



REGERINGSKANSLIET

Statsrådsberedningen

Förvaltningschefen

Peter Kleen

Utredare

Telefon 08-405 20 50

Mobil 072-701 52 55

Översyn av kommunikationsverksamheten i Regeringskansliet

Förvaltningschefen i Regeringskansliet (RK) beslutade den 13 april 2011 (RK § 118) att uppdra till Peter Kleen att genomföra en översyn av RK:s kommunikationsverksamhet. Sekretariatet har fr.o.m. den 1 augusti 2011 utgjorts av kanslirådet Ulrika Hall.

Härmed överlämnas slutrapporten från denna översyn.

Stockholm den 28 oktober 2011

Peter Kleen

Ulrika Hall

**Kommunikationsverksamheten
i Regeringskansliet
– en översyn**

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Huvudrekommendationer	5
Uppdraget	5
Översynsarbetet	5
Avgränsningar och utgångspunkter	6
Definitioner	7
DEL I: Nulägesbeskrivning – uppdrag och rollfördelning i RK:s kommunikationsarbete	8
1. Regeringskansliet (RK)	8
1.1 Uppdrag	8
1.2 Organisation och rollfördelning	9
2. Statsrådsberedningen (SB)	10
2.1 Statsministern och dennes politiska stab	10
2.2 Förvaltningschefen	10
2.3 Chefstjänsteman med kansli för krishantering	11
3. Förvaltningsavdelningen (FA)	11
3.1 Information Rosenbad	11
3.2 Kommittéservice	14
4. Departementen	15
4.1 Pressekreterare och presschefer	15
4.2 Kommunikationsfunktionerna	16
4.3 Sakenheterna	21
DEL II: Centrala frågor för en framgångsrik kommunikationsverksamhet	21
5. Tydlig gemensam plattform för kommunikationsverksamheten	21
6. Gränssnitten mellan opolitisk, politisk och partipolitisk kommunikation	23
7. Förbättrad styrning och samordning	25
8. Information Rosenbad – diskrepans mellan formellt och reellt mandat	29
9. Kommunikationsverksamheten i departementen	32
9.1. Tydliggörande av ansvarsfördelning mellan pressekreterare och kommunikationsfunktioner	32
9.2 Mandat och organisatorisk placering för kommunikationsfunktionerna	34
9.3 Resurser – för många informatörer?	36
9.4 Internkommunikationen i kläm	39
10. Användningen av sociala medier	41
11. RK:s stöd till kommunikationsarbetet i kommittéerna	42
12. Konsekvenser av lagda rekommendationer	43
12.1 Organisatoriska konsekvenser och följdändringar i författningar och styrdokument	43
12.2 Kompetensmässiga konsekvenser	44
12.3 Ekonomiska konsekvenser	44
Avslutande kommentarer	45
Referenser	46
Bilagor	47
Bilaga 1: Uppdraget	47
Bilaga 2: Lista över intervjuade personer	47
Bilaga 3: Medlemmar i RK:s referensgrupp för översynen	47

Bilaga 4: Regeringskansliets policy för information och kommunikation,
2001.....47

Huvudrekommendationer

- Den gemensamma plattformen för kommunikationsverksamheten i RK behöver tydliggöras och tillförsäkras politisk förankring. Lämpligen görs detta genom att 2001 års policydokument för information och kommunikation ses över och ersätts med ett uppdaterat och tydligare styrdokument med ett förord underskrivet av både statsministern och ansvarig högste tjänsteman inom RK;
- En tjänstemannafunktion för kommunikationsfrågor, en kommunikationsdirektör, bör inrättas i SB med ett mindre kansli till stöd ("SB Komm"); det övergripande uppdraget bör vara att verka för ett samordnat, ändamålsenligt och effektivt kommunikationsstöd i RK avseende både intern och extern kommunikation. Uppdraget bör vara utformat så att kommunikationsdirektören kan företräda både statsministerns politiska stab och förvaltningschefen;
- Information Rosenbads mandat bör renodlas så att det blir mer samstämmigt med FA:s övergripande uppgift. Detta innebär att den samordnande, och därmed styrande, funktionen samt de arbetsuppgifter som härrör från regeringens strävan att kommunicera sin politik särskiljs från Information Rosenbads övriga uppgifter;
- Det bör inom varje departement finnas en opolitiskt anställd tjänsteman som arbetar heltid med kommunikationsfrågor och har huvudmannaskap för dessa. Denne bör, i de frågor denne har huvudmannansvar för, rapportera direkt till departementschefens statssekreterare och ingå i departementets lednings-/chefsgrupp;
- Det bör fastställas vilken minimikompetens och minimibemanning för kommunikationsfrågor som bör finnas på samtliga departement.

Uppdraget

Enligt uppdragsbeskrivningen (*bilaga 1*) är syftet med översynen att Regeringskansliets (RK) kommunikationsverksamhet ska bli mer effektiv, tydlig och ändamålsenlig. Uppdraget är att göra en kartläggning av kommunikationsarbetet i RK, dess aktörer, kanaler och målgrupper, såväl inom RK som i omvärlden. Utifrån kartläggningen ska möjliga vägar att uppnå en mer effektiv kommunikationsverksamhet analyseras. Utredaren ska lämna rekommendationer kring en tydligare roll- och ansvarsfördelning, en organisering av arbetet som leder till en effektivisering av verksamheten samt en ökad samordning inom RK. Översynen ska tjäna som underlag inför beslut om hur RK:s samlade kommunikationsverksamhet kan utvecklas och bättre anpassas till sitt uppdrag.

Översynsarbetet

För att få en så heltäckande bild som möjligt av RK:s kommunikationsverksamhet har i översynsarbetet granskats ett antal dokument såsom RK:s instruktion och arbetsordning, arbetsordningar för statsrådsberedningen, departementen och förvaltningsavdelningen,

diverse policypaper, promemorior och sammanställningar samt tillgänglig forskning.

En förfrågan har sänts ut till närmare tjugo utlandsmyndigheter för att få en bild av hur kommunikationsverksamheten i regeringskanslier i andra länder bedrivs, styrs och samordnas.

I enlighet med uppdraget har ett stort antal intervjuer genomförts med en bred krets av aktörer både inom och utanför RK. Totalt har närmare 100 personer intervjuats (*bilaga 2*). I den referensgrupp som enligt uppdraget inrättats som stöd för översynsarbetet har ett sammanträde ägt rum. Av *bilaga 3* framgår vilka som ingått i denna grupp.

Avgränsningar och utgångspunkter

Översynen har inriktats på att identifiera och analysera bristerna i *hur* kommunikationsverksamheten inom RK styrs och organiseras, inte i vad som kommuniceras eller vilka kanaler som används.

Översynen fokuserar på de faktorer som har bedömts som mest centrala i syfte att uppnå en högre grad av ändamålsenlighet och effektivitet. Dessa faktorer är samtliga kopplade till problem i styrningen och samordningen av kommunikationsverksamheten samt i roll- och ansvarsfördelningen mellan olika aktörer inom RK. Området är så vittförgrenat att det på den korta tid som stått till buds inte varit möjligt att beakta alla synpunkter och förslag som dykt upp under resans gång. Mindre centrala aspekter får diskuteras/utredas vidare av andra.

Vidare har fokus lagts på ”vardagskommunikation”, till skillnad från kriskommunikation. Utgångspunkten är dock att lagda rekommendationer gärna ska bidra till att stärka, eller åtminstone inte inverka negativt på, kriskommunikationen.

Rekommendationerna är utformade så att de ska kunna genomföras utan förändringar i RK:s grundstruktur och oberoende av hur regeringen för tillfället är sammansatt. Ambitionen har också varit att rekommendationerna ska bidra till att realisera grundtankarna bakom beslutet om RK som en myndighet.

Definitioner

Information eller kommunikation?

Både i litteraturen och inom RK används begreppen ”information” och ”kommunikation” om vartannat, för såväl processer som funktioner. Med *information* avses främst informationsförmedling som sker på eget initiativ, t.ex. information till massmedier, myndigheter, organisationer och allmänhet. Öppenheten i RK:s verksamhet kan dock inte ombesörjas enbart genom information. *Kommunikation* är en utvidgning av begreppet information och täcker alla de olika situationer och funktioner där RK tar emot, producerar och sprider information samt i dialog med medborgarna, myndigheterna och olika sammanslutningar skapar innehåll om samhällsfrågor¹.

Det går också en skiljelinje mellan ”informatör” och ”kommunikatör”. Enligt kommunikationsforskarna Jesper Falkheimer och Mats Heide arbetar informatörer taktiskt med det dagliga kommunikationsarbetet såsom att uppdatera webben, skriva artiklar för personaltidningen m.m. Kommunikatörer arbetar strategiskt med arbetsuppgifter som inbegriper strategiskt planeringsarbete, sätter upp mål för kommunikationsavdelningen och arbetar med kommunikationsprocesser som är kopplade till organisationens kärnverksamhet².

Utifrån dessa definitioner används i denna rapport genomgående termerna ”kommunikation/kommunikatör” istället för ”information/informatör” såvida inte sammanhanget kräver annat.

Extern och intern kommunikation

Extern kommunikation riktar sig till aktörer utanför RK. I RK:s policy för information och kommunikation från 2001³ definieras målgruppen för den externa kommunikationen enligt följande: ”*Den externa informationen syftar ytterst till att nå allmänheten. Förutom att kommunicera direkt med allmänheten vänder sig Regeringskansliet även till målgrupper som dessutom kan fungera som vidareförmedlare av information i Sverige och utomlands. Exempel på sådana är myndigheter, kommuner, organisationer och massmedia.*” I den kortversion av dokumentet som idag ligger på Klaranätet (RK:s intranät) finns inga målgruppsformuleringar. I ett riktlinjedokument⁴ avseende

¹ Se Finland (I).

² Falkheimer & Heide, citat, sid. 39.

³ Bilaga 4. Vi har inte kunnat hitta någon annan formellt antagen RK-övergripande målgruppsdefinition.

⁴ ”Strategier och riktlinjer för www.regeringen.se och www.sweden.gov.se”, beslutad 2005.

användningen av regeringens externa svenska och engelska hemsida definieras målgrupperna för dessa webbplatser⁵. Här preciseras målgruppen allmänhet till ”den intresserade allmänheten”. I praktiken består dock dessa målgrupper av många olika intressenter med starkt skiftande intressen och förkunskaper. Departementen definierar i praktiken målgrupper utifrån sina respektive sakfrågor, ofta med fokus på aktörer som kan vidarebefordra informationen, dvs. myndigheter, organisationer, massmedia etc.

Med intern kommunikation avses i detta sammanhang kommunikation som riktar sig till medarbetarna i RK – i Sverige och utomlands⁶. I praktiken inriktas även internkommunikationen på olika målgrupper beroende på sakfråga. Vissa frågor berör alla i RK, andra berör enbart medarbetare på ett visst departement eller en viss enhet.

DEL I: Nulägesbeskrivning – uppdrag och rollfördelning i RK:s kommunikationsarbete

I denna första del av rapporten kartläggs huvudintressenterna i RK:s kommunikationsverksamhet ur ett övergripande perspektiv. Avsnittet gör med andra ord inte anspråk på att ge vare sig en fullständig bild av samtliga funktioner inom RK eller en detaljerad beskrivning av aktörerna. Avsnittet syftar till att ge läsarna en överblick av vilka huvudsakliga aktörer som – inom RK – agerar i kommunikationsverksamheten.

1. Regeringskansliet (RK)

1.1 Uppdrag

Regeringen styr riket⁷. RK är regeringens stabsorgan. Dess verksamhet ska vara ett effektivt och kompetent instrument för regeringen i dess uppgift att styra riket och förverkliga sin politik⁸.

⁵ Webbplatsens målgrupper anges vara: press och media, myndigheter och andra offentliga institutioner, den intresserade allmänheten, övriga målgrupper såsom skolan och departementsspecifika målgrupper. Vidare nämns näringslivet, RK:s medarbetare och potentiella medarbetare samt, för den engelska hemsidan, utländsk media, utlandsmyndigheter, utländska myndigheter och beskickningar i Sverige, internationella samarbetsorgan samt forskare och studenter.

⁶ Ibid.

⁷ 1 kap. 6§ RF.

⁸ Regeringskansliets medarbetarpolicy.

RK:s uppgift finns även definierad i första paragrafen av myndighetens instruktion. ”Regeringskansliet har till uppgift att bereda regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet”⁹.

Sedan 1997 är RK en myndighet. I och med detta är RK också en arbetsgivare. Oavsett var i organisationen medarbetaren befinner sig är uppgiften ytterst densamma, dvs. att biträda regeringen. Det gäller alla medarbetare oavsett var i organisationen man befinner sig och för såväl politiskt som opolitiskt anställda.

1.2 Organisation och rollfördelning

Statsministern är chef för RK¹⁰. Myndigheten är organisatoriskt indelad i Statsrådsberedning, departement (för närvarande elva till antalet) samt förvaltningsavdelning. Chef för respektive departement är det statsråd som statsministern utser¹¹.

Regeringen är kollektivt ansvarig för sina beslut. Regeringsärenden som faller inom flera departements verksamhetsområden ska beredas med alla berörda statsråd. För att detta ska fungera i praktiken krävs en tydlig rollfördelning och klara rutiner för hur frågor döms av vid oenighet. För beredning av bl.a. regeringsärenden finns rutiner för gemensam beredning¹². Någon beskrev i en intervju gemensambereidningsprocessen som RK:s blodomlopp. Gemensambereidningsprocessen innebär i praktiken att RK är en verkstad av ständigt pågående förhandlingar. Om gemensambereidningsprocessen är RK:s blodomlopp skulle hissingsstrukturerna kunna liknas vid själva ryggraden i gemensambereidningsprocessen. Hissningsstrukturen går i strikt hierarkisk ordning. Statsrådsberedningen, ytterst statsministern, är den enda del av RK som kan döma av i frågor där departementen inte kommer överens.

RK är en organisation som är konstruerad för att hantera åtminstone delvis eller tidvis motstridiga perspektiv. Ändamålsenligheten och effektiviteten i systemet är avhängigt tydliga roller samt tydliga befälsordningar/hissningsstrukturer.

⁹ 1§ i förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

¹⁰ Ibid., 5§.

¹¹ Ibid., 6§.

¹² Samrådsformer i Regeringskansliet. PM 1997:4.

2. Statsrådsberedningen (SB)

2.1 Statsministern och dennes politiska stab

Statsministern har, utöver sitt politiska uppdrag, även rollen som chef för RK¹³. Vidare är statsministern även chef för SB¹⁴.

Som närmaste stöd i detta arbete har statsministern en statssekreterare som i SB:s arbetsordning kallas för statsministerns statssekreterare. Denne stöder statsministern i dennes roll som myndighetschef för RK men har även ett formellt mandat i SB:s arbetsordning att närmast under statsministern ansvara för ledning och fördelning av arbetet i SB.

Sedan hösten 2010 finns även en statssekreterare med ansvar för kommunikation och dialog.

I statsministerns stab ingår, liksom för övriga statsråd, pressekreterare samt politiskt sakkunniga.

2.2 Förvaltningschefen

Förvaltningschefen ska fylla tre funktioner:

- Att vara chef för RK:s förvaltningsavdelning.¹⁵
- Att ha ansvar för administrativa frågor som rör flera departement eller kommittéer inom olika departements verksamhetsområden.¹⁶
- Att närmast under statsministerns statssekreterare ha ett övergripande ansvar för administrativa frågor i SB.¹⁷

I praktiken ingår i denna portfölj en stor mängd olika frågor såsom ansvar för beredningsprocessen vid fördelning av budgetmedel inom RK, lokalförsörjning, gemensamma IT-system etc.

I kommunikationsarbetet i RK är det i första hand de två första uppgifterna som är relevanta. Dels som närmast överordnad chef till chefen för Information Rosenbad, dels som ansvarig för administrativa frågor som rör flera departement.

¹³ 5§ RK:s instruktion.

¹⁴ Ibid., 7§.

¹⁵ 8§ RK:s instruktion.

¹⁶ Ibid., 47§.

¹⁷ 7§ SB:s arbetsordning.

Av RK:s arbetsordning preciseras det senare uppdraget inom informationsområdet till ”informationsförsörjning och användning av informationsteknik”¹⁸. I samband med sådana beslut ska förvaltningschefen samråda med departementen och även informera företrädare för de fackliga organisationerna¹⁹.

2.3 Chefstjänsteman med kansli för krishantering

Inom SB finns en chefstjänsteman för krishantering som, med stöd av sitt kansli, ansvarar för utveckling, samordning och uppföljning av krishanteringen i RK samt nödvändiga förberedelser för detta.²⁰ I krishanteringskansliet finns även kompetens inom kriskommunikation.

3. Förvaltningsavdelningen (FA)

I RK:s instruktion formuleras FA:s övergripande uppdrag. Uppdraget är att ”ge stöd och service åt departementen, utrikesrepresentationen och kommittéerna i administrativa frågor”²¹. I FA:s arbetsordning tydliggörs även att FA ska ge förvaltningschefen stöd i dennes uppdrag att ansvara för administrativa frågor som rör flera departement²².

I FA:s verksamhetsplan för 2011 utvecklas detta med följande skrivning:

”Förvaltningsavdelningens uppdrag

Förvaltningsavdelningens (FA) uppdrag är att bidra till att utveckla, effektivisera och samordna arbetet inom Regeringskansliet (RK). FA ska också löpande ge administrativt stöd och service åt departementen, utrikesrepresentationen och kommittéerna. FA ska ge en väl avvägd och god service och bidra till hög kompetens och effektivitet inom RK. FA:s verksamhet ska präglas av helhetssyn, samverkan och ett gemensamt ansvarstagande.”

3.1 Information Rosenbad

3.1.1 Uppdrag och ansvar

Information Rosenbad bildades 1996 och verksamheten har förändrats mycket under den tid som har förflutit sedan dess. Vi tar här vårt avstamp i hur uppdraget för enheten ser ut idag.

¹⁸ 8§ RK:s arbetsordning. ”Förvaltningschefen ska på Regeringskansliets vägnar föreskriva eller för särskilda fall besluta om sådant som rör flera departement eller kommittéer inom flera departements verksamhetsområden, som inte behöver prövas av Regeringskansliets chef och som gäller /.../ 6. informationsförsörjning och användning av informationsteknik, /.../”

¹⁹ Ibid., 9 §.

²⁰ 11c§ RK:s instruktion.

²¹ 46§ RK:s instruktion.

²² 2§ FA:s arbetsordning

Av FA:s arbetsordning framgår följande beskrivning av Information Rosenbads verksamhet.

”Information Rosenbad

Information Rosenbad är Regeringskansliets strategiska och operativa resurs för information och kommunikation. Enheten ansvarar för att utveckla, samordna och förmedla intern och extern information om regeringens arbete och Regeringskansliets verksamhet.

Enheten ansvarar för att utveckla, förvalta och redaktionellt samordna Regeringskansliets gemensamma kommunikationskanaler, Regeringskansliets varumärke, inklusive dess visuella identitet.

Information Rosenbad stödjer Statsrådsberedningens informations- och kommunikationsverksamhet samt ansvarar för att utveckla och stödja Förvaltningsavdelningens information och kommunikation.

Enheten ansvarar för utveckling och samordning av arbetet med mediefrågor riktade till Regeringskansliet. Enheten ansvarar också för att utveckla, samordna och förmedla Regeringskansliets EU-information samt för de uppgifter som följer av Regeringskansliets informationsansvar enligt 10 och 11 §§ i rättsinformationsförordningen (1999:175).

Enheten ansvarar för Regeringskansliets biblioteksverksamhet. I detta ingår att tillhandahålla och utveckla tillgången till boksamlingar, tidningar och tidskrifter, databaser, elektroniska informationstjänster och sökverktyg samt nyhets- och omvärldsbevakning och därigenom förse Regeringskansliet med information i tryckt och elektronisk form. ”

Uppdraget preciseras vidare i FA:s årliga verksamhetsplanering (VP). Sedan 2011 fokuserar FA:s VP på utvecklingsprojekt. Enhetens löpande arbetsuppgifter specificeras därmed inte i VP.

I FA:s arbetsordning finns även nedanstående paragraf.

”Informationschefen

16 a § Chefen för Information Rosenbad är informationschef. Informationschefen ansvarar för strategiska kommunikationsfrågor inom Regeringskansliet. ”

3.1.2 Organisation

Information Rosenbad består av en stabsfunktion, sektionen för extern kommunikation, sektionen för intern kommunikation och visuell identitet samt bibliotekssektionen.

Den strikt organisatoriska indelningen av enheten visar dock inte tydligt vad enhetens verksamhet de facto består av. Verksamhetsmässigt kan enheten beskrivas utifrån följande huvudsakliga områden/funktioner:

- *Staben*. Ansvarar för verksamhetsplanering, budget och uppföljning samt samordning av enhetsgemensamma aktiviteter.
- *Redaktionen*. Består av medarbetare från sektionerna för intern och extern kommunikation. Redaktionen tar fram och samordnar information som publiceras på löpet på den externa webben ”regeringen.se” samt motsvarande information på Klaranätet. Det handlar om text, bild och rörlig bild (t.ex. webbutskändningar från presskonferenser och filmade intervjuer med statsråd).
- *Presscentret i Rosenbad*. Drift, underhåll och löpande utveckling för att möjliggöra regeringens presskonferenser.
- *Utvecklingsprojekt* inom kommunikationsområdet som till omfattning och inriktning varierar. I verksamhetsplanen för 2011 nämns: förbättrad internkommunikation i FA, utveckling av RK:s visuella identitet, utveckling av Klaranätet samt utveckling av de externa webbplatserna ”regeringen.se” och ”sweden.gov.se”.
- *Webbplatserna och intranätet*. Utöver de utvecklingsprojekt som pågår ansvarar enheten för administration, drift och underhåll, utbildning och support kopplade till de externa webbplatserna samt Klaranätet.
- *Mediefrågor*. En funktion för att stödja förvaltningschefen i hanteringen av mediefrågor rörande RK som myndighet.
- *Informatör i beredskap*. Stöd utanför ordinarie arbetstid till såväl FA som SB och departementen. Informatören kan bl.a. publicera på webb och Klaranätet samt starta funktionerna i presscentret i Rosenbad.
- *Upphandlingar* av informations- och kommunikationstjänster för RK.
- *Stöd* i kommunikationsrelaterade frågor till statsministerns kansli, SB Press och andra enheter inom SB.
- *Stöd* i kommunikationsrelaterade frågor till förvaltningschefen och dennes kansli samt till intressenter/enheter inom FA.
- *Biblioteket*. Förser Regeringskansliets tjänstemän och politiker, utlandsmyndigheter samt utredningar och kommittéer med faktaunderlag, information och nyhetsbevakning i tryckt och elektronisk form.

3.1.3 Resurser

Faktiska personalresurser som står till en enhets förfogande varierar alltid något beroende på ledigheter, vakanser etc. I juni 2011 arbetade ca 45 personer på Information Rosenbad, varav 12 på bibliotekssektionen²³.

²³ Internt arbetspapper från Information Rosenbad sommaren 2011.

Antalet fördelade sig på följande sätt:

Stabsfunktionen: 5 personer, inklusive enhetschef och arbetsledare för redaktionen.

Extern kommunikation: 13 personer, inklusive sektionschef.

Intern kommunikation och visuell identitet: 14 personer, inklusive sektionschef.

Biblioteket: 12 personer, inklusive sektionschef.

Projektet för utveckling av nytt intranät: en person som normalt tillhör linjeorganisationen (samt en tidsbegränsat anställd projektledare, två personer inlånade från andra enheter i RK, konsulter).

Information Rosenbads ramanslag för 2011 uppgår till 46,6 miljoner kronor. Ytterligare 4,8 miljoner kronor tillfördes tillfälligt för 2011 för att täcka kostnader för förvaltning och större aktiviteter inom kommunikationsområdet. Därmed uppgår årsbudgeten för 2011 totalt till 51,4 miljoner kronor, varav 22,6 miljoner kronor avser biblioteksverksamheten²⁴.

3.2 Kommittéservice

Inom FA finns enheten ”RK service”. En av sektionerna inom denna enhet är Sektionen för kommittéservice. Av FA:s arbetsordning framgår att denna ”ansvarar för att ge stöd till regeringens kommittéer och särskilda utredare”.²⁵

Den typ av stöd som kommittéservice idag har möjlighet att erbjuda finns sammanfattat i skriften ”Från direktiv till Riksarkiv – en information om kommittéservice.” Viss information finns även på Klaranätet. Med förbehåll för att begreppet kommunikationsstöd kan tolkas olika kan man konstatera att det stöd som i praktiken ges till kommittéerna i kommunikationshänseende begränsas till tillhandahållande av en standardsida på webbplatsen ”sou.gov.se” samt att utredningarna har tillgång till RK:s ramavtal för upphandling av konsulttjänster. Utgångspunkten är att kommittéernas behov av konsultstöd i kommunikationsarbetet ska återspeglas i respektive kommittés budget.²⁶

²⁴ Källa: VP-ansvarig Information Rosenbad, september 2011.

²⁵ Mer om kommittéservice arbete framgår av skriften ”Från direktiv till Riksarkiv – en information om kommittéservice”, 2011.

²⁶ Källa: ”Från direktiv till Riksarkiv – en information om kommittéservice.” samt samtal med chefen för Sektionen för kommittéservice.

4. Departementen

Chef för respektive departement är det statsråd som statsministern utser²⁷. En statssekreterare under departementschefens tilldelas ett praktiskt ansvar för den interna styrningen av departementet. I chefsuppdraget ingår naturligen ett ansvar för den interna kommunikationen. Chefen för ett departement har mandat att fatta vissa beslut avseende intern och extern information. Mandatet har dock begränsningar i relation till förvaltningschefens mandat²⁸.

4.1 Pressekreterare och presschefer

De främsta kommunikatörerna av regeringens politik är av naturliga skäl statsråden själva. I den politiska stab som är knuten till varje statsråd ingår pressekreterare vars huvuduppdrag är kommunikation. Pressekreterarna arbetar främst med sitt statsråds kontakter med media. Som praktiskt stöd i arbetet finns i regel någon pressassistent. Visst stöd ges även av kommunikationsfunktionen på departementet (se avsnitt 4.2).

Antalet pressekreterare per departement är en funktion av i första hand antalet statsråd knutet till detta. De statsråd som även är partiledare har också en presschef knuten till sig. I något fall har sakfrågornas art gett upphov till viss resursförstärkning.

Samtliga pressekreterare och presschefer träffas en gång per vecka, i samband med regeringssammanträdet. Vidare sker regelbundna avstämningar presscheferna emellan. Presscheferna fungerar i praktiken som en hissingsfunktion för frågor som behöver lösas pressekreterarna emellan, huvudsakligen i frågor av partiskiljande karaktär.

²⁷ 6§ RK:s instruktion.

²⁸ 2§ RK:s arbetsordning: "Chefen för ett departement får på Regeringskansliets vägnar inom departementets verksamhetsområde föreskriva eller för särskilda fall besluta om /.../ 4. intern och extern information och service. Detta gäller dock inte frågor där förvaltningschefen ska besluta enligt 8 eller 10 §. *RKF (2002:3)*."

Tabell 1 Antal statsråd och pressekreterare per departement och i SB, oktober 2011

Departement/SB	Statsråd	Pressekreterare*
Arbetsmarknadsdepartementet (A)	2	2
Finansdepartementet (Fi)	2	3
Försvarsdepartementet (Fö)	1	1
Justitiedepartementet (Ju)	2	3
Kulturdepartementet (Ku)	1	1
Landsbygdsdepartementet (L)	1	1
Miljödepartementet (M)	1	2
Näringsdepartementet (N)	3	4
Socialdepartementet (S)	4	6
Statsrådsberedningen (SB)	2	4
Utbildningsdepartementet (U)	2	4
Utrikesdepartementet (UD)	3	3
Totalt	24	34

Källa: Klaranätet, Personalkatalogen 18 oktober 2011. * Inklusiva presschefer och en person med titel biträdande pressekreterare.

4.2 Kommunikationsfunktionerna

På varje departement finns en kommunikationsfunktion. Storlek, mandat och uppgifter varierar dock stort mellan departementen. Dessa skillnader tar sig bland annat uttryck i att namnen på de olika funktionerna skiljer sig åt.

4.2.1 Organisatorisk placering

Den organisatoriska placeringen skiljer sig åt mellan departementen. På flertalet – Fi, Ju, L, M, N, S och UD – är kommunikationsfunktionerna egna enheter. På A, Fö, och U ingår funktionen i en administrativ enhet. På Ku ingår, sedan den 15 augusti 2011, kommunikationsfunktionen i expediteschefens kansli.

Även benämningarna mellan de kommunikationsfunktioner som är egna enheter skiljer sig, som nämnt, åt. Vissa heter "informations-" andra heter "kommunikations-", UD kombinerar båda dessa ord. Det finns "enhet", "stab", "avdelning" och "sekretariat".

Titulaturen i respektive departement, FA och SB är som följer:

A	Administrativa sekretariatet
Fi	Informationsavdelningen
Fö	Sekretariatet för ledningsstöd
Ju	Informationsenheten
Ku	Expeditionschefens kansli
L	Informationsstaben
M	Kommunikationssekretariatet
N	Kommunikationssekretariatet
S	Informationsenheten
U	Samordningssekretariatet
UD	Press- informations- och kommunikationsenheten (PIK)
FA	Information Rosenbad
SB	Saknar egen funktion. Stöds av Information Rosenbad.

4.2.2 Uppgifter i extern och intern kommunikation

Uppdragen för kommunikationsfunktionerna skiljer sig åt, både i innehåll och i vilken mån uppdraget är reglerat i exempelvis departementets arbetsordning. Gemensamt för dessa funktioner är dock att de på ett eller annat sätt kompletterar departementsledningens och pressekreterarnas arbete med att föra ut regeringens politik. De har också alla ett visst ansvar för den interna kommunikationen i departementet.

Varje departement är ansvarigt för att ta fram och publicera information dels på departementets egen del av regeringen.se, dels på motsvarande del av Klaranätet. I regel ligger huvudansvaret för hanteringen av dessa sidor på kommunikationsfunktionen.

Med uppgiften att hantera departementets del av Klaranätet följer även ett visst operativt ansvar för internkommunikationen i departementet. Det bör noteras att det formella ansvaret för hur internkommunikationen hanteras torde följa med befattningen som departementschef, ett ansvar som denne i olika grad kan delegera.

En central och resurskrävande uppgift, som även den är olika organiserad på olika departement, är brevsvaret. Ett departement kan hantera flera tusen brevsvaret varje år. I vissa departement tillhör brevsvaren kommunikationsfunktionerna, i andra inte. I vissa departement är de politiskt anställda, i andra inte. Vissa personer arbetar enbart med brevsvaret medan andra har det som en uppgift av flera.

Ledningen för de kommunikationsfunktioner som utgör egna enheter sitter i regel med i någon typ av lednings- eller chefsgrupp i departementet. Departementen har organiserat sina ledningsstrukturer olika men i regel finns någon konstellation där departementschefens statssekreterare och några för verksamheten centrala tjänstemän träffas för att diskutera frågor som rör styrningen av departementet.

De kommunikationsfunktioner som är egna enheter arbetar även – i större utsträckning än de mindre kommunikationsfunktionerna har utrymme att göra – strategiskt genom konsultativt stöd till den politiska ledningen och till sakenheterna genom exempelvis utarbetande av kommunikationsplaner och liknande.

Några kommunikationsansvariga har betonat vikten av att som internkonsulter på olika sätt stötta sakhandläggarna att bli bättre kommunikatörer.

UD:s Press-, informations- och kommunikationsenhet (UD PIK) har ett uppdrag som går längre än övriga departements kommunikationsfunktioner. PIK är organisatoriskt uppdelad i Presstjänsten²⁹ respektive Informationstjänsten³⁰. Även en grupp översättare ingår organisatoriskt i PIK. Som grov, men ändå vägledande, jämförelse kan man säga att Informationstjänstens verksamhet i stort motsvarar de arbetsuppgifter som kan finnas på kommunikationsfunktionerna på andra departement. De arbetsuppgifter som sköts av Presstjänsten – med undantag för hanteringen av UD:s webbplats³¹ – har i regel inte någon motsvarighet på övriga departements kommunikationsfunktioner. En majoritet av de mediefrågor som hanteras av Presstjänsten är av konsulär art.

4.2.3 Resurser

Resurserna på kommunikationsfunktionerna skiljer sig mycket åt. Som framgått ovan ser i praktiken även uppdragen olika ut.

²⁹ Presstjänsten: Informerar svenska och utländska medier genom pressmeddelanden, pressträffar och en pressjour som dygnet runt svarar på frågor; ansvarar för UD:s webbplats; ansvarar för Pressrummet; ansvarar för presslogistik vid statsbesök, officiella besök och vid större internationella konferenser i regeringens regi; gör program för utländska journalister som besöker Sverige.

³⁰ Informationstjänsten: Ansvarar för information till allmänheten om UD:s verksamhet; råd och stöd till UD:s ledning och övriga enheter i informations- och kommunikationsfrågor; ansvarar för trycksaksfrågor inklusive UD:s grafiska profil; ansvarar för interninformationskanalerna Utrikessidan och UDKuriren.

³¹ Presstjänsten sköter dock även utlandsmyndigheternas webbplatser.

Försvarsdepartementet har, fr.o.m. september 2011, en heltidsanställd informatör medan UD har ett drygt tjugotal³².

I översynsuppdraget uppges att kommunikationsverksamhetens huvudsakliga aktörer i januari 2011 omfattade sammanlagt 153 årsarbetskrafter. Av detta tillhörde 29 de politiska pressfunktionerna. Resurserna för de opolitiskt anställda tjänstemännen bör då omfatta 124 årsarbetskrafter.

Av naturliga skäl varierar personalstyrkan något över tid beroende på dels förändringar i resurssättning, dels tjänstledigheter, föräldraledigheter etc. I syfte att få en tydligare bild av antalet anställda som arbetar med kommunikation i RK har jag sammanställt uppgifter om alla i augusti månad 2011 anställda i RK med BESTA-kod 49, ”Informationsarbete”. Uppgifterna överensstämmer ganska väl med de som presenteras i uppdragsbeskrivningen. Nedanstående statistik är inte avsedd att ge en absolut sanning om antal anställda i ett visst departement, utan syftar till att ge en fingervisning om hur angivna årsarbetskrafter är fördelade över departementen.

Tablå 1. Beskrivning av BESTA-kod 49

49 INFORMATIONSARBETE

Arbetsinnehåll:

Hit hör t.ex. att:

- Planera, leda och samordna informationsverksamhet. Svara för informationsprogram och kampanjer, bygga upp och underhålla informationskanaler etc.
- Planera och genomföra interna och externa informationsåtgärder om myndighetens verksamhet och tjänster samt i frågor av policykaraktär. Bevaka, bearbeta och informera om uppgifter från offentliga utredningar, pressdebatter m.m.
- Utföra journalistiskt/redaktionellt arbete vid produktion av böcker, tidningar, webbsidor m.m. såsom att planera utformning och innehåll, göra reportage, skriva artiklar eller skaffa manus, redigera, utforma layout etc.

Avgränsning

Marknadsföring och copywriting förs till arbetsområde 57. Redaktionellt webbarbete hör till Informationsarbete medan programmeringsarbete och annat tekniskt webbrelaterat arbete förs till arbetsområde 46.

Källa: BESTA Befattningsgruppering för statistik, Arbetsgivarverket 2009.

I statistiken ingår 157 personer. Av dessa var 14 tjänstlediga eller hade en tjänstgöringsgrad under 50 procent. Detta innebär att det vid mättillfället var 143 personer i ”aktiv tjänst”. Av dessa var 28 anställda på

³² Exklusive översättare.

politikeravtalet. Gruppen anställda på politikeravtalet utgörs i huvudsak av pressekreterare och presschefer.³³

Av tabell 2 framgår antalet opolitiskt anställda tjänstemän i augusti 2011. Uppgifterna ger en fingervisning men är *inte* identiska med antalet anställda i respektive kommunikationsfunktion i den bemärkelse som vi i denna rapport använder begreppet. Exempelvis ingår i statistiken opolitiskt anställda³⁴ pressassistenter som organisatoriskt sitter tillsammans med pressekreteraren, eller i vissa fall delar sin tid mellan pressekreteraren och kommunikationsfunktionen. Det finns även andra personer med denna kod som hör till andra enheter. På motsvarande sätt kan det inte uteslutas att det finns personer på kommunikationsfunktionerna som har en annan kod än den nu undersökta.

Tabell 2 **Antalet tjänstemän, exklusive anställda på politikeravtalet, med BESTA-kod 49, per departement, augusti 2011**

Departement/FA/SB	Antal statsråd	Brevsvar – inkluderat*	Antal opolitiskt anställda
UD (PIK + ambassader)	3	nej	27
FA (Information Rosenbad)	--	--	25
N	3	ja	13
M	1	ja	9
Ju	2	ja	7
L	1	ja	7
S	4	nej	7
Fi	2	ja	6
U	2	nej	3
A	2	nej	3
Ku	1	nej	3
Fö	1	nej	3
SB**	2	nej	2
Totalt			115

*Ja innebär att brevsvaret ligger inom kommunikationsfunktionen och att åtminstone någon/några av brevsvaren ingår i statistiken. Nej innebär att brevsvaren varken ingår i statistiken eller tillhör kommunikationsfunktionen.

**Ingen av dessa är direkt knuten till den politiska ledningen i SB.

Anm. Antal statsråd avser läget den 18 oktober 2011.

³³ I något fall har pressekreteraren klassificerats i kod 10; ”Samhällsadministrativt planerings-, förhandlings- och utredningsarbete” och ingår därmed inte i statistiken.

³⁴ Anställda på andra avtal än politikeravtalet.

4.3 Sakenheterna

Handläggare och chefer på de enheter som handlägger departementets sakfrågor har i regel den djupaste sakkunskapen om varje fråga. Dessa är nyckelpersoner när det gäller att bistå med information om sakförhållanden och bakgrund till ställningstaganden och beslut. De politiska staberna är i många fall beroende av denna sakkunskap för att kunna formulera den politiska kommunikationen. Den kunskap som sakenheterna har är även väsentlig för exempelvis journalister som vill skaffa sig en djupare förståelse av innebörd eller bakgrund till ett beslut som har fattats. Många tjänstemän talar vidare om sina frågor i olika sammanhang, exempelvis i syfte att utbyta information med företrädare för andra myndigheter eller andra länder, vilket även det får anses vara en form av kommunikationsverksamhet om än av mer ”halvintern” art.

DEL II: Centrala frågor för en framgångsrik kommunikationsverksamhet

Under arbetets gång har ett stort antal tankar, funderingar och åsikter diskuterats, vridits och vänts på. Mitt övergripande intryck är att den absoluta majoriteten av de intervjuade delar en likartad problembild. I denna andra del av rapporten följer dels en beskrivning av problembilden, såsom jag tolkar den, på olika delområden, dels mina rekommendationer till lösningar. Jag har sökt binda ihop de frågor som jag bedömer vara centrala för en framgångsrik kommunikationsverksamhet i RK till en väv. Även om det är teoretiskt möjligt att plocka ut enstaka rekommendationer och genomföra dessa vill jag betona att rekommendationerna länkar till varandra.

5. Tydlig gemensam plattform för kommunikationsverksamheten

Rekommendation

- Den gemensamma plattformen för kommunikationsverksamheten i RK behöver tydliggöras och tillförsäkras politisk förankring. Lämpligen görs detta genom att 2001 års policydokument för information och kommunikation ses över och ersätts med ett uppdaterat och tydligare styrdokument med ett förord underskrivet av både statsministern och ansvarig högste tjänsteman inom RK.

En översyn av hur RK:s kommunikationsverksamhet kan bli mer effektiv, tydlig och ändamålsenlig blir lätt hängande i luften om den inte är kopplad till hur regeringen själv betraktar kommunikation ur ett strategiskt perspektiv. Jag har inte kunnat finna något dokument som beskriver hur regeringen ser på kommunikation som ett verktyg för att föra ut sin politik.

Det övergripande dokument som finns är en från 2001 utarbetad policy för RK:s information och kommunikation (*bilaga 4*). I policyn finns angivet mål, målgrupper, arbetsformer och arbetsfördelning. Förordet till policyn är underskrivet av dåvarande förvaltningschefen, varför dokumentet snarast får betraktas som ett administrativt än ett politiskt förankrat dokument. I förordet sägs slutligen att policyn är ett "levande dokument som måste anpassas till den verklighet Regeringskansliet ställs inför och arbetas om allt efter de nya krav som ställs." Frågan är dock om policyn i denna version fortfarande kan anses "levande". Den enda version som idag är sökbar på Klaranätet är den kortversion på en sida som togs fram 2003 ("Öppen, Begriplig, Saklig").

I Finland gjordes 2010 en översyn av den "rekommendation" (riktlinjer) som sedan 2002 gällt för information och kommunikation i Finlands statsförvaltning. I motsats till det svenska dokumentet är både den tidigare och reviderade versionen av de finska riktlinjerna³⁵ politiskt förankrade genom att förorden undertecknats av statsministern och kommunikationsdirektören i det finska statsrådet.

Min uppfattning är att det krävs ett uppdaterat styrdokument som kan tjäna som gemensam plattform och stöd för det dagliga kommunikationsarbetet inom RK. Detta dokument bör vara politiskt förankrat på samma sätt som i Finland. Styrdokumentet bör ge uttryck för regeringens syn på hur man vill arbeta kommunikativt. Det bör vidare utgöra ett gemensamt avstamp genom att beskriva RK-övergripande mål, målgrupper, markera skiljelinjen mellan politik och partipolitik (se avsnitt 6), de huvudsakliga aktörernas uppdrag (se avsnitt 9) etc. Dokumentet bör markera betydelsen av kommunikation som ett strategiskt verktyg i hela RK och vara tillräckligt tydligt och konkret för att kunna göra anspråk på beteckningen "styrdokument".

2001 års policydokument för information och kommunikation bör därför ses över och ersättas med ett tydligare styrdokument för RK:s kommunikation med ett förord underskrivet av både statsministern och ansvarig högste tjänsteman inom RK.

Ett citat från intervjuerna:

"Det bör skapas en gemensam 'julgran'. Departementen kan sedan hänga upp sina egna kulor och girlanger i granen."

³⁵ Finland (I) och (II).

6. Gränssnitten mellan opolitisk, politisk och partipolitisk kommunikation

Rekommendationer

- Ett reviderat styrdokument för kommunikationsverksamheten inom RK bör innehålla en markering av skillnaden mellan information om regeringens politik kontra ren partipolitik. Nuvarande skrivningar om distinktionen mellan opolitisk och politisk kommunikation i relation till politiska respektive opolitiska tjänstemän bör utgå.
- Introduktionsutbildningen för såväl de politiskt som de opolitiskt anställda bör utvecklas – om vad det innebär att vara statstjänsteman och politikerrollen i relation till detta.
- Det bör i departementen återkommande föras en dialog mellan de politiskt och opolitiskt tillsatta tjänstemännen om dessa frågor, inte minst för att skapa förståelse för varandras roller inom ramen för deras gemensamma uppdrag att biträda regeringen.

I översynsuppdraget ingår bl.a. att titta på *gränssnittet mellan politisk och opolitisk kommunikation*. Mitt intryck från intervjuerna är att detta sällan är källa till några större problem eller diskussioner. Det verkar råda en samstämmig bild av att man jobbar i en politiskt styrd organisation och att det som kommuniceras i sakfrågor, dvs. om regeringens arbete, därför i huvudsak är politiskt. Gränsdragningsproblem uppstår i praktiken i mindre detaljer.

All information som kommunikationsfunktionerna hanterar är dock inte av politisk art. Frågor som rör regeringen som institution – dvs. den legala grunden för regeringsarbetet – eller RK som myndighet får betraktas som opolitisk. På samma sätt är information som RK förmedlar till medarbetarna i egenskap av arbetsgivare att betrakta som opolitisk. Med detta sagt bör man dock vara medveten om att även strikt myndighetsrelaterad information, av tredje man, kan göras politisk.

Den verklighet vi möter överensstämmer dock inte med det som finns skrivet om kommunikationsfunktionernas uppdrag. I RK:s riktlinjer för information och kommunikation från 2001 sägs exempelvis att *”Regeringskansliets information och kommunikation ska vara neutral och åtskild från den politiska informationen och kommunikationen”*. Det står även att läsa på Klaranätet (om Kommunikationsverksamhet) att det inom RK finns två yrkesgrupper som särskilt arbetar med kommunikation: *”informatörer, för den opolitiska informationen, och pressekreterare, för den politiska informationen och mediekontakter”*.

Jag menar att denna uppdelning dels inte överensstämmer med verkligheten, dels i praktiken är omöjlig att göra. Detta i ljuset av att RK är en politiskt styrd organisation och att även tillsynes opolitisk information kan få politiska konsekvenser. Att ge kommunikatörer i RK

uppfattningen att de ska arbeta med opolitisk information är att bädda för konflikter och felaktiga förväntningar. Som vi har sett i avsnitt 4.2.2. arbetar kommunikationsfunktionerna i praktiken med både politisk och opolitisk kommunikation.

Det finns två sätt att åtgärda en situation där kartan inte överensstämmer med verkligheten. Antingen ändrar man verkligheten eller också ändrar man kartan. Jag menar att det på denna punkt behöver följa en ändring av nuvarande karta – dvs. skrivningar i styrdokument, på Klaranätet och eventuella andra ställen – så att den bättre överensstämmer med verkligheten.

En annan aspekt är *gränssnittet mellan politik och partipolitik*. Frågan avser om opolitiskt tillsatta tjänstemän (sakhandläggare eller kommunikatörer) eller RK:s kommunikationskanaler utnyttjas för att på olika sätt bistå sina respektive statsråd i deras egenskap som partiledare eller partiföreträdare snarare än som medlemmar av regeringen. Mitt intryck är att det råder en samstämmig bild av att partipolitik inte hör hemma i RK. Samtidigt finns det en gråzon som både tjänstemän och politiker har att hantera och det uppstår ibland irritation när gränsdragningen i denna gråzon bedöms olika. Som jag tolkar det bottnar detta i bristande förståelse för varandras roller och ansvar. Ett sätt att öka förståelsen vore att utveckla befintliga introduktionsutbildningar för såväl de politiska ledningarna som de opolitiska tjänstemännen där de bl.a. uppmärksammas på denna fråga samt att det återkommande förs en dialog om dessa frågor i organisationen.³⁶

Dessutom anser jag att man i tydliggörande syfte – på samma sätt som skett i vissa andra länder – bör markera skiljelinjen mellan politik och partipolitik i det nya, reviderade styrdokument som ovan föreslagits för kommunikationsverksamheten inom RK. I de *finska* riktlinjerna från 2010 heter det bl.a.: ”*Grundprincipen är att information om ministrarnas ställningstaganden och uttalanden samt tal och resor som klart är av partipolitisk karaktär offentliggörs genom partiernas kommunikationskanaler*”.

³⁶ Se också Nordfors, sid. 6-7.

7. Förbättrad styrning och samordning

Rekommendationer

- En tjänstemannafunktion för kommunikationsfrågor, en kommunikationsdirektör, bör inrättas i SB. Kommunikationsdirektören bör ha ett mindre kansli till stöd ("SB Komm").
- Det övergripande uppdraget för SB Komm bör vara att verka för ett samordnat, ändamålsenligt och effektivt kommunikationsstöd i RK avseende både intern och extern kommunikation. Uppdraget bör vara utformat så att kommunikationsdirektören kan företräda både statsministerns politiska stab och förvaltningschefen. SB Komm ska, vid behov, kunna ha en tvistlösande/avdömande funktion på SB i enlighet med normala hissingsstrukturer, vara ett professionellt stöd inom SB och utgöra SB:s interna operativa stöd.
- SB Komm bör ha det operativa ansvaret för startsidan på regeringen.se. Motsvarande ansvar för Klaranätet bör övervägas i syfte att tillförsäkra god samordning av den interna och externa kommunikationen samt effektiva arbetsformer.
- SB Komm bör bevaka och fånga upp viktigare utvecklingstrender av strategisk betydelse för RK:s kommunikationsverksamhet samt ha ett ansvar för uppföljning och utvärdering av RK-gemensamma kommunikationssatsningar.
- Det formella ansvaret för de olika delarna av regeringen.se samt övriga webbplatser behöver fastställas.

Styrningen och samordningen av RK: s kommunikationsverksamhet uppfattas av många av de vi har intervjuat som otillräcklig. Min bild är att departementen har en stark drivkraft mot autonomi och i flera fall ger uttryck för tydlig motsträvighet till samordning. Det faktum att kommunikationsfrågorna i tjänstemannastrukturen av RK är en förhållandevis ny företeelse gör att detta är ett delvis oreglerat område.

Till skillnad från arbetet med sakfrågor saknas det på kommunikationsområdet en gemensam beredningsprocess med en naturlig hissingsstruktur för departementsöverskridande prioriteringar och avdömningar i frågor som hanteras av kommunikationsfunktionerna och av Information Rosenbad. De avdömningar som görs idag sker antingen inom kollektivet pressekreterare/presschefer i de frågor som berör dem eller på mer eller mindre informella vägar³⁷. RK:s hissingsstrukturer är skapade för att kunna lösa tvister mellan departementen, inte mellan departementen och FA. I avsaknad av naturliga och fungerande hissingsstrukturer och rutiner kör frågor ofta fast eller tar längre tid än nödvändigt att lösa. Möjligheten att lösa tvister blir i och med detta dels mycket personberoende, dels beroende av att informella vägar skapas för avdömning. Detta i sin tur leder till ineffektiva arbetsformer som stjälar onödigt mycket tid och kraft.

³⁷ Vilken samordning som sker statsråden emellan har vi inte kunnat kartlägga.

I intervjuerna framträder en bild av "hela havet stormar", att departementen utifrån sina statsråds preferenser gör lite som de vill. Ingen har tagit hegemoni i kommunikationsfrågorna. Det saknas helt enkelt en legitim samordnande kraft³⁸. Samtidigt råder en stor samsyn i att en effektiv samordning av kommunikationsfrågorna är omöjlig att driva utan politisk förankring i SB.

Att samordning behövs är en bild som framträder tydligt i våra intervjuer. Den samordning som efterfrågas ska dock inte förväxlas med centralisering. Jag delar den bild som har framträtt i intervjuerna att kommunikationen behöver hanteras lokalt, nära sakfrågorna, och att detta behöver göras utan onödig tidsspillan. En intervjuad liknade inriktningen vid en tillämpning av EU:s subsidiaritetsprincip³⁹. Denna har två riktningar och torde i detta sammanhang tolkas som att kommunikationsverksamheten behöver hanteras så nära verksamheten som möjligt, men med central styrning där det trots allt är berättigat.

Samordning i den bemärkelse jag tänker mig detta är en fråga om effektivitet i såväl förmedlande av budskap som resursutnyttjande. Det finns från våra intervjuer ett antal målade kommentarer:

"Bättre en pannlampa än att famla i mörkret!"

"I avsaknad av en kommunikationschef infinner sig tusen kommunikationschefer, alla med ett särintresse och ingen med ett helhetstänk."

"Det väljer ut pressmeddelanden. Detta döljer regeringens viktigaste budskap. Ingen kommunikationsstrateg skulle tillåta detta."

"I brist på samordnad syn så uppfinner man hjulet igen och igen på departementen."

"Det finns inget helhetsgrepp i syfte att hålla ihop webbplatsen. Den bara växer organiskt."

³⁸ Se också Nordfors, sid. 7.

³⁹ "Subsidiaritetsprincipen syftar till att uppnå två motsatta mål. Å ena sidan tillåter den att gemenskapen vidtar åtgärder om ett problem inte kan lösas på ett tillfredsställande sätt genom åtgärder som medlemsstaterna vidtar själva. Å andra sidan syftar den till att upprätthålla medlemsstaternas befogenheter på de områden där en reglering inte kan ske effektivare genom att gemenskapen vidtar åtgärder. Syftet med att inbegripa denna princip i de europeiska fördragen är att besluten inom gemenskapen skall fattas så nära medborgarna som möjligt.", Faktablad Europaparlamentet.

Ett tydligt uttryck för regeringens samlade politik borde kunna utläsas av startsidan på regeringen.se. Flera har påpekat att det inte heller av denna sida framgår vilka som är regeringens viktigaste frågor vid ett givet tillfälle. Idag är det de facto Information Rosenbad som, efter samråd med SB politiska stab, bestämmer vad som ska finnas på startsidan. Det är också oklart vem som är ansvarig utgivare för hemsidan, vilket flera under intervjuerna har påpekat utgör ett problem.

Det är intressant att se hur andra länder hanterat frågan om samordning av de externa budskapen mellan olika ministerier/departement på kommunikationsområdet. Av den rapport om situationen i 30 OECD-länder som Bertelsmann Stiftung lämnade 2009 framgår att den interdepartementala samordningen av regeringens kommunikation är långtgående och effektiv i särskilt Australien, Canada, Danmark, Finland, Förenade kungariket (UK), Nya Zeeland, Portugal, Tyskland och USA – oavsett om denna samordning är formaliserad eller inte.⁴⁰

I *Tyskland* sorterar exempelvis förbundsregeringens press- och informationsenhet (BPA) direkt under förbundskanslern och ansvarar för förbundsregeringens departementsöverskridande externa kommunikation. Ett annat exempel är *Finland* där det i statsrådets kansli (ungefär motsvarande SB) finns en särskild opolitisk tjänsteman med ansvar för statsrådets (= regeringens) kommunikation och samordningen av statsförvaltningens kommunikation.

Mot bakgrund av vad som framkommit i intervjuerna anser jag att den decentraliserade ordning som råder i Sverige måste kombineras med en högre grad av styrning och samordning av kommunikationsverksamheten än vad fallet är idag. Detta är inte minst viktigt med hänsyn till att verksamheten inom myndigheten RK ska kunna bedrivas så ändamålsenligt och effektivt som möjligt även inom detta område. Vad krävs då för att åstadkomma en sådan samordning?

Jag menar att det behöver inrättas en tjänstemannafunktion för kommunikationsfrågor i SB, en kommunikationsdirektör, med organisatorisk placering under statsministern⁴¹. Kommunikationsdirektören bör ha ett mindre kansli till stöd. Denna funktion föreslås få benämningen "SB Komm". Kommunikationsdirektörens ställning skulle i princip motsvara informations/kommunikationschefernas i de departement som har egna enheter för dessa frågor. Man skulle därmed skapa större symmetri i RK

⁴⁰ Bertelsmann Stiftung.

⁴¹ Dvs. inte under Förvaltningschefen.

på kommunikationsområdet och med detta en naturlig motpart på SB för dessa funktioner.

Det övergripande uppdraget för SB Komm bör vara att verka för ett samordnat, ändamålsenligt och effektivt kommunikationsstöd i Regeringskansliet avseende både intern och extern kommunikation. Uppdraget bör vara utformat så att kommunikationsdirektören kan företräda både statsministerns politiska stab och förvaltningschefen. Funktionen ska, vid behov, agera som tvistlösande/avdömande funktion på SB i frågor som härrör från departementens informationsfunktioner, i enlighet med normala hissningsstrukturer. Den ska vidare vara ett professionellt stöd inom SB och utgöra SB:s interna operativa stöd, motsvarande kommunikationsfunktionerna på de respektive departementen.

En tänkbar uppgift för SB Komm vore även att utifrån regeringens prioriteringar samordna kommunikationen tidsmässigt, när propositioner läggs, utländska besök etc. D.v.s. att få de politiska prioriteringarna att rulla och hålla ihop kalendariet. Både enskilda statsråd och regeringen som helhet borde kunna vinna på en starkare sådan samordning eftersom det skulle minska risken att viktiga frågor drunknar i andra utspel.

Funktionen bör vidare bevaka och fånga upp viktigare utvecklingstrender av strategisk betydelse för RK:s kommunikationsverksamhet samt slutligen ha ett ansvar för uppföljning och utvärdering av RK-gemensamma kommunikationssatsningar.

Aktiv dialog blir naturligen ett viktigt verktyg för en sådan funktion. Det förefaller naturligt att en sådan person leder de möten som hålls i den s.k. IC-kretsen, dvs. kretsen av informations-/kommunikationschefer i departementen/FA (se vidare avsnitt 9.2).

SB Komm bör ha det *operativa* ansvaret för startsidan på regeringen.se. Jag menar att mycket skulle vara vunnet på att lägga även motsvarande ansvar för Klaranätet på SB Komm i syfte att tillförsäkra god samordning av intern och extern kommunikation samt effektiva arbetsformer (se vidare avsnitt 8). Det operativa ansvaret för departementens sidor bör ligga kvar på departementen. Även det *formella* ansvaret för webbsidorna sidor behöver fastställas. Om det formella ansvaret bör ligga i tjänstemannafunktioner eller i den politiska ledningen, respektive om ansvaret bör ligga centralt för att sedan delegeras eller läggas decentraliserat från början, behöver diskuteras vidare. Den avgörande

frågan här är vem som de facto ska ha – och ta – ansvar för att kanalerna inte missbrukas.

SB Komm ska inte sammanblandas med pressekreterarfunktionen på SB utan vara en opolitisk tjänstemannafunktion motsvarande kommunikationsfunktionerna på departementen.

Vad gäller kravprofil för kommunikationsdirektören behöver denne vara en senior person med stor integritet och gedigen erfarenhet inom professionen, inklusive erfarenhet som kommunikations-/informationsansvarig inom RK. Det behöver vara en tydlig tjänstemannaprofil men med stor förståelse för medielogik och den politiska arenan. Befattningen måste vara på en tillräckligt hög nivå för att kunna attrahera kompetens av detta slag.

8. Information Rosenbad – diskrepans mellan formellt och reellt mandat

Rekommendationer

- Information Rosenbads uppdrag bör renodlas så att detta blir mer samstämmigt med FA:s övergripande uppgift. Detta innebär att den samordnande, och därmed styrande, funktionen samt de arbetsuppgifter som härrör från regeringens strävan att kommunicera sin politik särskiljs från Information Rosenbads övriga uppgifter;
- Konkret innebär detta att rollen som strategisk och samordnande funktion för RK:s kommunikationsverksamhet flyttas över till en i SB ansvarig tjänsteman (SB Komm). Även det operativa redaktionella ansvaret för startsidan på regeringen.se flyttas över till denna funktion. Motsvarande för Klaranätet bör övervägas.
- FA:s arbetsordning bör revideras i linje med ovanstående, dvs. med innebörd att chefen för Information Rosenbad är informationschef i FA.
- I samband med renodlingen bör en genomlysning göras av Information Rosenbads bemanning, avseende såväl kompetens som dimensionering.
- Former för regelbundna avstämningar och nära samarbete mellan SB Komm och Information Rosenbad behöver utarbetas.

En nära nog samstämmig uppfattning bland de intervjuade är att mandatet för Information Rosenbad är otydligt. Det råder även en samsyn om att dess roll är tämligen otacksam och att enheten har hamnat i en svår mellanposition.

Information Rosenbad utgår, av naturliga skäl, från sin uppdragsbeskrivning i FA:s arbetsordning och vidareutvecklingen av denna i verksamhetsplanering och de löpande kontakterna med FA:s ledning. I FA:s arbetsordning ges Information Rosenbad de facto uppdraget att vara RK:s strategiska och operativa resurs för information och kommunikation. Vidare ges enheten ett uttryckligt ansvar för att utveckla, samordna och förmedla intern och extern information om

regeringens arbete och RK:s verksamhet, ett redaktionellt samordningsansvar för RK:s gemensamma kommunikationskanaler samt ansvar för RK:s varumärke och visuella identitet. I kombination med att stödja SB:s informations- och kommunikationsverksamhet har detta även tagit sig ett praktiskt uttryck i att Information Rosenbad har ett operativt redaktionellt ansvar för startsidan av regeringens hemsida samt för den RK-gemensamma informationen på Klaranätet.

Departementen å sin sida har aldrig fullt ut accepterat denna roll, vilket leder till slitningar mellan det *formella* och det *reella* mandatet. I den meningen kan man tolka kritiken mot Information Rosenbads mandat som att man snarare anser det vara för långtgående än att det skulle vara otydligt.

Varför har då departementen inte accepterat Information Rosenbads roll? En förklaring är troligtvis att få personer har studerat det skrivna mandatet närmare. Den andra förklaringen är, som jag ser det, att uppdraget inte överensstämmer med den ordinarie ansvarsfördelningen inom RK. Det skulle med andra ord inte räcka att alla läste det skrivna mandatet.

Information Rosenbads roll och uppdrag är något av en hybrid ur två perspektiv. Dels är dess samordningsmandat snarare förknippat med *styrning av* än med *stöd och service till* departementen vilket är vad RK:s instruktion definierar FA:s roll som. Dels är Information Rosenbads uppdrag de facto en *blandning av politisk och opolitisk verksamhet*. Den del av dess verksamhet som är mest ifrågasatt av departementen är inte den som rör RK som myndighet utan de uppgifter som rör regeringens politik. Redaktionellt material om regeringens arbete liksom redaktionell samordning av det som publiceras i RK:s kommunikationskanaler är de facto politik.

För att komplicera bilden ytterligare tolkas 16a§⁴² i FA:s arbetsordning olika. En tolkning är att chefen för Information Rosenbad är informationschef i RK, en annan tolkning är att denne är informationschef i FA. Att denna tolkningstvist har lett till olika uppfattningar om vad som ingår i mandatet för denna befattning är knappast förvånande.

En konkret effekt av diskrepansen mellan Information Rosenbads formella respektive reella mandat är att signaler och begäran om input av

⁴² 16 a § Chefen för Information Rosenbad är informationschef. Informationschefen ansvarar för strategiska kommunikationsfrågor inom Regeringskansliet.

olika slag från enheten prioriteras lågt av kommunikationsansvariga på departementen. Man följer och prioriterar istället signalerna från den egna politiska ledningen, vilket är naturligt sett i ljuset av hur RK som organisation och konfliktlösande organ är uppbyggd. Jag menar – med starkt stöd i intervjuerna och utifrån ovan redovisade roll för RK som stabsorgan för regeringen – att information om regeringens politik och arbete inte kan göras opolitisk. Av det följer att statsråden och de politiska ledningarna i många fall ger uttryck för en stark vilja i kommunikationsfrågor. Information Rosenbad ska med andra ord genomföra ett uppdrag som delvis är av politisk art utan tillräcklig uppbackning, politisk tyngd och legitimitet.

Denna bild bekräftas i en färsk rapport⁴³ som jämfört hur kommunikationen hanteras av regeringarna i sex europeiska länder, däribland Sverige. Det konstateras där bl.a. att Information Rosenbads samordningsroll främst får bedrivas informellt genom personliga kontakter, diskussioner och nätverk av kommunikationsexperter. Hur väl detta fungerar beror till stor del på attityderna hos berörda personer och handlar mer om diplomati än maktutövning. Som rapporten påpekar försvåras dessutom enhetens samordningsambitioner av att departementen har olika utgångspunkter.

I den konsultrapport⁴⁴ som i slutet av 1995 togs fram med ett förslag till det som senare skulle bli Information Rosenbad betonades bl.a. vikten av att den nya enheten ”skapar sig en stark legitimitet som *hela RK:s enhet för information och kommunikation.*” I efterhand kan konstateras att denna legitimitet endast delvis synes ha uppnåtts.

Uppdraget för Information Rosenbad behöver således renodlas så att det på ett bättre sätt än idag överensstämmer med FA:s övergripande uppdrag. Den samordnande, och därmed styrande, funktionen samt de arbetsuppgifter som härrör från regeringens strävan att kommunicera sin politik bör särskiljas och läggas i en funktion underställd den politiska ledningen i SB. I ovan refererade konsultrapport från 1995 ansågs det naturligt att ställa hela enhetens verksamhet under SB:s ledning.⁴⁵

Konkret innebär detta att rollen som strategisk och samordnande funktion för RK: s kommunikationsverksamhet flyttas över till en i SB ansvarig tjänsteman (SB Komm). Även det redaktionella ansvaret för startsidan på regeringen.se flyttas över till denna funktion. I analogi med vad jag sagt i avsnitt 7 skulle mycket vara vunnet på att flytta över även

⁴³ Nordfors, sid. 6.

⁴⁴ Grönlund et al., sid. 10.

⁴⁵ Grönlund et al., ibid.

motsvarande ansvar för Klaranätet till SB Komm i syfte att tillförsäkra god samordning av den interna och externa kommunikationen samt effektiva arbetsformer. Den exakta gränsdragningen mellan SB och FA måste mejslas ut i särskild ordning.

Ett nydefinierat uppdrag för Information Rosenbad medför vidare ett behov av att göra en genomlysning av enhetens bemanning, dels antal årsarbetskrafter, dels i vilken utsträckning den kompetens som idag finns på enheten motsvarar den reviderade uppdragsbeskrivningen.

Intern och extern kommunikation har nära kopplingar men även tekniska lösningar kan påverka formerna för kommunikationen. Oavsett hur man väljer att placera ansvaret för Klaranätet är det därför angeläget att det fastställs former för regelbundna avstämningar mellan SB Komm och Information Rosenbad i syfte att tillförsäkra samstämmighet i budskap mellan intern och extern kommunikation samt säkerställa att kommunikationen understöds av adekvata tekniska lösningar. De två funktionerna behöver med andra ord utveckla rutiner för ett nära samarbete.

9. Kommunikationsverksamheten i departementen

9.1. Tydliggörande av ansvarsfördelning mellan pressekreterare och kommunikationsfunktioner

Rekommendation

- Kommunikationsfunktionernas uppdrag bör klargöras i det reviderade och politiskt förankrade styrdokument för kommunikationsverksamheten inom RK som förordas.

Att döma av intervjuerna råder det på sina håll i departementen en oklarhet om var gränserna går mellan pressekreterarnas och kommunikatorernas roll och uppgifter. Detta skapar ibland frustration och irritation, främst hos pressekreterarna.

Pressekreterarens roll i RK förefaller relativt tydlig och okontroversiell. Denne arbetar främst med sitt statsråds kontakter med media. Det ligger i uppdraget att pressekreteraren främst profilerar sitt statsråd. Huvudsaklig målgrupp är journalister/media. Arbetet är extremt händelsestyrt och bedrivs som regel i högt tempo.

Kommunikationsfunktionerna å andra sidan är, som konstateras i kartläggningsavsnittet ovan, påfallande olika vad gäller både uppdrag och resurser. Det uppdrag som synes genomgående är att

kommunikationsfunktionen täcker hela departementets verksamhet och att den arbetar med både intern och extern kommunikation i de frågor som ledningen önskar. Det finns dock många variationer på detta tema. Såväl resurser som inriktning på arbetet har i realiteten i hög grad varit en funktion av enskilda statsråds vilja. Den uppbyggda ”kostymen” har sedan gått i arv till nästa befattningsinnehavare.

Det måste vara tydligt vad å ena sidan RK som tjänstemannaorganisation ska stötta regeringen med och vad å andra sidan politiskt anställda i RK och/eller partikanslierna ska stötta med. Detta är som ovan konstaterats *inte* en fråga om vad som är politisk respektive opolitisk information utan hur arbetsfördelningen mellan de politiskt anställda respektive de opolitiskt anställda i hanteringen av den politiska informationen ska se ut. Det bör råda en övergripande samsyn om detta i hela RK. Kommunikationsfunktionernas uppdrag bör klargöras i ett reviderat och politiskt förankrade styrdokumentet (se avsnitt 5).

Jag menar att grunden måste vara att tjänstemannaorganisationen ska komplettera pressekreterarens mer ad hoc mässiga arbetssätt med att tillförsäkra tillgång till bredare och djupare information om departementets verksamhet. Kommunikationsfunktionerna ska varken dubblera pressekreterarfunktionen eller dra åt ett eget håll. För att press- respektive kommunikationsfunktioner ska kunna komplettera varandra krävs självklart ett nära samarbete de två funktionerna emellan, baserat på ett tydligt ledarskap från ansvarig statssekreterare.

I linje med detta resonemang skulle jag, i starkt koncentrat, vilja beskriva en lämplig arbetsfördelning mellan pressekreterare och kommunikatörer enligt nedanstående. Uppdelningen ligger mycket nära den arbetsfördelning som idag råder i praktiken, men skiljer sig från den gränsdragning mellan politisk respektive opolitisk information som görs i flera skriftliga dokument (se avsnitt 6).

Pressekreterarna:

- hanterar kontakterna med media (en huvudsaklig målgrupp);
- skriver, alternativt godkänner och kompletterar, pressmeddelanden, artiklar och liknande;
- följer och agerar rådgivare till sitt statsråd, på externa möten, resor etc.

Kommunikationsfunktionerna:

- hanterar kommunikation avseende hela departementets verksamhet, internt och via hemsidan (flera målgrupper);

- ansvarar för fördjupad information genom att hantera (textproduktion/publicering/uppdatering) departementets sida av regeringen.se samt motsvarande på Klaranätet;
- ger strategiskt och konsultativt stöd i kommunikationsfrågor till departementets ledning och enheter.

Den gemensamma rollbeskrivningen får dock inte vara så snäv att den inte tar hänsyn till departementsspecifika behov som följer av sakfrågornas art⁴⁶.

Vad gäller den externa kommunikationen har det i mina kontakter med journalister framkommit vissa synpunkter på att den information som ges vid presskonferenser bl.a. ofta är mycket fåordig och knapphändig. För att journalister, men även andra, ska kunna skapa sig någon djupare förståelse för sakfrågan krävs mer bakgrundsmaterial. Ett sätt som departementen arbetar med detta idag är att lägga ut information på hemsidan. Mer information på hemsidan – förutsatt att den är tydlig – borde även avlasta medarbetare inom RK från vissa förfrågningar som annars hade fått hanteras via e-post eller telefon. Informationstillgången på hemsidan är med andra ord både en effektivitetsfråga och en fråga om öppenhet från RK:s sida. I detta har kommunikationsfunktionerna en viktig roll.

9.2 Mandat och organisatorisk placering för kommunikationsfunktionerna

Rekommendationer

- Det bör inom varje departement finnas en opolitiskt anställd tjänsteman som arbetar heltid med kommunikationsfrågor och som är huvudman för dessa.
- Denne tjänsteman bör, i de frågor denne har huvudmannaansvar för, rapportera direkt till departementschefens statssekreterare.
- Huvudmannen bör ha titel informations- eller kommunikationschef och sitta med i departementets lednings-/chefsgrupp.
- Ovan nämnda punkter bör återspeglas i det reviderade styrdokumentet som föreslagits samt i respektive departements arbetsordningar.

A och O för att såväl den interna som den externa kommunikationen ska fungera är enligt min bedömning att kommunikationsfrågorna ges tillräcklig tyngd och status inom departementen. Som framgår av kartläggningen ovan är bilden här mycket skiftande. På vissa departement har man inrättat fullfjädrade kommunikationsstaber där cheferna sitter med i lednings-/chefsgruppen och tidigt kommer in i planeringsprocessen i de olika sakfrågorna. I andra departement är

⁴⁶ Ett exempel är den verksamhet som bedrivs på UD PIK.

resurserna betydligt mer avskalade och där kommunikationsfunktionen integrerats i en administrativ eller liknande stödfunktion/enhet.

Man kan fråga sig hur det kommer sig att olikheterna är så stora mellan departementen inom en och samma myndighet. Min uppfattning är att det i grunden beror på att man på vissa håll inte ser på kommunikation som en kärnfunktion – i bjärt kontrast mot det synsätt som idag är förhärskande i många myndigheter, organisationer och företag.

I moderna organisationer anses det som en självklarhet att den person som är kommunikationsansvarig också sitter med i ledningsgruppen. Om inte denne blir delaktig i processen på ett tidigt stadium riskerar man att missa väsentliga element för att få verksamheten att fungera så effektivt som möjligt. Tidiga diskussioner om kommunikationsaspekterna ger helt enkelt bättre beslut.

Räcker det då inte med att pressekreterarna har ett nära samarbete med statsrådet? Min slutsats är att det inte räcker. Pressekreteraren och kommunikationsfunktionen har som vi ovan konstaterat olika uppdrag. Som komplement till pressekreterarens utåtriktade fokus behövs ett strategiskt kommunikationsstöd i frågor som är inriktat på departementets mer övergripande verksamhet, inklusive den interna styrningen av departementet. Med detta uppdrag behöver det i departementets lednings-/chefsgrupp ingå en person med särskild kompetens inom kommunikationsområdet. Att en professionell kommunikationsdirektör i SB (avsnitt 7) får en naturlig, jämbördig, professionell motpart i departementen skulle även gynna effektiviteten i RK.

De kommunikationsansvariga cheferna i departementen måste vara jämbördiga. De måste ha mandat att fatta beslut för att komma framåt i frågor av gemensamt intresse. Kommunikationsansvariga i alla departement bör därför ha likvärdiga mandat. Ett antal personer har i intervjuerna lyft fram att de möten som hålls i IC-kretsen fungerar sämre när deltagarna har olika position och mandat. Mer jämbördiga mandat skulle skapa mer beslutsfärdiga och därmed mer effektiva IC-kretsmöten.

Denna syn på hur man ser på kommunikationsfunktionen i departement/ministerier finns även i andra länder. Ur den s.k. Phillis-rapporten från 2004, där man gjorde en genomgripande översyn av kommunikationsverksamheten i den brittiska regeringen, är följande citat hämtat:

*“The role of the Director of Communication in each department will be pivotal. He or she needs to have the status, skills and influence to shape the department’s communications strategy and to oversee its implementation. It follows that this person will be a close adviser both of the Minister and of the Permanent Secretary, and also a member of the department’s board or senior management team”.*⁴⁷

Även i riktlinjerna för statsförvaltningens kommunikation i Finland har markerats att den kommunikationsansvariga bör vara medlem av ledningsgruppen i respektive myndighet⁴⁸.

Jag menar således att det i varje departement bör finnas en opolitiskt anställd tjänsteman som arbetar heltid med kommunikationsfrågor och som är huvudman för dessa. Denne bör, i de frågor denne har huvudmannaansvar för, rapportera direkt till departementschefens statssekreterare.⁴⁹ Rapporteringslinjen är viktig ur perspektivet att kommunikationsfunktionen och pressekreterarna måste jobba synkroniserat (se avsnitt 9.1). Detta underlättas mycket av att de lyder under samma person. Huvudmannen för kommunikationsfrågor bör ha titel informations- eller kommunikationschef och sitta med i departementets lednings-/chefsgrupp. Ovan nämnda punkter bör återspeglas i det reviderade styrdokumentet samt i respektive departements arbetsordningar.

9.3 Resurser – för många informatörer?

Rekommendationer

- Det bör fastställas vilken minimikompetens och minimibemanning för kommunikationsfrågor som bör finnas på samtliga departement. Med utgångspunkt i detta och den gemensamma plattformen för kommunikationsverksamheten bör samtliga departement göra en genomlysning av sin bemanning avseende såväl kompetens som dimensionering.
- RK AG bör ges i uppdrag att identifiera, och vid behov reglera, hur den praktiska hanteringen vid ”kortfristiga” utlån av personal mellan olika delar av RK ska hanteras.
- En analys behöver göras om konsultanvändningen i RK:s kommunikationsverksamhet är ändamålsenlig och resurseffektiv.

Som ovan framgått är resurstilldelningen för kommunikationsfunktionerna mycket olika i departementen. De departement som har stora resurser kan sprida information även i mindre frågor. Ett departement med små resurser har svårt att hantera

⁴⁷ Phillis, sid. 17.

⁴⁸ Finland (II).

⁴⁹ Jfr ett av förslagen i rapporten från 2003 ”Ett effektivare regeringskansli”, sid. 111.

kommunikationen även vid stora frågor, frågor som kan vara stora för hela regeringen. Jag menar att principiellt ska dimensioneringen av resurser styras av vilka arbetsuppgifter som ska utföras, inte av storleken på departementet.

Uppfattningarna om huruvida kommunikationsresurserna inom RK utnyttjas på effektivaste sätt eller ej och om kompetensen är den rätta varierar. En del av de intervjuade har vid anblick av den statistik som återges i översynsuppdraget uttryckt att antalet informatörer i RK, framför allt på de olika departementen, är mycket stort ("vad gör alla dessa informatörer"!?). Andra menar att statistiken är missvisande och/eller att antalet i relation till det totala antalet anställda inom RK är förhållandevis litet.

Jag har inte kunnat göra en mer detaljerad genomgång av kommunikationsverksamheten i de olika departementen och har därför inget underlag för att göra någon "avdömning" av om befintliga resurser används tillräckligt ändamålsenligt och effektivt och/eller om det föreligger någon överkapacitet.

En springande punkt i en bedömning av befintliga resurser är *mot vad* dessa ska bedömas. En bedömning av ändamålsenlighet och effektivitet behöver göras mot tydliga effektmål. På RK-övergripande nivå saknas detta idag. Rent principiellt är min uppfattning att frågan huruvida resurstilldelningen är ändamålsenlig eller inte ytterst sett beror på hur man ser på kommunikation som arbetsverktyg. Innan den gemensamma bilden av kommunikationens roll och betydelse inom RK klarnat är det följaktligen svårt att svara på om nuvarande resurser är överdimensionerade eller för knappa. På motsvarande sätt är det i detta läge svårt att bedöma huruvida nuvarande kompetens är den mest adekvata för att sköta kommunikationsuppgifterna. En analys av dimensionering och kompetensinriktning måste följa av uppdragsbeskrivningen.

En av våra intervjuade delade följande analys med oss:

"Det är omöjligt att svara på om vi är för många eller ej innan SB/regeringen har talat om vad man vill använda kommunikationen till. Arbetsuppgifter och kompetenser på Information Rosenbad liksom på departementen ska följa av de politiska besluten. Merparten av vad vi gör faller utanför det vi har formella beslut på att göra. Det informatörerna gör idag är inte politiskt förankrat. Arbetet fylls utanför. Därmed blir det inte självklart att det vi gör är viktigt. Andra ser inte vitsen med det och man ser själv inte vitsen med vad andra gör. Duktiga personer flyttar fram fötterna och organisationen växer. Ingen har dock sagt vad som ska prioriteras. Man

börjar idag i fel ända: Man frågar sig inte vad vi ska kommunicera, utan vilka kanaler och verktyg vi bör använda. Man måste börja med vad, sedan fundera på hur.”

För att komplettera problembilden vill jag återknyta till de föregående resonemang jag fört om kommunikationsfunktionernas roll i relation till gränsdragningen mellan politisk och icke-politisk information. Min bedömning är att uppdragsbeskrivningen för kommunikationsfunktionerna behöver revideras så att de överensstämmer med verkligheten⁵⁰. Arbetsgivaren kan dock göra den omvända bedömningen, dvs. att uppdraget för de opolitiskt rekryterade kommunikatörerna bör begränsas strikt till hantering av opolitisk information. De två angreppssätten skulle leda till helt olika slutsatser avseende optimal dimensionering och kompetenssammansättning.

Med utgångspunkt i dels den gemensamma plattformen för kommunikationsverksamheten (avsnitt 5), dels fastställt uppdrag för kommunikationsfunktionerna (avsnitt 9.1) bör det även fastställas vilken minimikompetens och minimibemanning som bör finnas på samtliga departement. Enligt min uppfattning består denna minimikompetens av förmåga att ge professionellt konsultativt stöd till ledningen (för både intern och extern kommunikation) samt kompetens att kunna producera redaktionellt material till och publicera på departementets sidor på webben (Klaranätet + externa webbsidor). Med allt detta som utgångspunkt bör samtliga departement göra en genomlysning av sin bemanning avseende såväl kompetens som dimensionering.

Effektiva resurser är givetvis inte enbart en fråga om årsarbetskrafter, utan även hur dessa används. Ur uppdragsbeskrivningen för denna översyn kan utläsas ett önskemål om att hitta ett mer flexibelt resursutnyttjande. En tanke med förslaget i avsnitt 7 ovan, att i SB skapa en funktion som kommunikationsdirektör, är att denne bl.a. ska kunna fånga upp idéer ute på departementen/FA och samordna diskussionen av vilka gemensamma utvecklingsprojekt som behöver genomföras. Detta leder även till att man i dessa diskussioner kan se behov av arbetsgrupper som involverar flera departement/FA. Givet att informations/kommunikationscheferna på departementen får vara med i diskussionerna på ett legitimt sätt bör intresset för att låta departementets kommunikatörer/resurser ingå i dessa arbetsgrupper vara högt. Dels ger det departementet en möjlighet att påverka, dels kompetensutvecklas berörda personer vilket gynnar departementet. I och med detta skapas en viss flexibilitet i användningen av befintliga resurser och kompetenser.

⁵⁰ Se avsnitt 6 och 9.1.

Jag menar vidare att departementen bör kunna resurssätta utifrån ett bedömt "normalläge". Det bör dock skapas beredskap för att kunna flytta resurser mellan departementen i läge av oförutsedda händelser. Det har sagts i intervjuerna att denna typ av resursflexibilitet i viss grad redan finns idag. SB Komm kan fungera som dialogpartner i hur detta kan utvecklas vidare. Det har dock framkommit i intervjuerna att RK som arbetsgivare behöver reda ut vad som gäller ur arbetsgivarperspektiv vid kortare utlån av personal. RK AG bör därför ges i uppdrag att identifiera var de praktiska problemen uppstår samt tydliggöra, och vid behov reglera, hur den praktiska hanteringen vid "kortfristiga" utlån av personal mellan olika delar av RK ska hanteras.

Under arbetet med översynen har jag noterat vissa frågetecken kring *användningen av konsulter* i kommunikationsverksamheten. Flera personer har i intervjuerna ifrågasatt om konsultanvändningen är ändamålsenlig och resurseffektiv. Jag har inte haft möjlighet att analysera frågan närmare varför jag rekommenderar att denna studeras i särskild ordning.

9.4 Internkommunikationen i kläm

Rekommendation

- Formerna för kommunikationsstöd och kontinuerlig kommunikationsutbildning för cheferna bör ses över. Sådant stöd och utbildning bör finnas på varje departement.

Intern och extern kommunikation går hand i hand. För att den externa kommunikationen ska fungera tillfredsställande måste *den interna kommunikationen* fungera väl. Intern kommunikation kan till viss del skötas av exempelvis en kommunikationsenhet, men är i förlängningen alltid beroende av organisationens ledning.

En komplexitet departementen har att hantera i den interna kommunikationen är det faktum att RK:s konstruktion, som stabsstöd till regeringen och med statsråd som högsta chefer, leder till att dessa chefer prioriterar regeringens arbete och den externa kommunikationen. Ansvar att styra riket är överordnat ansvaret att styra RK. Även om det praktiska ansvaret för styrningen av den interna verksamheten delas med en statssekreterare har hela den politiska ledningen sitt huvuduppdrag i politiken. Detta leder till att det faktiska engagemanget i departementets interna verksamhet – inklusive interninformation – blir väldigt beroende av det personliga intresset hos den statssekreterare och det statsråd som har att utöva rollen som departementschef. Det finns med andra ord en sårbarhet i den interna kommunikationsverksamheten som

är inbyggd i RK:s konstruktion. Jag kan vidare konstatera att i de fall där resurserna på kommunikationsfunktionerna är knappa tenderar den externa kommunikationen att prioriteras på bekostnad av den interna. Den interna kommunikationen har helt enkelt ofta en lägre status än den externa kommunikationen.⁵¹

Den interna kommunikationen har – minst – två riktningar. Dels är det kommunikation riktad till medarbetare inom ett departement, dels är det kommunikation riktad till samtliga medarbetare inom RK. Man kan givetvis även bryta ner det på ännu mindre enheter. Samtidigt som många bekräftar att Klaranätet är ett viktigt verktyg för internkommunikationen är det många av de vi talat med som betonar vikten av direktkommunikation i möten mellan medarbetare och chefer. Man lyfter fram behovet av ett synligt ledarskap som är fysiskt närvarande.

Ett citat som väl sammanfattar de svar vi har fått i intervjuerna på frågan om vad som krävs för att få en väl fungerande internkommunikation:

”En chef! Internkommunikation handlar bara till liten del om intranätet. Det viktigaste är personliga möten och dialog.”

Här vill jag citera ett par avsnitt i Jesper Falkheimer och Mats Heides bok ”Strategisk kommunikation”:

”Ett stort problem med strategisk kommunikation i organisationer är att det verkar som att ledningsgrupper och övriga medarbetare befinner sig på olika planeter. Det är ett stort avstånd mellan dem. Kommunikationsforskarna Owen Harige och Dennis Tourish menar att många kommunikationsinsatser består av meddelanden som skjuts iväg som missiler från den centrala kommandobryggan. Men oftast finns det ingen styrning av missilen och det saknas möjligheter att kontrollera effekten av utskjutningen. Ett annat problem är att kommunikationsaspekten sällan är en del av de strategiska besluten, trots att det finns klara bevis på att effektiv kommunikation är en förutsättning för en framgångsrik verksamhet⁵².”

”/.../Information ska spridas i hela organisationen. Ju mer ”hemligheter” som existerar, desto lägre blir medarbetarnas förtroende för ledningen och cheferna/.../En följd av dåligt fungerande formell kommunikation är att den informella kommunikationen ökar dramatiskt för att fylla i det informationsvakuum som uppstår/.../ Trots alla de sofistikerade digitala

⁵¹ Falkheimer & Heide, sid. 24.

⁵² Ibid., sid. 95.

medier som står till buds, visar forskning att vi människor föredrar kontakt öga mot öga⁵³.”

Som jag uppfattat situationen skiljer sig förhållandena inom RK inte särskilt mycket från vad som här beskrivs. Detta leder mig till rekommendationen att man inom departementen bör se över formerna för kommunikationsstödet och kontinuerlig kommunikationsutbildning till cheferna samt – kanske viktigast – att den överhuvud taget finns tillgänglig inom varje departement.

10. Användningen av sociala medier

Rekommendation

- Utöver e-delegationens riktlinjer och RK:s checklista ser jag inga behov av ytterligare skrivna *RK-övergripande* rekommendationer eller förhållningsregler. Däremot bör frågan återkommande diskuteras inom alla delar av RK. Den föreslagna kommunikationsdirektören i SB (SB Komm) bör här ha en viktig samordnande roll och bedöma om gällande riktlinjer behöver revideras och/eller kompletteras.

Enligt uppdraget ska föreliggande översyn också göra en studie av hur omvärldsförändringar och nya kanaler påverkar förutsättningarna för RK:s kommunikationsarbete. Av tidsskäl har översynen begränsats till frågan om användningen av *sociala medier*.

Den allmänna uppfattning som framträtt under intervjuerna är att sociala medier har kommit för att stanna och att man inom RK får betrakta dessa som ett arbetsverktyg bland alla andra. För övrigt varierar behovet av att använda sociala medier mellan departementen beroende på sakfråga och målgrupp.

Några ytterligare *RK-övergripande* föreskrifter eller anvisningar om hur medarbetarna inom RK bör använda och förhålla sig till sociala medier anses inte behövliga utöver de riktlinjer som nyligen tagits fram av e-delegationen och det utkast till checklista som nyligen utarbetats i en interdepartemental arbetsgrupp under ledning av Bengt Nordqvist, chefsjurist på FA.

Jag delar denna uppfattning. Med hänsyn till den snabba utvecklingen på området finns dock skäl att ha en levande dialog inom alla delar av RK om användningen av sociala medier och om såväl fördelarna (snabbhet, dialogskapande m.m.) och nackdelarna (risken för sammanblandning av roller, integritetsintrång etc.). Det förefaller naturligt att den tjänsteman inom SB för kommunikationsfrågor som ovan föreslagits här får en

⁵³ Ibid., sid. 96.

samordnande roll och att denne kan följa utvecklingen och uppmärksamma om gällande riktlinjer behöver revideras och/eller kompletteras.

11. RK:s stöd till kommunikationsarbetet i kommittéerna

Rekommendation

- En särskild översyn bör göras – avseende såväl innehåll som ansvarsfördelning – av hela det stöd som RK bör kunna erbjuda kommittéer och särskilda utredare.

I översynsuppdraget ingår att titta även på RK:s stöd till kommunikationsarbetet i kommittéerna. På den korta tid som har stått till översynens förfogande har det inte varit möjligt att djupdyka i denna fråga. Frågeställningen har dock varit föremål för diskussion under ett antal intervjuer: med personer som har egen erfarenhet av arbete i kommitté eller som särskild utredare, med personer på departementen och med kommittéservice.

I samtalen framträder bilden av att det stöd som Kommittéservice idag kan erbjuda på kommunikationsområdet är minimalistiskt. I princip begränsas stödet till tillhandahållande av en standardsida på webbplatsen sou.gov.se samt att utredningarna har tillgång till RK:s ramavtal för upphandling av konsulttjänster. Kommittéwebben uppfattas som amatörmässig i jämförelse med regeringen.se. Jag kan med lätthet konstatera att det finns gott om utvecklingspotential i det kommunikationsstöd som ges till kommittéer och särskilda utredare.

Jag noterar även att det råder vissa oklarheter om vilket stöd Kommittéservice idag kan erbjuda i kommunikationshänseende. Oklarheterna leder till svårigheter för departementen vid beräkning av budget för utredningar med hänsyn till kommunikationsbehovet och det skapar irritation hos utredarna när den praktiska hanteringen av kommunikationen av utredningens resultat blir krånglig.

Bilden sammanfattas väl av ett uttalande från en av våra intervjuade:
”Något tillspetsat ska jag inte behöva anlita en PR-byrå för att få skicka in min utredning till regeringen.”

Sammantaget finner jag det påkallat att rekommendera att en särskild översyn görs av kommittéstödet. Denna översyn bör inte begränsa sig till kommunikationsstödet. Man bör ta tillfället i akt att låta denna omfatta såväl innehåll som ansvarsfördelning av *hela* det stöd som RK bör kunna erbjuda kommittéer och särskilda utredare.

En sådan översyn bör ta avstamp i ett resonemang om graden av kommittéernas självständighet och hur det påverkar dess relation till regeringen och RK. Det har i våra intervjuer framkommit olika syn i den grundfrågan vilket leder till mycket olika slutsatser om stödets utformning.

12. Konsekvenser av lagda rekommendationer

12.1 Organisatoriska konsekvenser och följdändringar i författningar och styrdokument

Organisatoriskt innebär mina rekommendationer att en ny funktion inrättas på SB. Vissa arbetsuppgifter förs över från FA till SB.

Förslagna ändringar kräver följdändringar i vissa författningar och styrdokument. Sådana ändringar skulle kunna se ut på följande sätt:

RK:s instruktion (förordning 1996:1515)

Under rubriken ”Arbetsfördelningen i ett departement” bör följande avsnitt infogas (förslagsvis efter nuvarande 26 b §):

Kommunikationsdirektören i Statsrådsberedningen
Kommunikationsdirektören i Statsrådsberedningen kan ge ut riktlinjer och annat material i syfte att uppnå ett mer samordnat, ändamålsenligt och effektivt kommunikationsstöd inom Regeringskansliet.

RK:s arbetsordning

En juridisk prövning behöver göras om det krävs ändring i arbetsordningen, särskilt avseende § 2(4) § och 8(9) §.

SB:s arbetsordning

Under ”organisation” bör i 1 § infogas en ny punkt:

... kommunikationsdirektörens kansli,

Dessutom bör (förslagsvis efter 16 §) infogas ett avsnitt med följande lydelse:

Kommunikationsdirektören
... § Kommunikationsdirektören är chef för kansliet för kommunikationsfrågor och leder och fördelar arbetet inom kansliet.

FA:s arbetsordning

Artikel 16 a § revideras i linje med följande:

Chefen för Information Rosenbad är informationschef i Förvaltningsavdelningen.

Beskrivningen av Information Rosenbads verksamhet revideras i enlighet med den gränsdagning som mejslas ut mellan SB och FA.

Departementens arbetsordningar

I arbetsordningarna för respektive departement bör återspeglas strukturen med en huvudman för kommunikationsfrågor, med titel informations- eller kommunikationschef, att denne är del av departementets lednings-/chefsgrupp och rapporterar till departementschefens statssekreterare.

Styrdokument för kommunikation i Regeringskansliet

I det nya styrdokument som jag föreslår (i praktiken en revision av den från 2001 fortfarande formellt sett gällande policyn för information och kommunikation i RK) bör den nya ansvarsfördelningen för SB och FA liksom den förändrade strukturen i departementen reflekteras.

Övriga styrdokument på kommunikationsområdet behöver ses över. Information Rosenbad har redan innan översynsarbetet påbörjades konstaterat visst behov av uppdateringar. De nya strukturerna bör återspeglas i det arbetet.

12.2 Kompetensmässiga konsekvenser

Inrättandet av en kommunikationsdirektör innebär en kompetensmässig förstärkning av SB. Kravprofiler för de nya befattningarna på SB Komm utformas i enlighet med funktionens uppdrag.

Det är sannolikt att det på ett fåtal departement kommer att krävas kompetensförstärkningar på kommunikationssidan. Detta bör kunna hanteras genom en kombination av nyrekrytering, vidareutbildning och successiv kompetensväxling.

12.3 Ekonomiska konsekvenser

En merkostnad uppstår för anställning av en kommunikationsdirektör i SB. Denna nya post bör dock på sikt leda till att befintliga kommunikationsresurser inom RK – såväl inom FA som på

departementen – utnyttjas mer effektivt genom bl.a. bättre styrning, samordning och arbete i projekt. Denna effektivitetshöjning kan på sikt leda till att de befintliga kommunikationsresurserna kan minskas alternativt utnyttjas för nya kommunikationssatsningar. Det senare beror ytterst på ambitionsnivå och prioriteringar.

De befattningar som nyinrättas på SB komm bör kunna mötas med en motsvarande minskning av antalet befattningar inom FA.

I avsnitt 8 samt 9.3 rekommenderar jag en genomlysning av bemanningen på Information Rosenbad och på departementens kommunikationsfunktioner. Resultatet av denna genomlysning kan i dagsläget inte bedömas eftersom den är beroende av andra föregående beslut.

Avslutande kommentarer

I denna översyn har jag identifierat två huvudproblem, dels diskrepansen mellan det formella och reella mandatet för Information Rosenbad, dels den disparata synen på och prioriteringen av kommunikation som ett arbetsverktyg inom departementen. Dessa brister bör framför allt åtgärdas genom diverse förändringar av mandat och ansvarsfördelning inom SB, FA och på departementen.

Som stöd för dessa mer konkreta åtgärder krävs enligt min mening också ett tydligare och politiskt förankrat styrdokument som markerar kommunikationens strategiska och hittills alltför undanskymda betydelse för arbetet inom RK. Som någon uttryckt det: *”RK styrs av tre faktorer – pengar, lagar/regler och kommunikation”*.

Mitt huvudintryck är att kommunikationsverksamheten i RK, inom både Information Rosenbad och departementen, generellt sett bedrivs professionellt med tjänstemän som fullgör sina arbetsuppgifter med stor hängivenhet och lojalitet. De brister och otydligheter som jag identifierat i denna översyn kan enligt min mening till stor del förklaras av att kommunikationsverksamheten inom FA och departementen organiserats och byggts upp på ett lite vildvuxet sätt utan tillräcklig hänsyn till den politiska miljö inom vilken Regeringskansliet verkar och till önskemålet att hålla ihop RK som en myndighet.

Jag har i denna översyn lagt mig vinn om att lämna rekommendationer som är praktiskt genomförbara. Förändringar är dock aldrig okontroversiella. Inga förändringar kommer att komma till stånd utan politisk vilja och starkt engagemang hos RK:s ledning. Jag menar att RK har mycket att vinna och lite att förlora på att genomföra de förslag jag nu lägger. Som en av våra intervjuade uttryckte det: *”No guts, no glory!”*

Referenser

Bertelsmann Stiftung, *Steering Capability – Policy Communication Report*, Sustainable Governance Indicators 2009, Gütersloh.

Ett effektivare regeringskansli – förslag till åtgärder, Rapport från projektet för effektivisering och rationalisering av Regeringskansliet, SB2001/8259, Stockholm 2003.

Falkheimer, Jesper & Mats Heide, *Strategisk kommunikation*, Studentlitteratur AB, Lund, 2007.

Finland (I); *Rekommendationen om statsförvaltningens kommunikation*, Statsrådets kansli, Helsingfors, 2002.

Finland (II); *Rekommendationen om statsförvaltningens kommunikation*, 4/2010, Statsrådets kansli, Helsingfors, 2010.

Från direktiv till Riksarkiv – en information om kommittéservice. RK, Stockholm, 2011.

Grönlund, Jan, Helle, Maria & Thomas Wästfelt, *Förslag till Regeringskansliets enhet för information och kommunikation*, Bohlin & Strömberg, Stockholm, 14 december 1995.

Nordfors, Lennart, Lapidus, Jacob & Johan Brandt, *Government Communication in Six European Countries*, Gullers Grupp, Stockholm, 2011.

Phillis, Bob, *An independent Review of Government Communications*, presented to the Minister for the Cabinet Office, January 2004 (www.gcreview.gov.uk).

RK:s instruktion: Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

www.regeringen.se

Bilagor

Bilaga 1: Uppdraget

Bilaga 2: Lista över intervjuade personer

Bilaga 3: Medlemmar i RK:s referensgrupp för översynen

Bilaga 4: Regeringskansliets policy för information och kommunikation, 2001.



Förvaltningsavdelningen

Översyn av kommunikationsverksamheten i Regeringskansliet

1 bilaga

Regeringskansliets kommunikationsverksamhet ska bli mer effektiv, tydlig och ändamålsenlig. Kommunikationen ska präglas av samarbete och flexibilitet samt av tydlig roll- och ansvarsfördelning. Inslag av transparens och dialog ska stärkas i kommunikationen av regeringens politik. Grundläggande är att Regeringskansliets kommunikationsverksamhet ska präglas av öppenhet, utgå från ett medborgarperspektiv och en tydlig framtidsinriktning.

En utredare ges i uppdrag att göra en översyn av Regeringskansliets kommunikationsarbete. Bifogat finns ett förslag till uppdragsbeskrivning.

Förvaltningschefen beslutar på Regeringskansliets vägnar att uppdra till Peter Kleen att genomföra en översyn av kommunikationsverksamheten i enlighet med den bifogade uppdragsbeskrivningen.

Utdraget stämmer med originalet

Utdrag till

Peter Kleen
Samtliga departement



Statsrådsberedningen

Förvaltningschefens kansli

Översyn av kommunikationsverksamheten i Regeringskansliet

Bakgrund

Kommunikationsverksamheten i Regeringskansliet (RK) fyller en viktig funktion. Den omfattar både den externa kommunikationen och den interna informationen som riktar sig till RK:s medarbetare och främst handlar om myndigheten RK.

Stora resurser används för att bedriva och inte minst samordna kommunikationsverksamhet både på central nivå i RK och på departementen. RK har behov av att kommunicera såväl internt som externt. Kommunikationen riktas till många olika målgrupper.

Alla tjänstemän har ett informationsansvar som en del av sitt uppdrag. Kommunikationsverksamhetens huvudsakliga aktörer inom RK är bl.a. politiska ledningar, pressekreterare, departementens informatörer och Information Rosenbad i Förvaltningsavdelningen (FA). Den omfattar sammanlagt 153 årsarbetskrafter i januari 2011, varav 29 tillhör de politiska pressfunktionerna. Antalet informatörer har ökat i RK under 2000-talet men antalet har varierat mycket:

- 2000: 133
- 2002: 146
- 2004: 154
- 2006: 182
- 2008: 162
- 2010: 161

I detta ingår inte förstärkningar för ordförandeskapen 2001 och 2009. Kommunikationsarbetets utformning, innehåll och resursåtgång skiljer sig åt mellan departementen. En effektivare samordning och ökad tydlighet i ansvar och uppgifter kan bidra till att resurserna används på ett mer ändamålsenligt sätt.

Departementen har ansvar för att informera om sakfrågor inom sina politikområden samt om frågor kring det egna departementet. Alla

departement har en informationsfunktion som i de flesta fall leds av en informationschef. Dessa funktioner varierar i storlek.

Information Rosenbad ansvarar för övergripande information om regeringen och RK samt för samordning och utveckling av RK-gemensamma kanaler, riktlinjer och policydokument.

Departementens pressfunktioner och de politiskt anställda ansvarar för den politiska informationen. Pressekreteraren bistår sitt statsråd och är ofta första länken i mediernas kontakter med departementen.

Uppdragsgivare

Uppdragsgivare är förvaltningschefen.

Syfte

Syftet med översynen är att RK:s kommunikationsverksamhet ska bli mer effektiv, tydlig och ändamålsenlig. Kommunikationen ska bygga på samarbete och flexibilitet. Roll- och ansvarsfördelningen ska vara tydlig. Detta gäller givetvis mellan aktörer på politisk nivå och på tjänstemannanivå men också i övrigt inom RK:s kommunikationsverksamhet. Det är viktigt att RK:s kommunikation präglas av öppenhet, utgår från ett medborgarperspektiv och har en tydlig framtidsinriktning.

Översynen ska tjäna som underlag inför beslut om hur RK:s samlade kommunikationsverksamhet kan utvecklas och bättre anpassas till sitt uppdrag.

Uppdraget

En utredare ska göra en kartläggning av kommunikationsarbetet i RK, dess aktörer, kanaler och målgrupper, såväl inom RK som i omvärlden. Utifrån kartläggningen ska utredaren analysera möjliga vägar att uppnå en mer effektiv kommunikationsverksamhet.

Utredaren ska lämna rekommendationer kring en tydligare roll- och ansvarsfördelning, en organisering av arbetet som leder till en effektivisering av verksamheten samt en ökad samordning inom RK.

Inriktningen är att ansvar, organisation och arbetsprocesser ska vara så enhetliga som möjligt utan att det får konsekvenser för verksamhetens leveranser. Samordningen och effektiviteten i myndigheten ska öka. Fördelningen mellan departementens funktioner och de gemensamma funktionerna ska vara ändamålsenlig.

Utredaren ska pröva på vilket sätt och i vilka delar som det är ändamålsenligt att utföra arbetet gemensamt. Det gäller både operativt arbete, utvecklingsarbete, stöd till processer, projekt och utvecklingsinsatser samt stöd vid upphandlingar och avrop.

I uppdraget ingår att göra en kartläggning samt lämna rekommendationer inom följande områden:

1. RK:s kommunikationsarbete; uppdrag, beslutsordning, organisation, aktörer, ansvar, roller, huvudsakliga målgrupper, arbetsprocesser och kanaler. En viktig del är den interna kommunikationen inklusive kommunikationen från ledningsfunktioner på alla nivåer. Kartläggningen omfattar även RK:s stöd till kommunikationsarbetet i kommittéerna. I uppdraget ingår också att göra en studie av hur omvärldsförändringar och nya kanaler påverkar förutsättningarna för RK:s kommunikationsarbete.
2. Utvecklingen av RK:s samlade strategiska kommunikationsplanering. I detta ingår utformning och organisering av kommunikationsarbetet, inklusive roll-, ansvars- och uppgiftsfördelning samt formulering av uppdraget för RK:s kommunikationsfunktioner.
3. Samordningen av kommunikationsverksamheten kan utvecklas för att åstadkomma ett effektivare resursutnyttjande samt ändamålsenliga samverkansformer mellan medarbetare med olika roller på politisk nivå och tjänstemannanivå. I detta ingår utformningen av gränssnittet mellan politisk och opolitisk kommunikation.
4. Projektorienterade och gemensamma arbetssätt som bidrar till ett flexibelt resursutnyttjande i hela myndigheten.
5. Beskrivning av eventuella organisatoriska, kompetensmässiga och ekonomiska konsekvenser av rekommendationerna. I detta ingår att dimensionering av informationsverksamheten på både departementens funktioner och den RK-övergripande nivån. Det ingår även att se över huruvida gällande styrdokument för kommunikationsverksamheten behöver ses över som en konsekvens av utredningens rekommendationer.
6. Utvecklingen av det stöd som RK ger till kommittéerna.
7. Genomförande av förslagen. Utredaren har även möjlighet att lämna rekommendationer på områden som bör utredas vidare.

Avgränsning

Uppdraget ska inte inkludera tvärsektorielt EU-arbete då detta kommer att behandlas senare i särskild ordning.

Bemanning

Uppdraget genomförs av en utredare som till sin hjälp har ett sekretariat.

En referensgrupp inrättas med bred representation från olika kategorier i RK till stöd för utredarens arbete.

Genomförande

Utredaren ska under arbetet genomföra intervjuer med:

- informationschefer eller motsvarande på samtliga departement
- presschef/ pressekreterare på samtliga departement
- enhetschef och sektionschefer på Information Rosenbad, samt
- rättschefen i SB och andra chefstjänstemän och huvudmän, personalchefer och enhetschefer

Utredaren bör även intervjuja andra intressenter som bedöms lämpliga utifrån uppdraget. Utredaren bör också göra studier av regeringskanslier i andra länder.

Finansiering

Uppdraget finansieras från budgetram 14, Gemensamma ändamål, Statsrådsberedningens del.

Tidpunkt för redovisning

Uppdraget ska redovisas för förvaltningschefen senast den 1 november 2011. Muntlig delrapportering till förvaltningschefen ska göras vid ett eller ett par tillfällen.

Bilaga 2

Lista över intervjuade under översynen av RK:s kommunikationsverksamhet

I RK:

Fredrik Ahlén, N
Roberta Alenius, SB
Monica Andersson, M
Anders Andréén, U
Susan Berg, Ku
Moa Berglöf, SB
Mona Boholm, Fö
Sebastian Carlsson, SB
Anne-Marie Chernström, FA
Eva Dahlén, A
Lars Danielsson, UD
Tomas Engholm, N
Anna Erhardt, Ju
Cecilia Eriksson Dahlberg, L
Markus Friberg, SB
Minna Frydén Bonnier, SB
Maria Gotemark Ingestedt, Ku
Göran Grén, N
Ulrika Grönquist, SB
Eva Gustafsson, FA
Maria Hallman, Fi
Margareta Hammarberg, SB
Lars Hedström, SB
Ola Hennung, FA
Bengt Gunnar Herrström, Saco-S/RK
Lena Ingvarsson, M
Anna Charlotta Johansson, UD
Carina Johansson, Fö
Fredrik Johansson, S
Karolin A. Johansson, Ku
Marcus Jonsson, S
Cecilia Julin, UD
Fredrik Jørgensen, UD

Anders Jörle, UD
Anders Kandelin, S
Evin Khaffaf, UD
Martin Kits, S
Petra Kjellarson, S
Johan Krafft, SB
Elisabeth Lauritzson, FA
Mikael Lesko, ST-RK
Thomas Lindblom, Ju
Karin Lindgren, SB
Eva Lindhé, M
Jonas Lindqvist, FA
Fredrika Lindsjö Hermelin, Fi
Helena Lombrink, SB
Malin Modh, FA
Linda Norberg, Ju
Bengt Nordqvist, FA
Solveig Persson, L
Thomas Pålsson, S
Per Schlingmann, SB
Markus Sjöqvist, Fi
Margareta Stridh, U
Jennifer Sundberg, FA
Ulrika Sundström, FA
Annika Söder, UD
Mari Ternbo, FA
Peter Wahlquist, FA
Eva Walder, UD
Christina Weihe, SB
Gunnar Wieslander, SB
Teo Zetterman, UD
Mikael Östlund, Fö

Utanför RK:

Lars Anell, Vetenskapsrådet
Nils Gunnar Billinger, Luftfartsverket
Hanna Brogren, Stockholms stad
Henrik Brors, DN
Göran Ekström, Arbetsgivarverket
Fredrik Furtenbach, SR
Mats Gullers, Gullers Grupp
Sten Gustafsson, TT
Ingemar Hansson, Skatteverket
Sten Heckscher
Karin Hedman, Sveriges riksdag
Anna Helsén, JKL

Gunnar Holmgren, FMV
Mikael Holmström, SvD
Jan Landahl, Riksrevisionen
Jan Larsson, NORDEA
Åse Lidbeck, Burson-Marsteller
Roger Magnergård, Forsvarsmakten
Anette Malmberg, Tullverket
Per Molander, Inspektionen för socialförsäkringen (ISF)
Sten Olsson, Muneris Konsult AB
Eva Rundkvist, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
Eva Rådmark Herrder, Citybanan
Annika Sjöberg, Gullers Grupp
Mats Sjöstrand
Jan Ström, LIF
Christine von Sydow, Frivilligorganisationernas Insamlingsråd (FRIL)
Anna Ullström, Trafikanalys
Anders Wenström, Exportrådet
Hans Gustaf Wessberg, EU:s revisionsrätt
Karin Westling Palm, Pensionsmyndigheten
Kristina Zetterström, Strängnäs kommun

Bilaga 3

Referensgrupp¹ i RK för Kommunikations- översynen

John Ahlberk, Ju

Fredrik Bystedt, Fi

Eva Dahlén, A

Monica Daoson, M

Marcus Hellqvist, N

Michael Koch, Fö

Johan Krafft, SB

Svante Liljegren, UD

Jan-Erik Lindberg, FA

Ylva Norén, L

Lina Pastorek, S

Jerker Stattin, Ku

Johan von Sydow, U

¹ Vid referensgruppens möte den 4 oktober 2011 hade Fredrik Bystedt, Monica Daoson och Lina Pastorek inte möjlighet att närvara.

Öppen

Begriplig

Saklig

Snabb

Anpassad

*Regeringskansliets policy
för information
och kommunikation*



Förord

Regeringen är Sveriges högsta verkställande organ och Regeringskansliet är dess beredningsorgan. Regeringskansliets medarbetare arbetar i en politisk organisation med politiska beslut som påverkar medborgarna. Detta ställer höga krav på medarbetarna och höga krav på en väl fungerande information och kommunikation. Internt för att medarbetarna ska kunna uppfylla de krav som ställs på dem, för att de ska kunna känna sig delaktiga i verksamheten och för att deras dagliga arbete ska underlättas. Externt för att förslag och åtgärder snabbt och korrekt ska nå medborgarna och för att det ska kunna utvecklas en aktiv dialog mellan medborgarna och den offentliga förvaltningen, ett grundläggande krav i ett demokratiskt samhälle.

Regeringskansliet är nu *en* myndighet och det är viktigt att all informations- och kommunikationsverksamhet vilar på samma grund och strävar mot samma mål. Riktlinjerna för hur myndigheten ska arbeta med information och kommunikation, både internt och externt, ska därför vara tydliga. Det är mot den bakgrunden denna första informations- och kommunikationspolicy för Regeringskansliet har tagits fram.

Policyn är till för alla medarbetare, eftersom alla medarbetare har ett ansvar att hålla sig själva informerade och att besvara frågor och ge information om verksamheten.

Policyn innehåller *övergripande riktlinjer* för hur arbetet med information och kommunikation ska bedrivas inom Regeringskansliet och den anger även det *förhållningssätt* som ska gälla.

**Regeringskansliets
policy för information
och kommunikation**
bygger på

grundlagens bestämmelser om offentlighet och yttrandefrihet,

den serviceskyldighet som finns inskriven i förvaltningslagen.

Nyckelorden som ska känneteckna Regeringskansliets information och kommunikation är: öppen, begriplig, saklig, snabb och anpassad. Regeringskansliets information och kommunikation ska vara neutral och åtskild från den politiska informationen och kommunikationen.

Mer konkreta *anvisningar* för hur arbetet med information och kommunikation praktiskt ska utföras vid respektive departement bör fastställas där. Arbetet med kompletterande riktlinjer för olika former av gemensam informations- och kommunikationsverksamhet för Regeringskansliet ska samtidigt fortsätta.

Den interna informationen och kommunikationen är basen för den externa. Om arbetet med både intern och extern information och kommunikation bedrivs kontinuerligt och är väl planerat skapas goda relationer mellan såväl Regeringskansliets ledning och medarbetare som mellan Regeringskansliet och dess omvärld.

Informationssamhället medför ökade krav på insyn i och kunskap om den demokratiska beslutsprocessen. Policyn är ett levande dokument som måste anpassas till den verklighet Regeringskansliet ställs inför och arbetas om allt efter de nya krav som ställs.



Gunilla Olofsson
Förvaltningschef

Regeringskansliets interna information och kommunikation

Mål

Att bidra till att verksamheten inom Regeringskansliet bedrivs effektivt genom att ge medarbetarna ökad kunskap om verksamheten och dess fastställda mål samt medverka till ökad delaktighet och motivation.

Den interna informationen och kommunikationen ska

- ge medarbetarna överblick över arbetet på den egna arbetsplatsen samt över det arbete som bedrivs inom övriga delar av Regeringskansliet,
- ge underlag för att förbättra medarbetarnas kompetens och möjligheter att fatta korrekta beslut i det egna arbetet,
- öka medarbetarnas kunskap så att de kan producera bra underlag för regeringens beslut,
- öka motivationen, förstärka arbetsglädjen och samhörigheten hos medarbetarna inom Regeringskansliet,
- underlätta tvärkontakter mellan olika delar av Regeringskansliet,
- bidra till en väl fungerande extern information.

Målgrupp

Den interna informationens och kommunikationens målgrupp är de anställda inom Regeringskansliet i Sverige och utomlands.

Arbetsformer

Den interna informationen och kommunikationen ska vara en integrerad del i Regeringskansliets verksamhet. Det innebär bl.a. att informationsplaneringen ska integreras med verksamhetsplaneringen.

Olika sakfrågor och beslut skapar olika behov av intern information. En beredskap för att kunna svara mot dessa behov ska finnas hos Regeringskansliets medarbetare på alla nivåer redan innan viktiga beslut fattas.

Alla interna informationsinsatser bör planeras väl innan de genomförs samt följas upp och utvärderas för att se om mål för insatserna uppnåtts.

Den interna informations- och kommunikationsverksamheten bör bedrivas kontinuerligt för att fungera effektivt.

Ny teknik bör användas i största möjliga utsträckning för att öka möjligheterna för medarbetarna att själva aktivt hämta information, enkelt hitta den och kommunicera effektivt inom myndigheten. Exempel på sådan teknik är intranätet, som dock inte kan lösa alla interna informationsbehov. Människor söker och använder information på olika sätt. Därför är det viktigt att använda en kombination av kanaler för att kommunicera internt: muntliga, skriftliga och elektroniska.

Strävan bör vara att information finns tillgänglig för medarbetarna senast samtidigt som den lämnas externt. Relationerna med och informations-skyldigheten till de fackliga organisationerna regleras i särskild ordning enligt medbestämmandelagen (MBL).

Regeringskansliets grafiska profil ska användas på allt material som produceras inom myndigheten enligt de regler och anvisningar som anges i en särskild grafisk manual. Den grafiska profilen är en del i arbetet med att ge en bild av en sammanhållen myndighet. Regeringskansliets logotyp, som ingår i den grafiska profilen, ger myndigheten ett tydligt kännetecken. Logotypen består av myndighetens namn och lilla riksvapnet.

Regeringskansliets externa information och kommunikation

Mål

- Att bidra till en ökad kunskap om regeringens och Regeringskansliets roll i den demokratiska beslutsprocessen.
- Att bidra till en ökad kunskap om regeringens och Regeringskansliets verksamhet i Sverige, i EU och i andra internationella organisationer där Sverige verkar.

Den externa informationen och kommunikationen ska

- ge kunskap om vägar för insyn i och påverkan på beslutsprocessen i Regeringskansliet,
- redovisa och ge kunskap om sakfrågor, förslag och åtgärder.

Målgrupper

Den externa informationen syftar ytterst till att nå allmänheten. Förutom att kommunicera direkt med allmänheten vänder sig Regeringskansliet även till målgrupper som dessutom kan fungera som vidareförmedlare av information i Sverige och utomlands. Exempel på sådana är myndigheter, kommuner, organisationer och massmedierna.

Arbetsformer

Den externa informationen och kommunikationen ska vara en integrerad del i Regeringskansliets verksamhet. Det innebär bl.a. att informationsplaneringen ska integreras med verksamhetsplaneringen.

Medarbetare på alla nivåer ska på ett tidigt stadium beakta behov av extern information och kommunikation som sakfrågor och beslut kan leda till.

Alla större informationsinsatser bör planeras väl innan de genomförs samt följas upp och utvärderas för att se om mål för insatserna uppnåtts. Insatserna ska vara offensiva; det är viktigt att Regeringskansliet tar initiativet så att informationen blir korrekt och så bred som möjligt. Det är samtidigt viktigt att vara lyhörd för information som efterfrågas. Informationen ska anpassas efter varje

målgrupps kunskaper, intressen, erfarenheter och behov. På så sätt ökar möjligheterna att nå fram.

I enlighet med grundlagens bestämmelser om offentlighet skall den som efterfrågar information från Regeringskansliet få tillgång till den så långt det är möjligt. Närmare bestämmelser om serviceskyldighet och utlämnande av allmänna handlingar finns i 4§ förvaltningslagen och 15 kap. sekretesslagen.

För att göra Regeringskansliets information lättillgänglig för alla bör bl.a. ny teknik användas. Exempel på detta är den externa webbplatsen. Den kan dock inte lösa alla externa informationsbehov. Människor söker och använder information på olika sätt. Därför är det viktigt att använda en kombination av kanaler för att kommunicera externt: muntliga, skriftliga och elektroniska. Regeringskansliet ska också tillhandahålla information på ett sådant sätt att även personer med funktionshinder kan tillgodogöra sig den (se Socialdepartementets rapport, "Samhällsinformation för alla", Ds 1995:80).

Regeringskansliets grafiska profil ska användas på allt material som produceras inom myndigheten enligt de regler och anvisningar som anges i en särskild grafisk manual. Den grafiska profilen är en del i arbetet med att ge en bild av en sammanhållen myndighet. Regeringskansliets logotyp, som ingår i den grafiska profilen, ger myndigheten ett tydligt kännetecken. Logotypen består av myndighetens namn och lilla riksvapnet.

Ansvarsfördelning

Alla har informationsansvar

Regeringskansliet är ett beredningsorgan åt regeringen. Statsrådsberedningen leder och samordnar arbetet inom Regeringskansliet.

Den politiska ledningen vid varje departement har det övergripande ansvaret för all intern och extern information och kommunikation inom sitt ansvarsområde. Det innebär ansvar för att formulera mål och föra ut dem till medarbetarna och att fastställa en informationsplan i samband med den årliga verksamhetsplaneringen. Det innebär också ansvar för att besluta i viktiga policyfrågor som rör information och kommunikation och att ge resurser för och organisera den verksamheten.

Varje person i chefsställning har ett informationsansvar för just sin verksamhet. Men informationsansvaret gäller också övriga medarbetare inom Regeringskansliet. Alla har ett dubbelriktat ansvar att hålla sig själva informerade och att delge andra information, såväl internt som externt. Detta delade informationsansvar ska främja ett öppet samarbetsklimat i myndigheten och en väl fungerande extern information. En förutsättning för att kunna informera externt är dock att den interna informationen fungerar.

Alla chefer och medarbetare bör erbjudas utbildning i bl.a. informationens och kommunikationens roll för Regeringskansliets verksamhet och det egna dagliga arbetet samt i hur massmedierna arbetar.

Informationsstöd

Inom Regeringskansliet finns det enheter och medarbetare som arbetar med att planera, genomföra och följa upp informationsinsatser.

På central nivå

- *Statsrådsberedningen* svarar för den politiska samordningen. Verksamheten leds av statsministerns statssekreterare, som biträds av ett antal handläggare som sköter kontakterna med departementen.
- *Information Rosenbad* är Regeringskansliets gemensamma enhet för information och kommunikation och arbetar med både intern och extern information och kommunikation av övergripande karaktär. Enheten har också utvecklings- och samordningsansvar för informations- och kommunikationsfrågor inom

Regeringskansliet. I verksamheten ingår bland annat regeringens externa webbplats, intranätet, produktion av internt och externt redaktionellt material, studiebesök samt ansvaret för Regeringskansliets informationsbutik. Information Rosenbad arbetar såväl med planerade informationsinsatser som med information av servicekaraktär.

- *EU-informationen vid Utrikesdepartementets press- och informationsenhet* ansvarar för information till allmänheten om regeringens EU-politik och aktuella EU-frågor. EU-informationen ger i viss mån också ut informationsmaterial riktat till dem som arbetar med EU-frågor inom myndigheterna.

På departementsnivå

- *Pressekreterarna* är knutna till statsråden och politiskt tillsatta. De arbetar främst med kontakter med massmedierna.
- *Departementsinformatörerna* arbetar med intern och extern information och kommunikation inom respektive departements verksamhetsområde. De utgör ett stöd för departementen vid utformningen av informationsstrategier och ger råd i informationsfrågor. De ska också utveckla informationstänkandet i verksamheten samt initiera, ansvara för och genomföra informationsinsatser. Dessutom har de ett samordningsansvar i informationsfrågor.
- *Utrikesdepartementets press- och informationsenhet (PIK)* informerar medier och allmänhet om utrikesfrågor samt leder och samordnar informationen om Sverige i utlandet. Enheten leds av presschefen, som även fungerar som UD:s talesman.

Informationsservice

Inom Regeringskansliet finns även enheter och medarbetare som arbetar med informationsservice, framför allt internt men även externt. Exempel på sådana funktioner är biblioteken, som kan hjälpa till med informationssökning och språkexperterna i Justitiedepartementets granskningsenhet, som arbetar för klara och väl fungerande texter och ett bättre offentligt språk. Registratorskontoren och Regeringskansliets arkiv- och dokumentcenter kan ge upplysningar om var i beslutsprocessen ett ärende befinner sig. De kan också hjälpa till med att lämna ut allmänna handlingar.

Nyckelorden för Regeringskansliets information och kommunikation

Öppen	Den som frågar efter information ska få den så långt det är möjligt.
Begriplig	Språket ska vara enkelt och tydligt.
Saklig	Information som förmedlas ska vara korrekt och relevant.
Snabb	Information ska ges så snabbt som möjligt. Strävan bör vara att information finns tillgänglig för medarbetarna senast samtidigt som den lämnas externt.
Anpassad	Rätt information till rätt person vid rätt tillfälle ska vara målet. Informationen ska bli mer lättillgänglig bl.a. genom att ny teknik används och att det därmed blir lättare för olika målgrupper att aktivt hämta information.

Vad är skillnaden mellan information och kommunikation?

Information är enkelriktad och går från sändare till mottagare.

Kommunikation däremot är dubbelriktad, alla parter tar och ger information i dialog med varandra.



REGERINGSKANSLIET

103 33 Stockholm
Växel 08-405 10 00