

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?