökar tack vare fler informationsinsatser, väcks flera frågor. Finns det en tillräcklig grund att stå på i myndighetens uttalanden om sina insatser? Är sambandet mellan myndighetens insatser och effekter (i detta fall fler studenter) giltigt? Är det uteslutande myndighetens insatser som har lett fram till effekten? Görs prövningar av huruvida en viss informationsinsats faktiskt var ett lämpligt medel för att nå målet eller inte?

Effekter kan i olika grad vara möjliga att mäta som diskuterades inledningsvis. Men många gånger finns flera svårigheter. En är att effekter av insatserna kan uppkomma långt senare än insatsen. En annan svårighet är att veta vilka insatser som påverkat och orsakat en viss förändring. Förväntningarna på myndigheterna måste därför vara rimliga, inte minst på myndigheternas årsredovisningar.

De myndigheter vi studerat i våra fallstudier förväntas också påverka samhället på olika sätt. BO:s verksamhet ska påverka olika professionella grupper, som i sin tur ska påverka samhället. Andra myndigheter och deras insatser förväntas ha en mer direkt påverkan på en målgrupp. Ju fler led i en effektkedja, desto svårare är det att mäta effekter i och med att allt fler aktörer och faktorer kommer in och påverkar utfallet (SOU 2007:75, Furubo 2011).

Ytterligare ett problem har att göra med ifall det är rätt tänkt. Det kan finnas behov av att analysera de antaganden som ligger bakom en insats, för att kunna bedöma sambanden mellan en insats och effekterna. Ofta finns en rad antaganden om myndigheternas insatser och vad de leder till utan att de egentligen ifrågasätts eller prövas. Denna fråga belystes ingående av bland annat Styrutredningen (en statlig offentlig utredning som för 14 år sedan hade i uppdrag att föreslå förändringar kopplade till resultatstyrning i staten) där detta illustrerades med just en informationskampanj. Ett beslut om en informationskampanj kan bygga på antaganden om

vilka målgrupper som ska nås och vilka kunskaper som påverkar beteendet hos målgruppen. Problemet är att om en uppföljning baserar sig på samma antaganden som låg till grund för beslutet, kan kampanjen antas vara framgångsrik, men det var den enbart givet dessa antaganden. Om antagandet om sambandet mellan kunskap och beteende var felaktigt, så var kampanjen ett misslyckande, även om kunskaperna (som mäts) ökat till följd av kampanjen. En prövning av antaganden skulle kunna leda fram till att beteendet inte alls påverkades av en informationsinsats utan av helt andra faktorer. Det skulle därmed kunna vara fråga om en ineffektiv användning av statliga medel (SOU 2007:75). Denna typ av prövning kräver mer ingående analys.

Vad som däremot är lättare att mäta är olika utfallsmått. Ett problem med dessa mått är inte bara frågan om de mäter det som är relevant utan också att det kan leda till målförskjutning, det vill säga att måtten, det som mäts, blir målet (Perrin 2007). Vi har i likhet med forskningen konstaterat att man, trots försök att mäta effekter av kommunikationsinsatser, fortfarande till största del sysslar med att mäta kvantitativa utfallsmått utan koppling till organisationers mål, eller huruvida de faktiskt får genomslag.

Frågan är också vad nyttan är av sådana redovisningar? Vad säger det om effektiviteten av en kommunikationsinsats ifall den följts av tusen eller tiotusen följare på instagram? Utfallsmåtten kan möjligtvis bidra till att synliggöra och berätta en historia om myndigheten och dess verksamhet. Svaret är nog att redovisningen av sådana utfallsmått bidrar till legitimiteten av insatsen snarare än effektiviteten (Kryger Aggerholm och Thomsen 2016), och att man därmed motiverar kommunikationsinsatserna för sin uppdragsgivare.

Vår slutsats är inte att myndigheterna löpande ska redovisa mer effektinformation, eller att det ska utarbetas administrativa modeller för att försöka etablera mer eller mindre ofullständiga samband mellan insatser och effekter. Däremot bör det med jämna mellanrum tas fram analyser eller något slags rimlighetsbedömningar baserade på kunskap om vilka insatser som leder till avsedda effekter. Sådan information kan tas fram av myndigheten för att lära, men om syftet är mer omprövande, bör den tas fram av annan än den som genomför en verksamhet. Syftet med detta är att öka kunskapen och reflektera över om det finns en rimlighet i att satsa på kommunikation, och vad

den kan tänkas bidra med, samt sätta detta i relation till myndighetens övriga verksamhet och uppdrag.

6.3 Kommunikationsverksamheten är sannolikt mer omfattande än vad vi fångat

Myndigheternas kommunikationsverksamhet är sannolikt mer omfattande än vad som kan mätas med antalet anställda informatörer och kommunikatörer. Kommunikationsverksamhet kan också finnas inom myndigheters olika kärnverksamheter. Så är fallet med andra slags administrativa arbetsuppgifter, att de i allt större utsträckning kommer in i andra professionella yrkesgruppers vardag. Detta är en utveckling som tidigare beskrivits som ”amatörisering” av det administrativa arbetet, och är särskilt framträdande för yrkesgrupper som sjuksköterskor, läkare, lärare, poliser och sociologer (Forssell och Ivarsson Westerberg 2014). Detta ligger också i linje med idén om den kommunikativa organisationen, där kommunikation som fenomen inte enbart anses vara kommunikatörernas ansvar, utan en naturlig del av vad alla organisationsmedlemmar ägnar sig åt. Kommunikationsavdelningarnas roll förändras därmed också från att vara de huvudsakliga producenterna av information och kommunikationsaktiviteter till att vara mer samordnande, stödjande och beställare av texter och material från övriga organisationen.

Verksamhet som kan betraktas som information och kommunikation kan även finnas inom en myndighets alla områden. Även inom områden som kanske inte definieras som informationsverksamhet av myndigheten, som exempelvis kundservice, förenklingsarbeten och digitalisering. För att få en fullständig bild av kostnader för kommunikationsverksamheterna behövs det kommunikationsarbete som görs av alla anställda i en myndighet summeras. Därtill behöver också myndigheternas köp av tjänster läggas. Behovet av att följa kommunikationsverksamheterna och dess kostnader kan se olika ut för olika myndigheter – samtidigt som det kan finnas ett behov av att bedöma statens samlade kostnader på området.

Vi kan konstatera att det saknas information om kostnader i och med att verksamheten till så stor del betraktas som stödverksamhet (medel för att nå andra mål). Generellt saknas uppgifter om hur stora

myndigheternas kommunikationskostnader är, och vilka effekter myndigheternas insatser har. Dessutom finns det troligen kostnader som inte på ett enkelt sätt kan synliggöras eftersom en del av kommunikationsarbetet genomförs av andra än de utpekade funktionerna, enligt ovanstående resonemang om amatörisering.

Sammanfattningsvis visar vår studie utöver att kommunikationsverksamheten ökat inom myndigheterna och att den betraktas och framställs som allt viktigare (våra fallstudier): att kommunikatörer gör flera olika uppgifter, att användandet av sociala medier har blivit allt viktigare samt att kommunikationsverksamhet kan vara både stöd- och kärnverksamhet beroende på vilket uppdrag myndigheterna har och hur de tolkar sitt uppdrag. Vilka effekter kommunikationsinsatserna ger är svåra att bedöma, och därmed också om kostnaderna för dem är rimliga.

Den ökande kommunikationsverksamheten i statsförvaltningen har skett utan några föregående förändringar i instruktioner eller uppdragsbeskrivningar, vilket måste ses som ett uttryck för myndigheternas egna prioriteringar. Motiven härtill kan variera, men kan troligen tolkas som en strävan efter ökat förtroende, högre legitimitet eller som ett försök att konkurrera om till exempel studenter. Eller som vi resonerade ovan, som en strävan efter att bli fullständiga organisationer, där strategisk kommunikation stärker organisationsidentiteten och den rationella organisationen.

7 Vad bör göras – rekommendationer

I detta kapitel presenterar vi våra rekommendationer som baseras på våra tidigare iakttagelser och analyser. Vi presenterar avslutningsvis några områden där vi ser behov av fortsatta studier.

7.1 Fortsatt dialog om myndigheternas kommunikationsverksamhet behövs

Utifrån vår studie av kommunikationsverksamhetens omfattning och den grund verksamheterna vilar på, kan det finnas anledning till reflektion på en övergripande nivå. Ökningen av kommunikationsverksamheten i sig är en fråga att fundera på. Är ökningen förankrad i regelverk och utifrån rimliga bedömningar om god förvaltning eller är den uttryck för myndigheters strävan efter legitimitet, gott anseende och försök att styra medborgare till att använda myndighetens tjänster?

I denna studie har vi, liksom visats i andra tidigare studier, stött på enskilda kommunikationsinsatser som kan uppfattas som kommunikativt effektiva, men som kan förefalla tveksamma i förhållande till myndighetens uppdrag. Frågan är om omfattningen av vissa insatser i ett längre perspektiv kan skada förtroende för myndigheterna och användningen av statliga medel.

Statliga myndigheters informations- och kommunikationsinsatser, deras innehåll, omfattning och uttryck behöver kontinuerligt diskuteras och prövas för att säkerställa att statliga medel används effektivt. Där kommunikationsverksamheten är mer omfattande kan det finnas anledning att med viss periodicitet utvärdera och ompröva verksamheten.

Även lämpligheten i olika typer av kommunikationsverksamheter behöver diskuteras och prövas löpande. Finns det värden som går förlorade om man med automatik går medborgarnas förväntningar till mötes? Är det en rimlig uppgift för myndigheten att göra insatser enbart med målet att öka sitt förtroende? Är det lämpligt att göra poddar bara för att medborgarna förväntar sig det?

Myndighetens ledning har ett stort ansvar för bedömningen av vilka insatser som är lämpliga i förhållande till myndighetens uppdrag. När regeringen i den förvaltningspolitiska propositionen för över tio år sedan uttryckte att det är lämpligt att kommunikationen präglas av god förvaltningssed undrar vi vad det får för implikationer för olika myndigheters uppdrag och verksamhet. Förs en sådan diskussion på myndigheterna? Finns det en medvetenhet om den försiktighetsprincip som regeringen gett uttryck för (i förvaltningspolitiska propositionen) eller har den förändrats? Vad är i så fall den aktuella synen på hur kommunikationsverksamhet ska genomföras och komma till uttryck? Detta är frågor som behöver fortsätta att diskuteras och klargöras. Liksom om det behövs något stöd till myndigheterna i dessa frågor. Vi ser också ett behov av en förvaltningspolitisk diskussion om vad myndigheter ska göra kopplat till information- och kommunikationsverksamhet – och var gränserna går för denna verksamhet.

- **Vi rekommenderar en fortsatt analys och dialog om myndigheternas kommunikationsverksamhet, dess innehåll, omfattning och uttryck, för att säkerställa effektivitet i verksamheterna så att de står i god relation till principerna i den statliga värdegrunden och idén om god förvaltning.**

7.2 Tydliggör förväntningarna på myndigheterna

Det behövs diskussioner och beslut om vissa myndigheters uppdrag behöver förtydligas. Har myndigheten som uppgift (mål) att informera och kommunicera i någon särskild fråga eller på något särskilt sätt? Ett sådant uppdrag bör uttryckas i myndighetens instruktion, i form av en eller flera uppgifter. Likaså är det myndighetschefens uppdrag att tydliggöra grunden för myndighetens kommunikationsverksamhet inom organisationen. Vår studie visar att det finns en ganska vildvuxen flora av begrepp i instruktionerna

för myndigheternas uppgifter inom kommunikationsområdet: från att sprida, främja, verka för till att informera. Dessutom finns ibland specifika målgrupper, medan det ibland saknas uttalade mottagare för kommunikationen. Vi menar att myndighetsinstruktionerna skulle behöva göras mer enhetliga när det gäller begrepp och uppdragsbeskrivningar kring kommunikation.

Osäkerheter om kommunikationsverksamheter kan behöva redas ut, så att det inte föreligger en osäkerhet om myndighetens uppdrag i detta avseende. Tydlighet kan handla om att avgränsa eller att precisera ett kommunikationsuppdrag, tydliggöra målgruppen/målgrupperna för myndigheten och, i förekommande fall, förtydliga vilken typ av kommunikation myndigheten förväntas bedriva.

- **Vi rekommenderar att myndigheters kommunikationsuppdrag ses över med viss systematik och att myndigheternas uppgifter justeras och tydliggörs om det är nödvändigt. Mer specifikt finns det anledning att reda ut osäkerheter och se över språkbruk i instruktionerna när det gäller kommunikationsuppdraget.**

7.3 Synliggör myndigheternas kostnader vid signal om överproduktion av kommunikation så att effektiviteten kan bedömas

Myndigheter ska inte ska ha större kommunikationsverksamhet än vad som är motiverat i förhållande till dess uppdrag och generella krav på att informera om sin verksamhet. Särskilt principen om effektivitet och hushållning med statens resurser kan ställas mot myndigheternas strävan att kommunicera för att bygga varumärke, öka anseende och marknadsföra sig. För att få kunskap om enskilda myndigheters kostnader är det väsentligt att myndigheten har en specifik uppgift att informera och kommunicera. Det kan också vara lämpligt att närmare granska enskilda myndigheters kommunikationsverksamheter vid signal om överproduktion, exempelvis om verksamheten växt väsentligt utan att det finns stöd för det i myndighetens uppdrag.

En slutsats från denna studie är att den samlade bilden av vad myndigheters kommunikationsverksamhet kostar saknas. En fråga som väcks är ifall det är viktigt att kunna följa myndigheternas

kostnader för kommunikationsverksamhet för att därmed kunna bedöma effektiviteten i verksamheten? Eller är det tillräckligt med information om myndigheternas kostnader fördelade på myndigheternas huvudsakliga uppgifter? En annan fråga är om regelverket för myndigheternas årsredovisningar ställer för begränsade krav på redovisning av kostnader för vissa stödfunktioner såsom kommunikation?

Är det rimligt att *alla* myndigheter löpande redovisar kostnader för vissa vanligt förekommande funktioner? Argumentet för detta är att kommunikationsverksamheten är både en kärn- och stödprocess (liksom andra stödprocesser) som anses ha blivit allt viktigare och ökat i omfattning och att det därför är kostnader som bör följas och inrapporteras för alla myndigheter. Därmed skulle också statens samlade kostnader för kommunikationsverksamhet synliggöras och möjliggöra en bedömning av hur mycket av statens resurser som ska läggas just på detta.

Ett annat alternativ är att myndigheter med visst antal anställda, exempelvis stora myndigheter (>500 anställda) ges i uppdrag att redovisa sina kostnader för kommunikationsverksamhet och andra stödprocesser, just för att kostnaderna i sig är av väsentlig betydelse. Vår uppfattning är att detta är vägar att gå endast om det inte (mer än marginellt) ökar den administrativa bördan för myndigheterna. Oavsett vilken väg man vill gå är det anmärkningsvärt att det saknas en samlad bild av vad kommunikationen i staten kostar.

- **Vi rekommenderar att initiativ tas så att en mer fullständig bild av kostnaderna för myndigheters kommunikationsverksamhet kan uppskattas.**

7.4 Bygg upp kunskap kring myndigheters kommunikationsinsatser – vad är väl spenderade pengar?

Tillgången på information om effekter av myndigheternas informations- och kommunikationsinsatser (från myndigheterna själva) är begränsad. Att myndigheter själva inte redovisar information om effekter i myndigheternas årsredovisningar är förväntat och ett mindre problem, givet de svårigheter som finns med att mäta effekter. Ett större problem är att myndigheter redovisar mått och

indikatorer som egentligen inte mäter rätt saker. I och med att det finns genuina svårigheter att mäta effekter är det rimligt att – istället för att öka kraven på myndigheternas redovisningar – försöka bygga upp kunskap om myndigheternas insatser på annat sätt. Det kan göras genom bland annat utvärderingar, forskning och erfarenhetsutbyten. När kommunikationsverksamheter ska utvärderas finns större möjligheter till mer kritisk prövning om en extern utvärderare anlitas. Det möjliggör också en mer kritisk prövning av antagandena för verksamheterna.

- **Vi rekommenderar att myndigheternas kommunikationsinsatser utvärderas systematiskt. Sådana utvärderingar bör genomföras fristående från den som genomför insatserna så att chanserna ökar för att de antaganden som ligger till grund för insatserna provas.**

7.5 Ta tillvara på stordriftsfördelar

En fråga är också vilken kommunikationsverksamhet som kan skötas gemensamt i staten och hur mycket som behöver vara verksamhetsnära. Kan samhällsinformation i än högre utsträckning kommuniceras gemensamt? Studien visar att stora myndigheter har en något lägre andel inom kommunikationsverksamhet än små myndigheter, vilket indikerar att det finns stordriftsfördelar att ta tillvara inom detta område. Det kan vara värt att ha i åtanke när nya myndigheter ska inrättas, då kommunikationsverksamheter till exempel kan delas mellan flera mindre myndigheter. Finns det också informations- och kommunikationsinsatser som kan underlättas genom att de görs gemensamt för staten som helhet så bör dessa stödjas, om det samtidigt leder till effektivare verksamhet och att kostnaderna för staten som helhet minskar. Det kan exempelvis vara informationsportaler som underlättar för medarbetare att ta del av information, utredningsarbeten om hur olika kanaler kan användas etc.

- **Kostnader för kommunikationsverksamhet bör tas i beaktande när nya små myndigheter inrättas. Dialog behövs om vad som kan göras gemensamt för att minska kostnaderna för myndigheternas kommunikationsverksamhet.**

7.6 Frågor för fortsatta studier

Vår studie har gett uppslag till flera diskussioner och studier. Nedan listas några frågeställningar och områden:

- Vilka informationsinsatser kan skötas gemensamt för staten (och eventuellt tillsammans med kommuner och regioner) och vilka behöver finnas verksamhetsnära i myndigheterna? Kan samhällsinformation i högre utsträckning skötas gemensamt?
- Vilken roll har kommunikationsinsatser för demokrati och medborgarnas möjligheter att fatta välgrundade beslut?
- Vad består myndigheternas kommunikation av? Vi har inte genomfört några innehållsanalyser i den här studien. Studier av innehållet i och formerna för det som kommuniceras behövs som underlag för en diskussion om gränserna för myndigheternas kommunikationsinsatser.
- På vilket sätt kan förändringar i omfattningen av kommunikationsverksamhet knytas till förändringar i myndigheternas uppdrag?
- Hur kan kunskapen om vilket genomslag kommunikationen har öka?

Referenser

- Abbott, A., (1988), *The System of Professions. Essay on the Division of Expert Labour*. Chicago: University of Chicago Press.
- Aftonbladet, Polisen köpte PR för 25 miljoner - mejl till Primes vd väcker frågor. 2016-05-17.
- Agevall, L., Jonnergård, K. och Krantz, J., (2017), *Frihet under ansvar eller ansvar under tillsyn? - Om dokumentstyrning av professioner*. Forum för professionsforskning, FPF, Linnéuniversitetet. Växjö: Linneaus University Press.
- Agger Nielsen, J. och Houlberg Salomonsen, H., (2012), Why All This Communication? Explaining Strategic Communication in Danish Local Governments from an Institutional Perspective. *Scandinavian Journal of Public Administration* 16(1), s. 69–89.
- Aili, C. och Brante, T., (2006), *Kvalificerande arbete: Lärares vardagliga arbete som bas för lärarprofessionens autonomi*. Stockholm: Lärarförbundet.
- Almqvist, R., (2006), *New Public Management - om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. Malmö: Liber.
- Alvesson, M., (2006), *Tomhetens triumf – Om grandiositet, illusionsnummer och nollsummespel*. Stockholm: Atlas/Liber.
- Alvesson, M. och Spicer, A., (2018), *Dumbhetsparadoxen: den funktionella dumbhetens fördelar och fallgropar*. Lidingö: Fri Tanke.
- Anskär, E., (2019), *Time flies in Primary Care: a Study on Time Utilisation and Perceived Psychosocial Work Environment*. Linköping Studies in Health Sciences. Thesis, ISSN 1100-6013 136. Linköping: Linköping University Electronic Press.

- Brunsson, N. och Sahlin-Andersson, K., (2000), Constructing Organizations: the Example of Public Sector Reform. *Organization Studies*, 21(4), s. 721–746.
- Bull, T., (2017), Den offentlige tjänstemannen – makthavare i medborgarnas tjänst. I Lind och Namli (red), *Mänskliga rättigheter i det offentliga Sverige*. Lund: Studentlitteratur.
- Castells, M., (2000), *Ekonomi, samhälle och kultur*. Band 1: Nätverkssamhällets framväxt. Göteborg: Daidalos.
- Dagens Nyheter, Myndighet som betalar ut EU-medel fuskade själv. 2019-05-08
- Dagens Nyheter, Myndighetens EU-pengar gick till filmer ingen såg. 2019-05-09.
- Dagens Nyheter, Har Folkhälsomyndighetens kommunikation förvärrat krisen? 2020-06-08.
- Falkheimer, J. och Heide, M., (2018), *Strategic Communication: an Introduction*. New York, NY: Routledge.
- Forssell, A. och Ivarsson Westerberg, A., (2014), *Administrationssamhället*. Lund: Studentlitteratur.
- Fredriksson, M., (2021) (red), *Organisationer och kommunikation*. Lund: Studentlitteratur.
- Fredriksson, M., Lövgren, D. och Pallas, J., (2018), *Bortom uppdraget: en analys av svenska myndigheters kommunikationsaktiviteter under Almedalsveckan*. Göteborg: Institutionen för journalistik, medier och kommunikation, Göteborgs universitet.
- Fredriksson, M. och Pallas, J., (2013), *Med synlighet som ledstjärna. En analys av vilka principer som styr kommunikationsarbetet i nationella förvaltningsmyndigheter*. Division of Media and Communication Science Research Report 2013:1. Uppsala: Uppsala universitet.
- Fredriksson, M. och Pallas, J., (2014), *Den medialiserade myndigheten. En analys av svenska myndigheters anpassningar till medielogiken*. Arbetsrapport nr 70. Institutionen för journalistik, medier och kommunikation, Göteborgs universitet
- Fredriksson, M. och Pallas, J., (2016), Diverging Principles for Strategic Communication in Government Agencies.

- International Journal of Strategic Communication*, 10(3), s. 153–164.
- Fredriksson, M. och Pallas, J., (2016), Much Ado about Media: Public Relations in Public Agencies in the Wake of Managerialism. *Public Relations Review*, 42 (4), s. 600–606.
- Furubo, J-E., (2011), Why Evaluations Sometimes can't be Used – And why they Shouldn't. I *From Studies to Streams: Managing Evaluative Systems* av Rist, R. C och Stame, N., (2011), 12, New York: Routledge.
- Gillberg, N., (2014), *Uppmärksambetsambället*. Lund: Studentlitteratur.
- Hall, P., (2012), *Managementbyråkrati. Organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Malmö: Liber.
- Hallahan, K., Holtzhausen, D., van Ruler, B., Verčič, D. och Sriramesh, K. (2007), Defining Strategic Communication, *International Journal of Strategic Communication*, 1:1, s. 3–35.
- Heide, M., Johansson, C. och Simonsson, C., (2012), *Kommunikation i organisationer*. Stockholm: Liber.
- Heide, M., Simonsson, C., Nothhaft, H., Andersson, R. och von Platen, S., (2019). *Den kommunikativa organisationen – slutrapport*, Lunds universitet.
- Hjarvard, S., (2008), The Mediatization of Society: a Theory of the Media as Agents of Social and Cultural Change. *Nordicom Review*, 29(2), s. 102–131.
- Hjärpe, T., (2020), *Mätning och motstånd. Sifferstyrning i socialtjänstens vardag*. Lund dissertations in social work. Lunds universitet.
- Hofvendahl, J., (2006), Förpapprade samtal och talande papper. I E. Forsberg och E. Wallin (red.), *Skolans kontrollregim – ett kontraproduktivt system för styrning?* Stockholm: Stockholms universitets förlag, s. 77–99.
- Holgersson, S., (2014), *Polisen bakom kulisserna*. Åby PC system.
- Holtzhausen, D. och Zerfass, A., (2015) (red), *The Routledge Handbook of Strategic Communication*. Abington: Routledge.

- Ivarsson, S., (2021), Den kommunikativa myndigheten. I Fredriksson (red), *Organisationer och kommunikation*. Lund: Studentlitteratur.
- Kryger Aggerholm, H. och Thomsen, C., (2016), Legitimation as a Particular Mode of Strategic Communication in the Public Sector, *International Journal of Strategic Communication*, 10:3, s. 195–206.
- Lovari, A. och Valentini, C., (2019), Public Sector Communication and Social Media: Opportunities and Limits of Current Policies, Activities and Practices. I Luoma-aho, V. och José Canel, M. (red.), *The Handbook of Public Sector Communication*. MA: Wiley Blackwell.
- Lundquist, L., (1998), *Demokratins väktare. Ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur.
- Macnamara, J., (2018), A Review of New Evaluation Models for Strategic Communication: Progress and Gaps. *International Journal of Strategic Communication*, 12(5), s. 1–16.
- March, J. och Olsen, J. P., (1989), *Rediscovering Institutions: the Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Meyer, J. och Rowan, B., (1977), Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83 (2), s. 340–363.
- Modell, S. och Grönlund, A., (2006) (red), *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter*. Lund: Studentlitteratur.
- Perrin, B., (2007), Towards a New View of Accountability. I *Making accountability work: Dilemmas for evaluation and for audit* (2007), s. 41–59.
- Pollitt, C. och Bouckaert, G., (2013), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. (3 uppl.) Oxford: Oxford University Press.
- Proposition 2009/10:175, Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.
- Publikt, Myndigheten lägger miljoner på pr. 2012-08-15.
- Publikt, Myndigheter fortsätter lägga miljoner på pr. 2015-05-26.
- Rehnberg, H. S., (2014), *Organisationer berättar. Narrativet som resurs i strategisk kommunikation*. Uppsala: Uppsala universitet.

- Riksrevisionen, RiR 2014:13, Att gå i pension -varför så krångligt?
- Riksrevisionen, RiR 2021:3, Administration i statliga myndigheter – en verksamhet i förändring
- Røvik, K.-A., (2008), *Managementsambället: Trender och idéer på 2000-talet*. Övers. S. Andersson. Malmö: Liber.
- SOU 2007:75, *Att styra staten: regeringens styrning av sin förvaltning*. Betänkande av Styretredningen.
- SOU 2008: 118, *Styra och ställa. Förslag till en effektivare statsförvaltning*. Betänkande av Förvaltningskommittén.
- SOU 2016:80, *En gränsöverskridande mediepolitik: för upplysning, engagemang och ansvar*. Betänkande av Medieutredningen.
- Statskontoret (2017), *Kostnader för små myndigheter*. Stockholm: Statskontoret.
- Statskontoret (2019), *Den statliga värdegrunden. Gemensamma principer för en god förvaltning*. Stockholm: Statskontoret.
- Stenberg, J., (2016), *The Communicative State: Political Public Relations & the Rise of the Innovative Hype in Sweden*. Lund: Lunds universitet.
- Sveriges Informationsförening och PRECIS, *Informationsindex*. Stockholm 2012.
- Vedung, E., (2009), *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.
- Webster, F., (2014), *Theories of the Information Society*. Abington: Routledge.
- Zerfass, A., Verčič, D., Verhoeven, P., Moreno, A., och Tench, R., (2012), *European Communication Monitor 2012: Challenges and Competencies for Strategic Communication*. Brussels: European Association of Communication Directors (EACD), European Public Relations Education and Research Association (EUPRERA), and Helios Media.

Övrigt

Budgetlag (2011:203)

Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetlag.

Förordning (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten.
Högskolelagen (1992:1434)
Högskoleförordningen (1993:100)
Kommunikationspolicy för Södertörns högskola.
Lag (1993:335) om Barnombudsman.
Polislagen (1985:387)
Polismyndighetens strategiska plan 2020–24.
Regeringskansliets riktlinjer för instruktioner till myndigheter.

Intervjuer

Jenny Tirén Berg, Kommunikatör, Södertörns högskola,
2020-11-25
Mats Bergman, fd Prefekt, Södertörns högskola, 2020-12-01
Kenneth Wall, Kommunikationschef, Södertörns högskola,
2020-12-02
Sophia Nilsson, Kommunikatör, Södertörns högskola, 2020-12-03
Malin Morell, Kommunikationschef, Barnombudsmannen,
2020-12-17
Carola Ahlström Määttä, Kommunikationschef,
Polismyndigheten, 2021-01-07
Malin Näfver, Kommunikatör, Polismyndigheten, 2021-01-28
Elisabeth Zaar, Kommunikatör, Polismyndigheten, 2021-03-12
Åsa Lindelöw, Kommunikatör, Barnombudsmannen, 2021-03-17
Anna Engstrand, Kommunikatör, Barnombudsmannen, 2021-03-17
Jenny Engdahl Westbratt, Kommunikationschef, Polisförbundet,
2021-13-18

Bilaga 1. Anställda inom kommunikationsverksamhet hos myndigheter

Vad visar statistiken

Statistiken omfattar antalet anställda inom informations- och kommunikationsverksamhet, i rapporten och bilagan benämnd endast kommunikationsverksamhet, i myndigheter under regeringen åren 2006–19. Som anställd enligt definitionen räknas den som arbetar mer än 40 procent av heltid, vilket innebär att timanställda inte finns med. Anställda inom arbetsområde 49 *Informations- och kommunikationsarbete* avser:

- Planera och samordna informations- och kommunikationsverksamhet. Svara för kommunikationsplaner, informationsprogram, kampanjer och evenemang samt för att bygga upp och underhålla informationskanaler.
- Planera och genomföra interna och externa informations- och kommunikationsåtgärder om verksamheten och dess tjänster i frågor av policykaraktär.
- Bevaka, bearbeta och informera om uppgifter från till exempel offentliga utredningar, och pressdebatter.
- Utföra journalistiskt och redaktionellt arbete vid produktion av media, till exempel planera utformning och innehåll, göra reportage, skriva artiklar eller skaffa manus, redigera samt utforma layout.
- Utveckla verksamhetens kommunikativa kompetens.
- Vara sakkunnig vid upphandlingar och inköp.

Arbetsområdet är avgränsat med

- Grafisk formgivning
- Redaktionellt webbarbete hör till informationsarbete medan programmeringsarbete och annat tekniskt webbrelaterat arbete förs till arbetsområde 45 eller 46.
- Upphandling
- Marknadsföring och copywriting.²⁵

I underlaget finns 207 myndigheter för 2019 (avvecklingsmyndigheter ingår ej). Förändringstakten visar hur många gånger större eller mindre andelen anställda inom verksamheten blir under en viss period.

Mer om BESTA

BESTA har utvecklats partsgemensamt av Arbetsgivarverket, Offentliganställdas Förhandlingsråd, Saco-S och Seko. Enligt Arbetsgivarverket ska BESTA

- ha hög tillförlitlighet,
- vara lätt att använda,
- kunna anpassas till lokal användning (genom att BESTA-koden går att komplettera utan att enhetligheten går förlorad),
- vara möjligt att översätta till Svensk standard för yrkesklassificering, SSYK,
- kunna samordnas med den kodning i kompetens kategorier (lednings-, kärn- och stödkompetens) som myndigheterna ska göra varje år i samband med sin redovisning av kompetensförsörjning m.m. till regeringen och
- kunna användas som utgångspunkt vid lönekartläggning.²⁶

²⁵ Se www.arbetsgivarverket.se. Vägledning vad gäller analys av BESTA-kod i samtal med Arbetsgivarverket i december 2019.

²⁶ Ibid.

Tjugo myndigheter med högst antal anställda inom kommunikation

Tabellen visar de 20 myndigheter som 2019 hade högst antal anställda inom kommunikation.

Tabell B.1 Tjugo myndigheter med högst antal anställda inom kommunikation

Myndighet	Antal anställda inom kommunikation 2019 (totalt antal anställda)	Antal anställda inom kommunikation 2006 (totalt antal anställda)
Trafikverket	214 (8 686)	-
Polismyndigheten	187 (30 474)	-
Regeringskansliet	164 (4 716)	180 (4 887)
Göteborgs universitet	153 (6 094)	66 (4 932)
Lunds universitet	130 (7 604)	49 (6 027)
Stockholms universitet	120 (5 312)	42 (3 549)
Uppsala universitet	109 (6 799)	45 (4 983)
Skatteverket	75 (9 961)	86 (11 401)
Arbetsförmedlingen	75 (10 807)	63 (10 952)
Kungl. Tekniska högskolan	73 (3 926)	13 (2 933)
Sveriges lantbruksuniversitet	70 (3 375)	61 (2 773)
Umeå universitet	57 (3 799)	28 (3 654)
Linköpings universitet	54 (3 467)	23 (3 018)
Karolinska institutet	54 (4 973)	33 (3 851)
Migrationsverket	54 (5 682)	20 (2 698)
Socialstyrelsen	51 (709)	32 (583)
Försvarsmakten	51 (22 984)	-
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	50 (1 163)	-
Försäkringskassan	49 (13 751)	79 (16 740)
Statens skolverk	45 (741)	16 (433)

Myndigheter med lägst antal anställda inom kommunikation

Tabellen visar de myndigheter som saknar eller har en anställd inom kommunikation 2019. År 2019 fanns det 16 myndigheter som inte hade någon anställd inom kommunikation (och som arbetade mer än 40 procent av en heltid). Om vi tar bort nämnder, råd och övriga myndigheter under fem antal anställda: Bokföringsnämnden, Domarnämnden, Finanspolitiska rådet, Försvarsunderrättelsesdom-

stolen, Nämnden för hemslöjdsfrågor, Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, Sveriges författarfond, så är det nio myndigheter som inte hade någon anställd inom kommunikationsverksamhet. Dessa myndigheter synliggörs i tabellen nedan. Därtill synliggörs de myndigheter som har en anställd inom kommunikation.

Tabell B.2 Myndigheter med lägst antal anställda inom kommunikation

Myndighet	Antal anställda inom kommunikation 2019 (totalt antal anställda)	Antal anställda inom kommunikation 2006 (totalt antal anställda)
Arbetsdomstolen	0 (20)	0 (24)
Etikprövningsnämnden	0 (20)	-
Justitiekanslern	0 (46)	0 (25)
Myndigheten för trossamfund	0 (11)	-
Revisorsinspektionen	0 (24)	0 (21)
Sameskolstyrelsen	0 (109)	0 (76)
Statens haverikommission	0 (29)	0 (19)
Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden	0 (15)	0 (15)
Överklagandenämnden för studiestöd	0 (19)	0 (17)
Allmänna reklamationsnämnden	1 (48)	1 (359)
Delegationen mot segregation	1 (14)	-
Fastighetsmäklarinspektionen	1 (24)	-
Inspektionen för socialförsäkringen	1 (38)	-
Inspektionen för strategiska produkter	1 (38)	0 (20)
Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering	1 (41)	1 (29)
Konjunkturinstitutet	1 (51)	4 (64)
Kungl. Konsthögskolan	1 (58)	0 (57)
Medlingsinstitutet	1 (9)	0 (8)
Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd	1 (20)	-
Myndigheten för kulturanalys	1 (12)	-
Statskontoret	1 (79)	2 (79)
Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll	1 (107)	3 (103)
Trafikanalys	1 (36)	-

Tjugo myndigheter med högst genomsnittligt antal anställda inom kommunikation

Tabellen nedan visar de 20 myndigheter med högst genomsnittligt antal anställda inom kommunikation under perioden 2006–19.

Tabell B.3 Tjugo myndigheter med högst genomsnittligt antal anställda inom kommunikation perioden 2006–19

Myndighet	Genomsnittligt antal anställda inom kommunikation perioden 2006–19
Trafikverket	194
Regeringskansliet	177
Polisen	163
Göteborgs universitet	108
Lunds universitet	101
Stockholms universitet	86
Uppsala universitet	78
Arbetsförmedlingen	66
Sveriges lantbruksuniversitet	66
Skatteverket	60
Tullverket	53
Socialstyrelsen	52
Karolinska institutet	47
Försvarmakten	46
Försäkringskassan	45
Kungl. Tekniska högskolan	43
Umeå universitet	43
Statistiska centralbyrån	42
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	42
Migrationsverket	41

Tjugo myndigheter med högst procentuell andel anställda inom kommunikation

Tabell B.4 Tjugo myndigheter med högst procentuell andel anställda inom kommunikation

Myndighet	Antal anställda inom kommunikation 2019 (%)	Antal anställda inom kommunikation 2006 (%)
<i>Snitt för samtliga myndigheter</i>	1,5	1,1
Brottsoffermyndigheten	26,2	16,7
Barnombudsmannen	25,9	15,4
Myndigheten för tillgängliga medier	21,8	7,0
Forum för levande historia	21,6	0
Nordiska Afrikainstitutet	19,4	0
Svenska institutet	19,2	21,7
Skolforskningsinstitutet	18,8	-
Myndigheten för arbetsmiljökunskap	17,6	-
Statens medieråd	16,7	0
Statens konstråd	15,6	16,7
Konsumentverket	14,4	4,9
Statens centrum för arkitektur och design	14,3	0
Rymdstyrelsen	14,3	10,5
Diskrimineringsombudsmannen	13,3	18,3
Myndigheten för delaktighet	12,8	18,8
Svenska institutet för europapolitiska studier	12,5	9,1
Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd	12,1	21,7
Jämställdhetsmyndigheten	12,1	-
Vetenskapsrådet	12	18,9
Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande	11,9	13,3

Not: Myndigheten för tillgängliga medier (sedan innan 1 jan 2013, innan Talboks- och punktskriftsbiblioteket), Statens medieråd (övertagit uppgifter från statens biografbyrå från 2011), Statens centrum för arkitektur och design (tidigare Arkitekturmuseum, ansvaret utvidgades till fler områden 2009), Myndigheten för delaktighet (sedan 1 januari 2014, tidigare Myndigheten för handikappolitisk samordning), Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (bytte namn 1 juli 2013, tidigare Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap).

Tjugo myndigheter med lägst procentuell andel inom kommunikation

De 20 myndigheter som har inga eller lägst procentuell andel anställda inom kommunikation. Borttagna är nämnder, råd och övriga myndigheter under fem antal anställda (totalt fyra myndigheter).

Tabell B.5 Tjugo myndigheter med lägst procentuell andel inom kommunikationsverksamhet

Myndighet	Antal anställda inom kommunikation 2019 (%)	Antal anställda inom kommunikation 2006 (%)
<i>Snitt för samtliga myndigheter</i>	1,5	1,1
Arbetsdomstolen	0	0
Justitiekanslern	0	0
Myndigheten för stöd till trossamfund	0	-
Revisorsinspektionen	0	-
Sameskolstyrelsen	0	0
Statens haverikommission	0	0
Kriminalvården	0,2	0,1
Försvarmakten	0,2	-
Statens institutionsstyrelse	0,3	0,1
Försäkringskassan	0,4	0,5
Luftfartsverket	0,4	0,7
Kronofogdemyndigheten	0,5	0,4
Åklagarmyndigheten	0,5	0,4
Försvarets materielverk	0,5	0,4
Domstolsverket	0,6	0,2
Polismyndigheten	0,6	0,4
Statens servicecenter	0,6	-
Arbetsförmedlingen	0,7	0,6
Kustbevakningen	0,7	0,3
Skatteverket	0,8	0,8
Rättsmedicinalverket	0,8	0,6

Förändringstakt

Som ett mått på förändring av andelen under studerad period, har förändringstakt beräknats. Förändringstakten visar hur många gånger större eller mindre andelen anställda inom verksamheten är

2019 jämfört med 2006. Det innebär exempelvis att den genomsnittliga andelen för samtliga myndigheter har stigit med 32 procent ($1,32-1=0,32$).

Tabell B.6 Myndigheter med högst förändringstakt 2006–19

Myndighet	Förändringstakt (jämfört med 2006=1)
Förändringstakt samtliga myndigheter	1,32
Universitet- och högskolerådet	9,7
Patent- och registreringsverket	7,3
Naturhistoriska riksmuseet	7,0
Statens musikverk	6,0
Länsstyrelsen i Gotlands län	5,4
Länsstyrelsen i Skåne län	4,8
Länsstyrelsen i Västernorrlands län	4,3
Elsäkerhetsverket	4,0
Institutet för språk och folkminnen	4,0
Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut	3,9
Riksarkivet	3,8
Länsstyrelsen i Kalmar län	3,7
Länsstyrelsen i Hallands län	3,4
Gymnastik- och idrottshögskolan	3,3
Statens institutionsstyrelse	3,2
Myndigheten för tillgängliga medier	3,1
Konsumentverket	3,0
Arbetsgivarverket	2,9
Mittuniversitetet	2,9
Kustbevakningen	2,7

Förteckning över tidigare rapporter till ESO

2021

- I en tid av pandemi – en ESO-antologi med samhällsvetenskapliga reflektioner.
- En beklaglig förlust? En ESO-rapport om erfarenheter och lärdomar av arvsskatt

2020

- Med framtiden för sig – en ESO-rapport om sociala investeringar.
- Jämställdhet räknas – en ESO-rapport om kvinnors förändrade position i arbetslivet.
- Morot utan piska – en ESO-rapport om stärkta incitament för kommunal effektivitet.
- Spänning på hög nivå – en ESO-rapport om elnätets roll för säkra elleveranser.
- Uppkopplad utbildning – en ESO-rapport om högskolans digitalisering.
- Avgörande mål – en ESO-rapport om sysselsättningspolitiska målformuleringar.
- Vårt framtida skattesystem – en ESO-rapport med förslag på en genomgripande skattereform.

2019

- Lika för alla? En ESO-antologi om skolans likvärdighet.
- Synd och skatt – en ESO-rapport om politiken inom områdena alkohol, tobak och spel.

- Skillnad på marginalen – en ESO-rapport om reformerad inkomstbeskattning.
- Rätt på EU:s sätt – en ESO-rapport om EU-rättens inverkan på svensk skattelagstiftning.
- Klimatmål på villovägar? En ESO-rapport om politiken för utsläppsminskningar i vägtrafiken.
- Stöta på patrull – en ESO-rapport om polisens problemorienterade arbete.
- Pang för pengarna – en ESO-rapport om Sveriges militära materielförsörjning.
- Vem vårdar bäst? En ESO-rapport om svensk sjukhusvård i ett jämförande perspektiv.

2018

- Grundlag i gungning? En ESO-rapport om EU och den svenska offentlighetsprincipen.
- Lönar sig arbete 2.0? En ESO-rapport med fokus på nyanlända.
- Tid för integration – en ESO-rapport om flyktingars bakgrund och arbetsmarknadsetablering.
- Skydda lagom – en ESO-rapport om miljömålet Levande skogar.
- Tänk efter före! En ESO-rapport om samhällsekonomiska konsekvensanalyser.
- Operation digitalisering – en ESO rapport om hälso- och sjukvården.
- Data i egna händer – en ESO-rapport om personliga hälsokonton.

2017

- Dags för omprövning – en ESO-rapport om styrning av offentlig verksamhet.
- Bygg mer för fler! En ESO-rapport om staten, kommunerna och bostadsbyggandet.
- Ankomst och härkomst – en ESO-rapport om skolresultat och bakgrund.
- Yes box! En ESO-rapport om en ny modell för kapital- och bostadsbeskattning.
- Olika kön, olika lön – en ESO-rapport om diskriminering på arbetsmarknaden.

- Makar som delar på kakan – en ESO-rapport om jämställda pensioner.
- Inspiration för integration – en ESO-rapport om arbetsmarknadspolitik för nyanlända i fem länder.
- Att vara brygga mellan forskning och politik – en festskrift från nya ESO:s 10-årsjubileum.

2016

- Boende med konsekvens – en ESO-rapport om etnisk bostadssegregation och arbetsmarknad.
- Sjukskrivningarnas anatomi – en ESO-rapport om drivkrafterna i sjukförsäkringssystemet.
- När skolan själv får välja – en ESO-rapport om friskolornas etableringsmönster.
- Digitaliseringens dynamik – en ESO-rapport om strukturomvandlingen i svenskt näringsliv.
- Grön tillväxt under lupp – en ESO-rapport om ett begrepp i tiden.
- Mer än tur i struktur – en ESO-rapport om kommunal effektivitet.
- När det rätta blir det lätta – en ESO-rapport om ”nudging”.

2015

- En ny giv? En ESO-rapport om regleringen av spelmarknaden.
- Maktutövningar under lagarna? En ESO-rapport om trotsiga kommuner.
- En förlorad generation? En ESO-rapport om ungas etablering på arbetsmarknaden.
- Verksamma insatser mot brott? En ESO-rapport om orsak och verkan.
- Familjepolitik för alla? En ESO-rapport om föräldrapenning och jämställdhet.

2014

- Goda år på ålders höst? En ESO-rapport om konkurrens i äldreomsorgen.

- 3:12-Corporations in Sweden: The Effects of the 2006 Tax Reform on Investments, Job Creation and Business Start-ups.
- Företagandets förutsättningar – En ESO-rapport om den svenska ägarbeskattningen.
- Kapital på krita? En ESO-rapport om företagandets finansiering.
- Konkurrens, kontrakt och kvalitet – hälso- och sjukvård i privat regi.
- Hållbara beräkningar – en ESO-rapport om att bedöma den offentliga sektorns finansiella hållbarhet.
- Med nya mått mätt – en ESO-rapport om indikationer på produktivitetsutvecklingen i offentlig sektor.
- Institutionsvård, incitament och information – en ESO-rapport om placering av ungdomar med sociala problem.

2013

- Bäste herren på täppan? En ESO-rapport om bostadsbyggande och kommunala markanvisningar.
- Allmän nytta eller egen vinning? En ESO-rapport om korrupcion på svenska.
- Var skapas jobben? En ESO-rapport om dynamiken i svenskt näringsliv 1990–2009.
- Transportinfrastrukturens framtida organisering och finansiering.
- Investeringar in blanco? En ESO-rapport om behovet av infrastruktur.
- Bonde söker bidrag – en ESO-rapport om effektivitet i det svenska landsbygdsprogrammet.
- The pension system in Sweden.
- Den offentliga sektorn – en antologi om att mäta produktivitet och prestationer.
- Utvinning för allmän vinning – en ESO-rapport om svenska mineralinkomster.
- Offentlig upphandling eller gröna nedköp? En ESO-rapport om miljöpolitiska ambitioner.

2012

- Svängdörr i staten – en ESO-rapport om när politiker och tjänstemän byter sida.
- En god start – en ESO-rapport om tidigt stöd i skolan.
- Den akademiska frågan – en ESO-rapport om frihet i den högre skolan.
- Income Shifting in Sweden. An empirical evaluation of the 3:12 rules.
- Samhällsekonomin på spåret – en ESO-rapport om att räkna på tunnelbanan.
- Hjälpa eller stjälpå? En ESO-rapport om kontrollfunktionen i arbetslöshetsförsäkringen.
- Lärda för livet? – en ESO-rapport om effektivitet i svensk högskoleutbildning.
- Forskning och innovation – statens styrning av högskolans samverkan och nyttiggörande.

2011

- UD i en ny sits – organisation, ledning och styrning i en globaliserad värld.
- Försvarets förutsättningar – en ESO-rapport om erfarenheter från 20 år av försvarsreformer.
- Kalorier kostar – en ESO-rapport om vikten av vikt.
- Avtalsbestämda ersättningar, andra kompletterande ersättningar och arbetsutbudet.
- Sysselsättning för invandrare – en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration.
- Kollektivtrafik utan styrning.
- Vägval i vården – en ESO-rapport om skillnader och likheter i Norden.
- Att lära av de bästa – en ESO-rapport om svensk skola i ett internationellt forskningsperspektiv.
- Rapport från ett ESO-seminarium – decenniets framtidsfrågor.

2010

- En kår på rätt kurs? En ESO-rapport om försvarets framtida kompetensförsörjning.

- Beskattning av privat pensionssparande.
- Polisens prestationer – En ESO-rapport om resultatstyrning och effektivitet.
- Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges.
- Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik.
- Revisionen reviderad – en rapport om en kommunal angelägenhet.
- Värden i vården – en ESO-rapport om målbaserad ersättning i hälso- och sjukvården.
- Enkelt och effektivt – en ESO-rapport om grundtrygghet i välfärdssystemen.
- Kåren och köerna. En ESO-rapport om den medicinska professionens roll i styrningen av svensk hälso- och sjukvård.

2009

- Den långsiktiga finansieringen – välfärdspolitikens klimatfråga?
- Regelverk och praxis i offentlig upphandling.
- Invandringen och de offentliga finanserna.
- Fyra dyra fonder? Om effektiv förvaltning och styrning av AP-fonderna.
- Lika skola med olika resurser? En ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning.
- En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reform ideologier.

2003

- Skolmisslyckande – hur gick det sen?
- Politik på prov – en ESO-rapport om experimentell ekonomi.
- Precooking in the European Union – the World of Expert Groups.
- Förtjänst och skicklighet – om utnämningar och ansvarsutkrävande av generaldirektörer.
- Bostadsbyggandets hinderbana – en ESO-rapport om utvecklingen 1995–2001.
- Axel Oxenstierna – Furstespegel för 2000-talet.

2002

- ”Huru skall statsverket granskas?” – Riksdagen som arena för genomlysning och kontroll.
- What Price Enlargement? Implications of an expanded EU.
- Den svenska sjukan – sjukfrånvaron i åtta länder.
- Att bekämpa mul- och klövsjuka en ESO-rapport om ett brännbart ämne.
- Lärobok för regelnissar – en ESO-rapport om regelhantering vid avregleringar.
- Att hålla balansen – en ESO-rapport om kommuner och budgetdisciplin.
- The School’s Need for Resources – A Report on the Importance of Small Classes.
- Klassfrågan – en ESO-rapport om lärartätheten i skolan.
- Staten fick Svarte Petter – en ESO-rapport om bostadsfinansieringen 1985–1993.
- Hoten mot kommunerna – en ESO-rapport om ansvarsfördelning och finansiering i framtiden.

2001

- Mycket väsen för lite ull – en ESO-rapport om partnerskapen i de regionala tillväxtavtalen.
- I rikets tjänst – en ESO-rapport om statliga kårer.
- Rättvisa och effektivitet – en ESO-rapport om idéanalys.
- Nya bud – en ESO-rapport om auktioner och upphandling.
- Betyg på skolan – en ESO-rapport om gymnasieskolorna.
- Konkurrens bildar skola – en ESO-rapport om friskolornas betydelse för de kommunala skolorna.
- Priset för ett större EU – en ESO-rapport om EU:s utvidgning.

2000

- Att granska sig själv – en ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen.
- Bra träffbild, fast utanför tavlan – en ESO-rapport om EU:s strukturpolitik.
- Utbildningens omvägar – en ESO-rapport om kvalitet och effektivitet i svensk utbildning.

- En svartvit arbetsmarknad? – en ESO-rapport om vägen från skola till arbete.
- Privilegium eller rättighet? – en ESO-rapport om antagningen till högskolan
- Med många mått mätt – en ESO-rapport om internationell benchmarking av Sverige.
- Kroppen eller knoppen? – en ESO-rapport om idrotts-gymnasierna.
- Studiebidraget i det långa loppet.
- 40-talisternas uttåg – en ESO-rapport om 2000-talets demo-grafiska utmaningar.

1999

- Dagens och drivkrafter – en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar.
- Återvinning utan vinning – en ESO-rapport om sopor.
- En akademisk fråga – en ESO-rapport om rankning av C-uppsatser.
- Hederlighetens pris – en ESO-rapport om korruption.
- Samhällets stöd till de äldre i Europa – en ESO-rapport om fördelningspolitik och offentliga tjänster.
- Regionalpolitiken – en ESO-rapport om tro och vetande.
- Att snubbla in i framtiden – en ESO-rapport om statlig omvandling och avveckling.
- Att reda sig själv – en ESO-rapport om rederier och subventioner.
- Bostad sökes – en ESO-rapport om de hemlösa i folkhemmet.
- Att ta sig ton – en ESO-rapport om svensk musikexport 1974–1999.
- Med backspegeln som kompass – en ESO-rapport om stabiliseringspolitiken som läroprocess.
- Med backspegeln som kompass – ett ESO-seminarium om stabiliseringspolitik som läroprocess.

1998

- Staten och bolagskapitalet – om aktiv styrning av statliga bolag.

- Kommittéerna och bofinken – kan en kommitté se ut hur som helst?
- Regeringskansliet inför 2000-talet – rapport från ett ESO-seminarium.
- Att se till eller titta på – om tillsynen inom miljöområdet.
- Arbetsförmedlingarna – mål och drivkrafter.
- Kommuner Kan! Kanske! – om kommunal välfärd i framtiden.
- Vad kostar en ren? – en ekonomisk och politisk analys.

1997

- Fisk och Fusk – Mål, medel och makt i fiskeripolitiken.
- Ramar, regler, resultat – vem bestämmer över statens budget?
- Lönar sig arbete?
- Egenföretagande och manna från himlen.
- Jordbruksstödet – efter Sveriges EU-inträde.

1996

- Kommunerna och decentraliseringen – Tre fallstudier.
- Novemberrevolutionen – om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985.
- Kan myndigheter utvärdera sig själva?
- Nästa steg i telepolitiken.
- Reglering som spel – Universitetet som förebild för offentliga sektorn?
- Hur effektivt är EU:s stöd till forskning och utveckling? – En principdiskussion.

1995

- Kapitalets rörlighet Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa.
- Generationsräkenskaper.
- Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter.
- Hushållning med knappa naturresurser Exemplet sportfiske.
- Kostnader, produktivitet och måluppfyllelse för Sveriges Television AB.

- Vad blev det av de enskilda alternativen? En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen.
- Hushållning med knappa naturresurser Exempen allemansrätten, fjällen och skotertrafik i naturen.
- Företagsstödet Vad kostar det egentligen?
- Försvarets kostnader och produktivitet.

1994

- En effektiv försvarspolitik? Fredsvinst, beredskap och återtagning.
- Skatter och socialförsäkringar över livscykeln En simuleringsmodell.
- Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder.
- Fördelningseffekter av offentliga tjänster.
- En Social Försäkring.
- Valfrihet inom skolan Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation.
- Skolans kostnader, effektivitet och resultat En branschstudie.
- Bensinskatteförändringens effekter.
- Budgetunderskott och statsskuld Hur farliga är de?
- Den svenska insolvensrätten Några förslag till förbättringar inom konkurshandlingen m.m.
- Det offentliga stödet till partierna Inriktning och omfattning.
- Den offentliga sektorns produktivitet utveckling 1980–1992.
- Kvalitet och produktivitet – Teori och metod för kvalitetsjusterande produktivitetsmått.
- Kvalitets- och produktivitet utvecklingen i sjukvården 1960–1992.
- Varför kulturstöd? Ekonomisk teori och svensk verklighet.
- Att rädda liv Kostnader och effekter.

1993

- Idrott åt alla? Kartläggning och analys av idrottsstödet.
- Social Security in Sweden and Other European Countries Three Essays.

- Lönar sig förebyggande åtgärder? Exempel från hälso- och sjukvården och trafiken.
- Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen?
- Presstödet effekter en utvärdering.

1992

- Statsskulden och budgetprocessen.
- Press och ekonomisk politik tre fallstudier.
- Kommunerna som företagsägare – aktiv koncernledning i kommunal regi.
- Slutbudsmetoden ett sätt att lösa tvister på arbetsmarknaden utan konflikter.
- Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning.
- Statliga bidrag motiv, kostnader, effekter?
- Vad vill vi med socialförsäkringarna?
- Fattigdomsfällor.
- Växthuseffekten slutsatser för jordbruks-, energi- och skattepolitiken.
- Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken eller tvärtom?
- Skatteförmåner och särregler i inkomst- och mervärdesskatten.

1991

- SJ, Televerket och Posten bättre som bolag?
- Marginaleffekter och tröskeleffekter barnfamiljerna och barnomsorgen.
- Ostyriga projekt att styra stora kommunala satsningar.
- Prestationsbaserad ersättning i hälso- och sjukvården vad blir effekterna?
- Skogspolitik för ett nytt sekel.
- Det framtida pensionssystemet två alternativ.
- Vad kostar det? Prislista för statliga tjänster.
- Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor.
- Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning.

1990

- Läkemedelsförmånen.
- Sjukvårdskostnader i framtiden vad betyder åldersfaktorn?
- Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall.
- Skola? Förskola? Barnskola?
- Bostadskarriären som en förmögenhetsmaskin.

1989

- Arbetsmarknadsförsäkringar.
- Hur ska vi få råd att bli gamla?
- Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring – city-kommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö.
- Bostadsstödet – alternativ och konsekvenser.
- Produktivitetmätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet.
- Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje? En jämförelse mellan Norge och Sverige.
- Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet.
- Beställare-utförare – ett alternativ till entreprenad i kommuner.
- Lönestrukturen och den "dubbla obalansen" – en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor.
- Hur man mäter sjukvård – exempel på kvalitet- och effektivitetmätning.

1988

- Vad kan vi lära av grannen? Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning.
- Kvalitet och kostnader i offentlig tjänsteproduktion.
- Alternativ i jordbrukspolitiken.
- Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting.
- Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheten från en besparings-teknik.
- Subventioner i kritisk belysning.
- Prestationer och belöningar i offentlig sektor.
- Produktivitetsutveckling i kommunal barnomsorg.
- Från patriark till part – spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare.
- Kvalitetsutveckling inom den kommunala barnomsorgen.

1987

- Integrering av sjukvård och sjukförsäkring.
- Produktkostnader för offentliga tjänster – med tillämpningar på kulturområdet.
- Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen 1970–1980.
- Vägar ut ur jordbruksregleringen – några idéskisser.
- Att leva på avgifter – vad innebär en övergång till avgiftsfinansiering?

1986

- Offentliga utgifter och sysselsättning.
- Produktions-, kostnads-, och produktivitetsutveckling inom den offentliga finansierade utbildningssektorn 1960–1980.
- Socialbidrag. Bidragsmottagarna: antal och inkomster. Socialbidragen i bidragssystemet.
- Regler och teknisk utveckling.
- Kostnader och resultat i grundskolan – en jämförelse av kommuner.
- Offentliga tjänster – sökarljus mot produktivitet och användare.
- Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse.
- Byråkratiseringstendenser i Sverige.
- Effekter av statsbidrag till kommuner.
- Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning.
- Samhällsekonomiskt beslutsunderlag – en hjälp att fatta bättre beslut.
- Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom armén och flygvapnet 1972–1982.

1985

- Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet – möjligheter, problem och erfarenheter.
- Sociala avgifter – problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst.
- Skatter och arbetsutbud.
- Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom vägsektorn.

- Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor – förstudie.
- Frivilligorganisationer alternativ till den offentliga sektorn?
- Transfereringar mellan den förvärvsarbetande och den äldre generationen.
- Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom den sociala sektorn 1970–1980.
- Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom offentligt bedriven hälso- och sjukvård 1960–1980.
- Statsskuldräntorna och ekonomin effekter på den samlade efterfrågan i samhället.

1984

- Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser – en metod att främja effektivitet i offentlig tjänsteproduktion.
- Parlamentet och statsutgifterna hur finansmakten utövas i nio länder.
- Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard.
- Marginella expansionsstöd ekonomiska och administrativa effekter.
- Är subventioner effektiva?
- Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt – behov och tänkbara utformningar.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 4. Budgetunderskott, utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter. Budgetunderskott, efterfrågan och inflation.
- Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster.

1983

- Administrationskostnader för våra skatter.
- Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 3. Budgetunderskott, portföljeval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m.m.
- Produktivitet i privat och offentliga tandvård.
- Generellt statsbidrag till kommuner – modellskisser.

- Administrationskostnader för några transfereringar.
- Driver subventioner upp kostnader – prisbildningseffekter av statligt stöd.
- Minskad produktivitet i offentlig sektor – en studie av patent- och registreringsverket.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 2. Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott.
- Enhetligt barnstöd? några variationer på statligt ekonomiskt stöd till barnfamiljer.
- Staten och kommunernas expansion några olika styrmedel.

1982

- Ökad produktivitet i offentlig sektor – en studie av de allmänna domstolarna.
- Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 1. Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken.
- Inkomstomfördelningseffekter av livsmedelssubventioner. Perspektiv på besparingspolitiken.