

Kommunikatör i kommunen – mellan samhällsinformation och glass- och ballongkommunikation

Av: Rasmus Fransson

Handledare: Anders Ivarsson Westerberg

Södertörns högskola | Institutionen för samhällsvetenskaper

Masteruppsats 30 hp

Offentlig förvaltning | vårterminen 2023

Masterprogram i offentlig organisation och ledning



Sammanfattning

Kommunikatör i kommunen – mellan samhällsinformation och glass- och ballongkommunikation

Svenska kommuner har under det senaste decenniet lagt allt större resurser på kommunikationsverksamhet i form av särskilda kommunikationsavdelningar och kommunikatörstjänster. Den här uppsatsen bygger på en intervjustudie där åtta kommunikatörer i fyra svenska kommuner har fått beskriva och reflektera över sina upplevelser av att jobba med kommunikation i kommunal förvaltning. Studien är förankrad nyinstitutionell organisationsteori, mer specifikt i teorierna om institutionella logiker. Med utgångspunkt i intervjumaterialet har jag försökt urskilja avspeglningar av de institutionella logiker, och konflikter och samspel logiker emellan, som på olika nivåer påverkar kommunikatörerna och kommunikationsarbetet i kommunerna. Som teoretiska referenspunkter har jag använt tre idealtyper av institutionella logiker; en demokratisk logik, en ekonomisk logik och en professionell logik. Sammantaget framträder en bild av den kommunanställda kommunikatören som del av en komplex institutionell miljö, i sitt dagliga arbete tvungen att förhålla sig till olika slags värden och logiker, och en bild av ett uppdrag som många gånger handlar om att göra avvägningar och vägval i mellanrummet mellan två ytterligheter – mellan samhällsinformation och glass- och ballongkommunikation. Många kommunikatörer betonar vikten av den förstnämnda, mer demokratiskt präglade, typen av kommunikation. Men på en övergripande nivå har kommunikatörerna snarare att förhålla sig till dominansen av en ekonomisk logik, som till exempel kommer till uttryck i deras egna beskrivningar av omgivningens förväntningar på kommunikatörsyrket och den kommunala kommunikationen; förväntningar om mer glass- och ballongutdelning och fler goda berättelser om kommunen, på bekostad av uppgiften att leverera objektiv samhällsinformation till kommunens medborgare.

Innehåll

Inledning	5
Syfte, frågeställningar och tillvägagångssätt	7
Avgränsningar och begreppsförklaringar	8
Bakgrund och tidigare forskning	10
Det kommunala uppdraget och kommunernas kommunikationsprinciper	10
Varför kommunicerar offentliga organisationer (så mycket)?	14
Kommunikation, professionalisering och medialisering	15
Teori	18
Institutionella logiker i konflikt och samspel	18
Kommunideologier och kommuners institutionella kontext	22
Offentligt etos – idealbilden av offentlig verksamhet	23
Professionslogik i offentlig sektor	25
Metod	28
Intervjuupplägg och urvalsstrategi	28
Intervjun som kunskapskälla	30
Intervjuer och tolkning	31
Etiska reflektioner	33

Empiri och analys	34
Preprofessionell kommunal kommunikation	34
Samhällsinformation och platsmarknadsföring	41
Förväntningar om glass och ballong	50
Sammanfattning och slutsatser	52
Avslutande diskussion	58
Alternativa tolkningar och studiens begränsningar	59
Förslag till vidare studier	60
Referenslista.....	63
Intervjuer	68
Bilaga 1. Intervjuguide.....	69

Inledning

Kommunikation har kommit att spela en allt viktigare roll, både i det svenska samhället i stort och i samhällets organisationer. Ofta beskrivs fungerande kommunikation som en avgörande faktor för en organisations överlevnad – en grundförutsättning för att en organisation ska kunna skapas, existera och utvecklas (Heide, Johansson och Simonsson 2012). Den här bilden kan kopplas till det faktum att de flesta större organisationer idag knyter till sig olika typer kommunikationsexperter och skapar särskilda kommunikationsavdelningar med tydliga uppdrag att ägna sig just åt organisationens kommunikationsaktiviteter, såväl interna som externa. Den offentliga förvaltningens organisationer utgör i det avseendet inget undantag. Fredriksson och Pallas (2013) konstaterar att många av de statliga förvaltningsmyndigheterna har separata kommunikationsavdelningar och att en majoritet av dem har en kommunikationsdirektör, eller motsvarande, som sitter med i ledningsgruppen. Mönstret går igen även inom kommunala förvaltningar. De flesta av Stockholms läns 26 kommuner har särskilda avdelningar och cheftjänster för kommunikation, i regel placerade på kommunledningskontoret.

Det finns inga exakta uppgifter om omfattningen av den svenska offentliga sektorns kommunikationsverksamhet, vilket delvis beror på att den är svårdefinierad och oenhetlig. All kommunikationsverksamhet bedrivs inte inom ramen för särskilda avdelningar eller yrken. En del kommunikationsrelaterade arbetsuppgifter bakas in i mer generiska yrkestitlar och en del kommunikationstjänster köps in från externa konsultfirmor. Med en bred syn på kommunikationsverksamhet går det förstås också att hävda att kommunikation, i olika former, genomsyrar i stort sett all verksamhet, i alla typer av organisationer, och således inte kan mätas separat. Men det förefaller ändå helt klart att den offentliga sektorns fokus på kommunikation, och satsningar på särskild personal med kommunikationsrelaterade arbetsuppgifter, har ökat under de senaste decennierna. Det är en bild som bekräftas av exempelvis Erlandsson (2008), Fredriksson och Pallas (2013) och Eriksson och Ivarsson Westerberg (2021). Samtidigt har informations- och kommunikationsarbetets utveckling inrymts i en större diskussion om en tilltagande professionalisering av administrativa stödfunktioner i offentlig förvaltning (Forssell och Ivarsson Westerberg 2014).

Bilden av kommunikation som ett självklart inslag i varje organisation och något helt avgörande för en organisations existens, är dock inte fullt entydig. Ett alternativt perspektiv,

som företräds av bland andra Alvesson (2008), är att kommunikation i första hand har kosmetiska syften och litet eller inget samband med organisationens grundläggande aktiviteter och strukturer. Alvesson talar om så kallade illusionsnummer, bilder och föreställningar som ger sken av något positivt, men som är frikopplade eller löst kopplade till det som egentligen pågår, på ett substantiellt plan, i en organisation (2008, s. 29).

Kommunikationens ökade betydelse framställs här som förbunden med en samhällsutveckling kännetecknad av materiellt och immateriellt överflöd, där olika typer av övertalnings- och påverkansinsatser uppfattas som viktiga faktorer för att hävda sig i konkurrensen om allmänhetens och konsumenternas gunst. Med det synsättet är kommunikation och marknadsföring i grunden nära sammanlänkade, vilket i sin tur har betydelse för synen på kommunikationens roll i den offentliga sektorn. I många avseenden är det rimligt och fullt motiverat för offentliga organisationer att ägna sig åt informations- och kommunikationsarbete, både internt och externt. En del statliga myndigheter har som sitt huvuduppdrag att informera och sprida kunskap om en viss fråga eller delta i den allmänna debatten inom ett särskilt område (Eriksson och Ivarsson Westerberg 2021). För till exempel region- och kommunförvaltningar är det helt i sin ordning, till och med centralt, att på olika sätt informera och föra dialog med invånare och med personer och organisationer som verkar inom den egna regionen eller kommunen. Men offentlig kommunikation med tydligt säljande eller marknadsförande syften, kan på goda grunder uppfattas som betydligt mer tveksam.

Att den offentliga sektorns fokus på kommunikation, och att de kategorier av offentligt anställd personal som specifikt ägnar sig åt kommunikationsarbete, de facto har ökat, väcker därför en del frågor. En utgångspunkt för den här uppsatsen är idén om att offentlig verksamhet och ämbetsutövning, i alla delar och på alla nivåer, måste beakta en särskild uppsättning offentliga värden, det som Lundquist (1998) talar om som ett offentligt etos. Omfattningen och utformningen av den kommunikation som en offentlig organisation ägnar sig åt måste, i enlighet med den uppfattningen, alltid bestämmas med hänsyn till de värden som ingår i detta offentliga etos – värden som ju också är tänkta att spegla den offentliga sektorns kärnuppdrag, att tjäna medborgarna. Med den utgångspunkten måste också en ökning av offentlig kommunikationsverksamhet betraktas som ett led i en strävan mot att utföra det uppdraget på ett bättre sätt.

Syfte, frågeställningar och tillvägagångssätt

Utan att fördjupa mig i frågan om varför offentlig kommunikation har ökat, har min avsikt med den här uppsatsen varit att närmare undersöka de idéer och värderingar som omger och vägleder den kommunikationsverksamhet som bedrivs i offentlig sektor, och hur dessa idéer och värderingar relaterar till exempelvis det offentliga etoset, men också till övergripande utvecklingstendenser i styrningen och organiseringen av den offentliga förvaltningen.

Uppsatsen fokuserar mer specifikt på den kommunala nivån, som står för merparten av den svenska offentliga sektorns totala verksamhet, och som har ett grundläggande informations- och kommunikationsansvar inom vissa områden. Andra utgångspunkter är till exempel idén om att kommunerna i viktiga avseenden fungerar som välfärdsstatens förlängda arm (Montin och Granberg 2013) och att den kommunala verksamheten många gånger utgör medborgarnas första och närmsta kontakt med den offentliga sektorn.

Min studie handlar i första hand om de tjänstemän som har till särskild uppgift att arbeta med den kommunala sektorns information och kommunikation, ofta betitlade *kommunikatörer*. Syftet har varit att studera kommunikatörens roll i den svenska kommunala förvaltningen och de *institutionella logiker* (Friedland och Alford 1991; Thornton och Ocasio 2008) som omger och vägleder den kommunanställda kommunikatörens arbete. Jag har, mer specifikt, sökt svar på följande tre (sammanhängande) frågor:

- Hur beskriver kommunanställda kommunikatörer kommunikationens roll i den kommunala förvaltningen och hur resonerar de kring sina egna yrkesroller och sina roller som offentliganställda?
- Hur beskriver kommunikatörerna sina upplevelser av omgivningens förväntningar på dem och deras arbete?
- Vilka institutionella logiker avspeglas i kommunikatörernas beskrivningar och resonemang och hur relaterar dessa logiker till övergripande utvecklingstendenser i styrningen och organiseringen av svensk offentlig förvaltning?

När det kommer till den andra delen av den tredje frågeställningen – kopplingen mellan avspeglade institutionella logiker och övergripande utvecklingstendenser i den svenska offentliga förvaltningen – är anspråket relativt modest. Ambitionen har inte varit att saken ska bli grundligt utredd, utan att diskutera möjliga kopplingar och identifiera ingångar till vidare studier i ämnet.

Min studie är baserad på intervjuer med sammanlagt åtta kommunikatörer i fyra olika kommuner i Stockholm-Mälardalsregionen. Studien är förankrad i nyinstitutionell organisationsteori, och alltså mer specifikt i den forskningsgren som behandlar institutionella logiker. Grundperspektivet är att kommunförvaltningar utgör en form av arenor där olika institutionella logiker spelas ut mot varandra och att intervjumaterialet har potential att belysa samspel och konflikter sådana logiker emellan. De institutionella logikerna, i idealtypisk form, fungerar samtidigt som en sorts analysverktyg, som ger tolkningarna av empirin en teoretisk och begreppslig kontext.

Den övergripande ambitionen med uppsatsen har varit att försöka ta ett helhetsgrepp om kommunikatörens roll i den kommunala förvaltningen – en explorativ ansats, om man så vill. Jag har medvetet valt att i utgångsläget inte fokusera på någon särskild del av kommunikatörernas arbete eller kommunernas kommunikation, helt enkelt därför att jag har uppfattat det som svårt att från början avgöra vilken eller vilka delar som skulle kunna vara särskilt intressanta. Den tidigare forskningen på området är dessutom relativt begränsad. Jag har i stället låtit innehållet i mina samtal med kommunikatörerna bestämma studiens konkreta fokusområden.

Avgränsningar och begreppsförklaringar

En del avgränsningar har naturligtvis gjorts. I fokus för uppsatsen står de kommunalanställda kommunikatörerna och deras egen syn på sina roller och sitt och kommunens kommunikationsarbete. Uppsatsen fokuserar inte på själva den kommunikation som produceras i kommunerna och heller inte på de riktlinjer eller policyer – kommunikationsplaner och liknande – som i formell mening styr kommunernas kommunikationsverksamheter.

Kommunikatör förefaller vara det allmänt vedertagna samlingsnamnet för den rika variation av mer specifika tjänstetitlar, med koppling till informations- och kommunikationsarbete, som ryms i den svenska offentliga sektorn. Här finns bland annat kommunikationsstrateger, pressansvariga, omvärldsbevakare och webbredaktörer. Lägg därtill de mest typiska ledningsbefattningarna på området; kommunikationschef och kommunikationsdirektör. En del kommunikatörer är så klart också bara just kommunikatörer. I den här uppsatsen använder

jag genomgående begreppet kommunikatör som benämning på de personer som är anställda av kommunerna för att jobba specifikt med information och kommunikation.

Begreppen *kommunikationsverksamhet* och *kommunikationsarbete* används också löpande, med vissa variationer eller tillägg, genom uppsatsen. Det är breda begrepp som egentligen kan åsyfta alla nivåer av insatser eller aktiviteter – planering, genomförande, samordning och utvärdering – med specifikt syfte att informera om något eller kommunicera ett visst budskap till en särskild (stor eller liten) målgrupp, inom den egna organisationen eller externt. Det kan vara både aktiviteter som är resultat av organisationens egna initiativ och insatser som svarar mot krav eller på förfrågningar från externa aktörer.

Rent allmänt gäller, som konstaterat, att organisationers kommunikationsaktiviteter inte bara utförs av särskilda kommunikatörer, utan av de allra flesta medlemmarna i organisationen. Men ett grundläggande antagande i den här uppsatsen är att kommunikatörerna finns i kommunernas förvaltningsorganisationer som ett resultat av föreställningen om att de är experter på just kommunikation, och att de har kommunikationen som sin specifika arbetsuppgift och kommunikationsverksamheten som sitt primära arbetsområde.

Bakgrund och tidigare forskning

I det här kapitlet väver jag samman en bakgrundsdiskussion om kommuners kommunikationsarbete, och kommunikation och kommunikatörer i offentlig sektor i stort, med en redogörelse för i sammanhanget relevant tidigare forskning på området.

Några mer omfattande studier av just kommunikatörer och kommunikatörsroller i svenska kommuner har hittills inte genomförts. De i sammanhanget kanske mest relevanta studierna har gjorts inom ramen för forskningsprojektet ”Med löpsedeln som uppdrag”, där till exempel Fredriksson och Pallas (2013) studerat de principer som styr kommunikationsarbetet i statliga förvaltningsmyndigheter och Fredriksson, Färdigh och Törnberg (2018) de principer som styr motsvarande arbete på kommunal nivå. Dessa studier har i huvudsak utgått från organisationernas egna styrdokument för kommunikation (till exempel kommunikationsplaner). Själva principerna återkommer jag till längre fram i detta kapitel.

Agger Nilsen och Houlberg Salomonsen (2012) har i fallstudier av danska kommuner sökt svar på frågan om varför det kommuniceras så mycket i den danska kommunala sektorn. En viktig slutsats av studien är att professionella yrkesgruppers normer för kommunikationsarbete ofta spelar en viktig roll för hur kommuner ser på och arbetar med kommunikation. Fredriksson och Pallas (2014, 2016) drar liknande slutsatser av sina observationsstudier av kommunikationsarbetet i svenska förvaltningsmyndigheter. Professionella normers och värderingars påverkan på offentlig kommunikationsverksamhet diskuteras även den mer utförligt längre fram i kapitlet.

Det kommunala uppdraget och kommunernas kommunikationsprinciper

Sveriges 290 kommuner ansvarar tillsammans för omkring två tredjedelar av den offentliga sektorns totala verksamhet (Fredriksson och Sjögren 2021). Räknat i andel anställda motsvarade (år 2019) den kommunala sektorns personal nära 60 procent av den offentliga sektorns totalt cirka 1,6 miljoner anställda (Erlingsson och Wenström 2021). Många av de kommunala verksamheterna är av den typ som bedrivs i nära kontakt med medborgarna, och

en betydande del av dem utgör centrala samhällsfunktioner, som till exempel skola, barn- och äldreomsorg och socialtjänst. Den sortens funktioner får räknas till kärnan i den kommunala verksamheten, och i det avseendet fungerar kommunerna som en ”[...] välfärdsstatens förlängda arm” (Montin och Granberg 2013, s. 32).

Kommunernas övergripande uppgifter och befogenheter regleras av kommunallagen (SFS 2017:725). I den finns dock inga detaljerade beskrivningar av kommunernas uppdrag och ansvarsområden eller av på vilket sätt kommunförvaltningarna förväntas bedriva sina verksamheter. De sakerna är i mångt och mycket upp till kommunerna själva att avgöra. Erlingsson och Wenström (2021) konstaterar att det trots den historiska ambitionen från statsmakten om att alla kommuner ska tillhandahålla likvärdig samhällsservice, i praktiken finns relativt stora skillnader i kommuners förutsättningar att leverera på den punkten. Kommuner har ofta vitt skilda typer av utmaningar kopplade till exempelvis geografi, demografi, infrastruktur och arbetsmarknad – saker som i slutändan spelar stor roll för den kommunala ekonomin och möjligheterna att finansiera kommunernas verksamheter.

När det kommer till informations- och kommunikationsverksamhet på kommunal nivå, finns det vissa typer av kommunikationsrelaterade uppgifter som en kommun – oavsett den typen av utmaningar – aldrig kan bortse från. Kommunen har ett grundläggande samhällsinformationsuppdrag, ett ansvar att informera och föra dialog med sina invånare och med de olika aktörer som vistas och verkar inom kommunens gränser om vad som pågår i kommunen och hur kommunens verksamheter fungerar. Det är något som kommuner exempelvis gör via sina webbplatser och, i vissa fall, genom upprättande av exempelvis medborgarkontor (Fredriksson och Sjögren 2021) eller kontaktcenter. Till de ofrånkomliga ansvarsområdena hör också olika former av kriskommunikation, som att etablera strukturer för upprätthållandet av informationsflöden i samband med exempelvis större olyckor eller andra oförutsedda händelser.

Kommuner behöver också, på ett eller annat sätt, förhålla sig till medier. Montin (2018) talar om relationen mellan kommuner och lokalt verksamma journalister som präglad av ett ömsesidigt beroende; för kommunen är medier viktiga kanaler för att nå ut med information och berätta om sin verksamhet, samtidigt har en lokal medieredaktion som sin kanske viktigaste uppgift att kritiskt granska den kommunala verksamheten på den ort som redaktionen bevakar. Men även på det här området finns det skillnader i (yttre) förutsättningar mellan kommuner. Vissa (ofta större) kommuner har en eller flera lokala

medieredaktioner som bevakar och rapporterar om deras arbete, medan en del kommuner mer eller mindre hamnat i medieskugga i takt med att lokala dagstidningar lagt ner sina verksamheter (ibid.). Samtidigt har mediesamhället utvecklats och olika typer av sociala medier fått en allt viktigare roll. Nygren (2018) talar om en ny lokal medieekologi, med traditionella lokala medier och nya digitala och sociala medier i hög grad invävda i varandra. Han konstaterar att Facebook sedan år 2015 passerat traditionella lokala medier som medborgarnas mest använda plattform för att hålla sig uppdaterad om vad som händer i lokalsamhället, men att traditionella lokalmedier fortfarande uppfattas som de viktigaste informationskällorna.

Sju principer för kommuners kommunikationsarbete

Mycket av den informations- och kommunikationsverksamhet som bedrivs i kommuner grundar sig i kommunernas egna styrdokument, som exempelvis kommunikationsplaner eller kommunikationspolicyer. Fredriksson, Färdigh och Törnberg (2018) identifierar, genom analyser av just sådana styrdokument, sju principer som vägleder kommuners kommunikation. Principen *organisera* illustrerar kommunernas ambitioner att skapa fungerande informations- och kommunikationsinfrastrukturer och idén om att välfungerande extern kommunikation (mellan kommunen och medborgarna) och intern kommunikation (mellan medarbetare och chefer) skapar förutsättningar för verksamhetens effektivitet och måluppfyllelse. Principen om att *positionera* syftar på ambitionen att skapa en positiv bild av den egna kommunen och att ”sätta kommunen på kartan”. Att *larma* handlar om att kommunen ska kunna etablera välfungerande informationsflöden i samband med kriser och andra extraordinära händelser. Att *uniformera* poängterar betydelsen för kommunen av att skapa synlighet och att vara konsekvent, tydlig och (formmässigt) enhetlig i sin externa kommunikation. Att *interagera* handlar om kommunens interaktion med omvärlden, till exempel i sociala medier, och ambitionen att snabbt fånga upp åsikter och svara på frågor om verksamheten. Att *betjäna* beskriver hur den egna webbplatsen är tänkt att fungera. I regel förväntas den ska vara den viktigaste länken mellan kommunförvaltningen och invånare, brukare och näringsidkare, inte bara som en informationskanal, utan även som en plats för interaktion. Principen att *förmedla* beskriver hur kommunen interagerar med journalister och andra medierepresentanter. Ofta betonas vikten av öppenhet gentemot medierna, men

samtidigt också vikten av att den bild som medierna förmedlar av kommunen och förvaltningen är så positiv som möjligt.

Fredriksson, Färdigh och Törnberg urskiljer två olika orienteringar kopplat till dessa principer (2018, s. 24–25). De i huvudsak verksamhetsorienterade kommunerna (som utgör 68 procent av de analyserade kommunerna) prioriterar principerna om att organisera, larma, betjäna och förmedla – som ju ligger delvis i linje med de serviceinriktade och demokratifrämjande syften som det är rimligt att förvänta sig att kommunal kommunikation ska ha. De i huvudsak omvärldsorienterade kommunerna (32 procent) vänder sina blickar utåt och prioriterar principerna positionera, uniformera och interagera. Bland de grundläggande orsakerna till denna omvärldsorientering, som enligt författarna finns hos de flesta kommuner men som alltså är särskilt framträdande hos vissa, nämns företagiseringen av kommunernas förvaltningsorganisationer och en tilltagande konkurrens mellan kommuner. Som bakgrund till den utvecklingen nämns i sin tur det faktum att svenska kommuner sedan början av 1990-talet fått ökat handlingsutrymme och ekonomiskt ansvar, men samtidigt också mindre statsbidrag, och att detta har skapat en situation där förmågan att locka till sig investeringar och företagsetableringar spelar en viktig roll för den kommunala ekonomin (Fredriksson, Färdigh och Törnberg 2018; Fredriksson och Sjögren 2021). Kommunal kommunikation med varumärkesbyggande syften – som ambitionen om ”att sätta kommunen på kartan” – kan mot den bakgrunden betraktas som en form av investering i kommunens övergripande verksamhet och i den kommunala välfärden. Kommuners näringslivsfrämjande åtgärder har för övrigt också ett grundläggande stöd i kommunallagen (SFS 2017:725, 2 kap. 8§). Effekten av den här sortens varumärkesbyggande kommunikationsinsatser är dock, liksom av kommunikationsinsatser i stort, erkänt svår att mäta (se t.ex. Eriksson och Ivarsson Westerberg 2021). Av det skälet blir det också svårt att avgöra vilken nivå av varumärkesbyggande kommunikationsinsatser, och vilka kostnader, som kan anses motiverade i sammanhanget. Insatserna och kostnaderna måste dessutom vägas mot kommunens andra, ibland kanske mer centrala, kommunikations- och informationsbehov.

Varför kommunicerar offentliga organisationer (så mycket)?

Det finns en relativt bred konsensus i tidigare forskning om att kommunikation under senare år fått både större utrymme och större betydelse i offentliga organisationer. Till exempel så konstaterar Eriksson och Ivarsson Westerberg (2021), i sin rapport om statliga myndigheters kommunikation, att antalet anställda inom myndigheternas kommunikationsverksamhet har ökat kraftigt i förhållande till den totala ökningen av antalet anställda i den svenska statsförvaltningen. De konstaterar dessutom att utvecklingen inte har motsvarats av förändrade instruktioner till myndigheterna, utan måste betraktas som ett uttryck för myndigheternas egna (ändrade) prioriteringar. En ökning av personal med kommunikationsrelaterade arbetsuppgifter går att spåra även i den kommunala sektorn. År 2021 fanns det i Sverige cirka 2 800 kommunanställda i yrkeskategorierna¹ informatörer, kommunikatörer, PR-specialister och informations-, kommunikations- och PR-chefer (SCB 2023). Det är en ökning med drygt 27 procent från år 2014, då motsvarande antal var cirka 2 200. Under samma period ökade den totala personalstyrkan i kommunerna med 7,3 procent.

Bland de förklaringar som lanserats till den här tendensen, kan exempelvis nämnas den mer övergripande idén om utvecklingen som ett led i en anpassning till omvärldsförhållanden, med en accelererande teknisk utveckling och ett förändrat medielandskap, som fört med sig högre och mer komplexa krav på organisationer och deras kommunikativa förmåga (t.ex. Kraft och Strandberg 2007). En mer teoretiskt djupgående förklaring, med sin grund i den nyinstitutionella organisationsteorin, är att utvecklingen bottnar i ett upplevt behov för organisationer att synas, framstå som legitima och etablera ett förtroende hos allmänheten för den egna verksamheten. Med den utgångspunkten kan omfattningen av kommunikationen och sättet på vilket kommunikationsverksamhet bedrivs, tolkas som resultatet av mytbildning (Meyer och Rowan 1977), det vill säga idéer om vad som är ett bra och rationellt sätt att organisera och bedriva en verksamhet på, som de olika aktörerna på ett organisationsfält – i det här fallet den svenska offentliga sektorn – mer eller mindre medvetet inlemmat i sina organisationer. Organisationer imiterar organisationer som uppfattas som framgångsrika, vilket i sin tur kan gå som förklaring till den starka tendens till likriktning – isomorfism (DiMaggio och Powell 1983) – som finns kopplat till hur olika offentliga verksamheter, till

¹ Yrkeskategorier enligt SSK (Standard för svensk yrkesklassificering) 2012. Aktuella yrkeskategorier har beteckningarna SSK 1241, SSK 1242 respektive SSK 2432.

exempel kommuner, organiserar och utformar sin kommunikationsverksamhet (se t.ex. Fredriksson, Färdigh och Törnberg 2018).

En förklaring som i många avseenden är fullt kompatibel med idéerna om imitation och likriktning, är idén om att kommunikationsverksamhetens ökade omfattning och betydelse till viss del kan sammankopplas med de styrnings- och organiseringsmodeller, med inspiration hämtade från det privata näringslivet, som fick fäste – och blev trendiga – i den svenska offentliga sektorn under 1980- och 1990-talen, och som brukar gå under den samlande benämningen New Public Management (NPM). Grundargumentet här, är att det med idén om att göra den offentliga sektorn mer företagslik, med företagsvärldens lösningar som förebilder och med konkurrens som en ledande drivkraft (t.ex. Hood 1991; Lind 1996; Karlsson 2018), också kom ett ökat tryck på den offentliga sektorns organisationer att kommunicera en bild av sig själva som attraktiva och att positionera den egna verksamheten i förhållande till konkurrenternas (Fredriksson och Pallas 2013). Centralt för det här perspektivet, är ju också idén om att offentliga verksamheter i allt större utsträckning betraktar sig själva som separata organisationer, snarare än som en del av den offentliga förvaltningen som helhet (Brunsson och Sahlin-Andersson 2000).

Kommunikation, professionalisering och medialisering

Eriksson och Ivarsson Westerberg (2021) talar om framväxten av en särskild kommunikatörsprofession som en av de tänkbara förklaringarna bakom att kommunikationsverksamheten ökat och blivit en viktig del av de statliga myndigheternas arbete. Forssell och Ivarsson Westerberg (2014) lyfter fram just kommunikatörerna som en av de administratörsgrupper som vuxit kraftigt i den offentliga sektorn och pekar ut yrkesgruppens framflyttade position som ett led i en övergripande professionalisering av förvaltningens administrativa stödfunktioner. Även här kopplas den ökade satsningen på kommunikatörer och extern kommunikation ihop med en allmän företagisering av den offentliga sektorn, där managementidéer och yrkeskategorier som tidigare främst förekom i näringslivet i allt större utsträckning har införlivats i offentliga verksamheter (Forssell och Ivarsson Westerberg 2014, s. 98). Liknande kopplingar, mellan den offentliga sektorns företagisering och satsning på kommunikation och särskilda kommunikations-, informations-

och PR-expert, finns exempelvis hos Hall (2012). Hall menar att det till viss del också går att koppla den utvecklingen till offentliga verksamheters så kallade ”skyltfönsterarrangemang” (Alvesson 2008), det vill säga idén om att organisationer tidvis lägger mycket kraft och resurser på att etablera och förmedla en positiv bild av sig själva, utan att de insatser som görs egentligen har någon nämnvärd positiv inverkan på själva kärnverksamheten. De ceremoniella arrangemangen är alltså frikopplade från den ofta mer komplexa och ibland motsägelsefulla (faktiska) verksamheten.

Johansson (2018) lyfter fram New Public Management-inspirerade reformer som en avgörande faktor i utvecklingen mot en ökad organisatorisk professionalism (se även t.ex. Evetts 2009) i den kommunala sektorn, det vill säga en utveckling där yrkesgrupper som i huvudsak ägnar sig åt kommunen som organisation (och inte åt kommunala kärnverksamheter) vuxit och fått högre status.

Medialisering av offentliga organisationer

Till forskningen om hur professionella normer och värderingar påverkar kommunikationen i offentliga organisationer, har, som tidigare nämnts, Agger Nilsen och Salomonsen (2012) och Fredriksson och Pallas (2014, 2016) lämnat intressanta bidrag. Fredriksson och Pallas (2014) visar att svenska myndigheter tenderar att anpassa sin verksamhet till en typisk medial logik (Altheide och Snow 1979) – i grova drag (nyhets)mediernas normer, principer och rutiner – och att medier ses som en självklar komponent i myndigheternas verksamheter och de anställdas dagliga arbete. Den här tendensen tangerar det som Schillemans (2012) talar om som en medialisering av offentliga organisationer.

När det kommer till kommunens hantering av medierelaterade frågor lyfts ofta kommunikatorerna fram som en viktig personalgrupp, till exempel i arbetet med att förbereda pressmeddelanden eller annan strategiskt viktig information. Det har även blivit allt vanligare att chefer i kommunal verksamhet får särskild medieträning av personal med expertkompetens på området (Montin 2018, s. 81–82). Djerf-Pierre och Pierre (2016) tillskriver professionaliseringen av kommunernas kommunikationsverksamheter en avgörande roll i en förändring mot mer offensiva strategier för kommuners närvaro i sociala medier. Den här tendensen ligger i linje med resultaten av Fredrikssons och Pallas studier – som i likhet med de studier som Agger Nilsen och Houlberg Salomonsen (2012) gjort av den

danska kommunala sektorn – visar att olika yrkeskategorier i en och samma organisation, påverkar organisationens anpassning till medielogiken på olika sätt. Hur medielogiken översätts och implementeras i organisationen beror till stor del på den syn på medier och kommunikation som kommer med de olika yrkenas (professionella) normer (Fredriksson och Pallas 2016). Tjänstemän med uppdrag med koppling till information, kommunikation och PR – till exempel kommunikatörer – har en syn på mediernas inflytande och hur den egna organisationen ska förhålla sig till medierna, som skiljer sig från andra personalkategoriernas uppfattningar, vilket kan bädda för konflikter mellan olika yrkesgrupper kring organisationens externa kommunikationsarbete (Fredriksson och Pallas 2014).

Thorbjørnsrud (2015) visar i en studie av personal (inom olika avdelningar och yrkeskategorier) i det norska justitiedepartementet att medialisering – definierat som anpassning till nyhetsmediernas grundläggande format, moral och rytm (Thorbjørnsrud 2015, s. 181) – stimulerar tjänstemännens lojalitet gentemot den egna organisationen snarare än ett agerande i enlighet med traditionella tjänstemannavärden som opartiskhet och neutralitet. I sitt arbete med medier och medierelationer kunde tjänstemännen uppleva det som viktigare att framställa den egna organisationen i god dager än att presentera information på ett så sakligt och neutralt sätt som möjligt. Denna 'administrativa lojalitet' tenderar enligt Thorbjørnsrud att kunna övergå i strategiskt byråkratiskt varumärkesbyggande (2015, s. 193). En tydlig dragning åt den sortens administrativa lojalitet, och organisatoriska professionalism, fångas även upp av Sandén och Turunen (2020) i deras studie av svenska kommundienstjänstemäns värdemönster. Studien visar att omkring 70 procent av tjänstemännen lägger större vikt vid den egna organisationen och dess intressen och målsättningar än vid den offentliga verksamheten som helhet. Medialisering lyfts fram som en inverkansfaktor på värdemönstren.

Teori

I det här kapitlet presenteras huvuddragen det i teoretiska ramverk som jag har använt i analysen av mitt intervjumaterial. Först redogör jag i mer allmänna termer för teorierna om institutionella logiker och hur dessa teorier används i förhållande till min empiri. Därefter diskuterar jag kortfattat kopplingen mellan koncepten kommunideologier, institutionella logiker och institutionell komplexitet. Slutligen relaterar jag det övergripande teoretiska ramverket till ett par kritiska perspektiv, som på en mer konkret nivå berör den svenska offentliga sektorn; dels Lundquists (1998) normativa teori om det offentliga etoset och kritik mot ekonomivärdenas dominans i offentlig verksamhet, dels idéerna om hur institutionell förändring i den offentliga sektorn påverkar klassiska professioner och banar väg för nya så kallade preprofessioner (Brante 2014). Dessa två perspektiv representerar idén om att dagens kommunikatörer och offentliga kommunikationsverksamhet är starkt kopplade till en övergripande utvecklingstendens i den offentliga sektorn, där typiska ekonomiska värden kommit att tillmätas allt större betydelse i styrningen och organiseringen av sektorns verksamheter.

Institutionella logiker i konflikt och samspel

Den institutionella organisationsteorin ifrågasätter bilden av organisationen som en rationell och nytto-maximerande aktör och betonar i stället betydelsen av omvärlden och de institutionella kontexter som omger organisationer. Enligt Friedland och Alford (1991) är vårt samhälle uppbyggt som ett inter-institutionellt system med särskilda så kallade logiker kopplade till de olika i sammanhanget centrala samhällsinstitutionerna, som exempelvis marknaden, demokratin, byråkratin och kärnfamiljen. Institutioner utgörs av särskilda uppsättningar av värden, regler och symboler som skapar sammanhang åt människor och organisationer. Institutionella logiker bestämmer, med utgångspunkt i dessa värden, regler och symboler, premisserna för individers och organisationers tänkesätt och beslut och ger deras handlingar syfte och mening. Logikerna följs till olika grader av medvetenhet – en del handlingar är resultat av organisationers och individers aktiva anpassningar, medan andra kommer ur ett mer oreflekterat förhållningssätt till omvärlden. En dominerande institutionell logik framstår och upplevs som självklar, närmast som en form av naturlag (Friedland och

Alford 1991, s. 260), i sin institutionella kontext. I mer komplexa institutionella miljöer, där individer och organisationer har att förhålla sig till parallellt verksamma och helt eller delvis motsägelsefulla och konkurrerande logiker (Friedland och Alford 1991, s. 256), saknas den självklara riktningen, och konflikter mellan grundläggande värden och tankemönster blir mer framträdande.

Teorierna om institutionella logiker kan betraktas som en form av utveckling eller förlängning av den nyinstitutionella teorin, där huvudfokuset har skiftat från isomorfism och likriktning (DiMaggio och Powell 1983) till institutionell heterogenitet, som upprätthålls genom att olika logiker och rationalitetsformer står helt eller delvis i konflikt med varandra (Lounsbury, Steele, Wang och Toubiana 2021). En central poäng hos exempelvis Thornton och Ocasio (2008) är den här typen av konkurrens och konflikter mellan institutionella logiker kan hjälpa oss att analysera och förstå institutionella strukturer och institutionell förändring, både på organisationsnivå och på en övergripande samhällsnivå.

I den här studien bildar de institutionella logikerna ett teoretiskt och begreppsligt sammanhang åt en tolkningsdriven analysprocess, där syftet har varit att skapa en successivt djupare förståelse för kommunikatörernas och kommunikationens roller och förutsättningar i den kommunala förvaltningen och, på en högre nivå, för hur kommunernas kommunikationsverksamheter relaterar till bredare utvecklingsmönster i den kommunala förvaltningen och den svenska offentliga sektorn i stort. Här har inte nödvändigtvis enbart konflikter mellan logiker varit av vikt. Betydelsen av samspel mellan logiker, logikers potentiella förstärkande av varandra och komplexa institutionella strukturer med multipla logiker (Lounsbury et al 2021; Blomgren och Waks 2015) har också beaktats och studerats.

Utgångspunkten är att organisationsfältet – svenska kommunförvaltningar – utgör en form av arena där olika institutionella logiker spelas ut mot varandra (Thornton och Ocasio 2008, s. 18). I själva analysen har jag använt konceptet institutionella logiker på två delvis skilda sätt. Dels har jag ställt upp tre i sammanhanget relevanta idealtypiska institutionella logiker – en demokratisk, en ekonomisk och en professionell logik – som ett slags teoretiska referenspunkter, dels har jag utgått från det empiriska materialet och försökt urskilja avspeglingar av de faktiska värden och logiker, och konflikter och samspel logiker emellan, som på olika nivåer påverkar kommunikatörerna och kommunikationsarbetet i kommunerna. Tanken med upplägget har varit att bädda för en form av pendelrörelse mellan teorin, med de idealtypiska konstruktionerna, och empirin, fångad i en matchande teoretisk begreppsram.

En grundförutsättning för det valda upplägg är att de beskrivningar och resonemang som de intervjuade kommunikatorerna har lämnat i någon mån avspeglar de tankar och idéer de har om sitt arbete och sina yrkes- och tjänstemannaroller. En annan grundförutsättning är att dessa tankar och idéer inte existerar i ett vakuum, utan att de i hög grad är beroende av sin institutionella kontext. I dessa förutsättningar ryms alltså även ett epistemologiskt antagande om att det är möjligt att utifrån intervjumaterialet säga något om de institutionella logiker som omger och vägleder den kommunanställda kommunikatorens arbete. Om detta antagande resonerar jag vidare i uppsatsens metodkapitel.

Tre idealtyper

De idealtypiska institutionella logiker jag har valt att använda som referenspunkter i min analys är alltså tre till antalet; en demokratisk logik, en ekonomisk logik och en professionell logik.

Den demokratiska logiken tar avstamp i medborgarna och deras intressen. Centrala, vägledande värden (i en förvaltningskontext) är exempelvis öppenhet, rättssäkerhet, opartiskhet och likabehandling. Det är värden som tangerar demokrativärdena i Lundquists offentliga etos (se kommande avsnitt) och den svenska statliga värdegrunden, och som förväntas genomsyra statstjänstemannarollen (Ehn 2020).

Den idealtypiska ekonomiska logiken, som knyter an till ekonomivärdena i Lundquists etos, bottenar till exempel i idéer om produktivitet, effektivitet, fri konkurrens och ekonomisk tillväxt. Den här idealtypen får betraktas som ett något bredare koncept än det som brukar kallas för marknadslogik, och som i första hand betonar konkurrens som kvalitetsdrivande faktor och den fria marknadens roll som garant för ekonomisk effektivitet. I den idealtypiska ekonomiska logiken inkluderas, förutom de marknadslogiska aspekterna, även mer allmänna ekonomiska ideal om exempelvis kostnadseffektivitet, produktivitet och målrationalitet. Logiken speglar till en betydande del de idéer och processer som brukar inrymmas i den samlande benämningen New Public Management (NPM). Det finns förvisso en tämligen väletablerad idé om att NPM i praktiken vilar på två i grunden separata logiker; en typisk marknadslogik och en logik som täcker in de inomorganisatoriska lednings- och organiseringsrelaterade aspekterna, det vill säga en mer renodlad form av managementlogik (Karlsson 2018; Brante 2014; Hall 2012). För aktuellt ändamål – det vill säga konstruktionen

av teoretiska referenspunkter – har jag dock valt att hålla mig till en bredare ekonomisk idealtypisk logik, som en avspegling av hela den företagiseringstrend (Lind 1996; Brunsson 2011) som präglat den offentliga förvaltningen under de senaste decennierna.

Den idealtypiska professionella logiken grundar sig på de kunskaps- och praktikersystem, normer och yrkesetiska regler som sammankopplas med särskilda professioner (Brante 2014). Centrala, och mer övergripande, ideal är till exempel professionell integritet, tillit och handlingsfrihet, vetenskapsbaserade yrkespraktiker samt kollegial auktoritet och kollegiala granskningsprocesser (t.ex. Freidson 2001). När det kommer till professionslogikers konkreta uttrycksformer, gör bland andra Evetts (2009) en skillnad mellan den mer traditionella yrkesprofessionella logiken, som bygger på ovannämnda värden, och en organisationsprofessionell logik, som i stället betonar exempelvis standardiserade arbetsätt, hierarkiska organisationsstrukturer och beslutsprocesser, målstyrning och extern granskning. Denna organisationsprofessionella logik tangerar alltså den managementlogik som tillsammans med marknadslogiken brukar sammankopplas med New Public Management-reformerna i offentlig sektor.

	<i>Demokratisk logik</i>	<i>Ekonomisk logik</i>	<i>Professionell logik</i>
<i>Övergripande syften</i>	Tjäna medborgarna, följa demokratiskt stiftade lagar och regler	Följa efterfrågan, etablera och upprätthålla konkurrenskraft och maximera ekonomiskt resultat	Följa yrkesnormer och -regler, stärka professionell identitet och autonomi
<i>Kärnvärden</i>	Öppenhet, tillgänglighet, rättssäkerhet, opartiskhet, likabehandling	Produktivitet, effektivitet, ekonomisk tillväxt, konkurrenskraft	Professionell tillit, integritet och handlingsfrihet, kollegial auktoritet, vetenskapsbaserade yrkespraktiker

Tabell. Idealtyper av institutionella logiker, kommunikationsverksamhet i kommunal förvaltning.

Kommunideologier och kommuners institutionella kontext

När det kommer till den praktiska utformningen och avgränsningen av kommunala verksamheter, pekar Montin och Granberg (2013) – med utgångspunkt i Strandberg (1998) – ut fyra övergripande synsätt, så kallade kommunideologier, som dominanta i den svenska förvaltningskontexten. Även i det här sammanhanget har vi att göra med en form av idealtyper. Ingen verklig kommun representerar helt och hållet en viss kommunideologi – drag av alla fyra framträder, i varierande grad, i alla moderna svenska kommuner (Montin och Granberg 2013). Idén om kommunen som en lokal gemenskap betonar sociala aspekter och gemensamma (lokala) värderingar. Idén om kommunen som statsintegrerad ligger i linje med synen på kommunen som statens förlängda arm, med huvudsakligt uppdrag att leverera en god och jämlik välfärd. Inom ramen för idén om kommunen som en form av marknad, är det medborgarnas behov och efterfrågan som står i fokus och kommunens ansvar att skapa förutsättningar för valfrihet (för medborgarna) på välfärdsområdet. Den här idén tangerar den om kommunen som en form av företag (Forssell 1994), där konkurrens är en viktig drivkraft och medborgarna ofta betraktas och benämns som kunder eller brukare (Hall 2012; Karlsson 2020). Idén om kommunen som samordnande och samverkande innebär att kommunen ska ha ett pragmatiskt förhållningssätt till den egna verksamhetens karaktär och utformning – det som ska styra är vilken typ av utmaningar kommunen står inför, själva lösningarna kan se olika ut, så länge de är just lösningar. Här är olika typer av partnerskap och nätverk vanliga verksamhetsformer och här är det tjänstemän och professionella aktörer som anses ha bäst förutsättningar att lösa kommunens problem, medan betydelsen av politisk styrning tonas ned.

De olika kommunideologierna betonar olika värden och olika kommunala ansvarsområden (Fredriksson och Sjögren 2021). Fyra värden, eller ledord, ”[...] står högt i kurs” i alla kommuner; rättssäkerhet, demokrati, effektivitet och professionalitet (Fredriksson och Sjögren 2021, s. 43). Men i en typisk marknadskommun är det kanske mer troligt att effektivitetsvärdet prioriteras, medan en kommun som i högre grad liknar den samordnande och samverkande idealtypen kanske snarare betonar vikten av exempelvis professionell kompetens. De fyra värdena är heller inte alltid förenliga med varandra. Målkonflikter kan uppstå både i själva organiseringen av verksamheten och i den kommunale tjänstemannens dagliga arbete. Kommunledningens ambition att fånga upp medborgares engagemang och synpunkter (med utgångspunkt i demokrativärdet), kan leda till minskad effektivitet i fråga

om att tillfredsställa alla medborgares behov. En socialsekreterare kan på motsvarande sätt inte fullt ut prioritera effektivitet i sitt arbete utan att det går ut över rättssäkerheten i handläggningen eller de egna professionella reglerna och normerna.

Den här typen av värdekonflikter kan, på en mer övergripande nivå, betraktas som konflikter mellan institutionella logiker, där rättssäkerhets- och demokrativärdena bottnar i en typisk demokratisk logik, effektiviteten bottnar i en ekonomisk logik och professionaliteten bottnar i en professionell logik. Kommunideologierna och de värden som kopplas till dem kan med andra ord sägas illustrera en potentiell komplexitet i den institutionella miljö som formar svenska kommuners verksamheter.

Offentligt etos – idealbilden av offentlig verksamhet

På liknande sätt, kan den kommunale tjänstemannens uppdrag, väglett av en särskild uppsättning offentliga värden, betraktas som potentiellt institutionellt konfliktfyllt. Ur textmaterial hämtat från samtida svensk lagstiftning och lagstiftningsprocesser rekonstruerar Lundquist grundkonturerna av ett, som han kallar det, offentligt etos, som avser ”[...] de fundamentala föreställningarna om hur vårt samhälle bör styras (1998, s. 53). Detta offentliga etos har flitigt refererats i texter om offentlig ämbetsutövning och statstjänstemannaroller (t.ex. Ehn 2020; Casula Vifell och Ivarsson Westerberg 2013; Svensson 2013) och etosets grunddrag tangerar väsentliga delar av Statskontorets uttolkning av den svenska statliga värdegrunden (Statskontoret 2019). Idén om det offentliga etoset är alltså normativ – den målar upp en idealbild av offentlig verksamhet och ämbetsutövning.

Demokrati, byråkrati och ekonomi

Lundquist delar in sitt offentliga etos i två kategorier av värden (1998, s. 62–63). Den första kategorin inrymmer demokrativärdena, som avser det offentligas ansvar att tillgodose kraven från den politiska demokratin och om rättssäkerhet och offentlig etik. Här är det medborgarna och deras intressen som, på olika nivåer, bildar utgångspunkt för det offentliga ansvaret, och krav på till exempel opartiskhet och likabehandling som betonas. Den offentlige ämbetsmannen ska, i det avseendet, fungera som en demokratins väktare. Den andra

kategorin inrymmer ekonomivärdena, som åsyftar tillgodoseendet av kraven på funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet. Här handlar det alltså om att offentliga verksamheter ska välja sådana åtgärder och medel som antas leda till att de uppsatta målen uppnås samt sträva efter att nå en så hög kvalitetsnivå som möjligt med minsta möjliga insats och till lägsta möjliga kostnad. En central poäng i Lundquists resonemang kring etosets värdekategorier är att de båda ”[...] måste beaktas samtidigt och i alla yttringar av den offentliga verksamheten” (1998, s. 63). En offentlig tjänsteman kan alltså inte bortse från den ena delen av det offentliga etoset i sin ämbetsutövning.

Kopplingen mellan etosets två värdekategorier och de idealtypiska demokratiska och ekonomiska logiker som ställdes upp i föregående avsnitt är tydlig. Offentlig verksamhet ska idealiskt sett följa en logik som inkluderar de rätta aspekterna av och den rätta balansen mellan de demokratiska och ekonomiska idealtyperna. Tillsammans – och samtidigt beaktade – går det att tala om de båda sidorna i etoset som en form av byråkratisk logik, med utgångspunkt i Webers (1922/1978) byråkratiideal, där demokrati- och ekonomivärden är perfekt kombinerade. Men kravet på balans i kombinationen av demokrati- och ekonomivärden öppnar också för konflikter, särskilt i institutionellt komplexa miljöer.

Lundquist är i grunden starkt kritisk till det svenska samhällets och den svenska offentliga sektorns förmåga att upprätthålla balans i kombinationen av demokrati- och ekonomivärden. Den kritik som Lundquist framför mot utvecklingen, går i grunden ut på att ekonomisidan av det offentliga etoset – de ekonomiska värdena – fått större utrymme, medan demokrativärdena i allt högre grad negligerats. Den här utvecklingen är direkt sammankopplad med den idéströmning han kallar för ekonomismen. Styrnings- och organiseringsaspekterna av ekonomismen – det vill säga det som brukar kallas för New Public Management – kännetecknas av sin tydliga koppling till den privata sektorn och näringslivets sätt att hantera sina problem (Lundquist 1998, s. 137). Det handlar alltså om att företagsvärldens sätt att styra och organisera sina verksamheter kommit att bli norm även i många offentliga organisationer – att den offentliga sektorn genomgått en företagisering (Lind 1996; Brunsson 2011). Det här är, menar Lundquist, problematiskt på flera sätt. Bland annat lyfter han fram ekonomismens tendens att prioritera produktivitet och kostnadseffektivitet framför till exempel rättssäkerhet och inflytande från den politiska demokratin. Han talar även om marknadsanpassning och om ekonomismens sätt att betrakta samhällets medlemmar som brukare, eller kunder, snarare än medborgare, och betoning av

serviceskyldighet gentemot dessa brukare och kunder snarare än uppmuntrande till (medborgarnas) medverkan i, och ansvarstagande för, demokratiska processer (Lundquist 1998, s. 138).

Professionslogik i offentlig sektor

Brante (2014) argumenterar – i delvis liknande kritiska termer som Lundquist (1998) – för att en institutionell förändring på flera nivåer i det svenska samhället, med en ny och allmänt dominerande ekonomisk logik och en ny politisk-administrativ styrningslogik i den offentliga sektorn (New Public Management), utgör ett hot mot klassiska professioner och deras autonomi och luckrar upp den logik som (typiskt) förknippas med dem. Den här argumentationen tangerar i flera avseenden exempelvis Exworthy och Halfords (1999) och Evetts (2009) diskussioner om nya ”managerialismens” inverkan på den offentliga sektorns professioner (i en västerländsk kontext i stort). Leicht och Fennell (2010) lyfter fram nya (neo-liberala) politiska och ekonomiska idéer som en viktig del av professionernas nya institutionella kontext och en viktig faktor bakom att den klassiska professionslogikens roll i den offentliga sektorn är hotad, medan Freidson (2001) talar i mer allmänna ordalag om hur politiska ledord som konkurrens och effektivitet koloniserar de klassiska professionernas domäner.

Huvudfokuset här är, till skillnad från hos Lundquist, alltså professioner och professionell (institutionell) logik. Lite förenklat, talar Brante om professioner som ”[...] yrken vars praktik vilar på vetenskaplig kunskap” (2014, s. 260). Han konstaterar samtidigt att professioner och professionella identiteter varierar med historiska och sociala kontexter, och att det omöjliggör tids- och rumsberoende definitioner (s. 332). I en svensk kontext, benämns åren mellan 1920 och 1970 som ”[...] de tekniska och medicinska professionella fältens guldålder” (s. 334), där en stark välfärdsstat, och ett samhällssystem med en inbyggd stark tro på de medicinska och teknologiska vetenskapernas potential för ett allmänt ökat välstånd, medförde att läkare och ingenjörer åtnjöt hög social status, höga inkomster kulturellt och politiskt inflytande. Här formades alltså en sorts allians mellan dessa professioner, och deras professionella logik, och den moderna svenska välfärdsstaten.

Preprofessioner och nya logiker

Brante menar att alliansen mellan de klassiska professionerna och välfärdsstaten försvagats på senare tid, i och med att den traditionella professionslogiken har underordnats dels den nya ekonomiska logiken, med en marknadsorientering och prioritering av effektivitet och vinst, dels den nya politisk-administrativa styrningslogiken, där extern tillsyn och kontroll går före kollegiala granskningsprocesser (2014, s. 345). Det har i sin tur fått konsekvensen att "[...] den välfärdsstatliga professionstypens 'institutionella tröghet'" (s. 355) blivit svår att upprätthålla. Nya logiker har infiltrerat den klassiska professionslogiken. Samtidigt har det uppstått nya typer av behov i offentliga organisationer och med dem en efterfrågan på särskilda, delvis nya yrkesgrupper eller yrken som tidigare främst förekom i den privata sektorn. Bland dessa nämns till exempel kommunikatörer, men också affärsjurister, marknadsförare och olika typer av mellanchefer (Brante 2014, s. 344–345) och andra så kallade organisationsprofessionella (Evetts 2009), det vill säga yrkesgrupper med ekonomisk och organisatoriskt baserad ledarskapskompetens, men utan koppling till organisationens kärnverksamhet. Dessa yrkesgruppers professionaliseringssträvanden bör enligt Alvesson (2008) förstås ur ett status- och maktperspektiv snarare än som direkt kopplat till en kvalitetsförstärkning i själva yrkesutövandet. Yrkesgruppens egenintresse, och ambition om att öka yrkets anseende och inflytande, och om vinna tolkningsföreträde inom ett visst område, går före idén om att bidra till en allmänt god samhällsutveckling.

Brante (2014, s. 313) talar om dem som preprofessioner, yrken som strävar efter professionell status och som genom statliga satsningar kunnat bygga upp vetenskapliga ramverk och särskilda högskoleutbildningar kring de egna yrkespraktikerna. Här handlar det inte bara om att preprofessionerna svarar mot nya härskande logiker i den offentliga sektorn, utan att preprofessionella logiker i sig är tydligt sammanlänkade med de nya ekonomiska och politisk-administrativa styrningslogikerna i det svenska samhället. Det är med andra ord en ny sorts allians som vi, enligt Brante, ser växa fram, med logiker som samspelar och potentiellt dessutom förstärker varandra. Grundargumentet är alltså att klassiska professioner och preprofessioner skiljer sig tydligt åt med avseende på de olika samhällssystem och samhällseliga värden som ursprungligen präglat dem. I dagens samhälle, där ekonomi och tillväxt är centrala värden, får professionella fält med tydlig orientering mot marknaden en dominerande position, medan värden som trygghet och jämlikhet, och de professionella logiker som är sammanlänkade med dem, riskerar att bli underordnade (2014, s. 316).

Brantes försvar av de klassiska professionerna är i sig av mindre relevans för den här uppsatsen. Men den grundläggande idén om preprofessionernas koppling till en institutionell förändring, och nya dominerande institutionella logiker, är däremot högst väsentlig. Enligt den idén kan kommunikatorsyrket beskrivas som en form av preprofession, bärare (och kanske även förstärkare) av värden som bottnar i en ny och dominerande ekonomisk logik, men med svag eller ingen anknytning till den sortens värden som Brante mer tydligt förknippar med den svenska välfärdsstatens framväxt. Här går det också att dra en parallell till de två kategorier av värden som ingår i Lundquists offentliga etos. Kommunikatorsyrkets framflyttade position sammankopplas då i första hand med etosets ekonomivärden.

Metod

I följande kapitel redogör jag för den metod jag valt för genomförandet av min studie och för den urvalsprocess som föregått genomförandet. Jag diskuterar också metodens potential att medverka till uppfyllandet av studiens syfte och resonerar, i anknytning till detta, övergripande kring studiens kunskapsanspråk och kring metodens koppling till teorin. Kapitlet inrymmer även ett par metodetiska reflektioner.

Intervjuupplägg och urvalsstrategi

Min studie är baserad på intervjuer med sammanlagt åtta kommunikatörer i fyra olika kommuner i Stockholm-Mälardalsregionen. Intervjuerna har genomförts enligt ett semi-strukturerat upplägg. De frågor som ställts har följt tre överordnade teman och till varje tema har ett antal typfrågor formulerats (se bilagd intervjuguide). Alla typfrågor har inte ställts till alla respondenter, i stället har den riktning som samtalet tagit fått avgöra utformningen av frågor och följdfrågor. Målet har dock varit att varje intervju ska täcka in samtliga tre teman. Tre av de kommunikatörer jag intervjuat har chefsbefattningar på högsta nivå i kommunförvaltningen, som kommunikationschefer eller kommunikationsdirektörer, övriga fem är kommunikatörer på olika nivåer och med olika typer av ansvarsområden inom förvaltningsorganisationen. Valet att intervju personer på olika organisatoriska nivåer är fullt medvetet och har syftat till att öppna för en viss variation av perspektiv på kommunikatörsrollen och kommunikationsarbetet i kommunerna. Utgångspunkten är helt enkelt att chefer enklare ser helheten medan personer som jobbar i en särskild del av en organisation ofta är mer fokuserade på just den delen – och att båda perspektiven är intressanta för min studie.

Målsättningen var från början att genomföra så många intervjuer som möjligt på plats, i den kommun där intervjupersonen arbetar, varför jag av rent praktiska skäl valde att fokusera på kommuner på relativt kort avstånd från min egen hemort. I slutändan kom ändå många av intervjuerna, av olika anledningar, att genomföras digitalt. Något som enligt min efterhandsbedömning inte har haft någon märkbart negativ inverkan på intervjumaterialet, men som försvagar det ursprungliga motivet till valet av region.

I valet av kommuner har jag eftersträvat en viss geografisk spridning (inom vald region) och variation med avseende på folkmängd. Två kommuner ligger i Stockholms län, två ligger i angränsande län. Två kommuner har över 80 000 invånare, två kommuner har under 40 000 invånare. Jag har dock inte gjort några djupare analyser av eventuella skillnader mellan kommunerna med avseende på kommunikatörernas och kommunikationsarbetets förutsättningar eller utifrån deras olika geografiska lägen och olika invånarantal. Jag har inte heller närmare undersökt de utvalda kommunernas förutsättningar när det kommer till exempelvis ekonomi, politiskt styre, förvaltningens organisering eller omgivande medielandskap. Inte för att dessa faktorer har antagits vara obetydliga för kommunikatörerna och kommunikationsarbetet, utan för att jag har bedömt det som ogörligt att i en uppsats med det här omfånget inrymma en genomgripande analys av sådana faktorer eventuella påverkan på kommunikationsverksamheten. Vidare studier på området skulle med fördel kunna inkludera den sortens analyser.

I valet av intervjupersoner har jag låtit min första kontakt i respektive kommun (i de flesta fall kommunikationschefen eller motsvarande) guida mig vidare till andra möjliga intervjupersoner i samma kommun – en form av snöbollsurval (Carlsson och Carlsson 2020, s. 96), således. Fördelen med ett sådant tillvägagångssätt är att det är smidigt och tidseffektivt. Samtidigt kan det uppfattas som problematiskt att delvis lämna över makten över urvalet till någon annan. Här ser jag dock ingen överhängande risk för att modellen skulle ha genererat ett nämnvärt mindre representativt urval än vad jag själv skulle ha åstadkommit genom att slumpvis välja ut möjliga intervjupersoner från till exempel en personallista. Intervjuerna har inte berört några tydligt laddade eller känsliga ämnen eller frågor med uppenbar risk att vara föremål för konflikter på intervjupersonernas arbetsplatser. Studien har en bred och relativt öppen ingång och har presenterats på just det sättet för de personer jag ursprungligen kontaktat. Därför bedömer jag risken som liten att de kontakter som förmedlats har avsett personer med särskilda (i sammanhanget relevanta) uppfattningar eller lojaliteter inom organisationen. Jag ser heller ingen överhängande risk för att de personer som intervjuats har haft skäl att vara särskilt försiktiga i sina uttalanden.

Intervjun som kunskapskälla

Syftet med min studie har alltså varit att söka kunskap om kommunikatörens roll i den svenska kommunala förvaltningen och de institutionella logiker som styr den kommunanställda kommunikatörens arbete. Genom intervjuer, där kommunikatörerna fått tala relativt fritt utifrån de tre teman som intervjuerna berört, har kommunikatörernas egna resonemang kring kommunikationens roll i den kommunala verksamheten och de egna yrkes- och tjänstemannarollerna inhämtats. Kommunikatörerna har också fått beskriva sina egna upplevelser av de förväntningar som det omgivande samhället och andra medlemmar av kommunförvaltningsorganisationen har på dem och deras arbete. Det är alltså, i ett första steg, just inhämtningarna av dessa resonemang och beskrivningar som intervjuerna syftat till. I ett andra steg har ambitionen varit att koppla de inhämtade resonemangen och beskrivningarna till styrande institutionella logiker.

Alvesson talar om *lokalism* som en ytterlighet i intervjuforskning. Enligt denna strömning måste intervjuuttalanden "[...] ses i sin lokala, situationsspecifika kontext" (2011, s. 28). Idén är att en intervju inte kan säga något om något utanför den empiriska situation som den själv utgör. En ambition att genom intervjuer komma åt vägledande värden och verksamma institutionella logiker – hos intervjupersonerna själva och i deras omgivning – skulle med en sådan utgångspunkt vara orimligt hög, alldeles oavsett hur många eller hur bra intervjuer som genomförs. En lokalist betraktar helt enkelt intervjuutsagor som betydelselösa bortom själva intervjusituationen. Ambitionen är med andra ord behäftad med ett validitetsproblem, som en lokalist skulle betrakta som oöverkomligt. Intervjuuttalanden speglar ofrånkomligen intervjupersonens egna förväntningar på intervjun, hennes önskan om att ge ett visst intryck i mötet med den som intervjuar eller hans oro över hur uttalandena ska framställas i redovisningen av studien, för att nämna några exempel på den sortens problem.

Med sättet på vilket mina frågeställningar är formulerade, har jag velat visa på en medvetenhet om den här problematiken. De två första frågeställningarna är renodlat empiriska och syftar i grunden mot en intervjusituation. Frågorna kan alltså utan större svårigheter besvaras just genom intervjuer – de kräver inte nödvändigtvis en koppling till förhållanden bortom själva intervjusituationen. Men mitt kunskapsanspråk är alltså – sett till studiens övergripande syfte – mer omfattande än så. För att besvara den tredje (tudelade) frågan – den som binder samman frågeställningarna med syftet – krävs att intervjuvaren

faktiskt säger något om en verklighet bortom själva intervjun, det vill säga att intervjupersonernas utsagor har ett värde som inte är direkt förbundet med den intervjusituation som jag, som intervjuare, och den intervjuade tillsammans har skapat. Det krävs alltså att det går att göra en koppling mellan intervjusvaren och de institutionella logiker jag söker kunskap om. Det är inte självklart att så är fallet, men jag vill påstå att möjligheten finns och är värd att utforska, utan att för den sakens skull förneka att intervjumaterial representerar något i grunden konstruerat.

Min studie vilar alltså först och främst på antagandet att kommunikatörer i kommuner och kommunal kommunikationsverksamhet de facto styrs av en sorts institutionella logiker och att det därmed finns i sammanhanget relevanta logiker att söka kunskap om. För det andra har jag gjort ett mer långtgående epistemologiskt antagande om att mitt intervjumaterial faktiskt kan säga något om dessa logiker och hur de påverkar kommunikatörerna och kommunikationsverksamheterna. Själva tolkningsprocessen och min förmåga att som uttolkare av materialet öppet och kritiskt reflektera över det (Alvesson 2011), även (och inte minst) på en vetenskapsteoretisk nivå, är avgörande för trovärdigheten i ett sådant kunskapsanspråk.

Intervjuer och tolkning

En intervjustudie präglas av olika former och nivåer av tolkning. Tolkningsarbetet görs redan inför och i den situation som intervjun utgör, i valet av intervjupersoner, i bedömningen av vad av det som sägs som är intressant eller värdefullt och i valet av följdfrågor. Transkriberingen av en intervjuinspelning är avhängig tolkning. Även om ambitionen är att transkribera ordagrant handlar det om en översättning av materialet från en kontext till en annan. Tolkar gör också intervjupersonen, i sina föreställningar om intervjuaren och intervjukontexten (Alvesson och Sköldberg 1994, s. 341). Det här överensstämmer med idén om att allt empiriskt material är konstruerat. Minsta empiriska observation är, enligt det synsättet, förbunden med en tolkningsprocess (Danermark, Ekström, Jakobsen och Karlsson 2003, s. 190).

En annan nivå av tolkning, som förvisso ibland flyter samman med den sortens primärtolkningsarbeten (Alvesson och Sköldberg 1994) som exemplifieras ovan, är de mer uppenbara tolkningarna som är kopplade till analysen av ett sammanställt (primärtolkat)

intervjumaterial. De intervjuer jag har genomfört har spelats in och transkriberats. Det utskrivna materialet har sedan sorterats tematiskt. Den tolkningsprocess som tematiseringen utgjort har varit delvis teoristyrd. Empirin har fått vara vägledande, men de institutionella logikerna, med de tre idealtyperna för demokrati, ekonomi och profession, har hela tiden funnits med som teoretiska referenspunkter, i syfte att skapa ordning och kontinuitet i tolkningen av materialet. Ambitionen har alltså varit att upprätta en form av hermeneutisk pendelrörelse, mellan det empiriska materialet och det teoretiska ramverket. Alvesson och Skoldberg talar om teorin som en form av tolkningsmönster, som gör "[...] enskildheter i texten förståeliga, samtidigt som det växer fram ur dessa" (1994, s. 171). Detta uppfattar jag som förenligt med min idé om att använda de institutionella logikerna från "två olika håll"; dels som ett analysverktyg, med tre idealtypiska logiker, som ger en teoretisk och begreppslig kontext åt enskildheter i empirin, dels som en form av mål för tolkningsprocessen, att kunskap om i sammanhanget aktiva logiker, och konflikter och eventuella samspel dem emellan, ska växa fram ur tolkningarna.

Det jag har ägnat mig åt i min analys är alltså en form av abduktion, där empiriska observationer har rekontextualiserats, det vill säga lyfts ur sin ursprungliga kontext (intervjusituationen) och omtolkats som något annat, som en del av mer övergripande strukturer (Danermark et al 2003). I den sortens process finns det, som konstaterat, anledning att vara noggrann i arbetet och försiktig med alltför långtgående slutsatser. Det är inga absoluta sanningar eller fullt robusta mellankontextuella kopplingar som har eftersökts, målet har varit rimliga eller sannolika tolkningar. Analysprocessen har även inbegripit ett visst mått av teoriprovning. De kritiska teoretiska perspektiv som Lundquist (1998) och Brante (2014) erbjuder, har fått representera idéer om hur de värden och logiker som hänger samman med kommunikätorsrollen och offentlig kommunikationsverksamhet relaterar till mer övergripande värden och utvecklingsmönster i den offentliga sektorn. Som ett led i analysens strävan mot insikt om just sådana relationer, har dessa kritiska perspektiv diskuterats och delvis problematiserats.

Etiska reflektioner

Min intervjustudie omfattar totalt åtta personer. Samtliga åtta har lämnat skriftligt samtycke till deltagande i studien och till intervjuinspelning. Deras anonymitet garanteras av att jag varken har använt personnamn eller namn på den kommun de jobbar i, i själva uppsatsen.

Bortsett från hanteringen av dessa mer uppenbara forskningsetiska krav, finns det, kopplat till intervjustudier, en annan typ av etisk problematik att hantera. Den handlar om just tolkningsaspekten av studien. Att ägna sig åt relativt intensiv tolkning av intervjupersoners utsagor, är förbundet med risken att de intervjuade reduceras till objekt (Alvesson 2011, s. 166) och att makten över hur det som sägs ska förstås, ligger hos den som genomför intervjuerna och tolkningarna, det vill säga hos mig som ansvarig för studien. Det är jag som uppsatsförfattare som gör rekontextualiseringen, och försöker sätta intervjupersonens utsagor i ett större sammanhang, och det är jag som bestämmer vad som är intressant att lyfta fram ur intervjun. Den här maktasymmetrin utgör i sig en anledning att vara försiktig med långtgående sanningsanspråk på basis av de uttalanden som görs under intervjuer. Samtidigt är den inte skäl i sig att avstå från kritisk tolkning. Problematiken bör tvärtom hanteras med tydlighet kring den tolkande ansatsen, genom ansvarstagande för tolkningsprocessen, väl genomtänkta argument för de tolkningar som görs och en öppenhet för alternativa tolkningar.

Empiri och analys

I föreliggande kapitel redogör jag för mina empiriska observationer och tolkningar av dem. Kapitlet integrerar empiri och analys – grundtanken bakom upplägget är att redan urval och sammanställning av intervjuutsagor innehåller avgörande tolknings- och analysmoment, och det därför är rimligt att även i själva redogörelsen behandla beskrivning, tolkning och analys som parallella processer. Kapitlet är i grunden tematiskt strukturerat. Det första avsnittet behandlar i huvudsak kommunikatörens yrkesroll och roll som kommunanställd. Det andra avsnittet behandlar konfliktlinjer mellan i första hand demokratiskt och ekonomiskt präglade logiker i de kommunanställda kommunikatörernas arbete. Det tredje avsnittet går djupare in på de förväntningar som kommunikatörerna själva upplever att omgivningen har på dem och på kommunikationens roll i kommunerna. I det avslutade slutsatsavsnittet sammanfattar jag de viktigaste elementen av analysen och försöker närma mig svaren på uppsatsens övergripande frågeställningar.

Preprofessionell kommunal kommunikation

Går det att tala om en särskild professionell logik kopplat till kommunikatörens arbete i den kommunala förvaltningen? I flera av de resonemang som förs i mina intervjuer, finns antydningar om relativt långtgående professionella aspirationer hos kommunikatörerna. Högre utbildning på kommunikationsområdet lyfts i de flesta sammanhangen fram som ett grundläggande krav för att kunna jobba som kommunikatör i kommunal förvaltning. Kommunikatörsrollen förknippas genomgående med vissa typer av expertkunskaper, där strategisk kommunikationskompetens, språkliga färdigheter och god målgruppskänedom lyfts fram särskilt frekvent.

Det finns viss anledning att vara försiktig med långtgående slutsatser på det här området. De personer jag har intervjuat är engagerade i studien som representanter för sin yrkesroll. De har rimligen, och på goda grunder, förväntat sig att just yrkesrollen och deras egen uppfattning om kommunikatörsyrket ska stå i fokus för intervjuerna och många av dem har antagligen förberett sig på att resonera kring yrkets särprägel och kommunikatörens typiska expertkunskaper. Det är därför inte alls anmärkningsvärt att det ur intervjuerna framträder en

bild av en strävan, bland kommunikatörerna, mot en tydligare professionell identitet och större professionell integritet. Till viss del har jag helt enkelt fått det jag har bett intervjupersonerna om. Tydlig är ändå den relativa samstämmigheten bland kommunikatörerna själva om vad kommunikation och kommunikatörsyrket kan bidra med till kommunernas verksamheter. Grovt sett handlar de flesta resonemangen på temat om att kommunikatörer är bra på klarspråk, kan anpassa budskap till olika målgrupper, att kommunikatörer förstår hur medier fungerar och har potential att fungera som ett viktigt stöd i en kommuns långsiktiga, strategiska arbete.

Sammantaget framträder en bild av ett yrke på frammarsch, men också ett yrke som inte alltid har en självklar plats eller funktion i den kommunala förvaltningen. Omgivningens förväntningar på kommunikatörerna överensstämmer inte alltid med deras egen bild av vad de kan bidra med. En del kommunikatörer beskriver hur de ibland får kämpa med att övertyga sin omgivning om vikten av särskild kommunikationsexpertis i den kommunala förvaltningen. Flera av dem upplever ett behov av att framhäva sig själva och sina kunskaper och förankra sin särskilda kompetens inom den egna organisationen.

Man jobbar ju med personer som ibland tycker att de kan kommunikation. Många säger ju att alla kommunicerar. Men så skulle man inte säga om någon som jobbar med juridik, till exempel. Men i kommunikation finns det många förståsigpåare. Och då är det viktigt att man vet var man själv står någonstans och kan göra sin egen bedömning. [...]
[V]erksamheterna äger ju i och för sig sin kommunikation, men som kommunikatörer... det är ju vi som formulerar budskapen, som är målgruppsanpassade. [...] Det handlar ju om respekt för yrkeskompetens. (Intervju 2B.)

[J]ag tycker fortfarande att det finns, tyvärr, en syn på att vi är duktiga på piff, om jag får slänga mig med det uttrycket. Alltså snygga till saker. ”Kan ni kan ni göra det här snyggare? Bildspel eller en bild eller något sånt där?”. Det finns fortfarande kvar rätt mycket [...]. [V]i sliter hela tiden med att visa att vi också har hjärnor och inte bara är bra på att göra snygga saker. (Intervju 5A.)

Kommunikatören som strategisk resurs

Kommunikatörsyrket beskrivs också som ett yrke som kräver mer nu än det gjorde för 20 år sedan. Det har förädlats och blivit mer komplext, samtidigt som det ställs högre krav från det omgivande samhället på organisationers kommunikativa förmåga. Den utvecklingen ligger i

linje med idén om vikten av att kommunikatörer genomgår särskild, vetenskapsbaserad, utbildning. Med den utvecklingen, och med den vetenskapliga förankringen av strategisk kommunikationskompetens, har det också skett en viss uppvärdering, inom organisationer, av de kunskaper som kommunikatören besitter. Att kommunikatörer allt oftare förekommer på högre nivåer i den offentliga förvaltningens organisationer är belagt i tidigare studier av kommunikationsarbete i offentlig sektor (Fredriksson och Pallas 2013; Eriksson och Ivarsson Westerberg 2021). Den här bilden, och ambitionen från kommunikatörerna själva, att bli en del av det strategiska ledningsarbetet i organisationen, bekräftas i flera av mina intervjuer.

Jag upplever det ju som att vi tar steg på den trappan, att bli mer av en, liksom, en ledningsfunktion än en assistent. Det är inte så att kommunikatören är som den gamla tidens informatörer; tar minnesanteckningar och skickar ut dem. För man ser ju oss snarare som, i de flesta fall – och vi vill ju dit också – som liksom en del i en ledningsgrupp. Som, när man använder sig av kommunikation, för att liksom leda arbetet framåt, på ett klokt sätt. (Intervju 1A.)

Utvecklingen betraktas delvis som ett svar på en övergripande samhällsutveckling, att det finns ett yttre tryck, en förväntan från omvärlden om både snabb och genomtänkt information och kommunikation. Här verkar flera av intervjupersonerna uppleva att en efterfrågan på kommunikatörens typiska kompetens helt enkelt ligger i tiden.

Kommunikation ökar ju hela tiden i betydelse och det gör det ju såklart också för att informationsflödena blir starkare och starkare, och ska man nå fram, så måste man göra det på ett genomtänkt sätt, liksom. Så de förväntningar jag har när vi rekryterar, det är ju att man ska kunna vara ett strategiskt kommunikationsstöd. (Intervju 3B.)

Bilden av kommunikatören som en viktig strategisk resurs i den kommunala förvaltningen är dock inte helt entydig. En av de intervjuade kommunikationscheferna ger uttryck för uppfattningen att kommunikatörer, som ett led i att svara mot behovet av enklare och snabbare kommunikation med medborgarna, behöver lägga större fokus på det kommunikativa hantverket, snarare än det långsiktiga strategiska arbetet. Det här skulle givetvis kunna förklaras av den nuvarande situationen i just den kommunförvaltningen, att man just i den kommunen, under en period, har haft ett stort fokus på just det långsiktiga, strategiska kommunikationsarbetet och kanske fokuserat mindre på de mer tekniska och praktiska, och mer kortsiktiga, arbetsuppgifterna. Men det kan också visa på en mer grundläggande (och i det här sammanhanget avvikande) inställning till

kommunikationsarbetets syfte och kommunikatörernas huvudsakliga funktion i den kommunala förvaltningen.

Kommunikatören som medborgarrepresentant

En annan återkommande idé om kommunikatörernas funktion i den kommunala förvaltningen är den om kommunikatören som medborgarnas representant i det interna arbetet med att planera kommunens kommunikationsaktiviteter. Genom att kommunikatören ”ställer kommuninvånarnas frågor [...]” till kommunens verksamheter (Intervju 6B) eller står i verksamheternas “[...] målgruppers skor” (Intervju 3B), skapas förutsättningar för kommunikationsaktiviteter som är anpassade efter medborgarnas behov och önskemål. Kommunikatören blir i det avseendet en form av länk mellan medborgarna och kommunens kärnverksamheter. I de sammanhangen talas det ofta om kommunikatörens förmåga att förstå målgrupper och kunna ta olika målgruppers perspektiv som centrala och typiska kommunikatörskompetenser, oavsett organisatorisk kontext. Här finns också antydningar om att målgruppsförståelsen är en sorts kompetens som är särskilt viktig i just kommuner, med tanke på den kommunala verksamhetens bredd och det breda spektrumet av målgrupper – alla kommunens invånare måste i någon mån beaktas, ingen får lämnas utanför. Vissa av intervjupersonerna betraktar det också som en fördel att kommunikatören i första hand är expert på just kommunikation, men inte har motsvarande, mer djupgående, kunskap om den verksamhet som hen arbetar som kommunikationsstöd åt.

Kommunikatörsyrket handlar ju jättemycket om, liksom, att sätta sig in i ett område du inte expert på, förstå målgrupperna, anpassa efter målgruppen, se vad som är viktigast för dem, välja liksom... göra en kanalstrategi eller, så där, och liksom se till så att folk förstår informationen, och att rätt effekter inträffar efter att du har gjort din kommunikationsaktivitet [...] oavsett område, oavsett organisation. (Intervju 5A.)

Flera av intervjupersonerna lyfter även fram kommunikatörens förmåga att förenkla och begripliggöra komplexa frågor och ringa in det väsentliga, hitta guldkornen, i komplexa sammanhang.

Vad vi gör är ju någonstans att ställa oss på invånarnas sida och någonstans se ”vad är intressant, vad skulle skapa värde här?”, och lyfta fram och visa på storheter i stället. Så det är klart, att det alltid är en subjektiv bedömning, men jag tycker att det är ett sätt att

vi... vi förenklar, vi hjälper till att göra öppenheten och tillgängligheten, transparensen bättre genom att peka ut det väsentliga. För det är klart att den som vill ha transparens och ger sig i kast med att börja läsa alla kommunala handlingar, den kommer ju ha att göra ett tag. Så det gäller ju liksom att försöka peka ut ett och annat träd i den där skogen. (Intervju 3B.)

Idén om målgruppsanpassad kommunikation och förmågan att ta olika målgruppers perspektiv som en typisk kommunikatörskompetens, antyder också en koppling mellan kommunikatörsyrket och den typen av värden och målsättningar som typiskt förknippas med en demokratisk institutionell logik. Här finns ett tydligt medborgarfokus och en ambition hos kommunikatörerna att göra kommunens verksamheter mer tillgängliga och de kommunala besluten mer begripliga för kommunens invånare. Många av de intervjuade kommunikatörerna lyfter fram den delen av jobbet som särskilt viktig och menar att just kommunikatörer, i förmågan att kunna se verksamheten från ett medborgarperspektiv, har en typ av egenskap som de flesta andra kommunala tjänstemän saknar. I det avseendet går det möjligen att tala om ett samspel mellan en demokratisk logik och en typ av logik som finns inbyggd i kommunikatörens yrkesutövning. I intervjupersonernas resonemang kring sina roller som offentliga tjänstemän är det idéerna om kommunikatören som medborgarnas ställföreträdare och om att kommunikatörer gör viktiga insatser för att göra kommunernas verksamheter mer transparenta och begripliga som, tillsammans med olika former av konstateranden om att det är viktigt att hantera skattepengar på ett ansvarsfullt sätt, framträder allra tydligast.

Kommunikatören som (tillfälligt) administrativt stöd

Samtidigt som kommunikatörernas bidrag till transparens och öppenhet och god medborgarkontakt ofta lyfts fram som viktiga för kommunerna, är det flera intervjupersoner som understryker att kommunikation inte ska betraktas som ett självändamål. Syftet med kommunikationen, och kommunikatörernas huvuduppgift, är att stötta organisationens och de kommunala kärnverksamhetens övergripande mål. En av intervjupersonerna beskriver också vikten av att hela organisationen, inte bara kommunikatörerna, ägnar sig åt kommunikativt arbete. Det räcker inte med att kommunikatören kommer till kärnverksamheterna och gör jobbet, det krävs en integrering av en viss sorts (kommunikativt) tänkande i alla delar av verksamheten, och att alla medarbetare engagerar sig i kommunikationen.

[J]ag tror att de [som jobbar i kärnverksamheterna] förväntar sig [...] så här ”ja, men vi tar in en konsult, så slipper vi hålla på med det här själva”, när det i själva verket är tvärtom, att när man kommer in och ska börja jobba med kommunikation, då måste alla engagera sig. Alla måste tänka i de banorna. Och jag som kommunikatör kommer att komma tillbaka med massa frågor till dem, som de måste hjälpa mig med för att jag ska kunna skapa bra kommunikation. (Intervju 8B.)

De flesta av de intervjuade kommunikatörerna talar om kommunikatörsrollen som en administrativ stödfunktion. Perspektivet att det är kommunikatörens typiska kunskaper, snarare än kommunikatörsrollen i sig, som är viktiga för organisationen, framträder också i viss mån. En av intervjupersonerna beskriver det som att idealet vore att de egenskaper som kommunikatörsyrket bidrar med i stället fanns hos de politiker och tjänstemän som jobbar direkt med eller i de kommunala kärnverksamheterna.

Vi jobbar ju för att få till kommunikativare ledare inom vår organisation. Vi kommer hålla utbildningar i det. Jag har sagt det sen dag ett jag anställdes; jag ska se till så att jag inte behövs. Det har varit min strävan hela tiden, men jag är inte där ännu, elva år senare. Tyvärr. Men alltså, att se till så att folk omkring mig blir så proffsiga så att de inte... så att kommunikatörer inte behövs. Det skulle vara den bästa liksom, men än så länge behövs vi. (Intervju 5A.)

Här framställs alltså kommunikatören som en närmast motvillig stödfunktion, med den långsiktiga målsättningen att avskaffa sig själv. Det perspektivet kan tolkas som ett alternativ till idén om att kommunikatörer spelar avgörande roller i ledningsgrupper och i kommunernas långsiktiga strategiska arbete. Här är det alltså snarare de kommunikativa egenskaperna – kommunikatörens expertkunskaper, om man så vill – som framställs som viktiga, och inte nödvändigtvis kommunikatören själv, i sin yrkesroll. Det visar möjligen också på en idé om en svagare form av koppling mellan yrke och yrkeskompetenser och en mer uppluckrad syn på kommunikatörens professionella roll. Typiska kommunikatörskompetenser kräver inte nödvändigtvis en kommunikatör – andra yrkesgrupper kan, och bör kanske också, förvärva den sortens egenskaper som kommunikatören typiskt besitter, i syfte att kunna utföra sitt eget jobb på ett ännu bättre sätt.

Det finns alltså en relativt bred enighet bland intervjupersonerna om att kommunikatörer i kommuner ägnar sig åt stödverksamhet, inte kärnverksamhet. Samtidigt finns alltså en utbredd uppfattning om att yrket har genomgått en typ av professionalisering – i linje med en

övergripande tendens i den offentliga förvaltningen, mot en ökad grad av professionalisering av administrativa stödfunktioner (se t.ex. Forssell och Ivarsson Westerberg 2014). Här målas i någon mening två olika, och delvis svårförenliga, bilder upp – dels bilden av ett alltmer komplext och krävande yrke, som svarar mot ett omvärldstryck på snabbare och mer genomtänkt kommunikation, dels en idealbild av en kommunal förvaltning som bygger in kommunikativ kompetens i sina kärnverksamheter och som på sikt inte alls behöver särskilda kommunikatörer. Nu råder det i och för sig ingen rörande konsensus bland intervjupersonerna kring den senare bilden, den är snarare att betrakta som en ytterlighetsposition, men det finns som sagt ett brett stöd för idén om kommunikatören som del av en stödverksamhet och att kommunikativt tänkande med fördel kan genomsyra hela verksamheter, och olika yrkesroller, och inte bara är, eller behöver vara, en kommunikatörskompetens.

I en av mina intervjuer finns en beskrivning av hur vissa former av kommunikationsarbete, i den aktuella kommunen, läggs på andra yrkesgrupper än kommunikatörerna. Här handlar det i första hand om den sortens uppgifter som ligger i linje med de renodlat hantverksmässiga aspekterna av kommunikatörsyrket – i det här fallet att skriva och redigera texter till kommunledningskontorets intranät. I samma kommun finns det kommunikatörer i ledande roller och en strävan hos de intervjuade kommunikatörerna att delta i alla delar av kommunens långsiktiga strategiska arbete. Här skulle man kunna tala om en antydning om att det mer strategiska, och kanske mer avancerade, kommunikativa arbetet värnas särskilt av kommunikatörerna själva, möjligen eftersom det uppfattas som mer krävande med avseende på professionell kompetens. Men den bilden är som sagt inte helt entydig. Ett par av intervjupersonerna talar om målsättningen att utbilda politiker och högre tjänstemän i kommunen till att bli mer kommunikativa och en annan intervjuperson ger uttryck för uppfattningen att kommunens kommunikatörer behöver arbeta mer redaktionellt och fokusera mer på det kommunikativa hantverket än på strategisk kommunikation.

Med synen på kommunikation som en stödverksamhet i kommunförvaltningens arbete mot att uppnå kommunens övergripande organisatoriska och politiska målsättningar, kan kommunikatörens roll i kommunen betraktas som en typ av roll som, även i en mer förädlad form och på mer framskjutna positioner i organisationen, utgör just ett preprofessionellt organisationsstöd snarare än en renodlad, mer traditionell profession, med en distinkt professionslogik och med den nivå av professionell identitet och integritet som binder yrkeskompetensen till yrket. I den mån det går att tala om en professionell logik kopplat till

kommunikatörens arbete i den kommunala förvaltningen, så verkar det alltså snarast handla om en typ av logik som primärt anknyter till en form av preprofessionalism (Brante 2014) och organisationsprofessionell logik (Evetts 2009) som betonar värden med tydlig koppling till förvaltningsorganisationen som sådan, och till organisationens mål, och mindre tydlig koppling till en specifik yrkesidentitet och professionsspecifika kunskaper och praktiker.

Samhällsinformation och platsmarknadsföring

Med idén om kommunikatören och kommunikatörskompetensen som viktiga faktorer i kommunernas arbete med medborgarkontakt och öppenhet mot omgivningen, kommer också perspektivet på kommunikatörsrollen som betydelsefull för kommunens samhällsinformationsuppdrag. Här är det som sagt flera intervjupersoner som lyfter fram kommunikatörers förmåga att förenkla information och formulera tydliga budskap, men även flera som talar om hur kommunikatörernas insatser för ökad öppenhet och tillgänglighet också skapar förutsättningar för en större delaktighet, från medborgarnas sida, i demokratiska processer. I de reflektionerna framträder också en medvetenhet bland kommunikatörerna själva om den kritik som ibland har förekommit, i exempelvis lokala medier, mot en allmän ökning av kommunanställda kommunikatörer.

[J]ournalister skriver om ”är det inte för många kommunala kommunikatörer?”, och man rackar liksom ner på yrkeskåren [...]. Men man har ju ganska dålig koll på vad det är vi sysslar med egentligen och att vi faktiskt öppnar upp [*kommunen*] väldigt mycket, liksom, för att göra saker begripliga och så där. (Intervju 5A.)

Det är överlag uppenbart att flera av intervjupersonerna vill understryka att deras yrkesgrupp skapar demokratiskt värde för kommunen, att det ingår i rollen att i någon mening minska avståndet mellan kommuninvånarna och den kommunala förvaltningen. Här betonas till exempel kommunikatörernas klarspråksarbete, det vill säga arbetet med att se till att de budskap som kommunen kommunicerar till medborgarna, och internt, inom förvaltningsorganisationen, är formulerade på ett enkelt, tydligt och lättbegripligt sätt. En utmaning i det sammanhanget kan vara att olika områdesexperter, anställda på olika håll i kommunförvaltningen, motsätter sig kommunikatörernas förenklade budskap, eftersom de

anser dem vara för grovt förenklade, och i stället förespråkar en kommunikation som, från ett kommunikatörsperspektiv, är alldeles för komplex.

Det är ju det [...] som gör att vi inte är världsbäst på klarspråk. Att vi är en massa människor som tycker att just mitt område är så himla viktigt, och att förstå helheten, så att vi inte klarar av, eller... att uttrycka oss på enklare sätt, eller att vi vill identifiera oss med våra kollegor i samma bransch, eller vad det nu är. Liksom, identitet och tillhörighet och känna att ”ja, men jag är ganska duktig på det här” [...]. (Intervju 7D.)

Verka för öppenhet eller sminka grisen?

Betoningen av öppenhet, enkelhet och tydlighet i kommunikationen med medborgarna kan, i termer av institutionella logiker, tolkas som en uppfattning om att kommunernas kommunikatörer delvis styrs av en sorts demokratisk logik i sin yrkesutövning. Min tolkning är samtidigt också att betoningen av (framför allt) enkelhet i kommunikationen, öppnar för en potentiell konflikt mellan en demokratisk logik och en typ av logik som mer liknar den ekonomiska idealtypen. I processen med att förenkla eller förtydliga ett budskap ingår också att välja bort viss information eller att vinkla eller lyfta fram särskilda delar av en kanske mer komplex helhet. Några av intervjupersonerna beskriver själva hur gränsen mellan förenkling och försköning ibland kan upplevas som diffus och det i sin tur kan skapa en misstänksamhet, hos omgivningen, mot kommunikatören och dennes roll i den kommunala verksamheten. ”Det är klart att en del kan tycka att vi sminkar grisen ibland”, som en intervjuperson uttrycker det (Intervju 3B). Grundtanken här är alltså att förenklingsprocessen, på en mer eller mindre medveten nivå, också riskerar att bli en form av försköningsprocess – att de smickrande infallsvinklarna och goda berättelserna ges förtur i den sortering som förenklingsarbetet innebär. I en sådan situation är det då kanske främst värden av den typ som ryms inom ramen för en ekonomisk logik, som styr sorteringen. Det kan finnas en grundläggande idé om att den egna organisationen tjänar på att framställas som välfungerande, eller att det är viktigt att kommunicera en positiv bild av kommunen utanför kommunens gränser, eftersom det svarar mot en övergripande målsättning inom kommunen att, i konkurrens med andra kommuner, stimulera till exempel inflyttning och företagsetableringar. Då är det motiv kopplade till effektivitet, ekonomisk tillväxt och konkurrenskraft som hamnar i förgrunden, snarare än den sortens motiv och målsättningar som mer tydligt knyter an till typiska demokratiska värden.

All typ av kommunikation som kommuner ägnar sig åt är givetvis inte i lika utsatt för risken för den här typen av värdekonflikter. Praktiska instruktioner till medborgare, om till exempel regler och förutsättningar för ett skolval, är inte potentiellt konfliktfyllda på samma sätt som till exempel en större kommunikationsinsats kring ett stadsutvecklingsprojekt eller informationen om konsekvenserna av ett visst politiskt beslut. Här blir skillnader i syften med kommunikation avgörande. På en högre nivå pekar den sortens skillnader på bredden, och möjligen även en grundläggande normativ komplexitet, i den kommunala kommunikationsverksamheten. Samhällsinformationsuppdraget är i grunden tämligen okontroversiellt, medan kommunikation med mer skönmålande syften kan uppfattas som mer tveksam – och här finns det som sagt en tendens hos intervjupersonerna att vilja betona sina insatser kopplat till samhällsinformationsuppdraget och tona ner betydelsen och omfattningen av exempelvis marknadsföringsinsatser.

Det som oftast misstolkas är ju [...] att vi är någon form av reklampelare för kommunen, att vi jobbar bara med att skönmåla vad kommunen gör. Liksom, mer marknadsföringsgrejer. Medan vi egentligen håller på med jättemycket internkommunikation, vi håller på med i samhällsinformation, vi håller på med kriskommunikation [...] att vi klargör vad ett beslut innebär eller, liksom, ett projekt, vad det ska leda till och vad skattemedlen går till, och så vidare. (Intervju 5A.)

Motsvarande konfliktyta, och tendens hos intervjupersonerna att betona de mer demokratiska aspekterna, finns kopplat till kommunernas förhållningssätt till medier. Flera av intervjupersonerna beskriver de lokala medierna som en viktig kommunikationskanal för kommunen, och relationen mellan kommunen och medierna som präglade av ett ömsesidigt beroende. Mediernas granskande funktion lyfts fram, samtidigt som medierna betraktas som ett verktyg för kommunen i arbetet med att nå ut med information till sina invånare.

Vi blir granskade, vi ska tåla granskning, vi ska se media som en bra kanal att prata med, i vårt fall, [*kommuninvånarna*] genom att kliva fram där och inte vara rädd, utan att de finns där för de ska granska oss, det är bra att de granskar oss. Vi måste ta chansen att finnas där för att berätta. (Intervju 1A.)

Några av intervjupersonerna beskriver hur det ingår i deras arbete att skapa förutsättningar för insyn i kommunens verksamhet och ge journalister tillgång till adekvat material och lämpliga intervjupersoner. Flera av kommunikatörerna betonar att de inte själva ska synas och höras i nyhetsmedier, men att de, som kommunikatörer, spelar en viktig roll för

kommunens arbete med medierelationer, eftersom de förstår hur medierna fungerar. Det beskrivs som en viktig del av yrkesrollen, att kunna bidra med professionell kunskap om mediernas arbetsmetoder och en övergripande medial logik. Idén är alltså att kommunikatören vet bättre än politiker och övriga kommuntjänstemän hur medier ska hanteras och användas och därför utgör ett värdefullt stöd för kommunorganisationen i kontakten med medier. Ofta är det en kommunikatör som är mediernas första ingång till kommunerna och en kommunikatör som lotsar journalister genom organisationen, till den person som (av kommunen eller kommunikatören själv) anses bäst lämpad att svara på journalistens frågor. I den processen ingår också ofta ett förberedelsearbete inom kommunen, där den person som ska svara på journalistens frågor får stöd och råd av en kommunikatör inför mötet med journalisten. Det här är något som en del intervjupersoner beskriver som positivt, både för kommunen och för den granskande parten, det vill säga medierna.

[A]tt komma förberedd till en intervju är ju bara bra för alla, även för journalisten som kommer skriva artikeln. Att den kommer få svar på de frågor som den vill ställa, att vi har en liksom påläst direktör eller chef, eller vad det nu är för någonting, som liksom kommer förberedd och är proffsig. Det tror jag är bara bra för alla inblandade. Det här med medieträning, det finns ju någon konstig syn på att det ska vara någon ”lär dig ljuga i media”-kurs, ungefär, men det handlar inte alls om det. (Intervju 5A.)

Samtidigt blir kommunikatörens insatser med att förbereda och träna politiker och tjänstemän inför deras kontakter med medier ibland ifrågasatta – något som kommunikatörerna själva i regel är väl medvetna om. Kritiken, i de fallen, bygger på idén om att kommunikatörens roll i processen blir som en form av filter mellan kommunen och medierna (och i förlängningen medborgarna) och att filtret bidrar till att det blir en tillrättalagd, och ibland kanske till och med delvis missvisande, bild av kommunens verksamhet som kommuniceras. Här har vi alltså återigen ett exempel på en konflikt mellan å ena sidan idén om vikten av öppenhet och transparens – som kommunikatörerna själva gärna betonar – och å andra sidan viljan att kommunicera ett visst budskap på ett visst sätt – vilket kan uppfattas som ett tillrättaläggande eller, även i det här sammanhanget, som ett sätt att försöka ”sminka grisen”.

Kommunikatörerna i kommunen vill gärna använda medierna för att nå ut till kommunens medborgare, samtidigt vill man i någon mening försöka ta makten över, eller åtminstone påverka, den bild av kommunen som kommuniceras i mediernas kanaler. Man betonar att man vill göra sig granskningsbar, men vill samtidigt vara med och delvis diktera villkoren för

granskningen genom att agera mellanhand i mötet mellan journalisten och kommunens politiker och tjänstemän.

Det är förvisso inte alltid de goda exemplen från kommunens verksamheter som kommuniceras till omvärlden. En av intervjupersonerna beskriver hur kommunikatörerna är nogga med att, i sin kommunikation med medier och medborgare, även lyfta fram försämringar som sker till följd av beslut som kommunen fattar. Men även kommunikationen av förmodat negativa budskap inbegriper en potentiell dubbelhet eller konfliktyta; kommunikatören har kompetensen att utforma budskapet så att det blir tydligt och lättbegripligt för målgruppen, samtidigt innefattar utformningsprocessen en tolkningsprocess som kan producera i ett delvis annorlunda budskap än vad som hade blivit fallet genom, exempelvis, en direktkontakt mellan en journalist och en kommunpolitiker eller kommundirektör. Även dåliga nyheter kan vinklas olika.

Marknadsföringsbegreppet

Att det ingår ett visst mått av marknadsföringsverksamhet i rollen som kommunikatör i kommunen, är intervjupersonerna i stort sett eniga om. Exakt vad som läggs i begreppet marknadsföring varierar dock något. En del talar om marknadsföring kopplat till pågående kommunala projekt, och då främst med specifika kategorier av invånare som målgrupper. Andra talar om en mer övergripande platsmarknadsföring, där målet är att etablera en positiv bild av kommunen, både internt och externt. Flera av intervjupersonerna talar också om ambitionen att bygga och upprätthålla ett starkt arbetsgivarvarumärke, i syfte att locka personal till kommunens olika verksamheter.

Begreppet marknadsföring används både med självklarhet och, som i citatet nedan, med viss reservation.

[N]är man stadsutvecklar [...], så kommer det också in någon typ av plats-...nu kallar jag det för marknadsföring, och det är jättefult ord... men, vad ska liksom platsen bli. Och då behöver man ju liksom utveckla, prata med målgrupper, utanför [*kommunen*]. Vi vill ju ha hit människor nu. Vi ska ju växa. Och det är väl kanske ett nytt perspektiv, när det sker en sådan utveckling. Att tänka längre liksom. (Intervju 6B.)

Den här reflektionen avspeglar både en tydlig ekonomisk-logisk ambition om att sätta den egna kommunen ”på kartan”, och locka till sig nya invånare, och en begränsad erfarenhet kopplad till ambitionen i fråga – fångad i beskrivningen av att rikta kommunikation bortom befintliga medborgare som ett ”nytt perspektiv” och ett sätt ”att tänka längre”. Här finns uppenbarligen också en medvetenhet om en allmän syn på marknadsföringsinsatser i offentlig verksamhet som något potentiellt problematiskt, kanske till och med fel eller fult.

Det mer självklara, eller oreflekterade, användandet av marknadsföringsbegreppet kopplas i viss mån också till utmaningar, till exempel till svårigheten med att mäta resultat av marknadsföringsinsatser (och kommunikationsinsatser i allmänhet). Det är något som flera av intervjupersonerna upplever att de själva och deras kommunikatörskollegor behöver bli bättre på – och då handlar det både om att ta sig mer tid till mätning och utvärdering och om att förfina sina mät- och utvärderingsmetoder.

En annan upplevd utmaning handlar om att lägga kommunens marknadsföringsinsatser på rätt nivå, och undvika marknadsföring som gynnar enskilda aktörer inom kommunen. Här framträder också en potentiell konflikt – på en konkret, vardagsnära nivå – mellan demokratiska och ekonomiska logiker. En kommuns ambition att kommunicera kring goda exempel på näringslivsområdet, i syfte att skapa en bild av kommunen som företagervänlig, måste vägas mot de grundläggande (typiskt demokratiska) kraven på opartiskhet och likabehandling. Ett par av intervjupersonerna beskriver att det är viktigt att vara försiktig, och som kommun akta sig för att lyfta fram enskilda, framgångsrika aktörer – till exempel ett välbesökt hotell eller en populär glasskiosk – i sin kommunikation. En annan av intervjupersonerna talar om motsvarande avvägningsutmaning i en reflektion kring den egna kommunens så kallade skolvarumärke, och kommunens ambition att vårda det. Här beskrivs vikten av att marknadsföra mångfalden av skolor i kommunen – och både friskolor och skolor som kommunen driver i egen regi – snarare än att peka ut enskilda, framgångsrika verksamheter. Den utmaning som kommer till uttryck här, handlar alltså i grunden om att kommunen behöver verka och kommunicera på ”rätt” marknad. Hotellmarknaden eller skolmarknaden har man som kommun inget att göra på. Idén om att det finns en form av marknad för kommuner, där olika kommuner konkurrerar med varandra och vill locka till sig nya invånare och företag, framstår dock som tämligen etablerad (även om termen marknad inte används i sammanhanget), och flera av intervjupersonerna förefaller uppleva det som

rimligt att en kommun arbetar för att positionera sig på den marknaden (även om olika intervjupersoner har olika syn på hur viktigt det positioneringsarbetet är).

De vardagsnära institutionella konflikter som beskrivs ovan kan också kopplas till en övergripande institutionell förändring i den svenska offentliga sektorn, där marknadsreformer och konkurrensutsättning har bidragit till en utveckling där många kommuner har odlat tydligare drag av den idealtypiska marknadskommunen (Montin och Granberg 2013; Strandberg 1998). I en typisk marknadskommun bygger den kommunala verksamheten på idealen om kommunen som en garant för medborgarnas valfrihet. Att vara opartisk och agera neutralt i en sådan, marknadsbunden, kontext, handlar ofta – som i fallet med skolvarumärket – om att ta steget tillbaka, peka på en mångfald av alternativ och låta marknaden göra jobbet, det vill säga att låta den ekonomiska logiken styra. Det vi ser i kommunikatörernas förhållningssätt till den sortens kommunideologiska tendens, är i den meningen kanske snarare exempel på en inbäddning av vissa typiska demokratiska värden, som opartiskhet, i en övergripande ekonomisk logik, än en konflikt mellan två jämnstarka institutionella logiker.

Värt att notera här, är dels att olika kommuner har olika starka drag av marknadskommunsidealtypen, dels att olika kommuner lägger olika stor tonvikt vid de varumärkesbyggande åtgärderna. Antydningar till den typen av skillnader mellan kommuner och deras kommunikationsverksamheter, finns redan i mitt relativt begränsade material. Det är också tänkbart att det finns kopplingar, på en mer allmän nivå, mellan kommunideologiska skiljelinjer och kommuners olika förhållningssätt till kommunikation och varumärkesbyggande arbete. Jag har inte gjort någon ansats att studera saken närmare inom ramen för den här uppsatsen, men frågan kan möjligen vara intressant för framtida studier på området.

Kommunberättelsen

Ett sätt att på en mer generell nivå prata om kommuners platsmarknadsföring och platsvarumärkesbyggande är i termer av berättelser. Den terminologin används i några av mina intervjuer. Det är välkänt att många svenska kommuner håller sig med så kallade kommunslogans; enkla, slagkraftiga och mer eller mindre fyndiga fraser som är tänkta att på ett snyggt sätt fånga in något typiskt, eller det mest typiska, med kommunen. Formulerandet

av kommunslogans är ett typexempel på hur kommuner jobbar med att bygga sina platsvarumärken. Jag har inte fördjupat mig i kommunernas arbete med att ta fram sina slogans, men det är rimligt att anta att kommunikatörer många gånger haft centrala roller i de processerna. En kommunslogan är i många avseenden en förenklad, eller koncentrerad form av en kommunberättelse.

En berättelse om kommunen ska vara något som definierar platsen och som bygger kommunens identitet. För människor som bor i kommunen eller jobbar för kommunen ska den vara något att samlas kring, som bygger gemenskap, och samtidigt ska den ha potential att locka besökare till kommunen och attrahera nyinflyttning. En av intervjupersonerna beskriver det som en central uppgift för kommunens kommunikationsavdelning att formulera den gemensamma berättelsen om kommunen, och att det är viktigt att det är en berättelse, och inte två olika. En annan intervjuperson beskriver berättelser (i allmänhet) som helt centrala för att förena människor, men konstaterar samtidigt att det ofta är svårt, och i viss mening riskabelt att formulera en enda sammanhållen berättelse om en kommun, eftersom en kommun i praktiken kan vara väldigt mycket mer än vad som ryms i en och samma berättelse.

Ja, det är klart att det är det, därför då riskerar man ju också att exkludera människor. Människor som inte känner igen sig i det. Och vad händer om man väljer fel berättelse? Och liksom, vad är rätt berättelse? [...] Det vet vi, kommunikativt sett, att man behöver någon berättelse att samlas kring, också. Men berättelsen kan ju både förena och splittra. (Intervju 8B.)

Här har vi alltså återigen en beskrivning av hur förenkling i kommunikation kan utgöra en utmaning. I praktiken är det många olika berättelser som ska omformas till en gemensam. I bästa fall förenar förenklingen, men risken att den har en splittrande effekt är uppenbar, särskilt med det breda spektrum av aktörer – eller målgrupper, om man så vill – som en kommun i regel inrymmer.

Arbetet med kommunberättelsen behöver inte enbart handla om att skapa en berättelse, det kan också handla om att aktivt påverka och försöka ta kontroll över en berättelse som redan finns eller som man tänker sig kommer att berättas oavhängigt kommunens egen inblandning.

[B]erättelsen om [kommunen] kommer att berättas, antingen av oss själva eller av andra. Och vill vi då inte vara aktiva i att berätta den berättelsen? För det vi berättar, eller det

som blir det allmänna samtalen och beskrivningen av [kommunen], det kommer också bli ganska vägledande för hur vi utvecklas, och det är klart att skulle vi låta... skulle vi lämna walkover och låta nätrollen beskriva [kommunens] utveckling, ja då skulle vi förmodligen gå åt ett annat håll [...]. (Intervju 3B.)

Här handlar det alltså inte heller bara om att berättelsen ska fungera som en enande kraft, utan också om att berättelsen har potential att påverka kommunens övergripande utveckling – det vill säga att det finns en självuppfyllelsepotential hos berättelser av den här typen.

Idén om att det är viktigt för kommunen att försöka ta kontroll, eller påverka, den berättelse som berättas om kommunen, kan också kopplas till kommunernas, och kommunernas kommunikatörers, förhållande till medier. Det finns, som konstaterat, god kunskap bland de intervjuade kommunikatörerna om mediernas sätt att arbeta och tänka. Kommunikatörerna betraktas i regel som kommunernas särskilda experter på området. I ett resonemang kring mediernas tendens att ofta lyfta fram och skapa intresse för de mindre goda berättelserna – misslyckanden och skandaler – beskriver en av intervjupersonerna hur hen ofta upplever att det finns en förväntan inom kommunförvaltningen, på kommunikatörerna, att försöka balansera den bild som målas upp i medierna, och i stället lyfta fram goda exempel från kommunernas verksamheter. Här blir kommunikatörens roll, återigen, att försöka balansera delvis motstridiga tankesätt och krav. Kommunikatörerna beskriver en känsla av ansvar, och kanske också en vilja, att verka för öppenhet och för att medier fritt ska kunna granska kommunens verksamhet. Samtidigt finns både en ambition hos kommunikatörerna själva, och en förväntan inom organisationen i stort, om att de ska ta en aktiv roll i arbetet med att påverka de berättelser om kommunen som förmedlas till allmänheten.

Berättelsen om en kommun kan alltså rikta sig utåt, bortom kommunen och de egna invånarna, och ha ett tydligt varumärkesbyggande syfte. Den kan också syfta till att skapa en intern sammanhållning i kommunen, både bland invånare och bland förvaltningsorganisationens anställda. När det kommer till idén om att skapa sammanhållning bland invånarna, är inte de varumärkesbyggande ambitionerna fullt lika tydliga som när berättelsen riktar sig utåt. Här finns ett tydligare fokus på de befintliga medborgarna och på att odla en gemenskap. Men den bakomliggande logiken är i grunden densamma. Medborgarperspektivet finns där, men i slutändan handlar det mer om att verka för att människor ska vilja bo kvar, eller fortsätta bedriva verksamhet, i kommunen än att verka för till exempel öppenhet, medborgardialog eller politiskt engagemang bland kommuninvånarna.

Det är alltså i första hand en sorts ekonomisk logik som finns i botten. Att säkra ekonomiska investeringar och ett stabilt skatteunderlag är drivande faktorer (utan att för den sakens skull vara de enda syftena). Ambitionen att skapa samhörighet och stolthet kring kommunförvaltningen som arbetsplats, grundar sig närmast på en form av organisationslogik, sammanvävd med en övergripande ekonomisk logik. Syftet är att få personal att trivas och vilja stanna kvar, men även att attrahera ny arbetskraft. Fokuset ligger på den egna organisationen och dess förmåga att fungera effektivt och att uppnå sina mål.

Förväntningar om glass och ballong

Ett återkommande tema i mina intervjuer är kommunikatörernas ansträngningar för att övertyga kollegor i kommunförvaltningen om vilken sorts nytta de i första hand anser sig kunna göra, som kommunikatörer i kommunen. Omgivningens förväntningar beskrivs ofta som osynkroniserade med kommunikatörernas egen syn på sin yrkesroll och vad den kan bidra med till kommunernas verksamheter. Ett par av intervjupersonerna beskriver hur det ofta finns förväntningar hos kommunens politiker och högre tjänstemän om att kommunikatörerna främst ska bidra med ytliga värden; att paketera saker på ett snyggt sätt. Flera av kommunikatörerna upplever att de får jobba hårt för att visa att det finns annat de kan bidra med och att de ofta tar rollen som en form av bromskloss när omgivningens idéer och krav inte är fullt ut förenliga med kommunens roll och uppdrag.

[J]ag märker att det finns en förväntan också, att man ska poppa till saker så att det blir fräscht och härligt. Fast det kanske inte är det. Och det kanske inte alltid ska vara det. Det är en utmaning, tycker jag, att jobba just i kommunal sektor. [...] Det blir lätt att vi som central kommunikationsavdelning, som har den här omvärldsbevakningen, blir lite de här tråkiga, så här gate-keepers. ”Jaha, ni vill använda Tik-Tok...”, typ, ”...för att poppa till skolvalet – det går inte, på grund av det här och det här”. (Intervju 4C.)

Just Tik-Tok är återkommande, och flera intervjupersoner beskriver att ambitionerna när det kommer till sociala medier och digitala kommunikationsverktyg överlag ofta är högre hos politiker och andra tjänstemän i organisationen än hos kommunikatörerna själva. En intervjuperson beskriver motsvarande relation mellan politikernas och kommunikatörernas ambitioner även när det kommer till vissa andra, mer traditionella, former av

kommunikationsinsatser, till exempel mässor, ceremonier och andra större publika evenemang.

Vi ska inte hålla på med flashiga saker och sånt där. Sen sker det ändå ibland, att vi gör liksom glass- och ballongkommunikation, som vi kallar den för, lite så här... lite nedvärderande kanske. Men, alltså, att vi ska syssla med det som är ganska torftigt, men korrekt, och se till att det är bra och skapar värde. [...] [A]lltså, det är ju aldrig en kommunikatör som föreslår; ”kan vi inte ha en invigning av det här nya parkeringshuset som vi har byggt nu?”, utan det är ju snarare en politiker som vill klippa bandet eller ta första spadtaget, eller så där. För att de vill synas och visa vad deras beslut har lett fram till. (Intervju 5A.)

Även här framträder bilden av kommunikatören som en form av bromskloss, som säger ifrån när politiker blir för ivriga och driver på för hårt om invigningsceremonier och annat ”flashigt”. Här blir kommunikatören i stället den som representerar de mer anspråkslösa idealen och som värnar kommunens grundläggande samhällsinformationsuppdrag. Tik-Tok-trender och glass- och ballongutdelning anses inte falla inom ramen för det uppdraget.

Kommunikation och politiska mål

Relationen mellan kommunernas kommunikatörer och politiker beskrivs på en allmän nivå som relativt oproblematiserad och präglad av en i grunden tydlig rollfördelning. Det är politikerna som sätter ramarna för kommunens kommunikationsverksamhet genom att formulera verksamhetsmål och fastställa en ekonomisk budget. De kommunikatörer jag har intervjuat uttrycker att de är införstådda och lojala med dessa ramar.

Man måste på något sätt vara obrottsligt lojal, så klart, med den styrande majoriteten. Det är ju deras inriktning som styr vår kommunikation, liksom. Samtidigt som det är vi som bestämmer när saker och ting ska publiceras och vad vi publicerar. Så det är ju hela tiden det där huret och vadet. (Intervju 7D.)

Det här kan tolkas som att kommunikatörerna helt enkelt vet sin roll i systemet och i den meningen anpassar efter en övergripande demokratisk logik. De demokratiskt valda politikerna fattar besluten och kommunikationsverksamhetens uppgift är, enkelt uttryckt, att verkställa dem. Samtidigt är kommunikatörerna måna om sin professionella autonomi och att betona sin specifika yrkeskompetens. Kommunikatörerna vill bestämma vad som ska

kommuniceras och hur det ska kommuniceras, eftersom de helt enkelt upplever att de vet bäst i de delarna. Och det är här, i verkställandefasen, på en vardagsnära nivå, som konflikter mellan logiker i huvudsak verkar uppstå. Flera av de intervjuade kommunikatorerna beskriver hur de vill stå upp för en kommunikatörsroll som betonar värden såsom öppenhet, tillgänglighet och medborgares lika villkor lika som eller mer än exempelvis ekonomisk tillväxt och platsvarumärkesbyggande. Men de konkreta förväntningarna från politiskt håll beskrivs, som konstaterat, ofta som avvikande från det idealet. I termer av institutionella logiker förefaller de förväntningar som finns på kommunikatorerna snarast följa en sorts ekonomisk logik, med betoning på det ytliga och ceremoniella. De goda berättelserna och exemplen förväntas lyftas fram och bidra till olika former av så kallade skyltfönsterarrangemang (Alvesson 2008) uppmuntras. Kommunikation som syftar till att skapa transparens kring till exempel ekonomiska nedskärningar eller kvalitetsförsämringar inom kommunens ansvarsområden, kan däremot möta motstånd.

Vi hade några kommunikatörer, faktiskt, som [...] publicerade en grej, en nyhet, på vår webbplats om försämringar som kommer ske under året på grund av en försämrad... liksom en lägre budget, på... friluftsområden och, typ utegym och sådana där ställen, där då nämnden har dragit ner på budgeten för att tömma papperskorgar och, liksom, underhållsarbete och sådant [...]. Och då gick våra kommunikatörer ut och skrev det. Men då fick de bassning av nämndordföranden som tyckte att "det där ska ni ta ner" – "Ja, men det stämmer ju. Vi försöker ju liksom bara visa på vad som, ja... det blir sämre, men vi måste kunna förklara varför det blir sämre, för att det hänger ihop med ett beslut och så där...", och där då politikerna inte tyckte att det var något bra alls, att vi gjorde det så öppet och transparent, liksom. (Intervju 5A.)

Sammanfattning och slutsatser

Sammantaget framträder en bild av den kommunanställda kommunikatorerna som tvungen att, på en vardagsnära nivå, förhålla sig till olika slags värden och logiker. Kommunen utgör en i flera avseenden komplex institutionell miljö, med olika typer av krav och förväntningar, såväl inom själva förvaltningsorganisationen som från det omgivande samhället. De kommunikatörer jag har intervjuat inom ramen för den här studien, beskriver kommunala kommunikationsverksamheter med i huvudsak två olika, övergripande, syften. Dels syftet att informera och kommunicera med kommunens medborgare och öka deras insyn i och

förståelse för den kommunala verksamheten, dels syftet att skapa och upprätthålla en positiv bild av kommunen som plats och kommunförvaltningen som organisation. Det är för övrigt också en beskrivning som till stor del överensstämmer med tidigare forskning om svenska kommuners kommunikationsprinciper och balansen mellan en verksamhetsorienterad och en omvärldsorienterad kommunal kommunikation (Fredriksson, Färdigh och Törnberg 2018). Flera av de intervjuade kommunikatörerna skildrar på olika sätt hur uppdraget som kommunikatör i kommunen många gånger handlar om att göra avvägningar och vägval i mellanrummet mellan två ytterligheter; den inkluderande och demokratifrämjande samhällsinformationen och den mer lättsamma och inställsamma glass- och ballongkommunikationen (för att låna ett par av kommunikatörernas egna begrepp).

Logiker i vardaglig yrkespraktik

Kommunikatörernas egna beskrivningar av kommunikatörsrollen förefaller böttna i ett specifikt sätt att se på och tänka om kommunikation och vad den bidrar med i kommunernas verksamheter. Det finns en enighet bland intervjupersonerna om att det finns typiska kommunikatörskompetenser och kring vilka dessa kompetenser i första hand är. Yrkesrollen är i den meningen – och från kommunikatörernas egen synvinkel – relativt tydligt definierad. Samtidigt betraktar kommunikatörerna sig själva som i första hand en stödfunktion, och kommunikationsverksamheten som en stödverksamhet, till kommunernas kärnverksamheter. Kommunens kommunikationsarbete har inga tydliga egna mål, det är kommunens och förvaltningsorganisationens övergripande målsättningar som styr. I den mån kommunikatören i kommunen vägleds av en särskild professionell logik, är det sålunda snarast av en typ av preprofessionell logik (Brante 2014), nära sammankopplad med kommunens och organisationens målsättningar – och en form av organisationsintern logik, om man så vill – och möjlig att integrera i andra yrken inom den kommunala förvaltningen. Kommunikation är något som angår hela organisationen och som alla kan bli bra på, inom ramen för sin egen yrkesroll. Kommunikatörsrollen är i sig inte nödvändigtvis avgörande för en god kommunikation och en välfungerande kommunikationsverksamhet. Kommunikatörens yrkeskompetens är inte bunden till yrket.

Som typiska och i sammanhanget viktiga kommunikatörskompetenser, lyfter kommunikatörerna själva bland annat fram strategisk kommunikativ kompetens, språkliga färdigheter och god målgruppskännedom och förmåga att anpassa budskap efter målgruppens

förutsättningar. Det är allmänt sett en typ av kompetenser som på en vardagsnära nivå har potential att samspela med och förstärka olika slags institutionella logiker i den kommunala förvaltningen. Kommunikatörerna beskriver själva hur deras särskilda kunskaper när det kommer till målgruppsanpassning av budskap och till att språkligt förenkla och förtydliga information bidrar till exempelvis transparens, tillgänglighet och inkludering – värden som tydligt knyter an till en typisk demokratisk logik, där medborgarperspektivet betonas och kommunens samhällsinformationsuppdrag står i centrum. Även mer långsiktiga, strategiska insatser från kommunikatörerna kan styras av bakomliggande demokratiska värden och tydligt knyta an till samhällsinformationsuppdraget. Men motsvarande yrkeskunskaper kan också samspela med och förstärka mer ekonomiskt präglade värden, till exempel i arbetet med att bygga kommunens platsvarumärke i syfte att locka till sig nya invånare och ekonomiska investeringar eller med att effektivisera förvaltningsorganisationens interna kommunikationsprocesser. Även i sådana sammanhang drar kommunikatörerna nytta sin strategiska kommunikationskompetens, målgruppskännedom och förmåga att formulera rappa och tydliga budskap.

En möjlig kritisk tolkning av balansen mellan den här sortens samspel och förstärkningar är att de typiska kommunikatörskompetenserna är av sådan art att sannolikheten är stor att kommunikatörerna, i praktiken, oftare kommer att styras av en ekonomisk logik än en demokratisk. Som författare av externa nyheter till kommunens webbplats eller i sin roll som språkrör mellan kommunen och lokala medier, kommer kommunikatörerna ofta, och även om den grundläggande ambitionen är att bidra till transparens och öppenhet, att göra urval och vinkla information med kommunens bästa för ögonen. Gränsen kan vara hårfin mellan att förenkla och försköna och ett visst mått av skönmålning kommer oundvikligen att förekomma – det ligger helt enkelt i själva yrkesrollen att angripa uppgiften på det sättet. Den tolkningen tangerar delvis de resultat av tidigare forskning som visar hur medialisering stimulerar offentliga tjänstemäns lojalitet gentemot den egna organisationen, och strategiskt varumärkesbyggande, snarare än ageranden i enlighet med traditionella tjänstemannavärden som saklighet och neutralitet (Thorbjørnsrud 2015). Kommunikatören kan betraktas som i grunden medialiserad – att mediernas grundläggande logik avspeglas i yrkeskompetenserna. Det synsättet ligger i sin tur i linje med forskningsresultat som visar att offentliga tjänstemän med koppling till information, kommunikation och PR har en syn på medierelationer som skiljer sig från andra personalkategoriernas uppfattningar (Fredriksson och Pallas 2016), och hämtar empiriskt stöd i det faktum att kommuners medierelationer i regel sköts just av

kommunikatörer och att kommunikatörerna själva beskriver att de bidrar med professionell kunskap om mediernas logik och arbetsmetoder.

Kommunikatörerna betonar demokrativärdena...

De allra flesta av de intervjuade kommunikatörerna beskriver som sagt ändå vikten av att i kommunal verksamhet utgå från medborgarnas intressen och värna värden som tydlighet, tillgänglighet och öppenhet. Här anser sig alltså kommunikatörerna bidra till att tillgängliggöra kommunens verksamhet för medborgarna och till att tydligt förklara konsekvenserna – positiva som negativa – av de beslut som kommunen fattar. Ett annat återkommande resonemang rör kommunikatörernas roll som medborgarnas ställföreträdare i kommunens kommunikativa arbete. I några intervjuer beskrivs hur kommunikatören ofta ikläder sig rollen som medborgare, och försöker ställa sig ”i målgruppernas skor” i kommunförvaltningens interna diskussioner kring hur kommunikationen med kommuninvånarna ska utformas.

I de här delarna är det alltså, i termer av Lundquists (1998) offentliga etos, i första hand typiska demokrativärden som accentueras, vilket delvis kan betraktas som ett utmanande av de kritiska perspektiv som till exempel Brante (2014) representerar, om offentlig kommunikation och offentliganställda kommunikatörer som tydligt vägledas av en ekonomiskt präglad logik och starkt kopplade till marknads- och managementreformer i offentlig sektor. Kommunikatörerna själva betonar alltså kopplingen mellan den egna yrkesrollen och den demokratiska sidan av det offentliga etoset, medan de tonar ner betydelsen av kopplingen till den ekonomiska sidan. En del av kommunikatörerna understryker till exempel att sådan kommunikation som syftar till att marknadsföra kommunen som plats eller skapa en positiv bild av kommunförvaltningens verksamhet, är underordnad kommunikation med ett tydligt medborgarfokus och med överlag mer demokratiska syften. En del beskriver också hur de upplever att de ofta försvarar kommunikationsverksamhetens betydelse för de demokratiska värdena mot de ekonomisk-logiskt präglade förväntningar som politiker och högre tjänstemän i kommunerna har på kommunikatörerna och deras arbete.

...men mycket kretsar ändå kring ekonomi

När det kommer till de mer djupt liggande – institutionaliserade – värdena, är min tolkning ändå att ekonomisidan, och en form av ekonomisk logik, spelar en dominant roll för kommunikatörernas arbete i den kommunala förvaltningen. Inte huvudsakligen för att den verksamhet som kommunikatörerna bedriver delvis har precis den typ av platsvarumärkesbyggande och delvis skönmålande syften som en del kommunikatörer gärna fjärrar sig från. De syftena finns där, i varierande grad, men många av kommunernas kommunikatörer ägnar sig inte enbart, eller ens huvudsakligen, åt arbetsuppgifter som tydligt kan härledas till typiska ekonomiska värden. Många gånger är det antagligen, precis som kommunikatörerna själva anför, kommunikationen med de demokratiskt präglade syftena som tar mest utrymme och resurser i anspråk, även om den ibland tänjer på gränsen mot skönmålning. De beskrivningar och resonemang som kommunikatörerna lämnar, har dock ofta, och i allmänhet, en tendens att relatera till en form av ekonomisk norm. När de ekonomiska värdena inte är direkt vägledande, fungerar de i stället som referenspunkter eller måttstockar. De flesta av de intervjuade kommunikatörerna beskriver marknadsföringsinsatser som en självklar del av kommunernas kommunikationsarbete, samtidigt som många tydligt vill markera att platsvarumärkesbyggande inte är någon huvuduppgift eller ens något som man som kommunikatör i kommunen ägnar särskilt mycket tid och kraft åt. Den markeringen kommer i regel tillsammans med en medvetenhet om att omgivningens förväntningar tvärtom ofta är just att kommunikatörerna i första hand kan och ska bidra med ”piff” och olika sorters förpackningsinsatser (Alvesson 2008) och positiva berättelser om kommunen, och att det dessutom finns en kritik – till exempel i lokala medier – mot att kommuner lägger för mycket resurser på skönmålande kommunikationsverksamhet.

Många kommunikatörer upplever med andra ord att de kämpar mot en ekonomisk-logiskt präglad bild av kommunal kommunikationsverksamhet. Bara det faktum att den kampen verkar pågå, säger något om de övergripande värdemönster som omger kommunikationen och kommunikatörerna i kommunerna. Förväntansbilden är inte att kommunikatörer skapar öppenhet och tillgänglighet och förutsättningar för deltagande i demokratiska processer. Tvärtom verkar den kommunala kommunikatörsrollen – betraktad utifrån – starkt sammankopplad med övergripande ekonomiska värden och den allmänna företagiseringen av den offentliga sektorn. Den demokratiska logiken slår i den meningen ur underläge. I alla fall enligt kommunikatörernas egna beskrivningar.

Ett sätt att se på saken är att kommunikatörsrollen snarare är ett symptom på omgivningens ekonomisk-logiska värderingar och förväntningar, och den allmänna utvecklingen i den svenska kommunsektorn, än i sig en självklar bärare eller spridare av ekonomiska värden. Den ekonomiska logiken är dominant på en högre nivå – som ett institutionellt ramverk och en drivkraft för de övergripande utvecklingstendenserna i den offentliga förvaltningen – medan den kommunanställda kommunikatörens vardagsnära praktiker i högre grad präglas av en institutionell komplexitet och skiftande styrkeförhållanden mellan olika logiker. Kommunikatörernas kamp för att i större utsträckning betraktas som en öppenhets- och demokratifrämjande funktion i kommunerna, kan i det avseendet tolkas som en form av motståndsaktion som ännu inte fått fullt institutionellt genomslag. Men det i grunden omvända perspektivet bildar också en fullt möjlig tolkning; att det vi egentligen ser är att den ekonomiska institutionella logiken successivt tränger undan typiska demokratiska värden, och att kommunikatörernas motståndsaktioner i allt väsentligt präglas av samma sorts ytlighet som vilken klatschig kommunslogan som helst. Den tolkningen ligger i så fall mer i linje med Brantes (2014) idé om en allians mellan typiska preprofessioner och ett alltmer marknadsorienterat samhälle. Kommunikatörsyrket är, ur det perspektivet, så tydligt förknippat med, och i grunden beroende av, ett ekonomiskt institutionellt ramverk att det inte kan frigöra sig ur det. Alla eventuella ansatser att representera något annat präglas oundvikligen av en i grunden ekonomisk logik, eftersom den ekonomiska logiken är integrerad i den preprofessionella logiken. Beskrivningar av kommunikatörers insatser för öppna, tillgängliga och inkluderande kommunala verksamheter är i grunden inget annat än berättelser om välfungerande kommuner och kommunal kommunikation i medborgarnas tjänst.

Avslutande diskussion

Vad har kommunerna sin särskilda kommunikationsexpertis till? Den frågan är grundläggande för den här uppsatsen. Vi vet att kommunernas kommunikatörer har ökat i antal under senare år och att kommunikationsverksamhet tenderar att värderas allt högre inom kommunernas förvaltningsorganisationer. Med uppsatsens syfte, att studera kommunikatörens roll i den svenska kommunala förvaltningen och de institutionella logiker som omger och vägleder den kommunanställda kommunikatörens arbete, har min avsikt varit att lämna ett bidrag till en övergripande diskussion om nyttan med kommunikatörer och särskild kommunikationsverksamhet i offentlig sektor i allmänhet och i kommunal förvaltning i synnerhet. Vilken och hur stor den eventuella nyttan är, har jag inte haft som ambition att fastslå, men min förhoppning är att kommunikatörernas egna beskrivningar och reflektioner kring saken kan fungera som en ingång till vidare diskussioner och studier i ämnet.

De kommunikatörer jag intervjuat har fått möjlighet att resonera relativt fritt kring sitt arbete och sina yrkesroller. Det teoretiska ramverket, med de institutionella logikerna, har bidragit med en begreppslig kontext och analytiska referenspunkter. Med teorins hjälp har jag försökt att tolka, sortera och kategorisera de intervjuutsagor som lämnats, i syfte att komma åt de värden, regler och symboler som sätter premisserna för kommunikatörernas sätt att tänka och resonera kring kommunikationens roll i kommunal verksamhet och kommunikatörernas egna och omgivningens förväntningar på kommunikatörsrollen.

Analysen har vilat på det grundläggande antagandet att de tankar och idéer som kommit till uttryck i intervjuerna i hög grad hänger samman med den institutionella miljö som kommunikatörerna verkar i. En annan viktig utgångspunkt har varit idén om att all offentlig verksamhet – så även den som kommunanställda kommunikatörer är involverade i – ska genomsyras av de värden som ingår i det offentliga etoset (Lundquist 1998). Idén om det offentliga etoset har i det avseendet fungerat som studiens normativa bas. Lundquists kritik mot ekonomismens framfart i det svenska samhället och den svenska offentliga sektorn har 25 år på nacken, och den var inte heller helt ny när den kom. Men den är i allra högsta grad relevant än i dag. Varken företagiseringen av förvaltningen eller kritiken mot utvecklingen i fråga har minskat sedan 1990-talet. Lundquists perspektiv har en del gemensamt med Brantes (2014) idé om preprofessioners koppling till en ekonomisk logik och en ekonomiskt präglad

samhällsutveckling. Tillsammans har dessa två synsätt fått tjäna som kritisk utgångspunkt för den här uppsatsens diskussion om hur kommunikatörernas och kommunikationsverksamhetens roller i svenska kommuner förhåller sig till övergripande institutionella förändringar och utvecklingstendenser i den offentliga sektorn.

Den övergripande slutsatsen av den analys jag gjort av mitt intervjumaterial, är alltså kommunikatörernas beskrivningar och resonemang kring sitt arbete och sina yrkes- och tjänstemannaroller avspeglar en dominans, på en högre nivå, i den institutionella miljön, av en i grunden ekonomisk logik. En möjlig tolkning är att den dominansen hänger samman med en allmän utveckling i den offentliga sektorn, där ekonomiska värden (Lundquist 1998) kommit att tillmätas allt större betydelse, både rent idémässigt och i den praktiska organiseringen och styrningen av offentliga verksamheter. Det betyder dock inte att den kommunanställda kommunikatörens faktiska arbetsuppgifter alltid, eller kanske ens ofta, präglas av renodlat ekonomiska värden eller syftar mot typiskt ekonomisk-logiska mål. En del av kommunikatörernas egna beskrivningar vittnar om en institutionell komplexitet och variation i koppling till det dagliga kommunikationsarbetet i kommunerna och om att kommunanställda kommunikatörer tidvis representerar något annat än de ekonomisk-logiskt präglade förväntningar som förefaller finnas på dem, ibland kanske till och med en form av ett motstånd mot en allmänt dominerande ekonomisk logik.

Alternativa tolkningar och studiens begränsningar

Det går dock att tänka sig andra, även skarpare, tolkningar och slutsatser av intervjumaterialet. Det gäller som sagt alltid i den typen av studier där tolkningsprocessen har en bärande roll. Redan i intervjusituationerna och i arbetet med att transkribera intervjuer är tolkning avgörande (Alvesson 2011), och tolkningar är alltid och oundvikligen förbundna med uttolkarens förförståelse. Min i grunden explorativa ansats har bäddat för en studie som empiriskt sett spretar en del. Förhoppningen är dock att jag har lyckats erbjuda en så pass omfattande och öppen redovisning av intervjumaterialet att det är möjligt för läsaren av uppsatsen att bilda sig egna uppfattningar och göra egna, alternativa tolkningar av intervjuutsagorna och kritiskt reflektera över hur de tillkommit. En möjlig alternativ tolkning till idén om en övergripande dominans av en ekonomisk logik i kommunal kommunikationsverksamhet, är till exempel att det vi ser i första hand är en ökad betydelse,

på samhällsnivå, av kommunikation i sig, och att den ökningen kan kopplas till olika typer av värden och logiker, inte enbart ekonomiska, utan även typiskt demokratiska sådana. Att det främst är de ekonomiskt präglade omvärldsförväntningarna som lyfts fram i mitt intervjumaterial, betyder inte att det inte kan förekomma andra typer av förväntningar på kommunernas kommunikatörer. Och att det i huvudsak är de ekonomiskt präglade förväntningarna som lyfts fram – och används som referenspunkter – i intervjuerna, kan ha att göra med det sätt på vilket jag ställer mina frågor eller med intervjupersonernas förväntningar på studiens inriktning.

Det finns för övrigt också skäl att vara försiktig när det kommer till att (överhuvudtaget) dra allmängiltiga slutsatser av ett så pass begränsat material som det som ligger till grund för den här uppsatsen. Studien omfattar åtta intervjuer. De utsagor som inhämtats är givetvis inte fullt representativa för kommunanställda kommunikatörer i allmänhet. Sådana finns det som sagt rätt många av. Dessutom representerar intervjupersonerna tillsammans endast fyra av Sveriges 290 kommuner. Intervjustudier har, som konstaterat, också en inneboende begränsning i det att de i grunden inte täcker in något annat än intervjupersonernas egna berättelser i ett givet sammanhang (intervjun). Verkligheten, bortom intervjusituationen, i mitt fall kommunikatörernas arbete och roller i kommunförvaltningen, blir inte nödvändigtvis tillgänglig genom dessa berättelser – även om min utgångspunkt har varit att det finns en koppling dem emellan. Och även om teorin bidragit med i mitt tycke värdefulla ingångar i och en betydelsefull inramning åt analysen, har den samtidigt bundit den till en begreppsapparat som inte med nödvändighet är den mest passande för studiens övergripande syfte. Det går också att argumentera för att tillämpningen av teorin, och konstruktionen av idealtypiska institutionella logiker, gjort analysen för snäv och begränsat möjligheten att identifiera verkliga, komplexa och dynamiska, strukturer i kommunikatörernas institutionella miljö (Lounsbury et al 2021).

Förslag till vidare studier

Förutom materialets, metodens och teorins begränsningar i relation till det jag har haft för avsikt att studera, finns också avgränsningar kopplade till studiens omfång och grundläggande syfte. Det finns helt enkelt mycket som jag, fullt avsiktligt, inte har studerat men som skulle kunna vara intressant att studera. En övergripande målsättning med

uppsatsen har varit just att identifiera möjliga intressanta och till syftet relaterade ämnen eller områden för vidare studier. Nedan sammanfattas några olika förslag till sådana.

Min uppsats har inte berört eventuella skillnader mellan kommuner när det kommer till kommunikationens och kommunikatörernas roller i kommunförvaltningen. Genom exempelvis fallstudier av ett antal kommuner med dokumenterat olika förutsättningar på olika, potentiellt relevanta områden, som kommunikationsarbetets organisering, kommunens politiska majoritet eller kommunens allmänna ekonomiska förutsättningar, skulle den typen av skillnader kunna identifieras och analyseras. Här skulle idén om olika kommunideologier (Montin och Granberg 2013; Strandberg 1998) – som haft en mindre framträdande roll i den här uppsatsen – kunna utgöra en central del av det teoretiska ramverket. En sådan studie skulle dessutom djupare, och möjligen med större känslighet för variationer, kunna analysera den kommunala kommunikationens koppling till övergripande institutionella utvecklingsmönster i svensk offentlig sektor.

Den typen av intervjustudie som jag har genomfört, skulle också med fördel kunna kompletteras med studier av yttringar av kommunal kommunikationsverksamhet, exempelvis av texter på webbplatser eller i kommuntidningar eller av olika former av internkommunikation. Observationer av det dagliga kommunikationsarbetet i kommunerna skulle också ha potential tillföra ytterligare en dimension till en studie med ett grunden liknande syfte som mitt. Det skulle vara ett sätt att komma närmare den faktiska kommunikationsverksamheten (utan att det för den sakens skull skulle ge ett mer lättolkat empiriskt material).

Det vore också intressant att mer ingående studera den kommunala kommunikationsverksamhetens och kommunikatörernas förhållande till medier – både traditionella och nyare, mer interaktiva, sådana. Hur påverkas till exempel kommunens samhällsinformationsuppdrag av möjligheten att interagera med kommuninvånare via sociala medier, och i vilken utsträckning och på vilket sätt utnyttjar kommunerna och deras kommunikatörer den möjligheten? På temat medierelationer finns också ett potentiellt samband att undersöka och diskutera vidare. I takt med att kommunikatörerna i kommunerna har blivit fler har också många lokala medieredaktioner krympt. Det är dessutom inte ovanligt att kommunikatörer som jobbar i kommunal verksamhet har en bakgrund inom lokaljournalistiken. En del av den mediala kritik som har riktats mot ökningen av

kommunikatörer i kommunerna har också inbegripit konstateranden om just att ökningen av kommunikatörer sker parallellt med att journalisterna på de lokala redaktionerna blir färre.

Avslutningsvis vill jag framhålla betydelsen av att på olika sätt (fortsätta) söka svar på den övergripande frågan om varför kommuner (och offentliga organisationer i allmänhet) överhuvudtaget behöver särskilda kommunikationsavdelningar och kommunikatörer. Den frågan tangerar den om vilken nytta kommunernas kommunikatörer gör och knyter potentiellt också an till frågan om kommunikationens betydelse i samhället i stort. Ökande informationsflöden och en accelererande informations- och kommunikationsteknisk utveckling motiverar möjligen en viss ökning av olika sorters kommunikationsspecialister och en allmän professionalisering på kommunikationsområdet. Jag har frågat kommunikatörerna själva om deras roller och bidrag till kommunernas verksamheter, men det finns andra viktiga aktörer – direktörer och politiker – som inte har kommit till tals inom ramen för min studie. Införlivandet av dessa aktörers perspektiv i analysen skulle potentiellt bidra till en mer helhetlig bild av det upplevda behovet av särskild kommunikationsexpertis i kommunal förvaltning. En sådan analys skulle kunna knyta an till övergripande idéer om det moderna informationssamhället, men samtidigt också tydligare kunna kopplas till den tidiga nyinstitutionella teorin, med idéerna om imitation och isomorfism (DiMaggio och Powell 1983), till exempel när det kommer till kommunförvaltningarnas sätt att använda kommunikatörer och organisera sina kommunikationsverksamheter. En snävare analys, på i grunden samma tema, skulle exempelvis kunna handla om det eventuella sambandet mellan kommuners platsvarumärkesbyggande kommunikationsaktiviteter och kommunernas ekonomiska situation och upplevda behov av att konkurrera med varandra om skatteunderlag och olika slags externa investeringar.

Referenslista

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). 69–89.

Altheide, D. L. och Snow, R. P. (1979). *Media-logic*. Beverly Hills, CA: Sage.

Alvesson, M. (2008). *Tomhetens triumf: Om grandiositet, illusionsnummer och nollsummespel*. Stockholm: Atlas.

Alvesson, M. (2011). *Intervjuer: Genomförande, tolkning och reflexivitet*. [Torhell, S. övers.]. Malmö: Liber.

Alvesson, M. och Sköldberg, K. (1994). *Tolkning och reflektion. Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur.

Blomgren, M. och Waks, C (2015). "Coping with Contradictions: Hybrid Professionals Managing Institutional Complexity". *Journal of Professions and Organization*, 2.1. 78–102.

Brante, T. (2014). *Den professionella logiken: hur vetenskap och praktik förenas i det moderna kunskapssamhället*. Stockholm: Liber.

Brunsson, N. (2011). "Politisering och företagisering – institutionell förankring och förvirring i organisationernas värld". I Lind, R. och Ivarsson Westerberg, A. (red.). *Ledning av företag och förvaltningar*. Stockholm: SNS Förlag. 231–255.

Brunsson, N. och Sahlin-Andersson, K. (2000). "Constructing Organizations: The Example of Public Sector Reform". *Organization Studies*, 21(4). 721–746.

Carlsson, J. och Carlsson, V. (2020). "Intervjuer". I Abrahamson Lofström, C. och Rombach, B. (red.). *Andra hjälpen. Allt du behöver veta för att skriva en uppsats*. Lund: Studentlitteratur.

- Casula Vifell, Å. och Ivarsson Westerberg, A. (2013). "Förvaltningen och dess folk". I Casula Vifell, Å. och Ivarsson Westerberg, A. (red.). *I det offentliga tjänst: Nya förutsättningar för tjänstemannarollen*. Malmö: Gleerups.
- Danermark, B, Ekström, M., Jakobsen, L. och Karlsson, J. C. (2003). *Att förklara samhället*. Lund: Studentlitteratur.
- DiMaggio, P. J. och Powell, W. W. (1983). "Institutional Isomorphism". I Pugh, D. S. (red.). *Organization Theory. Selected Classic Readings*. Penguin Books, 435–459.
- Djerf-Pierre, M. och Pierre, J. (2016). "Mediatized Local Government: Social Media Activity and Media Strategies Among Local Government Officials 1989–2010". *Policy and Politics*, 44(1). 59–77.
- Ehn, P. (2020). "Statstjänstemannen – quo vadis?". I Ehn, P., Sundström, G. (red.). *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet. En forskningsantologi*. Statskontoret. 215–236.
- Eriksson, C. och Ivarsson Westerberg, I. (2021). *Ingen reklam tack – en ESO-rapport om myndigheternas kommunikation*. Rapport till Expertgruppen för offentlig ekonomi 2021:3, Statens offentliga utredningar.
- Erlandsson, M. (2008). "Regeringskansliet och medierna." *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 110(4). 335–349.
- Erlingsson, G. och Wänström, J. (2021). *Politik och förvaltning i svenska kommuner*. Lund: Studentlitteratur.
- Evetts, J. (2009). "New Professionalism and New Public Management: Changes, Continuities and Consequences". *Comparative Sociology*, 8.2. 247–66.
- Exworthy, M. och Halford, S. (1999). "Professionals and managers in a changing public sector: conflict, compromise and collaboration?". I Exworthy, M. och Halford, S. (red.). *Professionals and the New Managerialism in the Public Sector*. Buckingham: Open University Press.

- Forssell, A (1994). "Företagisering av kommuner". I Jacobsson, B. (red.). *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*. Stockholm: Nerenius och Santérus. 22–37.
- Forssell, A. och Ivarsson Westerberg, A. (2014). *Administrationssamhället*. Lund: Studentlitteratur.
- Fredriksson, M., Färdigh, M., Törnberg, A. (2018). "Den kommunikativa blicken. En analys av principerna för svenska kommuners kommunikationsverksamheter". *Institutionen för journalistik, medier och kommunikation, Arbetsrapport nr. 79*. Göteborg: 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". *Institutionen för journalistik, medier och kommunikation, Arbetsrapport nr. 70*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Fredriksson, M., Pallas, J. och Wedlin, L. (2016). "Translating Institutional Logics: When the Media Logic Meets Professions". *Organization Studies*, 37(11). 1661–1684.
- Fredriksson, M. och Sjögren, M. (2021). "Kommuner och kommunikation". I Fredriksson, M. (red.). *Organisationer och kommunikation*. Lund: Studentlitteratur. 37–64.
- Friedland, R. och Alford, R. (1991). "Bringing Society Back In: Symbols, Practices and Institutional Contradictions". I Powell W., DiMaggio P.J. (red.). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, IL: University of Chicago Press. 232–263.
- Freidson, E. 2001. *Professionalism: The Third Logic*. Chicago: University of Chicago.
- Hall, P. (2012). *Managementbyråkrati - organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Malmö: Liber.
- Heide, M., Johansson, C. och Simonsson, C. (2012). *Kommunikation i organisationer*. Malmö: Liber.

Hood, C. (1991). "A Public Management for All Seasons?". *Public Administration*, 69, 3–19.

Johansson, V. (2018). "De kommunalt anställda". I Johansson, V., Lindgren, L. och Montin, S. *Den kommunala statliga ämbetsmannen*. Lund: Studentlitteratur. 27–48.

Karlsson, T. S. (2018). *New Public Management – ett nyliberalt 90-talsfenomen?*. Lund: Studentlitteratur.

Karlsson, T. S. (2020). "Att vara kund till staten". I Ehn, P., Sundström, G. (red.). *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet. En forskningsantologi*. Statskontoret.

http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2020/oos_statlig-forvaltningspolitik-2020-talet.pdf. 91–109.

Kraft, M. och Strandberg, P. (2007). *Samhällskommunikation: Ny strategi för informatörer i offentlig sektor*. Stockholm: Norstedts Akademiska Förlag.

Leicht, K. T. och Fennell, M. L. (2008). *Institutionalism and the Professions*. SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781849200387>.

Lind, R. (1996). *Moderna myndigheter? Utvecklingstrender på förvaltningsarenan*. Stockholm: Nerenius & Santérus.

Lounsbury, M., Steele, C. W. J., Wang M. S., och Toubiana, M. (2021). "New Directions in the Study of Institutional Logics: From Tools to Phenomena." *Annual Review of Sociology*, 47.1. 261–280.

Lundquist, L. (1998). *Demokratins väktare: ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur.

Meyer, J.W. och Rowan, B. (1977). "Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony." *American Journal of Sociology* 83.2, 340–363.

Montin, S och Granberg, M. (2013). *Moderna kommuner*. Stockholm: Liber.

Montin, S. (2018). "Styrning och klarering". I Johansson, V., Lindgren, L. och Montin, S. *Den kommunala statliga ämbetsmannen*. Lund: Studentlitteratur. 65–86.

- Nygren, G. (2018). ”En komplicerad lokal medieekologi. Facebook den nya lokala offentligheten?” I Andersson, U., Carlander, A., Lindgren, E. och Oskarson, M. (red.). *Sprickor i fasaden: SOM-undersökningen 2017*. Göteborg: SOM-institutet. 195–212.
- SCB (2023). *Anställda inom kommuner efter yrke (SSYK 2012), ålder, kön och år*. <https://www.statistikdatabasen.scb.se/sq/134308>.
- SFS 2017:725. *Kommunallagen*. Finansdepartementet.
- Schillemans, T. (2012). *Mediatization of Public Services. How Organizations Adapt to News Media*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Statskontoret (2019). *Den statliga värdegrunden – gemensamma principer för en god förvaltning*. Stockholm: Ordförrådet.
- Strandberg, U. (1998). *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962–1994*. Doktorsavhandling. Göteborg Studies in Politics, 51. Hedemora: Gidlund.
- Svensson, J. (2013). ”Offentligt etos”. I Casula Vifell, Å. och Ivarsson Westerberg, A. (red.). *I det offentligas tjänst: Nya förutsättningar för tjänstemannarollen*. Malmö: Gleerups.
- Thorbjørnsrud, K. (2015). “Mediatization of public bureaucracies. Administrative versus political loyalty”. *Scandinavian Political Studies*, 38(2). 179–197.
- Thornton, P. H. och Ocasio, W. (2008). *Institutional Logics*. I Greenwood, R., Oliver, C., Suddaby, R., Sahlin, K. SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781849200387>.
- Turunen, J. och Sandén, J. (2020). “Public Servants’ Values and Mental Mediatization: An Empirical Study of Swedish Local Government”. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 24(3). 3–28.
- Weber, M. (1922/1978). “The Types of Legitimate Domination”. I *Economy and Society*, kap. III, del i-ii, s. 212–226.

Intervjuer

Intervju 1 A. Kommunikatör, kommun A. Digital intervju, den 14 februari 2023.

Intervju 2 B. Kommunikatör, kommun B. Intervju, den 17 februari 2023.

Intervju 3 B. Kommunikationsdirektör, kommun B. Digital intervju, den 22 februari 2023.

Intervju 4 C. Kommunikationschef, kommun C. Digital intervju. den 24 februari 2023.

Intervju 5 A. Kommunikatör, kommun A. Digital intervju, den 24 februari 2023.

Intervju 6 B. Kommunikatör, kommun B. Intervju, den 27 februari 2023.

Intervju 7 D. Kommunikationschef, kommun D. Intervju, den 28 februari 2023.

Intervju 8 B. Kommunikatör, kommun B. Digital intervju, den 3 april 2023.

Bilaga 1. Intervjuguide

Tema 1. Intervjupersonens arbetsuppgifter och arbetets organisering

Exempel på frågor:

Vad jobbar du med? Berätta lite om vad du/ni gör just nu.

Hur är arbetet på avdelningen organiserat?

Hur samarbetar ni (som jobbar med kommunikation) med kommunförvaltningen i övrigt?

Tema 2. Kommunikatörens bidrag till den kommunala verksamheten

Exempel på frågor:

Vad är det viktigt att en kommunikatör är bra på? Någon eller några egenskaper som är särskilt viktigt i en kommunal kontext?

Varför behöver en kommun kommunikatörer? Vad är det, mer specifikt, en kommunikatör bidrar med för att stärka kommunen förmågor på kommunikationsområdet?

Vilka egenskaper söker ni hos en kommunikatör som ni anställer? (**särskild avsedd för chefer**)

Vilka förväntningar har kommunens politiker och (övriga) tjänstemän på kommunikationsverksamheten och på er som jobbar med kommunikation?

Tema 3. Kommunens kommunikationsuppdrag och kommunikatörens roll som offentliganställd

Exempel på frågor:

Vilka kommunikerar en kommun med?

Varför är det viktigt för en kommun att kommunicera?

Finns det någon del av kommunens kommunikationsuppdrag som är särskilt viktigt, och i så fall varför?

Finns det något speciellt med att jobba med kommunikation i en offentlig organisation? Finns det någon skillnad mellan att jobba med kommunikation i offentlig och privat sektor, och vad består i så fall den skillnaden i?