

# Marknadiseringen av Försvarsmaktens kommunikation

*Ett strategiskt maktmedel i en tid av förändring*

Edward Deverell & Charlotte Wagnsson

## **The Marketization of Swedish Armed Forces' Communication: A Strategic Source of Influence in Times of Change**

Previous research shows that the Swedish Armed Forces' communication is dominated by market communication, and that this may impact on how the organization is anchored in society. By adopting a neo-institutional perspective to the study of agency communication, this article aims to deepen the analysis of the Armed Forces' communication. Our analysis, based on interviews and official documents, demonstrates both risks and opportunities with marketization of the Armed Forces' communication. On the one hand, market communication may lead to the neglect of alternative values and images of the Armed Forces. Also, the rushed changes in communication strategies identified risk providing an image of a complex organization that is difficult to comprehend, which may undermine the Armed Forces' legitimacy. On the other hand, the Armed Forces' enhanced role as an employer and comprehensive use of social media has led to more transparency and to the fostering of values corresponding to values in society at large. How the Armed Forces, its leadership, management, and communicators relate to these opportunities and risks will be crucial for the organization's future legitimacy.

## **1. Försvarsmakten som kommunicerande myndighet**

I dagens myndighetsvärld krävs mer än effektivitet för framgångsrik fortlevnad och erhållande av medborgares förtroende. Myndigheter behöver uppfattas som effektiva och måloppfyllande, men även som legitima och trovärdiga. Att myndigheter behöver söka och erhålla legitimitet i sin omgivning är känt sedan länge inom såväl forskning som praktik (Meyer & Rowan 1977; Pfeffer & Salancik 1978). En problematiserande och dramatiserande faktor i denna utveckling är den marknadsorientering som har påverkat myndigheters organisering, styrning och verksamhet i Sverige och i västvärlden i stort under senare årtionden. Denna utveckling benämns ofta som marknadisering, vilket kan förstås som "en process där marknadsekonomiska värden, principer och praktiker som vanligen hört hemma inom det privata näringslivet börjar

Edward Deverell & Charlotte Wagnsson är verksamma vid Institutionen för säkerhet, strategi och ledarskap (ISSL), Försvarshögskolan  
E-post: edward.deverell@fhs.se ; charlotte.wagnsson@fhs.se

präglade organiseringen av offentliga verksamheter” (Strandberg 2013: 3–4). I denna artikel talar vi om marknadsiering av myndigheters kommunikation, vilket innebär att myndigheter anpassar sin kommunikation till marknadens villkor genom bland annat ett ökat fokus på marknadsföring av myndigheters verksamhet och ”varumärke”. Marknadsiering riskerar leda till att makt som tidigare har legat på förvaltningar och myndigheter flyttas till andra organisationer, företag och enskilda medborgare (Strandberg 2013: 1). Legitimiteten riskerar därmed att undermineras. Marknadsieringen av våra myndigheter och behovet att uppbåda legitimitet i sin omgivning är två processer som sammantaget leder till ett behov av mer kunskap om hur myndigheter *kommunicerar*. Kommunikation är centralt i sökandet efter legitimitet och frågan är hur möjligheten att nå legitimitet påverkas av en marknadsierad kommunikation (Nielsen & Salomonsen 2012; Pullen 1992; Waeraas & Bjørkeflot 2012). Märkligt nog har statsvetenskaplig forskning hittills i stort sett negligerat frågan om marknadsiering av myndighetskommunikation och dess konsekvenser. Tidigare forskning om försvarsmakter har inte heller ägnat marknadsiering av kommunikation någon större uppmärksamhet. Den försvarsforskning som överhuvudtaget har berört kommunikationsfrågan har fokuserat på frågor om teknikutveckling och dess konsekvenser för operativ ledning (Merindol & Versailles 2007), användning av specifika kommunikationsmedel och dess positiva såväl som negativa inverkan på soldaters moral (Applewhite & Segal 1990; Ender 1995), användningen av sociala medier (Jensen 2011; Maltby et al 2015), samt på soldaters möjligheter att hålla kontakten med familj och närstående (Schumm et al 2004). Forskning om försvarsmaktens kommunikation i syfte att erhålla resurser i termer av legitimitet, inflytande, personal, och finansiellt stöd har dock hittills inte uppmärksamats i samma grad (Deverell et al 2014).

Vi är intresserade av att fördjupa oss i myndighetskommunikationsfrågan med fokus på Försvarsmakten som kommunicerande myndighet. I vår tidigare forskning har vi studerat den svenska försvarsmaktens kommunikation utifrån tre olika perspektiv – byråkratiskt, marknadsdrivet och deliberativt – i syfte att undersöka hur och med vem Försvarsmakten väljer att kommunicera, och hur deras val av kommunikationsstil kan förklaras. En slutsats från denna forskning är att Försvarsmaktens kommunikation domineras av marknads-kommunikation i syfte att rekrytera personal och att denna dominans riskerar att leda till negativa konsekvenser för Försvarsmaktens förankring i samhället (Deverell et al 2014). I föreliggande artikel går vi djupare in i hur Försvarsmaktens kommunikation förhåller sig till interna och externa förändringar. Våra forskningsfrågor är: Hur ser processerna ut när myndighetskommunikation marknadsieras? Vilka kommunikativa verktyg används i dessa processer? Vilka implikationer har förändringarna av kommunikationen för Försvarsmakten och dess legitimitet?

I linje med ett nyinstitutionellt angreppssätt studeras i denna artikel den svenska försvarsmaktens kommunikation som ett strategiskt maktmedel i kampen om inflytande, legitimitet och resurser. Vi använder oss därmed av det nyinstitutionella perspektivet för att analysera hur Försvarsmaktens kommunikation har marknadsiserats under senare år. Marknadiseringen av Försvarsmaktens kommunikation uppfattar vi som *ett* exempel på bredare förändringar och trender som har påverkat myndigheter i Sverige och övriga västvärlden under senare decennier. För att kunna skapa en bättre förståelse av marknadiseringen av Försvarsmaktens kommunikation behöver vi placera vårt fall i detta bredare sammanhang av förändringar av myndigheters styrning, organisation och kommunikation. Därför inleder vi med att övergripande beskriva hur så kallade New Public Management-reformer har påverkat svensk förvaltning under de senaste trettio åren. I paraplybegreppet New Public Management (NPM) finns en mängd besläktade men disparata reformer och doktriner vars gemensamma nämnare är att de syftar till att öka myndigheters effektivitet genom att få dem att efterlikna idealbilden av privata företag på en fri marknad. Ett beprövat sätt att skapa ordning i studiet av NPM-doktriner är att skilja på "management" och "marknadisering" där management står för "företagefterliknande komponenter" – reformer och modeller som berör ledning, styrning och organisering av myndigheter och förvaltningar – medan marknadisering står för "marknadsliknande komponenter", reformer och modeller som syftar till marknadisering, privatisering, outsourcing, konkurrensutsättning och bolagisering (Ahlbäck Öberg & Widmalm 2016; Forssell & Ivarsson Westerberg, 2016; Hall 2012). Försvarsmaktens kommunikation har inte varit utsatt för en så vidsträckt marknadisering så att denna dikotomi skulle bli användbar för att kategorisera vår empiri. Försvarsmaktens informationstjänst är varken "outsourcad", privatiserad eller bolagiserad. Men vi hävdar ändå att vi kan tala om en marknadisering av Försvarsmaktens kommunikation enligt vår definition ovan, såtillvida att Försvarsmakten efter 2010 års beslut att låta värnplikten vara vilande, har tvingats ut på en konkurrensmarknad för att locka, rekrytera och behålla personal, vilket utgör själva grunden för myndighetens fortlevnad. Detta har i sin tur lett till en marknadisering av myndighetens kommunikation vilket vi kommer att påvisa senare i artikeln.

## 2. Svenska myndigheter i förändring

Marknadisering av myndigheters styrning och organisering i Sverige och i västvärlden i stort är en av de tydligaste förändringarna som myndighetsvärlden har genomgått under senare decennier. I nedskärnings- och åtstramningstider har tidigare statliga verksamheter sålts ut, myndigheter trimmats och fokus i såväl genomförande som uppföljning av uppgifter förflyttats från processer mot mätning av resultat och effektivitet (Christensen & Laegreid 2011). I litteraturen

benämns ofta denna utveckling som ett resultat av en något vagt beskriven väg av New Public Management där marknadisering är en central aspekt. Reformernas existensberättigande kan spåras tillbaka till 1970-talets missnöje med en överetablerad, kostsam, och ineffektiv offentlig sektor. Empiriskt inleddes denna utveckling i Margaret Thatchers Storbritannien under sent 1970-tal samt i Ronald Reagans USA under tidigt 1980-tal. Som akademiskt begrepp lanserades NPM dock först 1991 med Christopher Hoods inflytelserika artikel (Ahlbäck Öberg & Widmalm, 2016; Christensen & Laegreid, 2011; Hood, 1991). Hood framhöll att NPM inte var en teori om förvaltningsstyrning, utan snarare en uppsättning idéer och perspektiv som utgick från att reformera offentlig förvaltning utifrån idéer inspirerade av den privata sektorn (Hood, 1991; Power, 2001). Idéer som ingick i Hoods beskrivning och som har varit fortsatt tongivande när NPM-reformer har avhandlats, var konkurrensutsättning och privatisering av offentlig verksamhet, utbrytandet av verksamheter från stora myndigheter till mindre och mer effektiva enheter med betydande autonomi från regeringen, professionalisering av myndighetsledning – bland annat genom tydligare mandat och ansvar tilldelat myndighetschefer –, ett mer flexibelt personalförsörjningssystem, användandet av PR-tekniker i marknadsföring, mål- och resultatstyrning, utvärdering med ökat fokus på kvantifierbara mål och resultat snarare än arbetsprocesser, samt fokus på att hålla nere kostnader, strama åt budgetar och hålla organisationer så slimmade som möjligt, men med bibehållen eller ökad kvalitet (Ahlbäck Öberg & Widmalm, 2016; Dunleavy et al, 2006; Hood, 1991: 4–5).

Hoods artikel erbjöd mer än ett samlingsnamn för en serie olika men närliggande förvaltningsreformer. Artikeln föreslog även ett kritiskt ramverk att ta spjörn mot vid kritik av NPM-reformer. Hood framhöll att kritiken mot NPM ofta är politisk i sin natur, och argumenterade för att den borde vara förankrad i centrala förvaltningsvärderingar och i de konflikter som uppstår när sådana värden ställs mot varandra. Eftersom NPM framförallt är ett uttryck för värden som ekonomisk återhållsamhet och effektivitet, bör, enligt Hood, kritik mot NPM grundas på dels om reformer har levererat bättre kvalitet till lägre kostnad, och dels på om övriga viktiga administrativa värden som rättsäkerhet, ärlighet, förutsägbarhet, resiliens och säkerhet har nedprioriterats på bekostnad av effektivitetsmålet. En urholkning av andra traditionella administrativa värden skulle kunna leda till allvarliga konsekvenser för demokrati och förvaltning (Hood, 1991 : 15–16).

Idéerna om NPM spred sig först under 1980-talet från Storbritannien, till Australien och Nya Zeeland. Pådrivet av globaliseringens vindar och internationella organisationer som OECD och IMF spred sig sedan idéerna globalt (Christensen & Laegreid, 2011). Detta trots en omfattande kritik i den akademiska diskursen (se bl. a Gregory, 1998; Hood, 2002; Kouzmin & Korac-Kakabadse, 1999; Skertich, Johnson & Comfort, 2012). Utifrån ett internationellt

perspektiv kom Sveriges anammande av reformer knutna till NPM relativt sent, och intåget av idéer från den privata marknaden på förvaltningen skedde i tre vågor (Dahlström & Lapuente 2008; Loxbo 2011). Den första vågen av NPM-reformer sköljde över Sverige under 1980-talet. Då iscensattes reformer för att höja den offentliga sektorns effektivitet, kvalitet och servicenivå i linje med NPM-policyer som decentralisering av inflytande till kommuner och landsting, mål och resultatstyrning, och införande av valfrihetsmodeller. Under slutet av 1980-talet, och under den första halvan av 1990-talet, ändrades sedan utformningen av statstjänstemannens tjänstetillsättning och arbetsform. Individuell lönesättning introducerades och tillsvidareanställningar kompletterades med anställningar i projektform och konsultuppdrag (Dahlström & Lapuente 2008). Under regeringen Bildts år vid makten 1991–94, öppnades även dörren till avregleringar och rena privatiseringar av offentlig verksamhet på allvar. Samtidigt infördes kundvalsmodeller och delar av den kommunala verksamheten konkurrensutsattes. Utvecklingen sporrades delvis av 1990-talets finanskris (Foss Hansen 2011) och Socialdemokraternas långa maktinnehav 1994–2006 innebar inte en återgång till tidigare upplägg (Hartman 2011: 8).

Sammanfattningsvis antog Sverige under dessa år inte något genomgående NPM-program, likt rörelsens mest tongivande länder som Nya Zeeland och Storbritannien. Vissa reformer var i linje med NPM-trenden och vissa var det inte. Den tredje vågen av NPM-reformer var dock något mer tydlig och inleddes med regeringen Reinfeldts tillträde 2006. Nu handlade det inte bara om nedskärningar, utan NPM-ideologins betoning på privata sektorns arbetsätt och fria kundvalsmodeller (valfrihetssystem) var del av både reformerna och den medföljande retoriken. Intressant nog nådde därmed NPM-rörelsen sin höjdpunkt i Sverige samtidigt som den var på tillbakagång internationellt (Dunleavy et al 2006; Foss Hansen 2011).

I praktiken blev förändringarna mest märkbara inom konkurrensutsatta delar av välfärdssektorn som skola, förskola, hälso- och sjukvård samt handikapp- och äldreomsorg (Hartman 2011: 10). Här har inslaget av privata aktörer varit omfattande. En av fem som arbetar i den traditionellt sett offentligt organiserade välfärdssektorn är numera privatanställd (Hartman 2011: 258). Detta betyder att centrala delar av det offentligas verksamhet under en längre tid har anpassats till marknadsideal. Det handlar dels om verksamheter som de facto blivit föremål för utförsäljning och privatisering, som exempelvis inom elsektorn. Men det handlar även om de delar av offentlig service som fortfarande är organiserade i myndighetsform, men vars praktiker rörande bland annat anställningsformer, uppsägningar, löner och karriärmöjligheter har ändrats till att bli mer marknadsanpassade (Homburg, Pollitt & van Thiel 2007; Put & Bouckaert 2011: 225–226).

### 3. Marknadiseringen av kommunikation

En annan allmän trend som har identifierats av forskare verksamma inom offentlig förvaltning med särskilt intresse för kommunikation, är att myndigheter i sin kommunikation har anpassat sig till marknadstänkande. Myndigheter lägger allt mer resurser på varumärkesstrategier och synlighet (Fredriksson & Pallas 2013; Waerass 2008), även om det inte nödvändigtvis stöds i deras instruktioner. Myndighetskommunikation genomförs därmed inte längre på ett neutralt och objektivt sätt, utan genom att framhålla sektorsspecifika intressen (Rothstein 2009; Waerass 2010). Vidare har trenden mot mer marknadsdriven kommunikation resulterat i en professionalisering och utbyggnad av kommunikationsfunktioner i myndigheter. Detta inkluderar en ökad användning av konsulter och antagandet av nyhetslogik inom offentliga organisationer (Byrkjeflot & Angell 2007; Thorbjørnsrud et al 2014; Wæraas 2008). Inom ramen för denna utveckling har myndigheter alltmer kommit att inkorporera sociala medier i sin kommunikation (Bertot et al 2010; Mergel & Bretschneider 2013).

Det vi fokuserar på i denna artikel är inte NPM-reformer i sig, utan den marknadsanpassade kommunikation som har blivit det självklara sättet för myndigheter att synas i samhället, ge sin bild av sin verksamhet och erhålla fördelar i kampen om vitala resurser i form av legitimitet, förankring, personal att rekrytera och tilldelade ekonomiska medel. Detta är helt i linje med nyinstitutionella perspektiv som framhåller att organisationer, medvetet likväl som omedvetet, anpassar sig till omgivningens förväntningar och krav (DiMaggio & Powell 1983; Fredriksson & Pallas 2011; Meyer & Rowan 1977; Røvik 2002; Scott 2001; Thompson 1967).

Försvarsmakten är, som myndighet betraktad, ett illustrativt exempel på denna förändring. Övergången från ett värnpliktsystem till ett rekryteringssystem som bygger på frivillighet, vilket gäller sedan 2010, samt det nya personalförsörjningssystemet (så som det regleras i Lag om vissa försvarsmaktsanställningar SFS 2012:332), är reformer som har påskyndat marknadsanpassningen i Försvarsmaktens fall. Lagen innebär att huvuddelen av Försvarsmaktens gruppbefäl, soldater och sjömän kommer att vara tidvis tjänstgörande hos Försvarsmakten. Behovet att rekrytera 4000–5000 unga personer per år (Försvarsmakten, iu) innebär att Försvarsmakten har inträtt på en marknad där man konkurrerar med andra arbetsgivare om arbetskraft. Samtidigt har myndigheten fått kraftigt förändrade uppgifter (se nedan), som måste kommuniceras på ett trovärdigt vis för att man ska kunna rekrytera, men också för att kunna säkra sin legitimitet i förhållande till folkopinion och politiker, för att inte förlora trovärdighet och ekonomiska resurser. Allt detta innebär en stor kommunikativ utmaning. I denna artikel granskar vi närmare hur Försvarsmakten har förändrat sin myndighetskommunikation för att möta denna kommunikativa utmaning i en tid av marknadisering.

## 4. Den svenska försvarsmakten i förändring

Liksom myndigheter generellt genomgår västvärldens försvarsmakter stora förändringar. Sedan kalla krigets slut har europeiska försvarsmaktens politiska inflytande i samhället minskat (Holmberg 2015). Mer specifikt menar Berndtsson et al att medborgare i västerländska stater har utvecklat en allt mindre förståelse för försvarsmakter och deras uppgifter, och att detta har sin grund i att militären blir allt mindre synlig i samhället i och med nedskärningar av förband och övergången från värnplikt till en yrkesarmé (Berndtsson et al 2015).

Petersson (2015) ger en övergripande bild av den svenska försvarstransformeringen, som inleddes 1989–91.<sup>1</sup> Han beskriver tre förändringar; den från neutralitetspolitik till solidaritetspolitik (se även Jacob Westbergs artikel i denna volym), den från territorialförsvar till betoningen av expeditionära insatser, samt avskaffandet av värnpliktsförsvar till förmån för ett yrkesförsvar. Petersson (2015: 210) menar att den viktigaste delen av transformeringsprocessen fick en ”verbal slutpunkt” 2009 med propositionen ”Ett användbart Försvar” (Prop. 2008/09:140). Peterssons (2015: 226) utvärdering av förändringarna är tämligen negativ; han menar att solidaritetspolitiken inte vunnit stort gehör i omvärlden, att förändringen från territorialförsvar till insatsförsvar har resulterat i att båda dessa verksamheter är svaga och att rekryteringen till det nya yrkesförsvaret går dåligt.

Hur legitimeras då den ”nya” Försvarsmakten och dess verksamhet? Vi kan börja med att konstatera att det svenska försvaret under det kalla kriget var en integrerad del av vad som kallades för totalförsvaret. Legitimeringen av försvaret formulerades i termer av ”folkförankring” och en viktig del av denna var en rad frivilligorganisationer som Svenska Lottakåren, Svenska Blå Stjärnan, Svenska Brukshundsklubben och Svenska Civilförsvarsförbundet. Värnplikten var dock den allra viktigaste beståndsdel i folkförankringen.

Några år innan värnplikten avskaffades i Sverige trodde Anna Leander (2004) att den trots allt skulle kunna överleva, om bara den myt som under det kalla kriget hade underbyggt värnpliktssystemet kunde moderniseras. Hon menar att alla system bygger på en myt. När ett system avskaffas måste en myt upplösas och ersättas av en ny. För att bevara värnplikten var den gamla, lösligt och vagt formulerade myt om värnplikten som nödvändig för att garantera försvaret av det svenska folkhemmet och trovärdigheten av Sveriges neutralitet utomlands, tvungen att omformuleras och förankras i samhället (Leander 2004: 584). När värnplikten nu faktiskt har avskaffats kan man fråga sig om Leander hade rätt – inte i att värnplikten skulle överleva genom att omformuleras i en ny, mer tidsenlig myt – men i att en ny myt som inte innehåller värnpliktskomponenten inte så lätt låter sig formuleras. Om legitimeringen av

1 För mer detaljerade studier av processen, se följande källor som Petersson utgår från: Agrell 2010; Eriksson 2006; Haldén 2007.

det svenska försvaret formuleras i termer av en "myt", så kan vi säga att det är denna myt som Försvarsmakten sedan det kalla kriget slut och värnpliktens avskaffande har sökt formulera och förankra.

En komplicerande faktor i formuleringen av legitimitetsgrund eller myt är den ständiga slitningen mellan två av försvarets uppgifter; internationella insatser och territorialförsvaret. Medan internationella insatser betonades starkt under de år då värnplikten avvecklades (Petersson 2015: 150–153), har territorialförsvaret på senare år återkommit som en mycket stark legitimeringsgrund. Tanken på svenskt deltagande i internationella insatser som en legitimeringsgrund för försvaret började odlas efter det kalla kriget och gick "hand-i-hand" med att Sverige öppnade för ett allt tätare samarbete med flera internationella organisationer, vilket ditintills inte setts som förenligt med Sveriges alliansfria politik. En milstolpe i denna förändring var förstås medlemskapet i EU 1995. Samarbetet med NATO ökade också och synliggjordes bland annat när Sverige gick med i NATOs samarbetsprogram Partnerskap för Fred 1994. Med tiden utvidgades NATO-samarbetet. Några av de senaste nyheterna i samarbetet är svenskt deltagande i alliansens snabbinsatsstyrkor Nato Response Force (NRF) 2013, det så kallade Världlandsavtalet enligt vilket NATO kan inbjudas att öva eller stationera trupper om kris uppstår i närområdet (2014), samt i medlemskapet i "Enhanced Opportunities Programme", vars innehåll är något diffust men som bland annat innebär att Sverige kan inbjudas till möten på ministernivå, delta i NATOs kommittéarbete, i relevant övningsverksamhet med mera (2014). I en aktuell studie ger Kjell Engelbrekt (2015) en rad ytterligare exempel på omorienteringen av svensk försvarspolitik som hade varit omöjliga under det kalla kriget. Här nämns exempelvis att svenska militära förband deltagit i insatser i Kosovo och Afghanistan och i marin- och flygvapeninsatser längs norra Afrikas kust, som deltagare i styrkor ledda av EU, NATO och USA. Dessutom har Sverige uttalat en unilateral solidaritetsförklaring inom ramen för EU-samarbetet och den nordiska gemenskapen med följande lydelse (Prop. 2008/09:140:29): "Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat medlemsland eller nordiskt land. Vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas".

Den nya svenska politiken innebar formellt ett tredelat fokus på territorialförsvaret, internationella insatser och stöd för civilsamhället (Sveriges regering 2009). Betoningen kom dock under en lång period att ligga på internationella insatser, medan den på senare år återkommit att ligga allt mer på territorialförsvaret (medan stödet för civilsamhället tenderat att hamna "i skymundan"). Detta är två tämligen olika typer av uppgifter för Försvarsmakten, som ställer olika krav på organisationen och skapar turbulens exempelvis i karriärsystemet (Ydén, 2008: 250).

Om nya uppgifter kan få stora konsekvenser för en organisation kan också drivkrafterna för olika uppgifter vara av olika slag. Jan Ångström (2015) frågar



sig i kapitlet "Försvarsmaktens internationella insatser: I den svenska säkerhetens eller identitetens tjänst?" huruvida det nya insatsförsvaret handlar om reella svenska intressen, eller snarare varit ett sätt att befästa en svensk identitet i en tid av förändring. Legitimering av försvaret kan som ovan nämnts beskrivas som striden om vilken myt som skall underbygga systemet, men det kan också formuleras som en identitetsfråga. Ångström undersöker vilket syfte Sveriges engagemang i internationella insatser har haft och kommer fram till att det nog finns två "berättelser" om detta; dels kan man säga att insatserna är ett uttryck för Sveriges intressen och säkerhetssträvanden och dels är de ett uttryck för svensk strategisk kultur och identitet (2015: 259–60). Denna förklaring överensstämmer med Petterssons fokus på såväl materiella som immateriella faktorer som förklaring till övergången från territorialförsvaret till expeditionskårsförsvaret. Om vi plockar upp resonemanget om intresse eller identitet som drivkrafter i en tid då territorialförsvaret åter växer i betydelse – som Westberg betonar i sin artikel i denna volym, står det i Försvarsbeslutet 2015 bland annat att "stridskrafterna bör vara anpassade för uppgifter i Sverige och i närområdet"; (Prop. 2014/15:109: 2 & 22) – så behöver man inte se detta som att "intressen" vinner mark. Det kan likaväl tolkas som en återgång till en mer traditionell identitet, som hotas av en extern fiende. Oavsett tolkning är det tydligt att återgången till ett ökat fokus på territorialförsvaret fört med sig en inbromsning av den trend som kan skönjas från det kalla krigets slut och som består av en omfattande nedskärning av personal, materiel och enheter. Petersson (2015: 217) framhåller att de ekonomiska ramarna för Försvarsmakten minskade från 2.3 till 1.3 procent i andelen av BNP mellan 1996 och 2010.<sup>2</sup>

Sammanfattningsvis resulterar värnpliktens avskaffande, neutralitetspolitikens avskaffande, de nya uppgifterna, förbandsnedläggningarna, nedskärningarna och tvehågsenheten mellan huvudfokus på insatsförsvaret eller territorialförsvaret stora utmaningar för Försvarsmaktens kommunikation. Hur gör man förändringarna och nuläget begripliga och legitima i folkopinionens ögon? Petersson (2015: 226) noterar ett förhållandevis svagt stöd, med cirka 25 procent av befolkningen positivt inställd till försvarspolitikerna och ett tydligt minskande stöd för deltagande i internationella insatser mellan 2008 och 2013. Som nämnts ovan kan det generellt vara så att medborgare i västerländska stater har fjärmats från försvarsmakter och dess uppgifter, just på grund av övergivandet av värnplikten och nedskärningar som minskat Försvarsmaktens storlek (Berndtsson et al, 2015). Holmberg talar om en "avmilitarisering" av det svenska samhället, som på den allra senast tiden utmanas av en försvarslobby som i någon mån påverkat opinionen. Hon betonar ändå militärens

2 Försvarsbeslutet 2015 innebar dock en ökning av försvarsbudgeten (för tolkningar av detta se Westbergs kapitel i denna volym samt Holmberg 2015: 12–13).

trovärdighetsproblem som hon menar följer av en lång tids problem med att hantera budgeten, nå målen och förklara Försvarsmaktens roller:

The trust placed by the public in the military as an institution has been found to be ungrounded and the social spaces allowing it to interact with society are shrinking – both due to the abandoning of the total defence doctrine and conscription. In addition, we see problems related to the attractiveness of the military professions and a large amount of young people saying no to reintroducing conscription (Holmberg 2015: 15).

Omställningen inom den svenska försvarsmakten kräver en myndighetskommunikation som förmår rekrytera, legitimera/förankra och ”begripliggöra”, för att bringa reda i och odla stöd i Försvarsmaktens nya uppgifter och den interna balansen och logiken dem emellan. Parallellt med att Försvarsmakten fått ett allt mer komplext och delvis kontroversiellt uppdrag har tendenser till ”marknadisering” av myndigheter, som vi diskuterat ovan, kommit att prägla Försvarsmaktens verksamhet. Marknadiseringstendenserna torde i Försvarsmaktens fall förstärkas i och med att myndigheten för första gången tvingas delta i arbetsmarknaden i och med att det blivit nödvändigt att aktivt rekrytera personal. Frågan är hur marknadiseringstrenden inverkar på Försvarsmaktens utmaningar att kommunicera förändringarna och de nya uppgifterna.

## 5. Analysfrågor och metod

För att undersöka marknadisering av Försvarsmaktens kommunikation närmare frågar vi: *Hur ser processerna ut när myndighetskommunikation marknadas?* Vi fokuserar också på vilka verktyg Försvarsmakten använder under denna process. En nyhet som rimligen har implikationer för Försvarsmaktens kommunikationsstrategier, är tillgängligheten på nya kommunikationsfora och verktyg i den sociala mediesfären. De sociala medierna ger ökade möjligheter till tvåvägskommunikation men gör också att Försvarsmakten får än svårare att kontrollera ”diskursen”. Detta stimulerar en större öppenhet och transparens kring Försvarsmaktens verksamhet. Tendensen mot större öppenhet har förvisso pågått under en längre tid. Fredrik Bynanders analys av 1980-talets ”u-båtsincidenter” visar att Försvarsmakten under denna period karaktäriserades av kontroll och ett restriktivt förhållningsätt i relation till media (Bynander 2003). Efter 1987 inleddes en period av större öppenhet i Försvarsmaktens kommunikation. En annan ”milstolpe” i kommunikationsmiljön utgörs av de sociala mediernas inträde i kommunikationssfären. Försvarsmaktens personals användning av sociala medier har stimulerat en rikare kommunikation kring Försvarsmakten och dess uppgifter sedan i början av 2000-talet. Sociala medier utgör nu en del av Försvarsmaktens kommunikationskanaler, men är

långt ifrån de enda. Med detta i åtanke ställer vi en öppen fråga: *Vilka kommunikativa verktyg används i dessa marknadiseringsprocesser?* Slutligen frågar vi hur marknadisering kan tänkas förändra Försvarsmakten: *Vilka implikationer har förändringarna av kommunikationen för Försvarsmakten och dess legitimitet?*

Den empiriska analysen baserar sig i huvudsak på en studie som utfördes med semistrukturerade intervjuer under våren 2014.<sup>3</sup> I tillägg studerar vi Försvarsmaktens officiella dokument. Materialet består av elva intervjuer (se appendix 1) med företrädare för informationsavdelningen på Försvarsmaktens högkvarter samt företrädare för tre centrala verksamhetsområden; Norrbottens flygflottilj (F21) i Luleå som representant för flygvapnet, Livgardet (LG) i Kungängen som representant för armén och tredje sjöstridsflottiljen i Karlskrona som representant för marinen. På så vis fick vi redogörelser för synen på kommunikation på både central och lokal förbandsnivå, det vill säga såväl på lednings- och planeringsnivå som på "utförarnivå". På lokal nivå intervjuade vi de högsta representanterna; förbandschefer och informationschefer, för att identifiera den officiellt sanktionerade bilden av myndighetens kommunikation. I texten anonymiseras de lokala företrädarna och benämns förbandschef 1, 2 och 3 samt informationschef 1, 2 och 3. Intervjuerna tog 45–60 minuter och följde en och samma intervjuguide (se appendix 2). Intervjuerna transkriberades. Informanternas utsagor används för att ge en övergripande bild av vad Försvarsmakten gör vad gäller kommunikation, vad som kommuniceras och av vem. Detta är inte en heltäckande eller objektiv bild av Försvarsmaktens kommunikation. För detta hade krävts att vi studerade kommunikationen genom exempelvis en innehållsanalys av rekryteringsmaterial. Den bild som ansvariga för Försvarsmaktens kommunikation förmedlar, tillsammans med analys av officiella dokument, ger dock en tillräcklig informationsbas för att möjliggöra en diskussion av hur marknadsanpassningen av kommunikationen kan ha påverkat Försvarsmakten med avseende på de aspekter som nämns.

## 6. Marknadiseringsprocesser

Vi inleder den empiriska analysen med att behandla frågan: *Vilka typer av marknadiseringsprocesser rörande Försvarsmaktens kommunikation går det att utläsa ur det empiriska materialet, och hur ser dessa processer ut?* Analysen av vårt material pekar på tre typer av processer som särskilt betydelsefulla för utformningen av Försvarsmaktens kommunikation: a) rekrytering; b) folkförankring; och c) samverkan.

3 Vi vill uppmärksamma läsaren på att omsvängningen från ett fokus på internationella insatser till ett större fokus på nationellt försvar inte hade fått "fullt genomslag" vid tiden för intervjuerna.

## 6.1 REKRYTERING OCH MARKNADSFÖRING

Först och främst bör det nämnas att förändringarna mot ett yrkesförsvär och nya uppgifter har medfört att Försvarsmakten på ett tydligare sätt än tidigare har börjat betrakta sig som en aktör på konkurrensutsatta marknader. Marknadschefen vid Högkvarteret tecknar en bild av kommunikation på tre olika ”marknader”, vilket kan ses som ett uttryck för marknadsiseringen av organisationen: 1) *Kompetensmarknader*, på vilka Försvarsmakten verkar för att gynna rekrytering, samt 2) *resursmarknader* och 3) *uppdragsmarknader*, på vilka Försvarsmakten verkar för att få goda relationer och resurser i förhållande till politiker och andra aktörer som tilldelar resurser. Medan resursmarknader handlar om politiskt tilldelade resurser handlar uppdragsmarknader om att framställa sig som en trovärdig aktör som skall få erhålla olika uppdrag nationellt och internationellt i förhållande till internationella uppdragsgivare och samarbetspartners som EU (intervju med FMs marknadschef).

Indelningen av kommunikationen utifrån tre marknader innebär att kommunikationen har blivit alltmer riktad i förhållande till specifika målgrupper. Rekryteringsfrågan är den drivande faktorn bakom målgruppsarbetet och den viktigaste distinktionen mellan olika målgrupper utgörs av huruvida mottagarna är äldre eller yngre än 18 år. Försvarsmakten riktar inte aktiv rekryteringskommunikation till personer under 18 år. I dessa fall bedrivs istället försvarsupplysning exempelvis i skolor (intervju med FMs marknadschef).<sup>4</sup> Rekryteringskommunikationen ses som en primär kommunikationsform, eller som en respondent säger:

...om man då skulle vikta det så är det viktigaste att vi rekryterar. Det är liksom det som är det enda viktiga. Utan rekryteringen går vi mot en sakta men säker stilla död höll jag på att säga, utarmning. Så rekryteringen har ju fått väldigt mycket fokus sen vi gick över till frivillighet 2010 (intervju med förbandschef 1).

Ett ökat fokus på rekryteringskommunikation har slagit igenom på flera fronter i organisationen. Kommunikativa termer sprids nu utöver de kretsar som arbetar specifikt med kommunikation. Även lokalt finns det en stor medvetenhet om behovet av att marknadsföra Försvarsmakten, som en regementschef något lakoniskt beskrev kommunikationen: ”Det är mycket att marknadsföra oss själva på nåt sätt” (intervju med förbandschef 3). På den centrala nivån har man kommit till slutsatsen att man som organisation och arbetsgivare har ”ett unikt erbjudande” att delge till sina kommande medarbetare. Att tala om ”ett unikt erbjudande” – som bland annat innebär användande av väpnat våld – är i sig ett uttryck för ett marknadsiserat språkbruk och tankesätt. Marknadschefen förklarar: ”Det unika erbjudandet som vi uttrycker själva då utifrån perspektiv

4 MSB är ansvarig myndighet för denna verksamhet.

väpnad strid är ju ytterst relevant för organisationen, men inte alltid förståbart för en blivande medarbetare” (intervju med FMs marknadschef).

”Det unika erbjudande” har uppfattats som lätt att avspegla i kommunikation, annonser och reklam när det framställs som en del av internationella insatser. Som marknadschefen har uttryckt det: ”Vårt unika erbjudande. För där vill man hamna, i den väpnade striden. Och den väpnade striden går att visa på internationell verksamhet. På nationell verksamhet så blir det svårt” (intervju med FMs marknadschef). Strategichefen är inne på liknande resonemang: ”Det som är många gånger, som kanske känns mer attraktivt på de här internationella insatserna, det är för att det är skarp verksamhet på något sätt” (intervju med FMs strategichef). När denna verksamhet avspeglas blir händelserna och bilderna mer tydliga. Den väpnade striden uppfattas bland Försvarsmaktens ledande kommunikatörer som ”kärnverksamhet och det är det vi ska vara...” (intervju med FMs strategichef), medan nationellt försvar och stöd till samhället uppfattas som bildmässigt svårt att gestalta och därmed inte lika lockande hos målgruppen. Presschefen uttryckte målet med rekryteringskampanjer ”Det ska vara en blandning av lagom mycket vapen, lagom roligt, spännande, jämnt ställt och så där” (intervju med FMs presschef).

Vår tolkning är att rekryteringskommunikationen kan få potentiella medarbetare att uppfatta uppgiften att delta i internationella insatser som överordnad övriga uppgifter som att bistå övriga samhället och andra myndigheter vid behov, samt försvar av eget territorium. Istället för att på ett likvärdigt sätt beskriva verksamheten, riskerar bilden av Försvarsmakten som förmedlas till målgruppen unga potentiella framtida medarbetare, men även till övriga samhället, bli en marknadiserad idealbild som inte helt stämmer överens med den faktiska verksamheten.

## 6.2 FOLKFÖRANKRING

Vid sidan om rekryteringsbehovet och rekryteringskommunikationen betonas våra respondenter även vikten av att skapa ett långsiktigt förtroende för Försvarsmakten (t.ex. intervju med informationschef 2). Detta rubriceras ofta i termer av en central uppgift som kallas ”folkförankring”. Uppgiften beskrivs av respondenter som en vidare verksamhet som inte i första hand går ut på rekrytering, utan på att skapa legitimitet i samhället, både nationellt, i den breda folkopinionen, och för förbandschefernas del, i lokalsamhället. Respondenterna är mycket tydliga med att folkförankringen är av fundamental vikt:

Vårt syfte är i första hand att få svenska folkets förtroende. Att få dem att tro att vi löser uppgiften. Att vi ger dem en ärlig bild av det vi kan och det vi inte kan. Och i andra hand skulle jag vilja säga att det är att rekrytera, att framstå som en attraktiv arbetsgivare (intervju med Informationschef 3).

Respondenterna talar om folkförankringen i termer av "förtroende". Som informationsdirektören framhåller: "Man skall känna förtroende för ett lands försvarsmakt. Det har man som medborgare rätt att kräva" (intervju med FMs informationsdirektör). På lokal nivå är förtroendefrågan lika central, även om den där på ett tydligare sätt tycks vara knuten till rekrytering. En informationschef klargör: "Förtroendefrågan är absolut viktigast. Lyckas vi inte skapa förtroende både internt och externt för vår verksamhet så blir det svårt att rekrytera" (intervju med informationschef 2).

En viktig del av folkförankringen är den "rena" informationsöverföringen som är en del av gamla principer om myndigheters informationsplikt till beslutsfattare och allmänhet (intervju med FMs informationsdirektör). Informationsdirektören betonar vikten av att informera på ett sätt som skapar kort-siktig måluppfyllelse, men främst "långsiktigt ett stabilt förtroende för försvarsmakten och den militära förmågan." Även denna "rena" information riktar sig till olika målgrupper. Det handlar om att informera den egna personalen eller deras anhöriga om händelser inom försvaret, t.ex. nedläggningsshot, incidenter kring personal som uppfört sig på ett icke-önskvärt sätt (intervju med förbandschef 2), och om information till lokala medier och lokalbefolkning om kommande eller pågående övningar eller att klarlägga förhållanden i samband med olyckor eller kriser inom Försvarsmakten. Lokalt kan det handla om att skapa förståelse och acceptans för att det måste få "bullra litegrand" om verksamheten, även om det kan verka störande för lokalbefolkningen (intervju med förbandschef 1).

För mig handlar det mycket om kalla det folkförankring eller att förankra vår verksamhet i det civila samhället. Det jobbar vi ganska hårt med att profilera oss. Jag vet att vi upplevs som en lite sluten arbetsplats. Det är grindar och vakter och många som tycker att det är lite småhemligt och sådär. Och det vill vi ju försöka ändra på att vi får en acceptans för vår verksamhet lokalt där vi befinner oss. Det är så jag ser på kommunikationens syfte (intervju med förbandschef 1).

Att det finns ett beroende-, men också ett spänningsförhållande, mellan marknadsiserad rekryteringskommunikation och folkförankring är uppenbart. De båda kommunikationsformerna "går in i varandra" (intervju med informationschef 2): "Och syftet är ju förstås att skapa förtroende hos allmänheten för att det här är dit mina skattepengar går och jag har förtroende för den här verksamheten. Men självklart har man i bakhuvudet rekryteringsfrågan" (intervju med informationschef 2). En respondent beskrev folkförankringen som grunden eftersom "det är inte så kul att börja jobba på ett företag som inte alla tycker skall finnas" (intervju med förbandschef 1). Sammanfattningsvis är folkförankring och rekrytering ömsesidigt beroende fenomen mellan vilka det

finns spänningar då marknadiseringen av rekryteringskommunikationen ökar. Denna spänning kommer att diskuteras närmare nedan under avsnittet om skönmålning respektive objektiv deskription.

### 6.3 SAMVERKAN

Den tredje och sista övergripande formen av kommunikation som vi hittat i vårt material kan benämnas som *samverkan*. Samverkanskommunikation kan ses som ett tydligt uttryck för marknadiseringen av Försvarsmaktens kommunikation. Samverkan är i detta sammanhang en process som syftar till att skapa goda relationer mellan Försvarsmakten och andra samhällsaktörer, i syfte att vinna och behålla resurser, främst i form av personal. Samverkan syftar inte bara till rekrytering utan till "personalförsörjning" (intervju med informationschef 1), vilken inkluderar arbete för att behålla den personal man har. Där handlar det bland annat om att samarbeta med näringsliv om personal. Medan rekryteringen i mycket sker i det "virtuella rummet", tycks samverkan pågå främst "ute i verkligheten". En regementschef beskriver det som att ha samverkanspersonal, om att vara ute på besök på Länsstyrelser och andra myndigheter och informera om vad militären gör och är i en samhällelig kontext.

Sen är det ju möte med människor, myndigheter och andra beslutsfattare. Där sker strikt tvåvägskommunikation egentligen. Man är nu tillbaks litegrann i att man ska bygga ett försvar för hela samhället, ett samhällsförsvar, totalförsvar. Vi ger vår syn och civila medarbetare ger sin syn sen ska man diskutera kring det (intervju med förbandschef 2).

Politiker och näringsliv har länge varit viktiga målgrupper för Försvarsmaktens kommunikation. (t.ex. intervju med förbandschef 1). När det gäller näringslivet har dock kommunikationen fått en annan vinkling under senare år. I strategichefens egna ord: "Andra arbetsgivare är en helt ny målgrupp [...] som vi inte har haft innan" (intervju med FMs strategichef). En förbandschef beskriver det som en "jätterelation" att bygga upp. Den ses som nödvändig för att i framtiden kunna "dela personal"; det handlar om deltidsanställda inom Försvarsmakten som skall kunna ha civila arbeten på t.ex. kommun eller inom näringslivet, men tidvis kunna arbeta inom Försvarsmakten när det finns behov av det. Denna mekanism påvisar att Försvarsmakten har blivit en part på arbetsmarknaden som uppvisar likheter med andra arbetsgivare och som måste förhålla sig på en konkurrensutsatt marknad. Idén med deltidsanställda upplevs som okänd i samhället och behöver "säljas in", både till den tilltänkta personalen och till övriga parter på arbetsmarknaden:

Och hela det här nya när man går ut och träffar [...] jag har varit med på näringslivsträffar och alltihop. De vet ju inte vad är det

som har hänt nu då – värnplikten borta? Vadå frivilliga? Deltids? Vad är det för någonting? Så att de vet ju nästan ingenting om det. Det gäller ju att sända ut det här budskapet och få dem att nappa och tycka att det här är någonting de vill vara med på. Och det är de oftast när de får reda på det för de tycker att det verkar ganska bra det här (intervju med förbandschef 1).

Samverkan är ett tydligt uttryck för marknadsiseringen av Försvarsmaktens kommunikation genom att flera externa parter och målgrupper blir intressenter i Försvarsmaktens personalförsörjning. På regional nivå fanns också en medvetenhet om behovet att marknadsföra enskilda delar av Försvaret och deras medelsbehov; alltså inte bara marknadsföra för att rekrytera, utan för att gynna den egna organisationsdelen: ”Vi, liksom alla andra inom Försvarsmakten idag, lider ju av brist på medel. Ekonomiska och materiella och personella. Så att kan vi visa att det här gör vi. Därför behöver vi resurser så är det ett inlägg också i argumentationen för hur och vad vi kommunicerar” (intervju med förbandschef 3). Informationsdirektören beskriver konkurrensen om medel mellan olika myndigheter, samt mellan olika delar av Försvarsmakten: ”... framförallt är det ju en självinsikt om att Försvarsmakten är en organisation som konkurrerar om resurser, uppgifter och personal precis som alla andra. Och självinsikt om konkurrens leder till en ökad förståelse för kommunikation och att man måste förändra sitt sätt att kommunicera” (intervju med FMs informationsdirektör). Striden om resurser behöver inte bara föras mot externa parter. Det finns även en intern strid om resurser. En respondent vid ett lokalt förband uttrycker det som: ”Marinen är alltid lillebror i Försvarsmakten. Det är väldigt mycket som fokuseras kring våra gröna bröder och vad de sysslar med” (intervju med förbandschef 3). Därför känner de lokala förbanden ett behov av att visa upp sig med hjälp av webb och sociala medier och argumentera för sin sak med syfte att få mer resurser i form av finansiering (Ibid.).

## 7. Kommunikationsverktyg

”Verktyg” definierar vi här som ”möjliggörande medel”, som används för att föra ut ett budskap. Två huvudsakliga typer av verktyg har identifierats i materialet:

- a) Kommunikationskanaler man använder sig av för att överföra ett budskap. I materialet har vi identifierat verkliga möten, ”gammelmedia”, de egna medarbetarna, sociala medier och reklam (exempelvis TV-sändningar, Iphone-appar och personliga brev);
- b) Möjliggörande tekniker, det vill säga tekniker i meningen ”hur man gör” när man kommunicerar. I materialet har vi identifierat följande tekniker: bildförmedling samt skönmålning respektive objektiv deskription.



## 7.1 KOMMUNIKATIONSKANALER

En mängd kommunikationskanaler beskrivs av respondenterna. Informationschefen talar om mångfalden av kanaler i ett marknadsiserat vokabulär; det handlar om att "finnas närvarande och finnas på det sätt som konsumenten önskar" (intervju med FMs informationsdirektör).

Regementsföreträdarens kommunikation med "den breda allmänheten" sker i stor utsträckning via traditionella kanaler eller "gammelmedia". Exempelvis arrangeras presskonferenser där förbundet beskriver sin kommande verksamhet, för att förankra verksamheten lokalt och förebygga problem i samband med övningar (intervju med informationschef 2, intervju med förbandschef 1). Offentliga debatter som förbandschefen deltar i nämns också som en vanlig kommunikationskanal (intervju med förbandschef 1). Härutöver är "verkliga möten" högt värderade: arrangerade mötesplatser där yrkesföreträdare och allmänheten kan interagera och där den senare får möjlighet att besöka och lära känna försvarsmaktens domäner och aktiviteter, exempelvis vid rekryteringsmässor eller vid skolbesök (intervju med informationschef 1; intervju med informationschef 2). Det kan handla om att ungdomar får prata med aktiv personal, eller "bassar", som får berätta om sina egna erfarenheter:

Vi har yrkesinformatörer som är ute och träffar ungdomar, pratar och visar upp det lilla mikromässigt. Man får känna på en ryggsäck och föra ett samtal om vad det är. Vi bjuder även in skolklasser i sista året på gymnasiet som en del i det uppdrag som skolan har ändå, försvarsupplysning att komma hit och se det här försvaret, de uppgifter vi har här, så här ser utrustningen ut (intervju med förbandschef 2).

En annan viktig teknik är att använda de egna medarbetarna som centrala "redskap". Den bild medarbetarna förmedlar utåt ses som central (intervju med förbandschef 2, intervju med förbandschef 3, intervju med presschef, intervju med informationschef 1). Dels kommer medarbetarna automatiskt i kontakt med allmänheten och dels har var och en erfarenheter som är värda att förmedlas, eller som en förbandschef säger: "De som vill ska uppmuntras till att vara med och beskriva vår vardag utifrån en kommunikationsplan som vi har tagit fram." För att detta skall fungera väl är det viktigt att skapa nöjda medarbetare (intervju med informationschef 1, intervju med presschef). Fungerande internkommunikation, som tydliggör den officiella bilden av Försvarsmakten, är viktigt för att få medarbetarna att fungera som informationsbärare:

Och då är det ju viktigt att man kommunicerar med sin personal så att alla känner stolthet för det påverkar sen att grannen berättar för sin granne att jag är jättenöjd med att jobba inom FM, det är helt ok lön, man får träna på arbetstid och det är spännande uppgifter och så (intervju med FMs presschef).

De internetbaserade sociala medierna – främst Facebook, hemsidor, bloggar och Twitter – tenderar att få mest utrymme i respondenternas beskrivningar av kanaler. Det rör sig både om centrala och lokala hemsidor och facebooksidor, inom olika delar av organisationen. Sociala medier ses som särskilt passande för rekryteringskommunikationens unga målgrupp (intervju med förbandschef 3). Respondenterna är överväldigande positiva och ser stora möjligheter med sociala medier som verktyg. En informationschef beskriver t.ex. den nya teknologin som ett ”gyllene tillfälle för den här dialogen, mötet” (intervju med informationschef 2) och en förbandschef beskriver de goda spridningsmöjligheterna, med information som går ”från tangentbord till tangentbord” (intervju med förbandschef 3). En enstaka respondent tillstår att den bild av Försvarsmakten som ges i ”bloggosfären” är lite onödigt negativ (intervju med förbandschef 3), men generellt beskrivs sociala medier inte alls som ett problem, eller med en förbandschefs ord: ”Inte det minsta! Jag har inte haft ett bekymmer med det alls. Faktiskt. Ingenting” (intervju med förbandschef 1). Dessa till övervägande del positiva utsagor överensstämmer med slutsatser från vår tidigare forskning där vi har kunnat se att Försvarsmakten använder sig av sociala medier till vardags på ett omfattande sätt och då framförallt Facebook, Twitter, Youtube och bloggar. Vidare har vi kunnat se att man inom myndigheten har en positiv syn på sociala medier; de utgör en möjlighet snarare än ett problem, åtminstone när de sociala medierna används av anställda, som är nationellt baserade och inte verksamma i ett insatsområde (Olsson et al, 2016). Med denna öppenhet till kommunikation och sociala medier har Försvarsmakten utvecklats från en position som en relativt stängd organisation till en förtroendesökande organisation som arbetar hårt för att vara i fas med sin omvärld. Med informationsdirektörens egna ord:

Jag menar ju att det ställningstagande som Försvarsmakten gjorde här nu för ett par år sen det är ju att våga släppa sargen. Om man vill utnyttja sig av moderna kanaler och våga vara en aktör i samhället bland många andra så handlar det ju om att vi ska ju föda hela tiden föda de här sociala medier med information se till att vara lättillgängliga att öppna upp att släppa in att vara en kommunicerande organisation att få mina chefer att möta [...]. Då tappar jag kontrollen. Och jag är väldigt komfortabel med [...]. I längden är det bara det förhållningssättet som leder till ett ökat förtroende. Det är bara det sättet som får myndigheten att uppfattas som modern, progressiv som sanningssägare, som en intressant organisation (intervju med FMs Informationsdirektör).

Ren reklam används också, i form av centralt dirigerade reklamkampanjer. Direkt reklam i rekryteringssyfte sker på central nivå, med hjälp av konsulter och reklambyråer. Det förekommer också att rekryteringsreklamen

”regionanpassas”, exempelvis genom att budskapet formuleras på dialekt (intervju med informationschef 1).

## 7.2 KOMMUNIKATIVA TEKNIKER

De kommunikativa tekniker som diskuteras nedan är uttryck för marknadiseringen av Försvarsmaktens kommunikation, och för spänningen mellan marknadisering och byråkratiska ideal såsom neutral informationsöverföring. Den första tekniken benämns här ”bildförmedling” och handlar om att skapa och sälja attraktiva bilder som kan skapa förtroende för Försvarsmakten och bidra till att rekrytera personal. En respondent talar om att det handlar om att vilja ”sälja en bild”, vilket ses som liktydigt med att förklara omständigheter till varför t.ex. en kris har uppstått (intervju med förbandschef 2).

Framförallt har man riktat in sig på att visa bilder som skildrar vardagslivet inom Försvarsmakten. Både vad gäller verkliga möten och sociala medier anammas detta som central teknik. En värderad delteknik är att skapa många olika bilder av verksamheten, eller flera ”verkligheter”, vilket man tror är bra, då det ger en bred bild av verksamheten som tros öka förtroendet (intervju med FMs informationsdirektör). Lokalt används vardagsskildrandet som en indirekt del av rekryteringen, medan riktade rekryteringskampanjer som visar bilder av vardagen i Försvarsmakten görs centralt (intervju med förbandschef 3). Sociala medier spelar en särskild roll. Bloggar uppskattades speciellt för möjligheten att förmedla historier från gräsrotsnivå. Det rör sig om ”ett väldigt starkt fokus kring den dagliga verksamheten, att visa vad vi gör. Och hela bredden, allt från de där små vardagliga aktiviteterna till stora insatserna, hjältedåden och allt vad det kan vara” (intervju med FMs strategichef). Sådan mikrokommunikation ses som funktionell och positiv då den anställde soldaten i grunden är positiv till sitt yrke (underförstått och kan förmedla en positiv bild) (intervju med förbandschef 2).

När vi går ut och informerar när vi till exempel ligger med våra fartyg i civila hamnar så informerar vi. Vi har besök ombord oftast i alla fall så att intresserade i respektive hamn kan komma och titta. Där har vi ju medarbetare som hela tiden är med, visar och förklarar och är beredda att svara på frågor (intervju med förbandschef 3).

Att ”sälja” attraktiva bilder upplevs dock som besvärligt på olika vis; förekomsten av multipla publikers, problemet med att vissa delar av Försvarsmakten är svårare att skildra i bild än andra och skönmålande som går ut över trovärdighet och legitimitet. Bildförmedlingen kompliceras för det första av att det finns flera mottagare; alltifrån personalen och deras anhöriga, till skolelever, näringsliv och den breda allmänheten. Intervjuerna kom främst att handla om extern kommunikation som inte riktades till anställda utan till målgrupper utanför

organisationen. Respondenter är dock medvetna om att intern kommunikation också är viktig för att få med sig personalen in i den förändrade Försvarsmakten (intervju med förbandschef 2). Det förekommer också diskussioner om hur intern och extern kommunikation "krockar" och orsakar problem. En informator beskriver exempelvis hur "förenklad" information på hemsidan som primärt är riktad till allmänheten och har ett "lärande" syfte kopplat till folkförankring kan irritera personalen, som upplever att organisationen skildras på ett "barnsligt" vis (intervju med informationschef 1). Både den egna personalen och fristående försvarsbloggare kan förlöjliga positiva budskap, då det enligt en respondent har blivit "inne" att vara väldigt kritisk:

Visst, så fort man skriver någonting eller gör någonting på exempelvis Facebook som ju är väldigt lätt att få reaktioner på, i alla fall lätt att mäta reaktionerna, så får man naturligtvis kritik och håfulla kommentarer att: Nu är hela flottan till sjöss, när det är en bild på två båtar, lite sånt där då. Det kan finnas ett uppdämt behov av att löjliggöra det vi gör (intervju med informationschef 3).

Det marknadsanpassade kommunikationssättet kompliceras också av att vissa delar av Försvarsmakten, exempelvis uppgiften att försvara Sveriges territorium, inte gör sig bra på bild (intervju med marknadschef). Uppgiften att bistå samhället i händelse av kris beskrivs i liknande ordalag (Intervju med informationschef 2). Det finns också en spänning mellan ren informationsöverföring och skönmående marknadsiserad kommunikation i bildförmedlingen: "Vi skojade tidigare om internt att ibland får man ägna sig åt att sminka en gris. Man försöker föreställa eller framställa verksamheten på något annat sätt än det är. Och det, det fungerar ju inte" (intervju med FMs informationsdirektör).

Att undvika skönmående och ge en korrekt bild uttrycks som en förutsättning för att bevara Försvarsmaktens legitimitet (intervju med förbandschef 2). Vikten av att ge en korrekt bild i rekryteringsskedet motiveras utifrån behovet att faktiskt få behålla de rekryterade i yrket; om man förmedlar en snedvriden eller falsk bild av vad som komma skall, riskerar de rekryterade att hoppa av utbildningen eller yrkesutövningen när de upptäcker att bilden inte stämmer överens med verkligheten. De stora avgångarna upplevs som ett stort problem. Enligt en förbandschef är det optimalt att beskriva – inte minst via sociala medier som Facebook och Youtube – verksamheten så att den stämmer med den verkliga praktiken, att förmedla en bild av vad som faktiskt händer för att minska "omställningsstressen":

Där har det svängt. Den kritik som kanske inledningsvis var att rekryteringar inte visade en korrekt bild, en tillrättalagd bild, en bild som många medarbetare när de var här inne inte kände till. Så det kan bli stor skillnad där. Men nu till att beskriva

verkligheten så gott det går för att framförallt minska stress då man har identifierat att man har ganska stora avgångar för att man inte är beredd på vad som komma skall (intervju med förbandschef 2).

Den beskrivna omsvängningen i kommunikationen har enligt respondenterna samband med att rekryteringskampanjerna från början var forcerade. En respondent beskriver en mycket snabb övergång från värnpliktsförsvar till rekrytering med tillhörande snabba omställning av kommunikationen, vilket skapade "en enorm press på att få igång rekryteringen" (intervju med FMs insatschef). Presschefen beskriver denna dramatiska förändring som en övergång från "orderingång", med värnpliktiga som "bara kom", till att verka på en marknad där Försvarsmakten plötsligt konkurrerar "med McDonalds och alla andra", vilket leder till ett behov av helt nya kommunikationstekniker med målgruppen (intervju med FMs presschef).

Respondenterna beskriver nu hur man på många olika vis är medvetna om behovet av att ge en nyanserad och rättvisande bild av verksamheten (intervju med förbandschef 3, intervju med FMs strategichef, intervju med informationschef 1). En förbandschef talar om att "beskriva så gott det går vad vi gör", även lokalt (inte bara centralt genom kampanjer), inte minst genom att lägga ut fler filmer på Youtube och Facebook.

## 8. Implikationer för myndighetens legitimitet

Vilka implikationer har då denna marknadisering av myndighetskommunikationen haft för Försvarsmakten som myndighet och kan dessa processer få konsekvenser för myndighetens legitimitet? En analys av vårt empiriska material pekar på fyra övergripande förändringar som präglar Försvarsmakten och dess kommunikation: a) Informatörers professionalisering och ökade status; b) tappat förtroende; c) ökad transparens; och d) en mer utvecklad arbetsgivarroll.

### 8.1 INFORMATÖRERNAS PROFESSIONALISERING OCH ÖKADE STATUS

Insikten att Försvarsmakten är en organisation som konkurrerar om resurser, uppgifter och personal som vilken organisation som helst har inte bara förändrat synen på kommunikation i organisationen. Insikten har även påverkat den interna resursfördelningen till förmån för informationsavdelningen (intervju med FMs marknadschef) och förändrat statusen för kommunikation som ett yrke. Informationsavdelningen har gått från att vara relativt isolerad till att få en central position inom organisationen (intervju med informationschef 1). I och med att kommunikationen har blivit mer betydelsefull för organisationens fortlevnad har även informatörernas roll i organisationen stärkts.

Under senare år har vi kunnat bevittna en professionalisering av kommunikatorer inom Försvarsmakten. Processen inleddes på allvar med en organisationsförändring där de dåvarande informationsavdelningarna skars ned betydligt. Vid denna tid bestod informationstjänstens arbete av en varierad uppsättning uppgifter vid sidan av ren kommunikation. En uttalad ambition var att skapa en mer "slimmad" och professionell informationstjänst med uppdrag att stödja chefer och vara delaktig i beslut (intervju med FMs strategichef). Uppgifterna har därmed förändrats från att producera information, till att även ge stöd till ledning och personal, samt att lära dem hur man kommunicerar bättre i förhållande till marknadsideal. Kort och gott handlar det om att lära chefer att ta ett större kommunikativt ansvar (intervju med informationschef 1). Denna professionalisering av myndighetens informationstjänst har sporrats, dels av intåget av utbildade kommunikatorer i myndigheten, och dels av att kommunikationsdirektören sitter med i Försvarsmaktens högsta ledning (intervju med FMs presschef).<sup>5</sup>

I linje med kommunikatorernas professionalisering, anges det i interna dokument att:

Informationstjänsten måste tidigt in i processerna i strävan att i högre grad påverka Försvarsmaktens utveckling och utformning baserat på den kunskap vi har om omvärldens krav och medarbetarnas förväntan på en modern organisation. Informationstjänsten tar så tidigt som möjligt del i och påverkar beslutsprocesserna, snarare än att ensidigt ansvara för att kommunicera effekterna av dem (Försvarsmakten 2014:6).

Från skrivelser som denna framgår det med tydlighet att kommunikation som företeelse har fått en högre status i organisationen. Denna bild stärks även av vårt empiriska underlag i övrigt. I en intervju beskrev Försvarsmaktens strategichef hur myndighetens chefer har anpassat sitt sätt att kommunicera både internt och externt:

De pratar i kommunikativa termer, de använder sig av begrepp som budskap, talespersoner, vad vill vi säga och sånt där i större och större utsträckning [...]. Och det här sättet att förhålla sig till verksamheten, eller till pappersarbetet här, det är ganska nytt och det är jättespännande (intervju med FMs strategichef).

Försvarsmaktens kommunikativa marknadsiering påverkar således det interna språket i organisationen såväl som den externa kommunikationen. Eftersom avprofessionalisering ofta framhålls som en konsekvens av NPM-reformer i

5 Cirka tio år tillbaka i tiden var chefen för informationsstaben en överste, vilket ur ett försvarsmaktsledningsperspektiv är relativt låg grad.

myndighetsvärlden (se t ex Ahlbäck Öberg et al, 2016), är denna iakttagelse särskilt intressant. Professionaliseringen av informationstjänsten kan ses som ett exempel av professionaliseringen av det administrativa arbetet inom förvaltningen, som i sin tur har skapat en administrativ överbyggnad av akademiskt utbildade, administrativa experter – så kallade managementbyråkrater vars policyer skapar administrativt arbete längre ned i organisationens hierarki och därmed en amatörisering av det administrativa arbetet (Forssell & Anders Ivarsson Westerberg, 2016: 28; Hall, 2012). Det går då att fråga sig huruvida marknadiseringens intåg i Försvarsmakten kommunikationsverksamhet och den medföljande professionaliseringen av informationstjänsten även har lett till en avprofessionalisering av den militära yrkesrollen. Om vi ser på makt i en organisation som ett nollsummespel går det visserligen att tänka sig att med mer inflytande åt kommunikatörer skulle militärers inflytande minska. Samtidigt fungerar Försvarsmaktens utbildningssystem som en stark buffert mot militärers minskande inflytande i organisationen. Även om antalet civila positioner med inflytande ökar i Försvarsmakten, läggs grunden för en chefskarriär inom myndigheten med Officersprogrammet. För att kunna antas till Officersprogrammet krävs en grundläggande militär utbildning. Den militära professionen står sig därmed stark med hjälp av utbildningssystemet, samt den insocialisering och det nätverksbyggande som sker unders såväl grundutbildningen som under följande utbildningssteg och i den skarpa verksamheten.

## 8.2 FÖRSVARSMAKTENS FÖRTROENDE

Att attrahera omvärldens förtroende är den överordnade uppgiften som Försvarsmaktens kommunikation syftar till oavsett om det handlar om rekryteringskommunikation, försvarsupplysning eller någon annan form av kommunikation. Som Försvarsmaktens informationsdirektör framhåller:

Tilltron till staten Sverige som demokrati bygger på att medborgarna känner förtroende för staten, för de myndigheter som har till uppgift att förvalta staten, men också de myndigheter som har ett särskilt ansvar. [...] Medborgarna har rätt att känna starkt förtroende. Man ska känna starkt förtroende. På det vilar staten (intervju med FMs informationsdirektör).

Trots denna inställning och de resurser som läggs på kommunikation, upplevde respondenterna att Försvarsmakten hittills har haft svårt att kommunicera sig till ökat förtroende. Inom myndigheten talar man om Försvarsmakten som en välkänd men felkänd myndighet:

Försvarsmakten som myndighet är väl känd bland svenska medborgare. Det finns en cementerad bild av vad myndigheten gör och vilken kultur som råder inom organisationen. Tyvärr är inte

den bilden uppdaterad utifrån den moderna Försvarsmaktens förutsättningar och uppdrag, vilket innebär att även om Försvarsmakten är välkänd så är myndigheten *felkänd* (Försvarsmakten 2013:1).

Respondenternas upplevelser kan ses mot bakgrund av opinionsundersökningar som ger vid handen att förtroendet bland befolkningen i stort för Försvarsmakten är lågt. Däremot är förtroendet hos unga människor (16–29 år) större än vad det är hos den äldre delen av befolkningen (Berntsson et al, 2015). Intressant att notera i detta sammanhang är även att interna medarbetarundersökningar visar att förtroendet för Försvarsmakten bland den egna personalen är lågt (intervju med informationschef 1).

Försvarsmakten har valt att tackla problemet med upplevelsen av lågt förtroende genom att kommunicera vad Försvarsmakten bidrar med till vardags. Ur vårt källmaterial framgår det att sådan kommunikation inte bara framställs centralt i Försvarsmakten, utan även på den lokala nivån. Lokal kommunikation syftar till att visa upp den vardagliga verksamheten som ett sätt att påverka allmänhetens bild av Försvarsmakten i positiv riktning. Mer specifikt syftar denna kommunikation till att utgöra ett motnarrativ till den försvarsmaktskritiska bild som uppfattas dominera det mediala flödet. Som en förbandschef har sagt:

Det skrivs ju ganska mycket i övrigt om Försvarsmakten och det finns många tyckare. Tyvärr är många av de här tyckarna negativa. [...] Men vi försöker kanske ge en lite mer nyanserad bild av vår verksamhet och visa vad det är vi gör och vad vi kan (intervju med förbandschef 3).

Det kan handla om att stå som motbild till ifrågasatta insatser i Afghanistan eller kritik mot Försvarsmaktens möjligheter att försvara landet (intervju med förbandschef 2). Denna kommunikation går därmed inte att kategorisera som rak och ovinklad byråkratisk myndighetskommunikation. En intressant fråga är var gränsen går mellan denna typ av marknadsiserad, trovärdighets- och ryktesförsvarande kommunikation, och rollen att driva politik, som inte täcks av myndighetens instruktion. Försvarsmaktens insatschef förtydligar rollerna:

Vi ska alltså inte driva politik, vi ska genomföra den och förklara vår verksamhet och vi ska vara expertmyndigheten och vi vill bli förstörd bland allmänheten, men vi vill inte skapa, vi vill inte driva politik, och den gränsdragningen finns ganska tydligt i FMs instruktion (intervju med FMs insatschef).

I detta sammanhang kan det vara intressant att hänvisa till forskning som visar hur offentliga organisationer som bedriver ”reputation management”



nedprioriterar traditionella värderingar inom offentlig sektor på bekostnad av mer relationsorienterade identiteter (Wæraas 2010; Nielsen & Salmonsén 2012).

### 8.3 TRANSPARENS OCH ÖPPENHET

En ur ett legitimitetsperspektiv potentiellt mer positiv implikation av marknadskommunikationens genomslag på Försvarsmakten är de inslag av öppenhet som har kommit att påverka myndigheten under senare år. För att bli en modern och attraktiv organisation har Försvarsmakten varit tvungen att anpassa sig till dagens kommunikativa miljö. Detta har haft en stor inverkan på traditionellt hemlighetsfulla organisationen. Som en lokal informationschef har påtalat:

Myndigheten erkänner numera felaktigheter mer aktivt än vad man har gjort tidigare, vilket är ett sätt att försöka framstå som trovärdig, ärlig, öppen. Det är väl den öppenheten, eller det här att man erkänner fel som kanske inte alltid hade upptäckts. Den har nog varit mest omdiskuterad inom myndigheten. [...] Det handlar ju om ett långsiktigt arbete för att få förtroende, att folk känner förtroende, att man kan lita på det vi säger” (intervju med informationschef 3).

En informationschef vid ett regemente talar om ett skifte en bit in på 2000-talet när Försvarsmakten ökade sin transparens: ”Det skedde ett skifte här för en sju åtta år sen när vi öppnade upp oss betydligt. Och det är det vi jobbar vidare på. Idag är det fullständigt självklart att det vi gör, allting det vi gör ska tåla syn. Att det är inte acceptabelt att försöka mörka någonting” (informationschef 3). Det förändrade tankesättet som går ut på öppenhet förorsakades enligt en informationschef av övergången från värnplikt till anställda:

Då förstod mer folk att då måste det vi gör vara ok för våra blivande kollegor. Det har präglat kommunikationen också. Jag tycker att vi är öppna. Jag tycker att vi är ärliga med det vi säger. Sen blir det inte alltid rätt eller alltid bra. Men det tror jag ingen statlig myndighet eller någon kan göra. Men jag tycker att vi är ärliga och öppna (intervju med informationschef 3).

Även kritiker ses som en potentiell tillgång för att få ut sitt budskap. Det finns en uppfattning bland respondenterna om att det är ”högt i tak”. Att försöka kontrollera det som skrivs på sociala medier är inte en strategi som används, enligt presschefen: ”Nej, vi förbjuder ingen, vi uppmanar, vi har utbildning, det ställer också krav på oss nu med sociala medier att vi förbjuder inte, det är inte vägen till framgång utan vi utbildar och uppmanar soldaterna att tänka efter innan” (intervju med FMs presschef). Även om ”politiskt inkorrekta” åsikter ibland uttrycks, ses fri debatt som ett överordnat mål, eller som en informatör

uttryckte det: ”Hellre att det finns en försvarsdebatt som andra tar del utav och blir intresserade av och faktiskt tycker till nånting om än att den inte skulle finnas” (intervju med informationschef 1). I huvudsak ser sig respondenterna som väldigt öppna för fri åsiktsyttring, inte minst på sociala medier, och detta upplevs gynna kommunikation och budskapsöverföring.

Det går förvisso inte att likställa respondenternas syn på sig själva som öppna med faktisk öppenhet, men bara det att medarbetare faktiskt sprider sina synpunkter på sociala medier innebär en stor förändring i riktning mot ökad transparens i jämförelse med tidigare årtionden.

#### **8.4 ARBETSGIVARROLLEN**

De omfattande resurser som läggs på Försvarsmaktens rekryteringskommunikation har fått myndigheten att både internt och externt profilera sig mer som en arbetsgivare än vad som tidigare var fallet. Fokus på olika målgrupper i Försvarsmaktens kommunikation har under senare tid varit riktat mot unga människor, framtida medarbetare samt andra arbetsgivare på ett mer omfattande sätt än vad som tidigare var fallet. Detta har enligt våra informanter påverkat organisationens självbild. En egenskap som betonas i detta sammanhang är förmågan att vara en attraktiv arbetsgivare. Enligt en informant är det så att ”Många tycker vi har blivit mycket mer av en arbetsgivare än vi tidigare har tillskrivit oss som egenskap” (intervju med FMs strategichef). I linje med detta har kommunikationen riktats till att förmedla bilden av att arbeta inom Försvarsmakten är ”som vilket jobb som helst. Nästan” (Försvarsmakten 2014b). Tanken är att kommunikationen ska visa upp bilden av Försvarsmakten som en arbetsgivare där medarbetare utför ett jobb, inte genomför en insats eller genomgår en utbildning (intervju med FMs insatschef).

Att kommunicera arbetsgivarrollen kräver dock en målgruppsinriktad kommunikation som under vissa omständigheter kan vara problematisk. Genom att låta olika målgrupper styra kommunikationens utformning kan medborgarna inte längre behandlas som ett kollektiv. Samtidigt kommer olika grupper oundvikligen att stöta på information som riktar sig till andra grupper. Som marknadschefen har uttryckt det under en intervju:

När jag driver fram rekryteringskommunikation så måste jag också fundera på vad innebär det här för vårt varumärke vad innebär de här för allmän samhällsförankring. Det kan mycket väl vara så att det här är världens roligaste grej för den primära målgruppen de tycker det är toppen. Men deras föräldrar tycker att det här är jättekonstigt. De får inte ihop det här på något sätt (intervju med FMs marknadschef).

De som inte tillhör målgruppen för rekryteringskommunikationen kommer troligen inte att möta Försvarsmaktens myndighetskommunikation i en mer

tydlig kampanj. I och med att rekryteringsinformationen är så pass omfattande riskerar den att bli det enda sätt som medborgare möter Försvarsmakten på.

## 9. Slutsatser

Traditionell offentlig förvaltning skiljer sig från privat sektor bland annat genom att myndigheter inte verkar på en ekonomisk marknad och därmed inte har vinstintresse som mål. Myndigheter har istället som mål att producera mer tvetydiga "offentliga värden". Häri ryms många intressenters skiftande intressen och behov och stundtals motstridiga hänsyn såsom kontroll, öppenhet, likabehandling, kostnadseffektivitet, och kvalitet (Christensen et al 2005). I ett aktuellt temanummer i denna tidskrift beskrivs denna konflikt som "politikens särart" som "genom det demokratiska uppdraget [...] utmanas av att allt större delar av den offentliga sektorn börjat bedrivas under marknadsliknande former" (Millares et al, 2015: 501). Utifrån vår studie av marknadiseringen av Försvarsmaktens kommunikation delar vi denna farhåga. Med en alltmer marknadiserad kommunikation som påverkar organisationen internt såväl som externt går det att fråga sig vilka förutsättningar förvaltningens kärnvärden som demokrati, rättsäkerhet, förutsägbarhet och effektivitet har att bestå i en framtida svensk försvarsmakt (se Christensen et al 2005; Erlingsson et al, 2015; Hood, 1991).

Utifrån vår analys av Försvarsmaktens alltmer marknadiserade kommunikation menar vi att andra viktiga värden i Försvarsmaktens verksamhet riskerar negligeras när mer uppmärksamhet och resurser läggs på marknadsföring och rekrytering. Vår studie visar tydligt att marknads- och rekryteringskommunikationen har påverkat organisationen på ett genomgripande sätt. Ett kommunikativt språk har spridit sig vida förbi informationstjänsten och här betonas de delar av verksamheten som bedöms leda till framgång ur ett marknads- och rekryteringsperspektiv. Därmed riskerar den kommunicerade bilden av Försvarsmakten att bli till en marknadiserad idealbild. Problematiska aspekter och motstridiga värden som ligger i Försvarsmakten och dess uppdrag kan därmed komma att tona ut från den offentliga debatten, vilket kan få negativt inverkan på myndighetens legitimitet.

Vidare går det att anta att marknadiserad kommunikation kan få konsekvenser på myndighetens förutsägbarhet och stabilitet. Med marknadskommunikationens genomslag uppstår tvära kast i såväl kommunikation som i verksamhet. Vid ett tillfälle beskrivs Försvarsmakten som fokuserad på internationella insatser, vid nästa handlar det om Försvarsmakten som en vanlig arbetsgivare. Samtidigt är kommunikationen inne i ytterligare ett skifte som handlar om att beskriva den militära förmågan och försvarsmaktens roll i samhället (intervju med FMs Informationsdirektör). Detta skifte går att härleda till legitimitets- och förtroendesökande i Försvarsmaktens nära omvärld. En

liknande problematisk potentiell utveckling är att rekryteringskommunikationen kan leda till uppfattningen att vissa av Försvarsmaktens kärnuppgifter skulle anses vara överordnad övriga uppgifter.

När det gäller marknadskommunikationen och dess potentiella inverkan på myndighetens effektivitet kan det vara försvårande att förhålla sig till multipla målgrupper, vilket marknadsanpassning kräver. Vidare visar studien att marknadiseringen av Försvarsmaktens kommunikation sammanfaller med att statusen för kommunikation som ett yrke har ändrats och att informationsavdelningen har fått ökade resurser i termer av personal, finansiering och inflytande. Denna utveckling pekar på att gränserna mellan beslutsfattande och kommunicerande har blivit mindre skarpa. Informationstjänsten har nu en närmast formell del i myndighetens beslutsfattande befäst i verksamhetsplaner. En sådan utveckling kan vara fördelaktig ur ett kommunikativt perspektiv, men den behöver inte ha en positiv inverkan på myndighetens effektivitet (se Christensen et al 2005; Meyer & Rowan 1977; Pfeffer & Salancik 1978).

Vår diskussion har i stort betonat möjliga problem med marknadiseringen av Försvarsmaktens kommunikation och hur den kan komma att kollidera med andra viktiga kärnvärden för det offentliga. Avslutningsvis vill vi dock lyfta en mer optimistisk tanke kring marknadskommunikationens inverkan på den traditionella myndighetsrollen. Analysen visar att den tidigare relativt stängda organisationen präglad av sekretess har genomgått en process mot ökad öppenhet understödd av rekryteringskommunikation och en ökad användning av sociala medier. Det handlar om att erkänna de fel som begås, vara öppen i sin kommunikation och vådra ut de delar av organisationen som inte når upp till omvärldens förväntningar på demokratiska värden och transparens. Användandet av sociala medier i kombination med anpassningen till den tydligare rollen som attraktiv arbetsgivare har lett till att öppenhet har blivit ett viktigt värde att förhålla sig till. Denna utveckling har i sin tur positiva effekter på värden som demokrati och transparens.

Försvarsmakten har under en relativt kort period förvandlats till en organisation som liknar andra, vilket är linje med grundläggande nyinstitutionalistisk teori (DiMaggio & Powell 1983; Meyer & Rowan 1977). Dagens svenska försvarsmakt är en organisation vars fortlevnad är starkt beroende av att komma över nödvändiga resurser som legitimitet, finansiering och framtida personal (se Pfeffer & Salancik 1978). Marknadskommunikationen är i detta sammanhang ett betydande verktyg vars användande är förenat med tvetydiga gränsdragningar mot flera viktiga värden. Hur Försvarsmakten, dess ledning och kommunikatörer förhåller sig till dessa gränsdragningar kommer att vara avgörande för organisationens framtida trovärdighet.

## Referenser

- Agrell, Wilhelm, 2010. *Fredens Illusioner. Det svenska nationella försvarets nedgång och fall 1988–2009*. Stockholm: Atlantis.
- Ahlbäck Öberg, Shirin, Bull, Tomas, Hasselberg, Ylva & Stenlås, Niklas, 2016. "Professions under siege", *Statsvetenskaplig tidskrift* 118(1), s. 93–126.
- Ahlbäck Öberg, Shirin, & Widmalm, Sten, 2016. "Att göra rätt – Även när ingen ser på", *Statsvetenskaplig tidskrift* 118(1): s. 7–17.
- Applewhite, Larry W. & Segal, David R., 1990. "Telephone Use by Peacekeeping Troops in the Sinai", *Armed Forces & Society* 17(1), s. 117–126.
- Berndtsson, Joakim, Dandeker, Christopher & Ydén, Karl, 2015. "Swedish and British Public Opinion of the Armed Forces after a Decade of War", *Armed Forces & Society* 41(2), s. 307–328.
- Bertot, John Carlo, Jaeger, Paul T., & Grimes, Justin M., 2012. "Promoting transparency and accountability through ICTs, social media, and collaborative e-government", *Transforming Government: People, Process and Policy* 6(1), s. 78–91.
- Bynander, Fredrik, 2003. *The Rise and Fall of the Submarine Threat. Threat politics and submarine intrusions in Sweden 1980–2002*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Byrkjeflot, Haldor & Angell, Svein Ivar, 2007. "Dressing up Hospitals as Enterprises? The Expansion and Managerialization of Communication in Norwegian Hospitals, s. 81–113 i Kjaer, Peter & Slaatta, Tore (red.), *The Media-Embedded Firm*. Köpenhamn: Copenhagen Business Press.
- Christensen, Tom, Laegreid, Per, Roness, Paul G. & Røvik, Kjell Arne, 2005. *Organisationsteori för offentlig sektor*. Malmö: Liber.
- Christensen, Tom, & Laegreid, Per, 2011. "Introduction", s. 1–13 i Christensen, Tom & Laegreid, Per (red.), *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Farnham: Ashgate.
- Dahlström, Carl, & Lapuente, Victor, 2008. "New Public Management as Trust Problem: Explaining Cross-country Differences in the Adoption of Performance-related Pay in the Public Sector", *QoG Working Paper Series* 2008:7. Gothenburg: The Quality of Government Institute.
- Deverell, Edward, Olsson, Eva-Karin, Wagnsson, Charlotte, Hellman, Maria & Johnsson, Magnus, 2014. "Understanding public agency communication: the case of the Swedish armed forces, *Journal of Public Affairs*, DOI: 10.1002/pa.1552.
- DiMaggio, Paul J. & Powell, Walter W., 1983. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organization Fields", *American Sociological Review* 48(2), s. 147–160.
- Dunleavy, Patrick, Margetts, Helen, Bastow, Simon & Tinkler, Jane, 2006. "New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), s. 467–494.
- Ender, Morten G., 1995. "G.I. Phone Home: The Use of Telecommunications by the Soldiers of Operation Just Cause", *Armed Forces & Society* 21(3), s. 435–453.
- Engelbrekt, Kjell, 2015. "Den nya säkerhetspolitiken och dess betingelser" i Engelbrekt, Kjell, Holmberg, Arita och Ångström, Jan (red.), *Svensk säkerhetspolitik i Europa och världen*. Andra upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Eriksson, Arita, 2006. *Europeanization and Governance in Defence Policy: The Example of Sweden*. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen.
- Erlingsson, Gissur Ó., Fogelgren, Mattias, Olsson, Fredrik, Tomasson, Anna & Öhrvall, Richard, 2015. "Att bolagisera kommunal verksamhet Implikationer för granskning, ansvarsutkrävande och demokrati?", *Statsvetenskaplig tidskrift* 117(4), s. 555–585.

- Forssell, Anders & Ivarsson Westerberg, Anders, 2016. "Granskningens (glömda) kostnader", *Statsvetenskaplig tidskrift* 118(1), s. 19–37.
- Foss Hansen, Hanne, 2011. "NPM in Scandinavia", s. 113–129 i Christensen, Tom & Laegreid, Per (red.), *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Farnham: Ashgate.
- Fredriksson, Magnus & Pallas, Josef, 2011. "Regler, normer och föreställningar: Ett neoinstitutionellt perspektiv på strategisk kommunikation", i Falkheimer, Jesper & Heide, Mats, (red.), *Strategisk kommunikation. Forskning och praktik*. Malmö: Liber.
- Fredriksson, Magnus & Pallas, Josef, 2013. "Med synlighet som ledstjärna: en analys av vilka principer som styr kommunikationsarbetet i nationella förvaltningsmyndigheter", *Media and Communication Science*, Research Report 2013, Uppsala universitet.
- Försvarsmakten, (i.u.). *Centrala budskap och riktlinjer: För möten med arbetsgivare, politiker och andra intressenter på central, regional och lokal nivå*.
- Försvarsmakten, 2013. "Plattform för Försvarsmaktens arbetsgivarvarumärke", Bilaga 1 till HKV 16100:54069, 2013-03-11.
- Försvarsmakten, 2014a. "Informationsstabens verksamhetsplan".
- Försvarsmakten, 2014b. Rekryteringsmaterial.
- Gregory, Robert, 1998. "A New Zealand Tragedy: Problems of Political Responsibility", *Governance* 11(2), s. 231–40.
- Haldén, Eva, 2007. *Den svåra konsten att reformera. Från invasionsförsvar till insatsförsvar*. Stockholm: Försvarshögskolan.
- Hall, Patrik, 2012. *Managementbyråkrati: Organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Malmö: Liber.
- Halligan, John, 2011. "NPM in Anglo-Saxon Countries", s. 84–96 i Tom Christensen & Per Laegreid (red.), *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Farnham: Ashgate.
- Hartmann, Laura (red.), 2011. *Konkurrensens konsekvenser: Vad händer med svensk välfärd?* Stockholm: SNS Förlag.
- Holmberg, Arita, 2015. "A demilitarization process under challenge? The example of Sweden", *Defence Studies*, DOI: 10.1080/14702436.2015.1084174.
- Hood, Christopher, 1991. "A Public Management For All Seasons?", *Public Administration* 69 (1), s. 3–19.
- Hood, Christopher, 2002. "The Risk Game and the Blame Game", *Government and Opposition* 37(1), s. 15–37.
- Jensen, Rikke Bjerg, 2011. "British military media strategies in modern wars", *Global Media and Communication* 7(3), s. 193–197.
- Kouzmin, A. & Korac-Kakabadse, N., 1999. "From Efficiency to Risk Sensitivity: Reconstructing Management Capabilities after Economic Rationalism", *Australian Journal of Emergency Management* 14(1), s. 8–19.
- Leander, Anna, 2004. "Drafting Community: Understanding the Fate of Conscription", *Armed Forces & Society* 30(4), s. 571–599.
- Loxbo, Karl, 2001. "Vaksamhet mot korruption och New Public Management", *Offentlig förvaltning: Scandinavian Journal of Public Administration* 14(3–4), s. 37–60.
- Maltby, Sarah, Thornham, Helen and Bennett, David, 2015, "Capability in the digital: institutional media management and its dis/contents", *Information, Communication & Society* 18(11), s. 1275–1296.

- Mergel, Ines, & Bretschneider, Stewart, I., 2013. "A Three-Stage Adoption Process for Social Media Use in Government", *Public Administration Review*, 73(3), s. 390–400.
- Merindol, Valérie & Versailles, David W., 2007. "Towards a Reinterpretation of Information Communication Technologies' Impact on Command and Control", *Defence Studies* 7(2), s. 239–257.
- Meyer, John W. & Rowan, Brian, 1977. "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology* 83(2), s. 340–363.
- Millares, Matilde, Nyberg, Linda & Strandberg, Urban, 2015. "Politikens särart i en tid av marknadisering", *Statsvetenskaplig tidskrift* 117(4), s. 499–503.
- Nielsen, Jeppe Agger & Salomonsen, Heidi Houlberg, 2012. "Why All This Communication? Explaining Strategic Communication in Danish Local Governments from an Institutional Perspective", *Scandinavian Journal of Public Communication* 16(1), s. 69–89.
- Olsson, Eva-Karin, Deverell, Edward, Wagnsson, Charlotte & Hellman, Maria, 2016. "EU Armed Forces and Social Media: Convergence or Divergence?", *Defence Studies* DOI:10.1080/14702436.2016.1155412.
- Petersson, Magnus, 2015. "Försvarstransformering efter det kalla krigets slut: klassificering, förklaring, karakteristik", s. 209–231 i Engelbrekt, Kjell, Holmberg, Arita & Ångström, Jan (red.), *Svensk säkerhetspolitik i Europa och världen*. Andra upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Pfeffer, Jeffrey, & Salancik, Gerald, R., 1978. *The External Control of Organizations*. New York: Harper & Row.
- Pollitt, Christopher, & Bouckaert, Geert, 2004. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher, van Thiel, Sandra, & Homburg, Vincent (red.). *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives*. Houndsmill: Palgrave.
- Power, Michael, 2001. *The audit society: rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Pullen, William, 1992. "Managing the Message: An Approach to Communications Management in the Public Sector", *International Journal of Public Sector Management* 1(5), s. 45–53.
- Put, Vital, & Bouckaert, Geert, 2011. "Managing Performance and Auditing Performance", s. 223–236 i Christensen, Tom & Laegreid, P. (red.), *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Farnham: Ashgate.
- Rothstein, Bo, 2009. "Creating Political Legitimacy: Electoral Democracy Versus Quality of Government", *American Behavioral Scientist* 53(3), s. 311–330.
- Rövik, Kjell Arne, 2002. "The secrets of the winners: Management ideas that flow", s. 113–144 i Sahlin Andersson, Kjerstin & Engwall, Lars (red.), *The Expansion of Management Knowledge: Carriers, Flows and Sources*. Stanford: Stanford University Press.
- Schumm, Walter R., Bell, D. Bruce, Ender, Morten G. & Rice, Rose E., 2004. "Expectations, Use, and Evaluation of Communication Media among Deployed Peacekeepers", *Armed Forces & Society* 30(4), s. 649–662.
- Scott, W Richard, 2001. *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- SFS 2012:332, Lag om vissa försvarsmaktsanställningar.
- Skertich, Robert L., Johnson, David E. A. & Comfort, Louise K., 2012. "A bad time for disaster: Economic Stress and Disaster Resilience", *Administration and Society* 45(2), s. 145–166.

Strandberg, Ulf, 2013. "Marknadisering av förvaltningen – medborgarskapets nya skepnader i det tidiga 2000-talet", i Rönnberg, Linda, Strandberg, Urban, Wihlborg, Elin & Winblad, Ulrika (red.), *När förvaltning blir business: marknadiseringens utmaningar för demokratin och välfärdsstaten*. Linköping: Linköping University Electronic Press.

Sveriges regering, Prop. 2008/9:140. "Ett användbart försvar".

Sveriges regering, Prop. 2014/15:109. "Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020".

Thompson, James D., 1967. *Organizations in Action*. New York: McGraw-Hill.

Thorbjørnsrud, Kjersti, Figenschou, Tine Ustad & Ihlen, Øyvind, 2014. "Mediatization in Public Bureaucracies: A Typology", *Communications* 39(1), s. 3–22.

Wæraas, Arild, 2008. "Can public sector organizations be coherent corporate brands?", *Marketing Theory* 8(2), s. 205–221.

Wæraas, Arild, 2010. "Communicating identity: A study of core value statements in regulative institutions", *Administration & Society* 42(5), s. 526–549.

Wæraas, Arild & Byrkjeflot, Haldor, 2012. "Public sector organizations and reputation management: Five problems", *International Public Management Journal* 15(2), s. 186–206.

Ydén, Karl, 2008. *Kriget och karriärsystemet: Försvarsmaktens organiserande i fred*. Avhandling, Göteborgs universitet.

Ångström, Jan, 2015 "Försvarsmaktens internationella insatser: I den svenska säkerhetens eller identitetens tjänst?", i Engelbrekt, Kjell & Ångström, Jan (red.), *Svensk säkerhetspolitik: i Europa och världen*. Stockholm: Norstedts Juridik.

## Appendix 1: Lista på genomförda intervjuer

- Flottiljchef vid F21 i Luleå den 18 april 2014.
- Förbandschef vid Tredje sjöstridsflottiljen i Karlskrona den 1 april 2014.
- Informationschef på Livgardet i Kungsängen den 24 mars 2014.
- Informationschef vid F21 i Luleå den 18 april 2014.
- Informationschef vid Tredje sjöstridsflottiljen i Karlskrona den 28 mars 2014.
- Informationsdirektör vid informationsstaben på Högkvarteret den 12 april 2014.
- Insatschef på Högkvarteret den 21 maj 2014.
- Marknadschef vid informationsstaben på Högkvarteret den 13 februari 2014.
- Presschef vid informationsstaben på högkvarteret den 17 april 2014.
- Regementschef på Livgardet i Kungsängen den 24 mars 2014.
- Strategichef vid informationsstaben på högkvarteret den 11 mars 2014.



## Appendix 2: Intervjuguide

- Din roll, arbetsområde?
- Vilket syfte har er kommunikation?
- Till vem riktar man primärt sin kommunikation, målgrupp/er?
- Försvarsmakten har tre grundläggande uppgifter (försvar av eget territoriet, internationella insatser, bistå övriga samhället och andra myndigheter vid behov). Betonas någon uppgift mer i kommunikationen? Varför tror du? Förändring härvidlag?
- Vem beslutar om kommunikationen? Finns det motstånd/olika synsätt inom organisationen angående hur man skall kommunicera?
- Var kommer principer ifrån: skrivna planer, gemensam syn på informationsavdelningen, samarbete med reklambyråer och konsulter?
- Hur förankras kommunikationsstyrdokumenten i organisationen?
- Det talas i forskning om att myndigheter förlorar kontroll över budskap i och med sociala medier. Upplevs detta som problem inom försvarsmakten? Hur hanteras det?
- Vilket inflytande har medarbetarna om något (medkreatörer) – hämtar man upp synpunkter i organisationen genom det som skrivs i sociala medier?
- Bloggarnas roll: upplevs de som problem? Exempel på tillfällen när någon har gått utanför principer/normer? Har man stoppat bloggar?
- Varför kommunicerar man tvåvägs, i vilket syfte (övertyga, rekrytera genom dialog, eller deliberativt, demokratiskt syfte=engagera medborgare i öppet samtal om FM, dialogen har värde i sig, ömsesidighet, verkligen lyssnar på vad folk tycker, legitimitetsfråga)?
- Vad är mest styrande för försvarsmaktens val av kommunikationspolicy?