

I spenningsfeltet mellom forvaltning og politikk

En studie av departementenes kommunikasjonsenheter

Sara Underland Mjelva



Masteroppgave i statsvitenskap

Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Mai 2011

© Sara Underland Mjelva

År: 2011

Tittel: I spenningsfeltet mellom forvaltning og politikk. En studie av departementenes kommunikasjonsenheter

Forfatter: Sara Underland Mjelva

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Oslo Kopisten

Antall ord totalt: 30 966

IV

Forord

Det har vært utrolig givende å skrive en masteroppgave innen for et nytt og utforsket tema. Det er en rekke mennesker som har bistått underveis, og de fortjener en stor takk.

Først og fremst: Tusen takk til alle informantene for at dere ga av deres tid i en hektisk arbeidsdag. Uten deres innsats ville aldri denne oppgaven blitt til. Jeg setter stor pris på deres åpenhet og velvilje.

Tusen takk til veilederen min, Rune, for grundige og oppmuntrende tilbakemeldinger. Ikke minst – din åpne kontordør! Du fortjener også en stor takk for å invitere meg med på forskningsprosjektet ”Political Parties – Decline or Change?”. Det har vært veldig nyttig å få delta på en slik arena. Jeg vil også takke alle deltakerne på prosjektet for konstruktive innspill og tilbakemeldinger. En spesiell takk går til Andrea, Christoffer og Elisabeth.

Ellers vil jeg rette en takk til mamma og pappa. Dere er fantastiske forbilder og har vært en stor inspirasjon gjennom hele studietiden. Andreas og Marie fortjener også en takk. Dere er, og har alltid vært, viktige støttespillere for meg. Tusen takk til alle jentene for at dere får meg bort fra skolebenken og minner meg på at livet er mer enn studier og politikk.

Mest av alt vil jeg takke Anders. Din optimisme og støtte underveis har vært uvurderlig i denne prosessen. Ikke minst, tusen takk for at du viser meg hva som er viktigst her i livet – og setter meg på plass når det trengs!

Oslo 20.mai 2011

Sara Underland Mjelva

Innholdsfortegnelse

Tabeller og figurer.....	XI
1 INNLEDNING.....	1
1.1 Aktualitet og problemstilling.....	1
1.2 Tidligere forskning.....	3
1.3 Om departementene.....	4
1.4 Oppgavens disposisjon.....	6
2 ANALYTISK RAMMEVERK.....	8
2.1 Politisk kommunikasjon.....	8
2.2 POLITIKKENS MEDIALISERING.....	12
2.2.1 Journalistenes kritiske overtak.....	14
2.2.2 Politikernes tilsvare.....	16
2.3 Partienes kommunikasjonsstrategier.....	18
2.3.1 Profesjonelle kommunikasjonsstrategier: fra tradisjonell til moderne valgkamp.....	19
2.3.2 Profesjonalisering og profesjonelle rådgivere.....	20
2.3.3 Norge – økt profesjonalisering og eksterne rådgivere.....	22
2.4 FORVALTNINGENS FORPLIKTELSER.....	25
2.4.1 Lover og øvrige styrende prinsipper.....	25
2.4.2 Allmenne trekk i forvaltningsrollen.....	26
2.4.3 En politisert forvaltning?.....	27
3 METODE OG DATA.....	30
3.1 Studieobjektene.....	30
3.2 Datagrunnlag.....	30
3.2.1 Intervjuobjekter.....	31
3.2.2 Gjennomføring av intervjuet.....	31
3.3 Intervjuobjekter –skjevhet.....	33
3.3.1 Eliteinformanter.....	33
3.3.2 Øvrige metodiske betraktninger.....	34
4 EMPIRISK ANALYSE.....	36
4.1 Kommunikasjonsenhetenes arbeid med media.....	36
4.1.1 Defensiv mediehåndtering.....	38

4.1.2	Kritisk eller kritiserende journalistikk?	43
4.1.3	Offensiv mediehandtering	44
4.2	Fagavdelingenes rolle	47
4.2.1	Døråpner eller dørlukker?	50
4.3	Eksterne tjenester	53
4.4	Forholdet til politisk ledelse	55
4.4.1	Nærhet og politisk teft	55
4.4.2	Politisk medierådgiver	57
4.4.3	Profesjonelle politikere	57
4.4.4	Partiene	60
4.4.5	Parti eller departement?	63
4.5	Valgkamp	66
4.5.1	Nøye planlegging	67
4.5.2	Valgkampreiser	67
4.5.3	Politikernes rolle under valgkamp	70
4.6	Partipolitisk kommunikasjonsapparat?	71
5	OPPSUMMERING OG DISKUSJON	75
5.1	Taktisk mediestrateg	75
5.1.1	Fagavdelingene og rollen som folkeopplyser	77
5.1.2	Ekstern ekspertise og profesjonalisering	79
5.2	Konsekvenser for politikk og byråkrati?	81
5.2.1	Partipolitisk kommunikasjonsenhet?	82
5.3	Avsluttende betraktninger til studien	83
	Litteraturliste	86
	Vedlegg	91
	Vedlegg 1: Oversikt over informanter	
	Vedlegg 2: Intervjuguide	

LISTE OVER TABELLER OG FIGURER

Tabeller:

Tabell 1. Utvikling av mediens politiske rolle fra 1945 til i dag.....	12
Tabell 2. Typologi av profesjonelle valgkampmedarbeidere. Tilknytning til partier og type tjeneste.....	22

Figurer:

Figur 1: Departementenes interne organisasjonsstruktur.....	5
Figur 2: Lasswells kommunikasjonsmodell.....	8
Figur 3: Forholdet mellom partier, medier og velgere.....	8
Figur 4: Samspill mellom politisk aktør, kommunikasjonsrådgiver og mediet.....	9

1 INNLEDNING

1.1 Aktualitet og problemstilling

Formålet med denne oppgaven er å få innsikt i departementenes kommunikasjonsenheter og deres roller og arbeidsoppgaver. Temaet har blitt viet stor oppmerksomhet i samfunnsdebatten de siste årene, og foreligger som en viktig forutsetning for dette prosjektet. Debatten har spesielt omhandlet kommunikasjonsenhetenes sterke vekst og økte innflytelse i forvaltningen. Flere har beskyldt kommunikasjonsansatte for å drive partipolitisk rådgivning og hindre en åpen og transparent offentlig debatt gjennom selektiv informasjonsformidling. I 2009 anklaget Aftenposten Forsvarets kommunikasjonsapparat for å svarteliste journalister og omtalte departementets kommunikasjonsenhet som et propagandaministerium (Aftenposten 2009). I Journalisten året etter hevdet assisterende generalsekretær Arne Jensen i Norsk Redaktørforening og administrerende direktør Sigurd Grytten i PR-byrået Burson-Marsteller at de øverste informasjonsansvarlige i regjeringsapparatet i for stor grad fungerer som politikere. Sammen mente de det hersker tvil om departementenes kommunikasjonsapparat er en del av den politiske ledelsen eller om de er upartiske embetsmenn som skal tjene folket (Journalisten 2010).

Hvorvidt kommunikasjonsenhetene bør være en del av den politiske staben eller forbli en del av forvaltningen har også stått sentralt i debatten. Tidligere kommunikasjonssjef Geir Løndal i Kommunal- og regionaldepartementet skrev i en kronikk i Dagbladet at det er på høy tid at kommunikasjonssjefene i departementene blir politisk utnevnte stillinger. Løndal mente pressens tro på utelukkende apolitiske svar fra embetsverket i beste fall er naivt og at Norge bør følge i fotsporene til Sverige, som i dag har politisk utnevnte kommunikasjonssjefstillinger. Ifølge Løndal er synliggjøringen av oppnådde resultater og politiske prosjekter helt avgjørende dersom politikere skal velges eller gjenvelges, og det er naturlig at departementets kommunikasjonsapparat blir statsrådens medhjelper i å nå slike mål (Løndal 2010). VG deler Løndals syn og mener det ikke er tilfeldig at mange kommunikasjonssjefer i departementene har partipolitisk bakgrunn og god kjennskap til politikkenes irrganger. Avisen hevder departementets kommunikasjonsstrategi legges opp etter det som gagnar statsråden: suksess skal fremheves, mens mindre heldige utslag av politikken, eller rene flauser, skal tones ned eller bortforklares. Dette gjør stillingen politisk, og derfor bør den også være politisk (VG 2010). Også sentrale politikere har tatt til orde for en slik

ordning. Tidligere statsråd Bjarne Håkon Hanssen uttalte i Dagens Næringsliv at departementenes kommunikasjonsenheter bør underlegges politisk styring for å fremme statsrådets politikk, og at disse avdelingene hovedsakelig skal og bør fungere som salgsganter mer enn rene folkeopplysere (Dagens Næringsliv 2010). Andre er på sin side kritiske til en ordning der departementenes kommunikasjonsjefer har politiske hensikter og er uenige med de som ønsker en sterkere politisk kontroll over regjeringens kommunikasjonsapparat. I Dagens Næringsliv uttrykket Einar Øverenget bekymring over at departementenes kommunikasjonsenheter bedriver salg snarere enn folkeopplysning. Han mener det virker som om flere statsråder mener politiske produkter skal selges ved hjelp av andre grep enn kunnskap og opplysning (Øverenget 2010).

Det er med andre ord tydelig at departementenes kommunikasjonsapparat engasjerer, og at de har fått mer å si for det politiske bildet. Samtidig er det forsket lite på deres rolle og innflytelse på beslutningsprosesser og formidlingsarbeid. Påstander og spekulasjoner dominerer, uten at systematisk og grundig dokumentasjon ligger til grunn. Denne studien vil forsøke å få økt kunnskap om disse kommunikasjonsenhetene, og temaet vil bli belyst gjennom følgende problemstilling:

Hva er kommunikasjonsenhetenes rolle, og hva slags konsekvenser har dette for forholdet mellom politikk og byråkrati?

Jeg skal besvare problemstillingen gjennom en studie av kommunikasjonsenhetene i fire forskjellige departementer. Problemstillingen er todelt. Jeg vil først ta utgangspunkt i politikken medialisering og studere hvordan kommunikasjonsansatte arbeider i forhold til mediene. Jeg vil også studere hvorvidt andre avdelinger i departementene involveres i dette arbeidet, og i hvilken grad de benytter eksterne PR-byråer i sitt kommunikasjonsarbeid. Deretter vil jeg studere hva slags konsekvenser deres rolle har for forholdet mellom politikk og byråkrati. Hvordan opplever kommunikasjonsansatte i departementene å jobbe tett på en statsråd, og hvordan utfordres, og ikke minst, formes deres rolle i møte med ambisiøse partipolitikere? Oppgaven har et utforskende siktemål der funnene som fremkommer forhåpentligvis vil danne et utgangspunkt for videre studier.

1.2 Tidligere forskning

Som forvaltere av viktige samfunnsoppgaver og sentrale institusjoner i det politiske systemet, har departementene blitt viet vesentlig plass i statsvitenskapelig forskning. Samtidig har denne forskningen hovedsakelig vært rettet mot departementenes fagavdelinger (se for eksempel Jacobsen 1960, Christensen og Egeberg 1997, Christensen, Lægreid og Zuna 2001, Christensen, Egeberg, Larsen, Lægreid og Roness 2010). Dette har sitt utspring i at faglige premisser er viktig i de offentlige beslutningene, og gir således fagansatte mulighet til å utøve innflytelse på den offentlige politikken gjennom faglige innvendinger (Christensen m.fl. 2010:114). Kommunikasjonsenhetene på sin side, har blitt viet minimalt med oppmerksomhet. Statskonsult gjennomførte i 2007 en studie av sentralforvaltningen der formålet var å belyse utfordringene departementene har i sin rolle som sekretariat for politisk ledelse. Her kommer det frem at departementenes kommunikasjonssjefer har fått en utvidet rolle. Blant annet forventes det at kommunikasjonssjefen skal være statsrådens mediestrateg og yte bistand til profilering utad (Solumsmoen, Nebben og Eriksen 2007:18). I tillegg viser rapporten at det har skjedd en kraftig oppbygging av departementenes kommunikasjonsstaber. I 2007 bestod departementenes kommunikasjonsapparat av ca. 110 medarbeidere, mens sammenliknbare tall fra 1992 og 1997 var henholdsvis 30 og 50 medarbeidere (Solumsmoen m.fl. 2007:10). Fra 2007 til 2009 økte antallet ytterligere og kommunikasjonsstabene utgjorde totalt 122 ansatte (NRK 2009). I tillegg til at disse enhetene har vokst, har det også skjedd en standardisering av deres plassering i den interne departementsstrukturen. Kort tid tilbake bestod departementenes kommunikasjonsapparat kun av pressesekretærer, og deres funksjon og plassering i departementene varierte (Stigen 2011). Ifølge Statskonsult- rapporten er i dag nesten alle enhetene organisert i egen stab under departementsråden, og det er vanlig at kommunikasjonssjefen møter i departementets ledermøte på lik linje med ekspedisjonssjefene (Solumsmoen m.fl. 2007:10).

I den samme rapporten peker flere av intervjuobjektene på veksten i kommunikasjonsenhetene som en direkte respons på utviklingen i mediene. Ifølge informantene har mediepågangen blitt sterkere, det er blitt flere kanaler og journalister, og det er ikke lenger deadlines som tidligere kunne gi embetsverket pusterom. Det pekes også på at partiledere som statsråder skaper skiftende behov for store kommunikasjonsstaber, og at statsrådene i økende grad er opptatt av politikkformidling (Solumsmoen m.fl. 2007:22). At mediene har betydning for hvordan politikk utvikles og formidles, er ikke nytt. Snarere tvert imot, medienes økende innflytelse på utforming av politikk har lenge vært et interessefelt i

samfunnsvitenskapen. Tidligere studier viser blant annet hvordan mediene har gått fra å være partiers lojale støttespillere til å bli selvstendige markedsaktører med sin egen styringslogikk og blitt en viktig premissleverandør for hvordan politikk utformes og formidles (Waldahl 2007:199-200). Samspill mellom politiske aktører og mediene har dermed blitt et viktig fenomen og fått gradvis økt oppmerksomhet i studier av det politiske liv. Dette samspillet har hovedsakelig blitt studert i forbindelse med valgkamp der politiske partiers kommunikasjonsstrategier har vært i fokus (se for eksempel Norris m.fl.1999, Norris 2000, Aardal, Krogstad og Narud 2004 og Jenssen og Aalberg 2007). Selv om politisk kommunikasjon synes å bli viktigere, er det med unntak av partiers valgkampkommunikasjon få som har studert øvrige politiske aktørers møte med mediene. Det hovedbildet som tegner seg i studier av politisk kommunikasjon er at denne prosessen synes primært å foregå mellom tre aktører: politiske partier og politikere, medier og velgere. Krogstad (1999) studerer blant annet visuelle og retoriske virkemidler i kvinner og menns politiske valgkampkommunikasjon, mens Karlsen og Narud (2004:112-141) studerer partiers valgkampstrategier. Jenssen og Aalberg (2007) viser i *Den medialiserte politikken* hvordan mediene har blitt landets viktigste politiske arena, med fokus på partiers og politikeres valgkampkommunikasjon. Hege Skjeie (2001a) er blant mindretallet som har studert partipolitikkens møte med mediene utenom valgkamp. I sine studier av to norske regjeringer viser hun blant annet hvordan mediernes økte betydning skaper en uforutsigbar arbeidshverdag for statsrådene og har gitt utslag i hvordan myndighetene organiserer sitt arbeid gjennom opprettelsen av departementenes kommunikasjonsenheter.

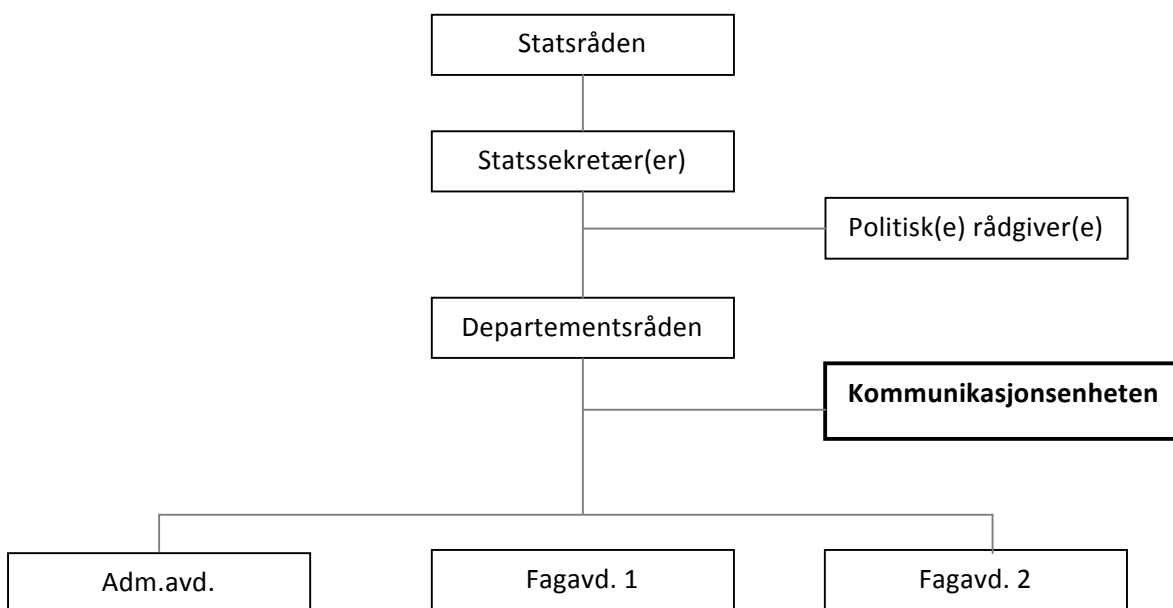
Det er med andre ord tydelig at mediene har en sentral plass i hvordan politiske aktører planlegger og organiserer sitt arbeid, men det er likevel få som har studert politiske aktørers møte med mediene utover valgkamp. Spesielt det daglige kommunikasjonsarbeidet mellom politiske makthavere og mediene har fått begrenset oppmerksomhet i studier av politisk kommunikasjon. Etter hvert som mediene har fått en mer sentral posisjon i samfunnet, er studier av samspillet mellom medier og politiske aktører utover partiers valgkampkommunikasjon overraskende mangelfull.

1.3 Om departementene

Departementene, også kalt regjeringskontorene, forbereder saker for regjeringens medlemmer og regjeringen, og skal se til at det regjering eller storting har bestemt blir

iverksatt på en effektiv måte (Christensen m.fl. 2010:53). Per 18. mai 2011 er det 17 departementer i Norge, pluss Statsministerens kontor. Departementene ledes vanligvis av én statsråd, bortsett fra Utenriksdepartementet og Kunnskapsdepartementet som har to statsråder. På Statsministerens kontor er det, ved siden av statsministeren, en statsråd for samordningsspørsmål. Departementene varierer med hensyn til størrelse, fra Utenriksdepartementet med hele 800 ansatte, til Fiskeri- og kystdepartementet med 100 ansatte. Det er også store variasjoner i antall fagavdelinger, fra åtte i Helse- og omsorgsdepartementet, Justisdepartementet og Utenriksdepartementet, mens Fiskeri- og kystdepartementet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet kun har fire fagavdelinger (Christensen m.fl.2010:54). En vanlig fremstilling av departementenes interne organisasjonsstruktur ser slik ut:

Figur 1: Departementenes interne organisasjonsstruktur.



Hentet fra Christensen m.fl. 2010:54.

Departementenes politiske ledelse består av statsråden, støttet av statssekretærer og politiske rådgivere. Departementenes politiske styringskapasitet har blitt styrket de siste årene der skiftende regjeringer over tid gradvis har økt antall statssekretærer og politiske rådgivere. Fra 1965 til 2005 ble antall medlemmer i departementenes politiske ledelse nesten tredoblet (Christensen m.fl.2010:55).

Departementsråden er administrasjonens øverste leder og har i oppgave å samordne det faglige og administrative arbeidet i departementet. Departementsråden fungerer også som en kvalitetssikrer av viktige saker som skal forelegges statsråden. I fagavdelingene foreberedes og iverksettes de fagspesifikke sakene, og hver fagavdeling ledes av en ekspedisjonssjef (Christensen m.fl. 2010:55). Videre har alle departementene hver sin kommunikasjonsenhet¹, men også her er det stor variasjon i størrelsen, spesielt når en tar departementets totale størrelse i betraktning. I 2007 var kommunikasjonsenheten i Kommunal- og regionaldepartementet med ni ansatte relativt størst, mens departementet for øvrig har fire avdelinger og 149 ansatte. Den andre ytterligheten er Finansdepartementet som har en kommunikasjonsenhet med bare fire ansatte sett i forhold til syv fagavdelinger og 281 ansatte (Solumsmoen m.fl.2007:10). Som nevnt innledningsvis har departementenes kommunikasjonsenheter fått en fast plass i departementets interne organisasjonsstruktur og er i dag hovedsakelig underlagt departementsråden, men overordnet fagavdelingene.

Videre ser vi av figuren at kommunikasjonsenhetene er plassert tett på departementets politiske ledelse. Enkelte departementer skiller seg imidlertid ut den faste oppbyggingen. I Samferdselsdepartementet er kommunikasjonsenheten sidestilt med fagavdelingene, mens Utenriksdepartementet har sin kommunikasjonsenhet direkte underlagt statsrådene (Samferdselsdepartementet 2011, Utenriksdepartementet 2011). Forsvarsdepartementet skiller seg også ut ved at de har en kommunikasjonsstab som er integrert med Forsvaret og underlagt en felles ledelsesenhet (Forsvarsdepartementet 2011).

1.4 Oppgavens disposisjon

I tillegg til innledningskapittelet består oppgaven av ytterligere fire kapitler. I *kapittel 2* gir jeg en nærmere beskrivelse av innholdet i oppgavens analytiske rammeverk, og jeg starter med å legge frem ulike definisjoner og forståelser av politisk kommunikasjon. Dette danner utgangspunktet for oppgavens analytiske rammeverk som består av politikkens medialisering, politiske partiers erfaring og bruk av profesjonelle kommunikasjonsaktører, samt spenningen mellom politikk og administrasjon i offentlig forvaltning. Videre presenteres utviklingen av politikkens medialisering, og til slutt gis en presisering av den overordnede

¹ Enhetene for informasjon benevnes noe ulikt i departementene. Noen benytter informasjonsenhet, andre kommunikasjonsenhet eller presse- og kommunikasjonsenhet. I denne studien benyttes *kommunikasjonsenhet* som en samlebetegnelse på disse.

problemstillingen. Jeg tar også for seg utviklingen av partienes kommunikasjonsstrategier og hva vi vet om partienes relasjoner og bruk av ulike profesjonelle kommunikasjonsaktører. Deretter presenteres ulike rollekonflikter departementsansatte utsettes for i sitt daglige arbeid, og ulike faktorer som har innvirkning på deres handlemåte. Dette leder frem til to presiserende underproblemstillinger oppgavens andre hoveddel tar sikte på å besvare. Tidligere forskning på forholdet mellom departementenes politiske ledere og forvaltningsansatte legges også fram. I tillegg drøfter kapittelet hva som ligger i betegnelsen ”politisert forvaltning”.

I *kapittel 3* presenteres metoden som benyttes i studien. Først presenteres valg av departementer, etterfulgt av en presentasjon av informantene og gjennomføring av intervjuene. Deretter diskuteres det hva slags betydning valg av metode har fått for det endelige datamaterialet, blant annet potensielle skjevheter og dataenes validitet og reliabilitet.

I *kapittel 4* presenteres studiens empiriske resultater. De legges frem med utgangspunkt i oppgavens analytiske rammeverk: Først politikkenes medialisering, med fokus på forholdet til medier, hvordan øvrige avdelinger i departementene involveres i dette arbeidet, og i hvilken grad eksterne aktører brukes i departementenes kommunikasjonsarbeid. Deretter studeres forholdet mellom kommunikasjonsansatte og departementenes politiske ledelse.

I *kapittel 5* oppsummeres de viktigste funnene og diskuteres i lys av det analytiske rammeverket.

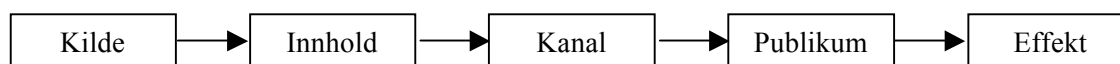
2 ANALYTISK RAMMEVERK

Før jeg går løs på valg av metode og presentasjonen av funn og analyser, er det nødvendig med en nærmere beskrivelse av sentrale aktører og mekanismer som er relevante for å besvare problemstillingen. Jeg vil først gi en kort introduksjon i hva som ligger i begrepet politisk kommunikasjon, og hvordan dette tradisjonelt har blitt definert i litteraturen. Dette vil danne bakgrunnen for innholdet i det analytiske rammeverket som brukes for å studere oppgavens problemstilling.

2.1 Politisk kommunikasjon

En generell beskrivelse av samspillet mellom medier og politiske aktører kan presenteres i et *kommunikasjonssystem*, identifisert ved en rekke steg over en lengre prosess. Denne prosessen kan forstås ved følgende hovedelementer: 1) hvem er kilden, 2) hva er innholdet, 3) gjennom hvilken kanal, 4) til hvilket publikum, og til slutt 5) hva er effekten (Lasswell 1949, gjengitt i Norris m.fl.1999:9). Prosessen av kommunikasjon kan presenteres i følgende figur:

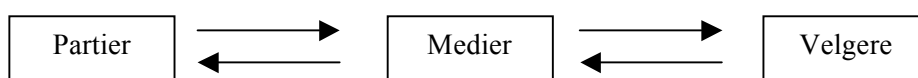
Figur 2: Lasswells kommunikasjonsmodell.



Figur basert på Norris m.fl. 1999:10.

I tidligere studier av politisk kommunikasjon har politiske partier, mediene og velgere utgjort de viktigste aktørene i den politiske kommunikasjonsprosessen. Det er partiene som utformer politiske alternativer: kilden, mediene fungerer som politikkens dominerende kommunikasjonskanal, mens effekten av denne kommunikasjonsprosessen avgjøres ved velgernes stemmegivning (Aardal m.fl.2004:18). Relasjonen mellom disse aktørene kan presenteres i følgende kommunikasjonssystem:

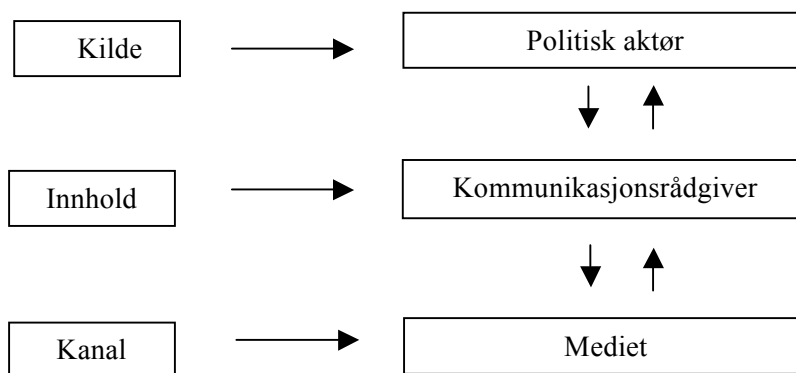
Figur 3: Forholdet mellom partier, medier og velgere.



Hentet fra Aardal m.fl.2004:18

Politisk kommunikasjon har dermed en dobbel senderposisjon: Kilden, representert ved politikeren og/eller den politiske instansen som ønsker å nå ut med sitt politiske budskap, og den kanalen representert ved medieinstansen som mottar, filtrerer og formidler dette budskapet. Mellom disse to posisjonene vi finner kommunikasjons- og informasjonsrådgiverne (Krogstad 1999:96). Kommunikasjonsrådgivere kan sies å utgjøre en tredje senderposisjon, og samspillet mellom disse tre posisjonene kan sammenstilles i følgende figur:

Figur 4: Samspill mellom politisk aktør, kommunikasjonsrådgiver og mediet.



Figur basert på Norris m.fl.1999:10 og Krogstad 1999:96.

Ut i fra Lasswells definisjon, er det grunn til å hevde at politisk kommunikasjon ikke kun begrenser seg til valgkamp og partier, men omhandler et stort omfang av politiske aktørers samspill med mediene. Denne studien tar sikte på å plassere departementenes kommunikasjonsavdelinger i det norske politiske kommunikasjonssystemet. Kommunikasjonsrådgiverens sentrale mellomposisjon tydeliggjør også deres potensielle innflytelse i en politisk kommunikasjonsprosess og understreker nødvendigheten av en nærmere kartlegging av deres rolle i statsforvaltningen.

Ettersom departementenes kommunikasjonsavdelinger er et uutforsket felt, skal jeg nærme meg temaet gjennom studier av de to nevnte hovedaktørene i den politiske kommunikasjonsprosessen: *mediene* og *politiske partier*. Medienes sentrale posisjon som politikens dominerende kommunikasjonskanal gjør det nødvendig å presentere hvordan deres politiske rolle har endret seg over tid, og hvordan nye strategier og teknikker har gitt utslag på politiske aktører. Tidligere studier viser blant annet hvordan mediernes utvikling har gitt større spillerom for eksperter innen områder som medietrening, markedsføring og

profesjonell rådgivning (se for eksempel Allern 1997). Selv om en rekke studier har vist at mediene skaper rom for nye kommunikasjonsaktører, vet vi likevel lite om hvordan de jobber med journalister og medier til daglig. Oppgavens første hovedspørsmål vil ta utgangspunkt i en slik medialiseringstese og forsøke å få innsikt i relasjonen mellom mediene og departementenes kommunikasjonsenheter. Videre vier jeg også plass til partienes erfaring med profesjonelle kommunikasjonsaktører. Bruk av innleid ekspertise synes å være et trekk i den moderne valgkampen, der profesjonelle kommunikasjonsrådgivere bistår i utarbeidelsen av valgkampmateriell og medietrening av politikere, en utvikling som gjerne omtales som *profesjonalisering* av partiene. Denne profesjonaliseringsprosessen har i enkelte land gått så langt at det i dag er uklart om det er politikere eller rådgivere som leder arbeidet med kommunikasjonsstrategiene (Farrell og Webb 2000:108). I Norge har imidlertid partiene vært kritiske til å delegere politiske oppgaver til aktører som står utenfor partiorganisasjonene, og tidligere studier viser at partiene stiller seg tvilende til at slik ekspertise i det hele tatt finnes i Norge (Karlsen og Narud 2004:123). Selv om denne oppgaven ikke studerer politiske partier som sådan, vil det bidra til å gi innsikt i hvordan slike rådgivningstjenester benyttes i det politiske landskapet i Norge. Politiske partiers vurdering og bruk av profesjonelle aktører vil også bidra til å skape noen forventninger til relasjonen mellom departementenes politiske ledere og kommunikasjonsenheterne.

Til forskjell fra PR-byråer og profesjonelle kommunikasjonsrådgivere i politiske partier, er ikke departementenes kommunikasjonsansatte løsrevet fra byråkatiets forpliktelser. Som administrativt ansatte må de balansere mellom en rekke komplekse rolleelementer, blant annet unngå å bli involvert i partipolitisk arbeid. Som nevnt innledningsvis er det flere som hevder at departementenes kommunikasjonsapparat jobber så tett med politikere at de er i ferd med å bli en del av departementenes politiske stab, og dermed bør gjøres til politiske stillinger. Andre hovedspørsmål vil ta utgangspunkt i dette spenningsfeltet der studien har som mål å få innsikt i kommunikasjonsenheterens forhold til departementenes politiske ledelse. Hvordan utfordres og formes kommunikasjonsenheterne i det nære samarbeidet med ambisiøse partipolitikere? Her vil jeg starte med å introdusere ulike trekk ved forvaltningen som har innvirkning på departementsansattes handlemåte som videre leder frem til presiserende underproblemstillinger. Ettersom partiene intensiverer sitt kommunikasjonsarbeid under valgkamp, vil jeg også studere i hvilken grad slike perioder utfordrer kommunikasjonsansattes rolle som nøytrale og uavhengige. Kort oppsummert består det analytiske rammeverket av to hoveddeler: politikens medialisering, der også politiske

partiers bruk av profesjonell ekspertise presenteres, og kompleksiteten i rollen som administrativt ansatt i statsforvaltningen. Jeg starter med å presentere hvordan mediens politiske rolle har utviklet seg, og hva slags konsekvenser dette har fått for det politiske liv.

2.2 POLITIKKENS MEDIALISERING

Forholdet mellom mediene og det politiske systemet har endret seg betraktelig i løpet av de siste tiårene, en utvikling som omtales som *politikkens medialisering*. Politikkens medialisering betegner hvordan de politiske aktørene og institusjonene påvirkes og tilpasser seg forandringer i mediene (Jenssen 2007:10). Medienes politiske framvekst kan beskrives som en historisk utvikling over fire faser, og en forenklet illustrasjon av denne utviklingen kan se slik ut:

Tabell 1. Utvikling av medienes politiske rolle fra 1945 til i dag.

Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4
(1945-1960)	(1961-1969)	(1973-1991)	(1992-)
Mediene som <i>kanal</i>	Mediene som <i>arena</i>	Mediene som <i>aktør</i>	Mediene som <i>scene/regissør</i>

Basert på Bjørklund 1991:282-283, Waldahl 2007:191 og tabell 11.2 i Jenssen og Aalberg 2007:252.

Fra å ha egen partipresse i fase 1, har mediene gått over til å bli partipolitiske uavhengige og styres i dag av sin egen logikk og agenda (Bjørklund 1991:279). I tillegg er den nåværende fasen utelukkende mediebasert der andre politiske deltageskanaler får mindre og mindre betydning (Jenssen og Aalberg 2007: 252). Hovedtrekkene i denne utviklingen danner utgangspunktet for den medialiserte politikken. Fra å være den viktigste informasjonskanalen har partipressen nærmest forsvunnet og politikere har blitt avhengig av media for å komme i kontakt med velgerne (Jenssen 2007:10). At mediene ikke lenger fungerer som politikernes lojale støttespillere gjør at det har skjedd en endring i maktforholdet mellom politiske aktører og mediene (Jenssen og Aalberg 2007:251). Mens mediene tidligere formidlet politisk stoff på politikernes premisser, er det i dag politikere som formidler politisk stoff på medienes premisser. Politiske aktører konkurrerer nå på lik linje med andre om befolkningens oppmerksomhet, og det er mediene som forvalter politikernes tilgang til offentligheten (Waldahl 2007:200). Fremveksten av uavhengige medier med allmenn utbredelse har således endret betingelsene for politiske aktørers deltakelse og kommer til

uttrykk på flere måter i dekingen av det politiske liv. Blant annet har utviklingen av mediene som en uavhengig institusjon gitt dem større frihet til å bestemme sin egen agenda. Det er med andre ord mediene selv som avgjør hvilke saker som skal prioriteres, hvilke samfunnsproblemer de skal rette søkelyset mot, og hvilke saker og personer de skal presentere for publikum (Waldahl 2007:132). Essensen i denne siden av mediene til å påvirke samfunnsdebatten omtales i dag som mediens dagsordenfunksjon. Selv om effekten av mediens dagsordenfunksjon er sprikende, er det likevel ingen tvil om at mediens saksprioritering påvirker innholdet i samfunnets politiske diskurs (Aardal m.fl. 2004:20). Det medfører at saker som sjelden eller aldri får medieomtale, fortone seg som mindre viktige, og politiske aktører får sjelden gehør for sine synspunkter hvis de ikke vekker mediens interesse (Aardal m.fl.2004:20). Saker som mediene dekker, derimot, tildeles en stor plass i samfunnsdebatten. Sakene som pressen tar opp, er sakene politikerne må ta tak i. Mediens dagsorden blir den politiske dagsorden. Selv om partier og politikere kan utnytte medielogikken til å fremme saker de er opptatt av, skjer det på mediens premisser (Midtbø 2007:91). Slik sett bestemmer tilgangen i mediene i stor grad forskjellen mellom suksess og fiasko i det politiske liv, og det er viktig for politiske aktører å sørge for at deres kjernesaker blir tildelt spalteplass (Waldahl 2007:132).

Mediernes dagsordenfunksjon og trekk ved mediernes framstilling av aktuelle samfunnsproblemer bidrar også til å lede oppmerksomheten mot spesielle fenomener og ulike sider ved dem (Aardal m.fl.2004:21). I sin presentasjon av aktuelle saker kan mediene også fremheve noen aspekter og utelate andre, de kan velge en tilnærming som er fordelaktig for noen aktører og ufordelaktig for andre (Waldahl 2007:136). Mediene har gått langt i å forme sin egen politiske kurs, og tyngdepunktet i deres politiske journalistikk har forskjøvet seg fra en reporterrolle med vekt på nøytral framstilling av det politiske liv, til en fortolkerrolle med vekt på en vurdering av det politiske liv (Waldahl 2007:198).

Medieutviklingen har også skjerpet politikens spenningsnivå. Uavhengige medier slåss om de samme sakene, og de samme politikerne har økt konkurransen og skjerpet kravene. Ikke minst har internett og nettjournalistikken økt tempoet, intensiteten og omfanget i nyhetsrapporteringen. Flere nyheter produseres stadig fortere, døgnet rundt, og utviklingen har gått "fra deadline til online" (Midtbø 2007:82). Videre må ikke mediene kun presentere det politiske stoffet i konkurranse med annet nyhetsstoff, men også med virkemidler som eksklusivitet og originalitet. Mediene legger et kontinuerlig press på politikerne, som til en hver tid må være på vakt mot nye utfordringer, innspill og initiativ. Det er mindre tid til

refleksjon og grundige vurderinger av situasjonen, og evnen til å ta ting på sparket blir viktigere enn noen gang (Waldahl 2007: 206-207). Sett under ett har mediernes uavhengighet bidratt til å skape en ny og krevende politisk virkelighet (Skjeie 2001a:162).

2.2.1 Journalistenes kritiske overtak

En annen viktig side ved politikkenes medialisering handler om relasjonene mellom politikere og journalister. Denne forbindelsen var tidligere preget av konsensus, men har nå utviklet seg i retning av mindre harmoni og mer konflikt (Midtbø 2007:75). Dette har blant annet sitt utspring i journalistikkens maktkritiske posisjonering. Journalistikken har et demokratisk mandat som i presseorganisasjonens egen Vær Varsom-plakat tildeler pressen rollen som garantist for både ytringsfrihet, informasjonsfrihet og samfunnskritikk. En av journalistikkens hovedoppgaver, og samfunnsoppdrag er å være kritisk. Ifølge Skjeie (2001b:237) ligger det i en slik kritikk en bestemt holdning til maktutøvelse. Når en kritisk posisjonering tar form, konsentreres den journalistiske forståelsen om en bipolar tenkning der politikere som regel har noe å skjule, og journalister har noe å grave frem. Videre peker Skjeie på at en journalistisk tendens er å dele samfunnet inn i tre personkategorier, nemlig makthavere, vanlige folk og journalister. Mellom makthavere og folket inntar journalisten en mellomposisjon, men alltid i allianse med vanlige folk. En klassisk journalistisk trosbekjennelse er ifølge Skjeie følgende:

”Det ligger jo verdier i bunnen som går på at folk bør få vite hva som foregår. Det er på en måte det som ligger i bunnen hele tiden. Makten skal ikke klare å skjule seg. Hvis det er noe vi tror på så er det det. At det lukkede rom alltid er negativt uansett.”

Journalist, hentet fra Skjeie 2001b:238.

Skjeie (2001b:238) viser også til Kjersti Thorbjørnsruds intervjuer med journalister i en rekke avisers politiske redaksjoner. Her er det ifølge Skjeie få eksempler på omtaler som er preget av respekt for politisk virksomhet. Intervjuene gir heller inntrykk av en skepsis som tidvis grenser mot forakt. Den kritiske forpliktelsen ser ut til å veie tungt i den journalistiske tilnærmingen til politikk; det å utøve makt blir identisk med det å drive spill. Skjeie hevder at journalistenes uttalelser viser hvordan den politiske journalistikken har satt kynisme som sin forutsetning (Skjeie 2001b:239). Ifølge Midtbø (2007:98) har journalister blitt mindre interesserte i de tradisjonelle politiske skillelinjene. I stedet fremheves konflikten mellom

samfunnet, mellom politikere og velgere, mellom oss og dem. Et slikt perspektiv nedtoner konfliktene mellom partiene og fremhever heller konfliktene mellom partiene og velgerne, som på sin side bidrar til å sette forholdet mellom makt og avmakt i et skarpere lys (Midtbø 2007:99).

Videre har konkurransen mellom mediene også bidratt til at politikernes privatliv har blitt godt journalistisk stoff. Journalistene skal ikke bare granske, de skal også selge. For å nå ut til publikum er det fristende å prioritere nyheter som er salgbare, gjerne dramatiske og spektakulære, for eksempel politiske skandaler (Midtbø 2007:89-90). Den økende privatiseringen og personifiseringen i den politiske journalistikken har også flyttet deler av oppmerksomheten fra partiene mot politikerne (Midtbø 2007:102).

Mediekritikken retter seg også seg mer mot *politikere* enn mot selve *politikken*, og journalistikkens kritiske mandat er spesielt merkbart på politikens toppnivå (Midtbø 2007:109). Her er man svært utsatt for medievridding og mediefokus, og toleransen for feilskjær fra toppolitikere er svært liten (Waldahl 2007:202). I tidligere studier av regjeringsmedlemmer kommer det tydelig frem at den mediale synligheten er en kritisk faktor som påvirker deres arbeidshverdag (Skjeie 2001a:165). Blant annet peker en rekke statsråder på hvordan nærmest hva som helst plutselig kan bli til en politisk vanskelig sak. På politikens toppnivå må du i dag vite at alt du gjør og sier, i løpet av et ørlite sekund, kan bli til en offentlig handling. Bare i kraft av posisjonen, bare ved å forvalte makt, må du regne med at noe ubehagelig kan komme til å skje (Skjeie 2001a:165-166). Midtbø (2007:108) omtaler denne mediemakten som avskjedsrett der feilgrep i toppolitikken resulterer i avskjed, og hevder det er få statsråder og andre toppolitikere som har kommet helskinnet gjennom den offentlige gapestokkprosessen. Det er med andre ord helt tydelig at statsrådenes evne til å holde seg inne med journalistene, i håp om å ha noen innflytelse over hvordan de selv iscenesettes, er avgjørende for å overleve i det politiske liv (Jenssen og Aalberg 2007:253). Statsråder, som er sentrale toppolitikere og ansvarlige for maktinstitusjoner, er av betydelig interesse for journalistenes granskende blikk, og de befinner seg til stadighet i en medieutsatt posisjon (Skjeie 2001a:165). Fremveksten av kommunikasjonsenheter kan forstås som et resultat av en medialisering av det politiske landskapet, og dette er tema for neste avsnitt.

2.2.2 Politikernes tilsvaer

At politiske aktører må forholde seg til mediene som uavhengig institusjon og journalisters maktkritiske posisjon, må imidlertid ikke forveksles med at politikere er blitt uten medieinnflytelse (Allern 2004:144). Den medialiserte offentligheten gjør imidlertid at det kreves gode kommunikasjonsferdigheter og god innsikt i mediens formspråk og virkemidler for å uttrykke seg på en måte som gir en gjennomslag i den offentlige debatt (Waldahl 2007:33). For å nå opinionen må politikere innrette seg etter mediens strategiske grep og nye teknikker. Selv om partipolitisk forankring fremdeles er en avgjørende forutsetning i norsk politikk, kan ingen med ambisjoner i politikken overse mediens rolle som politisk debattarena og utstillingsvindu. Dagens politikere må hele tiden ha mediene i tankene når de planlegger sin politiske virksomhet og tilpasse seg deres formidlingsstrategier, hvis de ønsker å hevde seg i kampen om borgernes oppmerksomhet (Waldahl 2007: 206-207).

Mediernes nye virkemidler og strategier stiller større krav til politiske aktører i møte med mediene. Mediernes rolle begrenser seg dermed ikke kun til å forme publikums forståelse av politikken, men spiller en avgjørende rolle i politikernes utforming av den. Det er viktig at politikere innehar egenskaper som mediene etterspør, og som behersker mediens form og logikk. Slike krav forutsetter et naturlig medietekke, men også rutine, erfaring og medietrening. I tillegg må politikere og partier som ønsker suksess, profilere seg og sin politikk i det politiske landskapet, gjerne gjennom en markedsføring som fremstiller politikk i klar kontrast til sine politiske motstandere (Waldahl 2007:198-199). Det blir viktigere for politikere å ha forståelse og innsikt i hva slags virkemidler mediene tar i bruk, og hva slags påvirkning de har over fremstillingen av dagens politikk. Ifølge Cook (2005:114-115) har dette ført til at politikere har adoptert store deler av mediens logikk og retorikk. I tillegg spekulerer de i de negative konsekvensene ved den medialiserte hverdagen. Politikere må for eksempel fokusere på enkle og lett forståelige saker i stedet for å satse på omfattende og kompliserte saker, og det er mer lønnsomt å profilere seg i et lite antall mediesentrerte saker, fremfor å sette seg grundig inn i et bredt spekter av politiske spørsmål. For politikere har det også blitt viktigere å kontrollere informasjonen, styre nyheten og vri den slik at media anser den som viktig i sin kamp om publikums oppmerksomhet (Waldahl 2007:198). Videre er journalistikkens høye tempo og teknologiske utvikling, sammen med et økende antall skandale- og konfliktbaserte saker, et betydelig insentiv for politikere til å beskytte seg mot mediene (Cook 2005:140). Dette har skapt et behov for ekspertise og fagkunnskap for å håndtere mediens kamp om eksklusivt nyhetsstoff. Cook (2005:141) kaller disse aktørene for

mediestrateger, personer som har erfaring i og kunnskap om hvordan en skal opptre i møte med mediene. I tilfeldig rekkefølge hevder Cook (2005:141) at disse strategene er 1) politikerne selv, som også forhandler med journalister; 2) tystere - såkalte *leaks*; 3) politisk utnevnte og annet personale; samt 4) sekretærer og pressesjefer.

Utviklingen av medieteknikker og mottiltak fra politikernes side fungerer imidlertid ikke som et ensidig og kausalt forhold, men som en kontinuerlig prosess mellom begge parter (Moen 2007:105, Aardal m.fl.2004:17). Cook (2005:90) kaller dette forholdet en innebygd konflikt med forhandling av godt nyhetsstoff. Begge sider kontrollerer ressurser av interesser for hverandre, og kampen om den politiske dagsorden fremstår som en byttehandel av informasjon mot oppmerksomhet. Resultatet blir en form for koalisjonsjournalistikk, en pakt mellom medier og politikere der mediene får spennende saker og politikere den publisiteten de ønsker (Cook 2005:95). Kent Asp (1986) omtaler denne prosessen som en medialiseringsspiral. Det har utviklet seg en relasjon der det for begge parter gjelder å holde seg et hestehode foran den annen part for ikke å tape initiativ og kontroll. Dermed oppstår det en spiraleffekt bygget på gjensidige forventninger og erfaringer, som over tid rendyrker og tilspisser de strategier som preger forholdet mellom mediene og det politiske systemet (gjengitt i Waldahl 2007:198). Samtidig hevder Krogstad (1999:14) at mediene som premisleverandør for kommunikasjon i den politiske offentligheten, bidrar til å svekke gjensidigheten i kommunikasjonen mellom partene. Denne asymmetrien har bidratt til at kommunikasjonsrådgiveren har posisjonert seg som ny aktør i forholdet mellom politikk og medier (Waldahl 2007:231). Skjeie (2001b:243) hevder at medievridding skaper et voksende marked for informasjonsmedarbeidere av alle slag – med stadig hyppigere overganger mellom presse, politikk og påvirkningsjournalistikk. Politikere kan ved hjelp av sine medierådgivere utnytte medielogikken til å fremme egne synspunkter og interesser både som debattanter og kilder (Midtbø 2007:75).

Sett fra forvaltningens side har styrkingen av mediene også medvirket til at ledere og saksbehandlere har blitt mer eksponert overfor mediene, i tillegg til at mediene overvåker forvaltningens postjournaler. Forvaltningsansatte får også i større grad henvendelser fra journalister om hva som skjer med bestemte politikkområder, og gjerne på et tidspunkt der det er vanskelig å gi klare svar (Christensen m.fl. 2010:137). Ifølge Cook (2005:142) har embetsmenn og andre ansatte uten formell politiske innflytelse i dag har større og bedre mulighet til å påvirke både dagsorden og politiske beslutningsprosesser. Cook kaller det å selge nyhetssaker. Videre beskriver han en situasjon som vitner om at pressetalsmenn råder

over svært flytende oppgaver; de skal informere det offentlige og samtidig presse den offentlige administrasjonen til å samarbeide etter politiske bestemmelser. Oppdraget flyter mellom *politics* og *policy*: det politiske spill om makt og innflytelse, og politikk i praksis (Cook 2005: 144). Det finnes imidlertid ingen funn som tilsier at dette er tilfelle i Norge. Samtidig er det naturlig å anta at kommunikasjonsansatte som jobber i spenningsfeltet mellom politikk og administrasjon, møter utfordringer med å balansere mellom krav fra embetsverket, samtidig som de skal bistå statsråden i å håndtere mediene profesjonelt.

Det er tydelig at politikkenes medialisering har skapt en politisk virkelighet som danner mye av utgangspunktet for at aktører som PR-byråer og øvrige kommunikasjonsmedarbeidere har fått en sentral plass i det politiske bildet. At statsråder, som er toppolitikere og styrer et maktapparat, har behov for rådgivere som bistår i å håndtere mediene, synes å være velbegrunnet. Samtidig som vi vet at politikkenes medialisering har skapt rom for kommunikasjonsrådgivere, vet vi lite om hvordan de utfører sitt arbeid. Første del av oppgaven vil ta utgangspunkt i denne medialiseringstesen og forsøke å få et innblikk i hvordan kommunikasjonsenhetene jobber med media: I hvilken grad fungerer de som ”politikernes voktere”, og hvordan bistår de politikerne i arbeidet med å tilpasse seg mediernes formspråk? Videre vil jeg også studere betydningen kommunikasjonsenhetene har for resten av departementet: I hvilken grad er øvrige deler av departementene involvert i arbeidet med mediene? Er håndteringen av mediene kun tillagt kommunikasjonsenhetene, eller tildeles også fagavdelingene et ansvar i departementenes mediearbeid? Et siste tema jeg skal studere i forbindelse med politikkenes medialisering er eksterne eksperter. For å nærme meg dette spørsmålet tar jeg utgangspunkt i hvordan politiske partier benytter seg av profesjonelle kommunikasjonsrådgivere i sin valgkampkommunikasjon. Som nevnt innledningsvis kan dette bidra til å klargjøre noen forventninger om relasjonen mellom departementenes politikere og kommunikasjonsenhetene, men også for å studere departementenes bruk av eksterne kommunikasjonsaktører.

2.3 Partienes kommunikasjonsstrategier

Ettersom profesjonelle kommunikasjonsstrategier fortrinnsvis brukes under valgkamp, kommer neste del til å omhandle partienes bruk av profesjonelle kommunikasjonsrådgivere der jeg presenterer hvordan slike aktører bistår politiske partier i utarbeidelse av valgkampstrategier. Selv om denne oppgaven ikke studerer valg eller politiske partier som

sådan, kan likevel erfaring fra partiers bruk av profesjonelle rådgivere gi oss innblikk i hvordan profesjonelle aktører brukes i deler av det politiske landskapet i Norge.

Før jeg går nærmere inn på norske partiers bruk av profesjonelle rådgivere, skal jeg kort gi en generell beskrivelse av hvordan politiske partier har utviklet sine kommunikasjonsstrategier med fokus på bruk av profesjonelle medhjelpere. Deretter vil jeg presentere norske partiers syn på og bruk av profesjonell ekspertise. Ettersom denne studien har som hensikt å studere relasjonen mellom departementenes politiske ledelse og kommunikasjonsansatte, er dette interessant for få et innblikk i hvordan partiene samarbeider med eksterne rådgivere. I tillegg kan det bidra til å gi et bilde av hva slags relasjon som oppstår mellom partipolitikere og profesjonelle kommunikasjonsrådgivere, ikke minst for å få innblikk i hvor stor grad partiene ønsker å delegere politiske oppgaver til eksterne aktører.

2.3.1 Profesjonelle kommunikasjonsstrategier: fra tradisjonell til moderne valgkamp

”On a scale of one to one hundred, zero is the level a candidate should be involved in setting his own strategy” (Sitat fra en konsulent i Luntz 1988:57, gjengitt i Farrell 1996:177)

Internasjonale studier viser at partiene legger mer arbeid i valgkampen enn før, og det er i denne sammenheng profesjonelle kommunikasjonsstrategier har oppstått (Farrell og Webb 2001). Profesjonalisering av valgkampen tar utgangspunkt i at partiorganisasjoner investerer i nye kampanjeteknologier og benytter innleide spesialister jobber til å jobbe med image og promotering av spesifikke saker i kampanjene (Farrell og Webb 2000:102). Denne tendensen er spesielt kjent fra studier av britiske og amerikanske valgkamper (se for eksempel Norris m.fl. 1999 og Cook 2005). Ifølge Farrell og Webb (2000:103-108) har bruken av eksterne rådgivere blitt mer utbredt. Fra å kun ha politikere som ledet partienes kampanjearbeid har eksterne rådgivere blitt mer fremtredende, og i enkelte land er det uklart hvorvidt det er politikerne eller rådgiverne som leder arbeidet med kommunikasjonsstrategiene (Farrell og Webb 2000:108). Det er særlig USA som har vært toneangivende for denne utviklingen, som har hatt en kraftig vekst i politiske rådgiverfirmaer som utarbeider valgkampstrategier og fatter de viktige avgjørelsene i forbindelse med valgkampen (Farrell 1996:177, Farrell og Webb 2001:115). I Norge ser imidlertid utviklingen

ganske annerledes ut. Selv om studier viser at deler av den norske valgkampen har beveget seg i den retning av å bli mer profesjonalisert, eksisterer det en stor skepsis til å la innleide spesialister få for stor kontroll over valgkampanjen (Karlsen og Narud 2004:137). Eides studier av norske partiers valgkampstrategier i 1989 viser en klar tvil mot eksterne konsulenter og politisk markedsføring (Eide 1991:67). Ifølge Eide var det en generell oppfatning blant norske politikere at profesjonelle reklamefolk ikke er gode til å tenke politikk. Dette baserer seg i stor grad på enkelte partiers negative erfaring med eksterne konsulenter. I 1985 satte Fremskrittspartiets bort hele valgkampen sin til et profesjonelt reklamebyrå, og opplevde sitt dårligste valg noensinne. Også Sosialistisk Venstreparti forsøkte å overlate valgkampen til et profesjonelt byrå, et dyrt alternativ uten vellykket resultat (Eide 1991:66-67). Tilsvarende syn kommer også til uttrykk etter valgkampen i 2001. Mange sentrale partiskikkelser mente bruken av eksterne konsulenter burde begrenses til å omhandle spissing av politiske budskap. I tillegg var flere av den oppfatning at politisk kommunikasjon skiller seg ut fra vanlig produktmarkedsføring, og de stiller seg tvilende til at slik ekspertise i det hele tatt finnes i Norge (Karlsen og Narud 2004:125).

Samtidig som politiske partier uttrykker skepsis mot profesjonelle aktører, er det deler av valgkamparbeidet der også norske partier benytter innleide eksperter. I 2001 brukte blant annet alle partiene profesjonelle aktører til utarbeidelse av strategier og utforming av valgkampmateriale. Medieskolering av partienes kandidater er også svært vanlig hos alle politiske partier, en hjelp som i stor grad hentes utenfor partiorganisasjonen. Politiske partier får også hjelp til reklame og annonseutforming fra profesjonelle kommunikasjonsrådgivere (Karlsen og Narud 2004:123-124). Før norske partiers bruk av profesjonelle rådgivere presenteres nærmere, bør det gis en kort introduksjon til hva som ligger i beskrivelsen ”profesjonell” og hvordan rådgiverne kan kategoriseres. Dette er nødvendig for å få en bedre forståelse for hvordan profesjonell kommunikasjonsaktører kan bistå politiske partier og politikere.

2.3.2 Profesjonalisering og profesjonelle rådgivere

Profesjonalisering brukes ofte uten at en bredere forklaring eller definisjon ligger til grunn. For å diskutere utviklingen i bruk av profesjonelle rådgivere bør det redegjøres for hva som ligger i beskrivelsen profesjonell. Ifølge Webb og Kolodny (2006:338) finnes det en rekke beskrivelser av profesjonalisering, der ulike grupper av profesjonelle klassifiseres ut i fra hva slags karakteristikk de besitter. De vanligste karakteristikkene inkluderer ekspertise,

autonomi og mobilitet. *Ekspertise* er den grunnleggende karakteristikken og innebærer at personen må besitte en spesiell kompetanse som skiller seg fra andre. Dette reflekterer som regel en spesiell type utdanning eller en annen formell faglig kvalifikasjon. En slik ekspertise innebærer også at personen blir gitt høy grad av autonomi ved at den profesjonelles kompetanse gjør at vedkommende ikke kan dikteres av andre. Videre kan en profesjonell gjennom sin ekspertise og autonomi enkelt selge sin kunnskap på markedet. Mobilitet referer således til at profesjonelle lett kan forflytte seg mellom sektorer og ulike arbeidsgivere. I USA ser en tendens til at grensene mellom ansatte i partier, fulltidsrådgivere og offentlig ansatte viskes ut.

Samtidig utgjør disse karakteristikken først og fremst en idealtipe av profesjonalisering. Samlet sett refererer profesjonalisering til en institusjonell prosess der profesjonelle blir mer avgjørende for en organisasjon (Webb og Kolodny 2006:339). Hvorvidt forholdene i USA er en del av en større internasjonal trend, kan imidlertid kun empiriske studier vise. I parlamentariske demokratier er det åpenbare begrensinger på profesjonaliseringens idealtipe. Både institusjonelle og systematiske forhold reduserer en profesjonells mulighet til å opptre i tråd med de øvrige karakteristikken. Det vil med andre ord være liten grunn til å tro at denne formen for profesjonalisering sprer seg til alle deler av det politiske liv. Ikke alle ansatte vil gi uttrykk for at de innehar alle de grunnleggende karakteristikken Webb og Kolodny viser til. Ifølge Webb og Kolodny (2006:340) bør den dominerende oppfatningen om at profesjonalisering er en relativt smalt definert prosess, endres til fordel for et bredere syn på profesjonalisering. Med en slik definisjon til grunn kan også profesjonelle innenfor partiorganisasjoner og offentlig forvaltning som er mindre autonome og selvregulerende inkluderes (Webb og Kolodny 2006:340). Dette underbygges av Karlsen (2010:196), som skiller mellom strategisk og teknisk rådgivning i sine studier av norske partiers bruk av profesjonelle konsulenter. At partier benytter seg av eksterne aktører til å utvikle valgkampmateriell betyr ikke at partiene selv fratras ansvar for det politiske arbeidet (Karlsen 2010:210). I tillegg skiller Karlsen mellom ulike tilknytning til partiorganisasjonene, som resulterer i fire ulike måter profesjonelle rådgivere kan bistå partiene. Karlsens typologi kan presenteres i følgende tabell:

Tabell 2. Typologi av profesjonelle valgkampmedarbeidere. Tilknytning til partier og type tjeneste.

		Tilknytning til partiene	
		<i>Intern</i>	<i>Ekstern</i>
Type tjeneste	<i>Strategisk</i>	Intern strategisk rådgiver	Ekstern strategisk rådgiver
	<i>Teknisk</i>	Intern teknisk rådgiver	Ekstern teknisk rådgiver

Basert på Karlsen 2010:196, egen oversettelse.

Med dette viser Karlsen hvordan tilknytning til politiske partier og type tjeneste er forhold som bør inkluderes når en studerer former for profesjonelle valgkampmedarbeidere.

Avslutningsvis skal jeg vise hvilken av disse kategoriene som er mest dekkende for norske partiers bruk av eksterne rådgivere i sin valgkampkommunikasjon.

2.3.3 Norge – økt profesjonalisering og eksterne rådgivere

For å gi et klarere bilde av hvordan politiske partier i Norge benytter seg av profesjonelle kommunikasjonsrådgivere i utarbeidelse av valgkampanjer anvender Karlsen (2010:195) sin egen typologi som skiller mellom interne og eksterne rådgivere og strategisk og teknisk assistanse. Teknisk assistanse er tjenester som partiene kan trenge, men som ikke har direkte innflytelse på valgkampstrategien. Slike tjenester kan være design og oppdatering av hjemmeside. Strategisk assistanse derimot dekker alt som inngår i strategiarbeidet, for eksempel utarbeidelse av politiske budskap. Dette skillet kan videre kombineres med hva slags forbindelse en profesjonell har til partiet. En intern strategisk rådgiver er en profesjonell som jobber internt i partiorganisasjonen og har tette bånd til ledelsen, kalles ofte politiske rådgivere eller kampanjeledere. En ekstern strategisk rådgiver jobber med valgkampstrategi, men har ingen tilknytning til partiorganisasjonen. Dette gjelder også for eksterne tekniske rådgivere. En teknisk ekstern rådgiver tilbyr tjenester som ikke inngår i strategiarbeidet, for eksempel reklamebyråer som bistår i fremstilling av valgkampmateriell. Skillet mellom strategisk og teknisk rådgivning er ikke alltid like tydelig som dette kategoriseringen antyder,

men fordelingen kan likevel brukes som et teoretisk utgangspunkt for å få en bedre forståelse av hvem og hvordan profesjonelle rådgivere opptrer i Norge (Karlsen 2010:195-196).

I Norge er det spesielt kategorien *ekstern teknisk assistanse* som best beskriver politiske partiers bruk av eksterne tjenester. Selv om partier ser ut til å bruke profesjonelle aktører i utarbeidelse av valgkampopplegg, bistår disse først og fremst med teknisk assistanse. Det vil si at norske politiske partier ikke leier inn profesjonelle rådgivere for å utarbeide politiske budskap, men delegerer hovedsakelig oppgaver som er knyttet til tekniske utfordringer. Det strategiske arbeidet derimot er det partiene selv som står for. Dette arbeidet utarbeides av personer som er en del av partiorganisasjonen og som selv har erfaring fra politisk arbeid (Karlsen 2010:196). Dette forklarer norske politikeres skepsis til eksterne rådgivere, og oppfatningen blant norske politikere om at profesjonelle reklamefolk ikke er gode til å tenke politikk, samtidig som samtlige partier benytter seg av eksterne konsulenter.

For å trekke paralleller til Webb og Kolodnys diskusjon om hvordan man definerer profesjonelle rådgivere, ser vi tydelig at profesjonelle kan besitte ulik kompetanse og tilføre varierte tjenester, i tillegg til å ha ulik tilknytning til partiorganisasjonen. I Norge er det profesjonelle rådgivere som er integrert i partiorganisasjonene som håndterer partienes valgkampstrategier, mens eksterne konsulenter utfører teknisk assistanse. Det er også lite som tyder på at eksterne konsulenter er i ferd med å dominere valgkampen ettersom politiske partier ikke ønsker å overlate det strategiske kommunikasjonsarbeidet til aktører som ikke har kunnskap om politikk eller det politiske system.

Profesjonelle rådgivere som ikke har tilknytning til politiske partier, involveres i liten grad i utarbeidelse av politiske strategier og står således på siden av politikken i Norge. Samtidig viser Webb og Kolodnys og Karlsens diskusjoner om variasjonen i profesjonelle rådgivere, at innsikt i type tjenester og arbeidsoppgaver er viktig for å forstå hva slags innflytelse disse aktørene har på prosesser og beslutninger. Dette danner også utgangspunkt for noen videre refleksjoner rundt forholdet mellom kommunikasjonsenhetene og departementenes politiske ledere: På hvilken måte bistår kommunikasjonsansatte politikere som besitter sentrale posisjoner i maktapparatet, og hvordan skiller dette seg fra hvordan partiene tradisjonelt har benyttet profesjonelle aktører utenfor partiorganisasjonen? Kommer partienes skepsis mot profesjonelle konsulenter også til uttrykk i samarbeidet med kommunikasjonsenhetene, og i hvilken grad opplever kommunikasjonsmedarbeidere at politikere søker deres ekspertise? Med utgangspunkt i partienes erfaring med bruk av ekstern ekspertise skal oppgaven også forsøke å gi et innblikk i hva slags relasjon som eksisterer

mellom departementets politiske ledelse og kommunikasjonsstabene. Jeg vil benytte denne tilnærming på to ulike måter. Først jeg vil se på forholdet mellom kommunikasjonsenhetene og politisk ledelse. Selv om kommunikasjonsenhetene ikke har som oppgave å selge partiene, har de heller ingen tilknytning til partiorganisasjonene, og kan således betraktes som eksterne. Hva slags relasjon eksisterer mellom kommunikasjonsansatte og politisk ledelse i departementene? Samtidig bør forestillingen om at departementenes kommunikasjonsapparat kan betraktes som eksterne aktører nyanseres. Ettersom kommunikasjonsenhetene er en fast del av departementenes støtteapparat til politisk ledelse kan de ikke sidestilles med hva Karlsen legger til grunn i sin definisjon av eksterne. De er ikke uavhengige eksperter som hentes inn for å bistå partiene med deres valgkampkommunikasjon. Jeg vil derfor også benytte denne tilnærmingen for å studere departementenes bruk av eksterne aktører. I denne sammenheng kan departementene ses på som interne, mens øvrige aktører som leies inn forstås som eksterne. I hvilken grad, og på hvilken måte, benytter departementene eksterne kommunikasjonsaktører?

2.4 FORVALTNINGENS FORPLIKTELSE

I dette kapitlet rettes oppmerksomheten mot departementsansatte og deres forhold til statsråden og øvrig politiske ledelse. Forvaltningen spiller en nøkkelrolle i det politiske systemet ved at de forbereder saker for politiske organer, iverksetter politiske vedtak og jobber daglig tett på politikerne (Christensen m.fl. 2010:12). Et kjent systemtrekk ved forvaltningen er de varige spenninger som kommer til uttrykk mellom ulike krav og forventninger i deres arbeidssituasjon. Grensene mellom politikk og administrasjon er ofte uklare og skiftende og medfører at det daglige arbeidet i departementene er preget av spenninger og dilemmaer (Christensen m.fl. 2010:109). Som ansatte i departementene og en del av sentralforvaltningen, må kommunikasjonsansatte opptre i tråd med forvaltningens krav og jevnlig balansere mellom komplekse rolleelementer. Neste avsnitt tar for seg de ulike rollekonfliktene departementsansatte utsettes for i sitt daglige arbeid, og ulike faktorer som har innvirkning på deres handlemåte.

2.4.1 Lover og øvrige styrende prinsipper

Statlige ansatte må først og fremst forholde seg til en rekke nedfelte lover der Forvaltningsloven og Offentlighetsloven er mest fremtredende. Disse to lovene tar særlig sikte på å fremme rettstatsverdier, demokratiske hensyn og åpenhet. Offentlighetsloven regulerer blant annet hvilke muligheter andre enn de som er part i en sak, har til å få innsyn i sakens dokumenter, og ifølge loven skal dokumenter som hovedregel være offentlige. Medvirkningen fra mediene er særlig begrunnet ut i fra offentlighetsloven, som tidligere ikke hadde innsynsrett i en rekke offentlige dokumenter (Christensen m.fl. 2010:70-71). Dette prinsippet ligger også til grunn i Statens kommunikasjonspolitikk som understreker at forvaltningsansatte skal bidra med åpenhet, sørge for medvirkning, og ikke minst, viktigheten av å ha en aktiv stat som informerer innbyggerne om deres rettigheter og plikter (Statens kommunikasjonspolitikk 2009:8). Videre spesifiseres det at mediene skal ha lik rett til innsyn, og at alle medier skal behandles med respekt og imøtekommenhet når de etterspør informasjon (Statens kommunikasjonspolitikk 2009:17). Det understrekes at kommunikasjon skal være et virkemiddel på lik linje med tradisjonelle virkemidler som staten har for å oppnå sine mål og løse sine oppgaver på en effektiv og tilfredsstillende måte (Statens kommunikasjonspolitikk 2009:6).

2.4.2 Allmenne trekk i forvaltningsrollen

Ved siden av lover og kommunikasjonspolitiske retningslinjer, innebærer rollen som ansatt i sentralforvaltningen at man må balansere komplekse rolleelementer. De ulike rolleelementene departementsansatte utsettes for vil ikke alltid være klart definert eller stå i et avklart forhold til hverandre, og departementsansatte må daglige gjøre avveininger. Dels dreier det seg om hvilke instanser man skal ta hensyn til, for eksempel signaler fra politisk ledelse, og dels hvilke substansielle verdier man skal legge vekt på, slik som effektivitet, profesjonelle hensyn osv. (Christensen m.fl. 2010:112).

Det viktigste hensynet i rollen som ansatt i departementene er hensynet til *politisk lojalitet* (Christensen m.fl. 2010:112). Det forventes at embets- og tjenestemennene i departementene opptrer som lojale og konstruktive medspillere for statsråden. De skal etter beste skjønn følge opp statsrådets intensjoner og beslutninger, selv om de skulle være faglig eller politisk uenige i vedtaket. Dette innebærer at det forventes at departementsansatte opptrer som konstruktive medspillere for statsråden, både i rollen som regjeringsmedlem og departementsleder. Selv om dette kan innebære innslag av politisk-taktisk rådgivning overfor statsråden, så er det en balansegang mot det rent partipolitiske, og forventningene er særlig at embetsverket skal gi den aktuelle politikken et faglig grunnlag. Hensynet til politisk lojalitet må avstemmes mot det andre viktige hensynet i rollen som ansatt i sentraladministrasjonen, *partipolitisk nøytralitet* (Christensen m.fl. 2010:113). Det innebærer at departementsansatte skal være et redskap for hvilken som helst regjering og være åpen for endringer i det politiske styret. Partipolitisk nøytralitet er en garanti for den politiske opposisjonen ved at embetsverket skal være en demokratisk fellesressurs og ikke favorisere enkelte partier. Hvis ansatte i departementene blir for lojale overfor en regjering eller ett eller flere politiske partier i regjeringen, kan det skape problemer for deres lojalitet, integritet og legitimitet. Idealet er at man skal være tilstrekkelig lojal overfor sittende regjering og representere stabilitet og kontinuitet. Politisk nøytralitet må likevel ikke drives for langt. Det kan bety politisk ufølsomhet og en teknokratisk innstilling, med fiendtlighet mot politikere, eller at partier i en regjering ikke føler at deres politiske program preger den offentlige politikken. Det understreker viktigheten av at en klar grense trekkes for statsrådets behov for hjelp til å sette preg på offentlig politikk, og for eksempel når statsråden driver valgkamp.

Det tredje hovedhensynet i forvaltningsrollen er hensynet til faglig *uavhengighet* (Christensen 2010:114). Det innebærer at embetsverket skal legge frem sine vurderinger etter beste faglige skjønn, uansett hvor lite populært det er for statsråden. Dette synet er forankret i

troen på vitenskapelig basert kunnskap som verdi for statsstyret ved at de ansatte stiller sin profesjonelle kompetanse til disposisjon. Samtidig er det viktig at det eksisterer en faglig autonomi for byråkratene. Det innebærer at de faglige premissene bør være viktige i beslutningsprosessene og framstilles klart for politisk ledelse, selv om de ansatte vet at den politiske ledelsen ikke alltid er enig i premissene.

Det finnes ikke noen endelige svar på disse rollekonfliktene, og departementsansatte må selv finne måter å leve med de kryssende forventningene på (Christensen m.fl. 2010:124). Uklare retningslinjer skaper imidlertid et spillerom som kan fylles på ulike måter (Christensen og Læg Reid 2002:91). Flere har forsøkt å studere hva som har innvirkning på forvaltningsansattes handlingsmåte. Christensen m.fl. (2001:96) studerer blant annet i hvilken grad utdanning og demografiske kjennetegn påvirker beslutningsatferden. Funnene viser at beslutningsatferden påvirkes av de ansattes demografiske egenskaper, og særlig utdanning slår sterkere igjennom, sammenliknet med andre sosiale bakgrunnstrekk (Christensen m.fl. 2001:124, Christensen m.fl.2010:100). På den annen side er det mye som tyder på at effekten av utdanning modereres i møte med de sterkt formelle og uformelle føringer som er nedfelt i sentralforvaltningen og stillinger de til enhver tid arbeider i (Christensen m.fl. 2001:124).

2.4.3 En politisert forvaltning?

Embetsverket skal ideelt sett opptre i tråd med de nevnte kriteriene, og være en ressurs for enhver sittende regjering, men kravene er som sagt til dels motstridende og vage, og det er store rom for skjønnsmessige vurderinger av den enkelte ansatte. Det eksisterer med andre ord en tynn linje mellom det å være statsrådets nære støttespiller, og det å opptre som en partipolitisk medhjelper. Såkalt *politisering* markerer en kryssing av grensen mellom uavhengige faglige råd og det som kan karakteriseres som partipolitiske aktiviteter (Mulgan 2007:570). I praksis innebærer en uthuling av distansen til partipolitikk at embetsverket tilpasser rådene til den sittende regjeringen, og dermed brukes til å fremheve partiers politiske suksess. Eksempler på slik opptreden har man sett i både USA, Storbritannia og Australia der forvaltningsansatte har følt seg presset til å gi informasjon i tråd med regjeringens politiske preferanser, i stedet for uavhengige og balanserte opplysninger basert på faglige innvendinger (Mulgan 2007:569-570).

I Norge har forholdet mellom embetsverket og politisk ledelse virket relativt harmonisk, noe som avspeiler en lang og historisk tradisjon med gjensidig respekt og fellesskap i normer og verdier. Tidligere studier viser også at få departementsansatte føler

fellestrekk med sin egen stilling og rollen som partipolitiker (Christensen m.fl. 2010:113). I tillegg er kravet om nøytralitet underbygget av at embetsverket har et sterkt stillingsvern som igjen bidrar til å hindre partipolisering av forvaltningen (Christensen m.fl. 2010:114). Samtidig viser det seg at spenningene i relasjonen mellom embetsverk og politikere har økt noe over tid. Embetsverket har ingen problemer med å akseptere at det er den politiske ledelsen som bestemmer, men embetsverket mener noen ganger at politikere opptrer lite skjønnstomt, fordi de ikke følger faglige råd eller bidrar til at det oppstår unødvendige konflikter innad. Det økte spenningsnivået mellom den politiske ledelsen og embetsverket kan også skyldes endringer i både politiske og administrative roller. Statsrådsrollen er blitt tyngre og mer kompleks, som gjør at den politiske ledelsen er mer åpen og søkende enn før. Dermed blir administrasjonen også trukket mer inn i gråsonen mellom politikk og administrasjon. Det er tross alt i embetsverkets interesse at en statsråd lykkes og får et godt rykte (Christensen m.fl. 2010:120).

Det er også tydelige tegn på at kompleksiteten i forvaltningsrollen øker over tid. Nye hensyn kommer til, samtidig som de gamle består. Dette har sitt utspring i et mer komplekst samfunn, et mer sammensatt og mangfoldig offentlig apparat, noe som gir mer komplekse offentlige beslutningsprosesser. Dette gir på sin side større utfordringer i forvaltningsrollen (Christensen m.fl. 2010:115). I Norge har man også sett at departementets administrative topplederroller har økt i betydning over tid, sammenliknet med andre elementer i lederrollene. Det er mange grunner til dette, men én av grunnene som trekkes frem er den økte medieeksponeringen statsrådene blir utsatt for. Økt arbeidsmengde og rapporteringsplikt gjør at den politiske ledelsen får større kapasitetsproblemer og dermed må delegerer mer til den administrative toppledelsen og blir mer avhengig av samhandlingen med denne. Dette har ført til et tettere forhold mellom politisk og administrativ ledelse (Christensen m.fl. 2010:119). Det har også blitt forsøkt å etablere retningslinjer som skal tydeliggjøre skillet mellom politikk og byråkrati (Christensen og Læg Reid 2002:114). Samtidig viser funn at på tross av forsøk på å reformere det sentrale apparatet og etablere klarere retningslinjer, virker det som at slike endringer heller har ført til økte konflikter mellom politiske og administrative ledere. Resultatet blir i stedet en gradvis omdefinering av relasjonene mellom sentrale aktører innenfor det sentrale statsapparatet (Christensen og Læg Reid 2002:122).

Det økende behovet for åpenhet og offentliggjøring av dokumenter ser også ut til å legge ytterligere press på forvaltningsansatte. På den ene siden er departementsansatte forpliktet til å skaffe statsråden objektiv og korrekt informasjon, på den andre siden ønsker de

å unngå å skape vanskeligheter for statsråden, blant annet å hindre statsråden å tabbe seg ut i offentligheten. Ifølge Mulgan (2007:581) er det voksende kravet om åpenhet med på å øke presset for å tilbakeholde, eller tilpasse informasjon i tråd med en statsråds ønsker.

Departementsansatte ønsker å være lojale mot enhver sittende regjering, men også ærlige i sine vurderinger. Krav om åpenhet og offentlig informasjon synes å legge ytterligere press på forvaltningsansatte og utfordrer kravene om lojalitet og nøytralitet.

Dette er viktige sider ved sentralforvaltningen som ligger til grunn i besvarelsen av oppgavens andre hovedproblemstilling: Hva slags konsekvenser har kommunikasjonsenhetenes rolle for forholdet mellom politikk og byråkrati? Siste del vil presentere hvordan kommunikasjonsansatte opplever å jobbe tett på departementets politiske ledelse: I hvilken grad erfarer de å bli koblet på partirelatert kommunikasjonsarbeid, og hvordan utfordres hensynene om lojalitet, nøytralitet og uavhengighet i møte med ambisiøse partipolitikere? Hvordan skiller kommunikasjonsansatte mellom parti og departement? Som tidligere nevnt intensiverer partiene sine kommunikasjonsstrategier under valgkampperioder, og eksterne PR-konsulenter leies inn for å bistå partiorganisasjonene. Selv om partiene i Norge er kritiske til å overlate strategiske arbeidsoppgaver til eksterne aktører, er dette likevel perioder der målet om økt oppslutning til partiene kan utfordre hensynene om politisk nøytralitet og lojalitet. Hvordan forholder kommunikasjonsenhetene seg til statsråden som driver valgkamp, mens de selv er en del av forvaltningen?

3 METODE OG DATA

Slutninger som fremkommer ved empirisk forskning er usikre og best mulig sikkerhet oppnås ved systematiske og kritiske anvendelser av metoder (Lund 2002:80). Valg av metode må dermed spesifiseres og fremgangsmåten utdypes. Etersom departementenes kommunikasjonsavdelinger er et utforsket felt, og det finnes begrenset med kunnskap om deres rolle, er undersøkelsene i denne studien eksplorerende uten etablerte hypoteser. Valg av metode ses i lys av dette. I dette kapitlet redegjøres det for studiens forskningsdesign og de mulighetene og begrensningene disse valgene har fått for oppgaven.

3.1 Studieobjektene

Problemstillingen går ut på å få innsikt i kommunikasjonsansattes rolle og deres opplevelse av å jobbe tett på politisk ledelse. Jeg har derfor benyttet meg av kvalitative dybdeintervjuer med ni kommunikasjonsansatte fra fire forskjellige departementer. Selv om dette ikke er en komparativ studie, åpnes det opp for innslag av komparative elementer gjennom å se på fellestrekk og variasjoner mellom de enhetene som studeres. Jeg har valgt departementer som skiller seg ut i henholdsvis oppmerksomhet rundt departementets politiske felt og statsrådets partitilhørighet og posisjon. Kunnskapsdepartementet styres i dag av SVs partileder Kristin Halvorsen og er et stort og sentralt departement i regjeringens politiske prioriteringer. Kommunal- og regionaldepartementet ledes av Senterpartiets leder Liv Signe Navarsete, også en profilert statsråd. Ved å ha to departementer som ledes av partiledere fikk jeg mulighet til å undersøke om det å ha en partileder som statsråd har innvirkning på kommunikasjonsansattes arbeidssituasjon og enhetens rolle. Som en kontrast til dette kontaktet jeg to andre departementer med mindre profilerte statsråder og mindre oppmerksomhet rundt departementets politiske felt. Både Fornyings-, administrasjons- og kirke- og kystdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet sa ja til å delta. Dermed ble også alle partiene i regjeringen representert.

3.2 Datagrunnlag

Analysen i denne oppgaven baserer seg på intervjuer. Kvalitative intervjuer er sensitive for den sosiale konteksten, men samtidig sentrale i studier av nye

forskningsspørsmål, ettersom det blant annet danner grunnlaget for hva som kan måles kvantitativt (Ringdal 2006:107-108). I tillegg gir det rom for at informantene kan dele sine egne tanker og refleksjoner rundt deres arbeidssituasjon, et viktig aspekt ved denne studien.

3.2.1 Intervjuobjekter

Personene som er intervjuet er ansatte i kommunikasjonsavdelingene. Jeg fikk hjelp av lederne av kommunikasjonsavdelingene til å navngi andre informanter i avdelingen, men som tidligere nevnt er departementene vurdert og bestemt av meg. Ved å ta utgangspunkt i departementenes hjemmeside fikk jeg vite hvem, og hvor mange kommunikasjonsansatte som arbeider i hvert departement. Som eksperter på sitt felt og en del av toppbyråkratiet Norge blir intervjuene betraktet som såkalte eliteintervjuer. En av hovedutfordringene med å gjennomføre intervjuer med såkalte eliteinformanter er at informantene gjerne er svært opptatt og etterspurt. Jeg sendte e-poster med forespørsel til flere kommunikasjonsjefer og spurte om jeg kunne intervjuer vedkommende, og en til to andre i kommunikasjonsstaben.

Utvalgsprosedyren er en form for snøballutvalg, der kommunikasjonsjefene selv navnga andre informanter i sine avdelinger. En svakhet ved en slik tilnærming er at forskeren ikke har kontroll over utvalgsprosessen, og overlater dette til eliteaktørene som kan foreslå respondenter med samme opplevelse eller karakteristikker som seg selv (Tansey 2007:770). I denne studien er imidlertid alle kommunikasjonsansatte sentrale nøkkelinformanter og anses som interessante intervjuobjekter. Ettersom det også var vanskelig å få kontakt med departementene, var dette en fin måte å sikre flere intervjuer til studien. Jeg opplevde også at informantene anså fremgangsmåten som ryddig, et aspekt som var viktig for å etablere fortrolighet mellom meg og informantene. Etter hvert som jeg fikk intervjuavtaler på plass, sørget jeg for å informere om dette i forespørlene. Om dette var utslagsgivende er vanskelig å vurdere, men ettersom kommunikasjonsansatte ikke har blitt forsket på tidligere kan det hende denne informasjonen ufarliggjorde prosjektet, og bidro til at flere sa ja til å delta.

3.2.2 Gjennomføring av intervjuet

Det er gjennomført ni kvalitative intervjuer som er en del av studiens empiriske kapittel. Dataene som er innsamlet fra intervjuene består delvis av notater fra intervjuene, og opptak med båndopptaker, etter informantenes samtykke. Intervjuene fant sted i Oslo i februar og mars 2011. Det ble ikke sendt ut intervjuguide på forhånd, men informantene ble informert

om studiens formål og introdusert for problemstillingene. Intervjuene foregikk på informantenes kontor uten andre til stede.

For å få dybdekunnskap og informasjon om informantens innside ble intervjuene gjennomført som semi-strukturerte, en kombinasjon av åpne og strukturerte spørsmål (Tansey 2007:769). På bakgrunn av dette argumenterer Leech (2002:665) for at semi-strukturerte intervjuer er hensiktsmessig i studier av eliteinformanter. Aberbach (2002:674) hevder på sin side at eliter ikke ønsker å besvare spørsmål gjennom etablerte svarkategorier, men ønsker å argumentere for sine synspunkter og forklare hvordan og hvorfor de mener og handler som de gjør. Dette utgjør også en av utfordringene med eliteintervju, nemlig at informantenes ressurser gjenspeiles i rollene under intervjuet ved at de ofte snakker mye og svarer godt for seg. Dermed kan forskeren havne i en underdanig rolle, og lett miste kontroll over intervjusituasjonen (Andersen 2007:282). Dette er utgangspunktet for hvorfor jeg utarbeidet en tematisk intervjuguide. Intervjuguiden ble skrevet med utgangspunkt i tidligere forskning, teori og momenter som har kommet frem i debatten om kommunikasjonsenhetenes rolle. Rekkefølgen på spørsmål som stilles er spesielt relevant dersom man ønsker å få tilgang på sensitiv informasjon (Leech 2007:666). Ettersom rolleavklaring er en viktig del av det å jobbe i embetsverket, berørte deler av intervjuet sensitive spørsmål. Jeg var derfor bevisst på å stille de enkle spørsmålene først, mens de mer utfordrende spørsmålene ble stilt senere i intervjuet. I tillegg vurderte jeg ordbruken nøye, og forsøkte å unngå ledende spørsmål og truende formuleringer. Dette var vurderinger som ble nøye gjennomtenkt i utarbeidelsen av intervjuguiden, men også under selve intervjuet. Ved å bruke en gjennomarbeidet intervjuguide følte jeg meg også tryggere i intervjusituasjonen med eliteinformantene.

Ifølge Andersen (2007:279) er aktive samtalebaserte intervjuer spesielt hensiktsmessige i samtaler med ressurssterke informanter. En mer bevisst og aktiv forskerrolle gir større uttelling i form av analytisk kontroll, og dermed økt validitet og reliabilitet. Det var lettere å ha en aktiv rolle i intervjuet når spørsmålene og intervjuguiden var nøye gjennomarbeidet. Det er i tillegg foretatt et testintervju for å prøve ut intervjuguiden. I etterkant ble enkelte spørsmål fjernet og rekkefølgen noe endret. Ved å ha gjennomført et testintervju økes dataenes validitet ved at jeg forsikrer meg om at spørsmålene som stilles er relevante for problemstillingen, mens uvesentlige momenter utelates.

Ettersom studien har en utforskende tilnærming var det ikke til å unngå at intervjuene også var en læringsprosess. Jeg opplevde blant annet at informantene tolket spørsmålene forskjellig og dermed ga ulike svar. Det kan bety at eget utgangspunkt ikke treffer helt fordi

rammen rundt samtalen eller spørsmålet ikke er klargjort, eller at eget utgangspunkt ikke treffer helt i forhold til informantens virkelighetsoppfatning (Andersen 2007:290). At informantene ga ulike svar gjorde samtidig at jeg ble introdusert for nye sider ved temaet, et viktig aspekt i en eksplorerende studie. Jeg valgte å følge opp deler av denne informasjonen i de neste intervjuene.

3.3 Intervjuobjekter –skjevhet

En potensiell skjevhet i intervjuundersøkelser dreier seg om utvalget. I de fleste forskningsprosjekter skal det være et mål å skaffe et representativt utvalg. Innenfor samfunnsvitenskapen er det imidlertid ikke alltid mulig å trekke representative utvalg (King m.fl.1994:129) Denne studien er eksempel på hvordan utvalget begrenses av forskningsspørsmålet og universet, og dermed tvinger forskeren til å velge studieobjekter basert på andre kriterier. Det bør også understrekes at i det en beveger seg bort fra tilfeldig utvalg, åpnes muligheten for utvalgsskjevhet, og funnernes ytre validitet svekkes (King m.fl.1994:128). God ytre validitet vil si at forskningsresultatene kan generaliseres utover individene, situasjonene og tiden undersøkelsen ble gjennomført på (Lund 2002:90). Denne studien har imidlertid ingen hensikt om å om å generalisere funnene, men å få dybdekunnskap om et utforsket tema. Potensiell skjevhet anses ikke som utslagsgivende for funnene som fremkommer. Noen innvendinger rundt dataenes troverdighet bør likevel diskuteres.

3.3.1 Eliteinformanter

Eliteinformanter er gjerne ressurssterke og har spesiell innsikt i spørsmål forskeren ønsker å få belyst (Tansey 2007:765). Eliteintervju har flere styrker, men spesielt er eliteintervju relevant for å få frem skjulte elementer i politiske handlinger, som gjerne ikke er kjent for offentligheten, og som ikke har kommet frem ved hjelp av annen analyse eller andre primærkilder. I tillegg representerer eliteintervju en mulighet for å få tilgang på førstehåndsinformasjon fra aktører som har vært involvert i prosessene forskeren ønsker å studere (Tansey 2007:767). Å bruke informanter som er eksperter på sitt felt, byr samtidig på en rekke utfordringer. Andersen peker blant annet på at eliteinformanter kan være skeptiske og manipulerende, noe som kan gjøre det vanskelig å etablere en relasjon eller ramme for forskningsintervju (Andersen 2007:288). Intervjuere må ta større grad av initiativ og være mer aktive når informantene er velinformerte og har inngående kunnskap om sakene man

ønsker å belyse. Dette er spesielt relevant i situasjoner der sensitive temaer berøres, ettersom informanter i noen sammenhenger holder tilbake eller pynter på relevant informasjon (Andersen 2007:282). Videre er det viktig å være bevisst på at informantene ikke er nøytrale. Først og fremst representerer informantene en organisatorisk virksomhet der blant annet rolleavklaring er av stor betydning, spesielt hensynet til lojalitet og nøytralitet overfor den politiske ledelsen. På et generelt plan kan det være at informantene holder kortene tett til brystet når det gjelder sin egen, og andre kommunikasjonsansattes rolle. I tillegg kan såkalte eliteinformanter ha egne agendaer og oppfatninger om hva som er den beste måten å forstå saken på, og ifølge Andersen (2007:288) er det naivt å tro at eliteinformanter beskriver ”sannheten” rundt problemstillingen.

Selv om dette er viktig å være klar over disse aspektene ved bruk av eliteintervjuer, var det få av intervjuobjektene som ikke fremsto som fortrolige. I tillegg var en stor del av hensikten med studien å få tilgang til kommunikasjonsrådgivernes egne forklaringer og erfaringer. Opplevelsen av selve intervjusituasjonen gir heller ingen grunn til å anta at informantene ikke ga oppriktige svar. Jeg møtte stor åpenhet og velvilje til å fortelle om sin rolle, og informantene ga gode begrunnelser og eksempler som bygget opp under forklaringene. Jeg prøvde også å være bevisst på at informantene var forskningspartnere og ikke forsøkspersoner (Ringdal 2006:87).

3.3.2 Øvrige metodiske betraktninger

Kvalitative teknikker hviler i stor grad på forskeren, og prinsippene som forskningen baserer seg på, må derfor gjøres eksplisitte. Jeg har her forsøkt å spesifisere fremgangsmåten og vurderingene som ligger til grunn. Styrken til kvalitative teknikker er muligheten til å gå i dybden på sosiale fenomener for å forstå aktørers intensjoner og handlinger, i tråd med denne studiens siktemål. En alternativ tilnærming ville vært å utføre en survey, som kunne gjort det mulig å inkludere alle departementenes kommunikasjonsansatte i én og samme studie. En innvending mot en slik tilnærming er den mangelfulle forskningen som er gjort på feltet. Det finnes lite kunnskap om departementenes kommunikasjonsenheter, noe som gjør det vanskelig å formulere gode og presise surveysspørsmål. Ved å intervjuer nøkkelinformanter får jeg tilgang på informasjon som kan generere nye spørsmål og hypoteser. Disse spørsmålene kan senere følges opp i en survey. En survey vil heller ikke fange opp observasjoner, innsikt og egne vurderinger, slik man får gjennom intervjuer (Andersen 2007:285). Det har vært en viktig premiss for valgene i denne oppgaven. Samtidig som fleksibiliteten til intervju bidrar til

innsikt og dybdeforståelse, gjør mangel på faste fremgangsmåter det vanskelig å etterprøve dataene (Berry 2002:679). Både reliabilitet og validitet i dataene øker ved at intervjuguiden jeg benyttet var nøye gjennomarbeidet og prøvd ut på forhånd. Det er også lite informasjon som har gått tapt ved at alle intervjuene ble tatt opp på bånd, og i gjengivelsen av dataene har jeg forsøkt å presentere dem som direkte som mulig. Noen av informantene ønsket å se gjennom det transkriberte materialet, og i tilbakemeldingene var det noen detaljer som ble rettet opp. Det var imidlertid ingenting som hadde utslag for hovedfunnene. Sitatene som benyttes i empirikapittelet har blitt godkjent av informantene. Enkelte informanter korrigererte formuleringene på sitatene i etterkant, men meningsinnholdet forble det samme, og anses som uproblematisk.

4 EMPIRISK ANALYSE

I dette kapittelet presenteres oppgavens empiriske funn. Kapittelet er todelt og vil følge de to hovedtemaene jeg presenterte innledningsvis: politikkenes medialisering og konsekvenser for forholdet mellom politikk og byråkrati. Jeg starter med å ta for meg oppgavens første hoveddel, *politikkenes medialisering*. Her presenterer jeg hvordan kommunikasjonsenhetene jobber med media, etterfulgt av hvordan øvrige deler av departementet involveres i dette arbeidet. Mediene utgjør en stor del av kommunikasjonsenhetenes arbeidshverdag, både ved å håndtere pressehenvendelser, såkalt *defensiv mediehåndtering*, men har også en aktiv rolle i å få medieomtale om departementet og statsråden, som jeg betegner som *offensiv mediehåndtering*. Videre vil jeg også presentere hvordan departementene bruker eksterne aktører i sin kommunikasjon. Selv om kommunikasjonsenhetene har en sentral rolle i departementenes kommunikasjonsarbeid, er det også aspekter der eksterne aktører bistår. Dette arbeidet er hovedsakelig rettet mot større kampanjer og medietrening.

Analysens andre hoveddel vil ta for seg oppgavens andre tema: *konsekvenser for forholdet mellom politikk og byråkrati*. Ulike forhold informantene trakk frem presenteres, og avsluttes med deres beskrivelse av valgkampperioder. Samlet sett er det stor grad av bevissthet blant politikerne og kommunikasjonsmedarbeidere på avklaringen mellom parti og departement, samtidig som det også eksisterer et tillitsfullt samarbeid mellom partene. Oppsummering og diskusjon av funnene presenteres i kapittel 5.

4.1 Kommunikasjonsenhetenes arbeid med media

”Politikere er veldig opptatt av å nå ut i pressen. For politikere er mediene en usedvanlig viktig kanal og arena å nå igjennom på” (Informant 6).

Som sitatet antyder kommer mediens betydning for politikerne også til uttrykk i deres bruk av departementenes kommunikasjonsapparat. Håndtering av mediene utgjør en viktig del av kommunikasjonsenhetens arbeidsoppgaver, og ifølge flere av informantene er i hvert fall halvparten av kommunikasjonsarbeidet direkte knyttet til media. Viktigheten av å håndtere mediene ble ikke kun bekreftet i informantenes beskrivelse av sin arbeidshverdag, men også i krav til kvalifikasjoner og kompetanse i kommunikasjonsstaben. Informantene forklarte at

kjennskap til medier, gjerne gjennom journalisterfaring, er en forutsetning for at enheten kan bistå statsråden i arbeidet med mediene:

”Politikken er i så stor grad mediestyrt og mediepåvirket, så er det ingen tvil om at et departement som styres av politikere må ha en kommunikasjonsenhet som kjenner til journalistiske metoder” (Informant 1)

Første steg i det daglige arbeidet med mediene er å skaffe oversikt over nyhetsbildet, noe som ble trukket fram som en av kommunikasjonsenhetenes viktigste oppgaver. Det er kommunikasjonsenhetens ansvar å holde oversikt over mediedekningen, alt fra artikler, kommentarer eller andre former for omtale av departementets saksfelt eller statsråden. Det er viktig å ha gode rutiner for å fange opp sakene, for eksempel gjennom ulike medieovervåkingsverktøy. Flere av informantene forklarte at de har daglige morgenmøter hvor nyhetsbildet gjennomgås og der de diskuterer ulike oppfølgingsstrategier av dagens pressebilde:

”Vi starter hver morgen kl.9 med å gå igjennom mediebildet. Det må jeg stille forberedt til! Der avgjør vi hva som må svares på, hva kan vi la gå, hvilket medium velger vi, hva skal hovedbudskapet være osv. Det er noe av det viktigste kommunikasjonsenheten gjør” (Informant 1)

En annen informant sa følgende:

”Medieovervåkning er veldig viktig for oss. Det blir en form for analysemat der vi setter oss ned og ser hvem som skriver og sier hva, hva er riktig og hva må rettes opp. Deretter innebærer det å enten få statsråden utpå, eller at vi skriver en kronikk, ringer journalisten direkte eller lignende. Det forventes av politikerne at vi har et aktivt forhold til nyhetsbildet. Det har også de” (Informant 8)

Etter at mediebildet er kartlagt er det kommunikasjonsenhetene oppgave å gi anbefalinger til politisk ledelse om hvordan sakene i media skal besvares. Dette kan være tilsvaret i form av kronikker, intervjuer, eventuelt la saken være ubesvart. Samtidig understreket informantene at de ikke kun arbeider ut i fra mediens premisser, men også jobber aktivt med å sette agendaen selv.

Kommunikasjonsenhetenes daglige arbeid med mediene fordeler seg dermed mellom to hovedområder: håndtering av pressehenvendelse og profilering av statsråden og

departementet. Jeg skal starte med å se hvordan kommunikasjonsavdelingen håndterer pressehenvendelser, for deretter å presentere hvordan kommunikasjonsansatte jobber for å få gjennomslag i pressen.

4.1.1 Defensiv mediehåndtering

Mediene holder ofte et høyt tempo og kontakter departementene med stor hyppighet. Henvendelser fra media ble av enkelte informanter trukket frem som svært tidkrevende. En av informantene anslo at de hadde opp mot hundre mediehenvendelser i løpet av en uke, noe som utgjør flere tusen i løpet av et år. Hva journalistene spør om, eller hva slags respons de ønsker, varierer. Noen journalister er ute etter konkrete faktaopplysninger om politiske saker. Da er det kommunikasjonsenhetens oppgave å kontakte fagavdelingene for detaljer, for så å videreformidle svaret til journalistene. Slike forespørsler blir hovedsaklig besvart uten at politikerne kontaktets. Ved å loggføre alle pressehenvendelser kan kommunikasjonsstaben lete opp tidligere svar og levere med en gang, uten å bry verken fagavdelingene eller politikerne. Denne rutinen ble begrunnet med journalisters behov for rask respons.

Andre ganger ønsker journalister en uttalelse eller kommentarer fra politiske ledelse om en bestemt sak. Da sørger kommunikasjonsenhetene for å finne tid til journalisten i statsrådets timeplan. Når journalister ønsker kommentarer og uttalelser fra politikerne, blir forespørslene alltid videresendt til politisk ledelse. Det er vanlig prosedyre å forhøre seg med den politiske ledelsen før det besluttes hvordan henvendelsen skal besvares:

”Alle henvendelsene vi får, tar vi til politikerne. Noen har jo en mistanke om at vi er der og beslutter at ”nei, denne henvendelsen skal vi ikke ta”. Eller motsatt, at vi beslutter at det er en knallsak. Men når vi får en henvendelse så skal jo selvsagt vi ta en liten vurdering. Vi kontakter fagavdelingene og spør hva slags sak det er. Vi ser også i mediebildet om det er noe annet som rører seg. Deretter tar man med saken opp til politikerne, og så er det de som tar en vurdering” (Informant 8)

Videre viste informantene til journalisters krav om rask respons, et krav som de mente understreker viktigheten av å ha et kompetent kommunikasjonsapparat. Dette i kombinasjon med politikernes enorme møteagenda gjør at kommunikasjonsansatte fyller en avgjørende rolle i å assistere journalistene. En av informantene beskrev det slik:

”Henvendelser fra mediene til politikere går i alle hovedsak via kommunikasjonsenhetene. Det er mest praktisk for alle. Politikerne har en enorm møteagenda hver eneste dag, politikere sitter ikke og venter på henvendelser fra mediene, de er alltid opptatt” (Informant 1)

En annen informant understreket det samme poenget ved følgende sitat:

”Den tiden der journalistene bare kan ringe til statsråden er forbi. Det hadde vært helt uoverkommelig for en statsråd å svare på alle pressehenvendelsene i dag. Jeg er litt overrasket over de som tror at en statsråd sitter og venter på telefoner fordi hun/han ikke har noe annet å gjøre. Kalenderen til statsråden er jo stappfull” (Informant 8)

Flere trodde pressen ville bli overrasket hvis de skjønnte hva slags apparat de satte i gang når de henvendte seg til departementet, og hvor mye tid og energi kommunikasjonsenheten bruker på å gi dem raske og innholdsrike svar. Selv syntes informantene at de stekker seg langt i å imøtekomme journalistene. Følgende sitat er et godt eksempel:

”Vi strekker oss veldig langt for journalistene for å gi dem et kjapt svar. Vi kan avbryte møter, vi kan ringe statsråden når vi vet hun eller han er opptatt med andre ting. Vi ringer i helgene, vi ringer på kveldene, vi ringer på morgenen for å gi dem service. Vi vekker fagfolk tidlig på morgenen for å få bakgrunnsinfo til en journalist hvis han/hun trenger det. Når vi er på reise, så er det vi som kan gå inn i programmet til statsråden, som ofte er fullt, å brette inn ti minutter til journalisten. Men er statsråden på møtet på slottet, kan vi jo ikke bare ringe å avbryte. Det tar seg jo bare ikke ut!” (Informant 8).

Viktigheten av å ha god service for journalistene blir også understreket av én av informantene som mente media var det området det ligger mest prestisje i. Informanten fortalte at kommunikasjonsenheten hovedsaklig blir målt på om statsråden er synlig og om de får fram statsrådets budskap i media. Andre påpekte at det ikke bare er i kommunikasjonsenhetens interesse å være synlig, men at politikere selv ønsker omtale i media. Derfor blir alle pressehenvendelser tatt på alvor. Det er ikke i noens interesse å ikke følge opp en journalist eller pressesak. En av informantene sa følgende:

” Vi ser det som vår oppgave å serve journalister. Vi fungerer mer som press internt med å få saker frem og ut. Vi er pågående for å gi ut informasjon til journalisten. Det er mer resten av embetsverket som blir oppgitt over at vi maser. Men vi er glad for all den oppmerksomheten departementet og statsråden får” (Informant 5).

En annen informant forklarte det slik:

”Vi sier aldri nei. Hvis vi sier nei til en journalist, så er det fordi politisk ledelse har sagt nei. Alle saker blir lagt frem for statsråden, eller en av de andre i politisk ledelse. Vi kan selvsagt komme med en faglig tilrådning. Om vi synes vi har noe å komme med, eller annet. Men det er aldri vi som sier nei. Det er det politikerne selv som velger” (Informant 9)

En tredje informant uttalte følgende:

”Det er jo sånn at de fleste statsråder vil på i media. I den grad en journalist får et nei til svar, så er det faktisk en reell grunn til at det ikke går. Veldig få journalister får nei” (Informant 8)

Samtidig er det merkbare forskjeller mellom departementene, og ikke alle mente at pressehenvendelser utgjør et stort arbeidspress. Enkelte departementer styrer et politisk felt som får mye medieomtale og har derfor behov for et apparat som håndterer det store omfanget av pressehenvendelser. Andre er mer på tilbudssiden, og jobber hardt for å få spalteplass og pressedekning rundt viktige politiske saker. Det er også enkelte som mente de hadde merket en nedbemanning i mediebransjen og at samtlige medier har fått dårligere kapasitet. Mens journalister tidligere kunne ringe til alle døgnets tider, mente en av informantene at dette skjer sjeldnere i dag. Informanten trodde heller ikke det hadde sammenheng med statsråds skifte, ettersom dagens statsråd er svært etterspurt. Andre mente at arbeidspresset ikke kun handler om antall henvendelser, men heller forventningen om rask respons på kompliserte spørsmål. En informant viste også til avisers interne omlegginger og dårlige forberedte journalister:

”Mange aviser har ikke lenger samfunns- eller politiske redaksjoner, de har allroundere. Mange journalister er veldig flinke, men veldig mange vet ikke like godt hva de snakker om, aner ikke hvor de skal og er generelt dårlig forberedt. Å tilrettelegge med fakta blir derfor enda viktigere” (Informant 6)

Selv om noen pekte på nedbemanning i mediebransjen, mente andre at nye medier og tøffe deadlines bidrar til å gjøre arbeidspresset enda større. Dette gjelder særlig de mediene som har kontinuerlige oppdateringer av nyhetsbildet. Mange pekte på hvordan den nye

arbeidshverdagen for disse journalistene gjør det nødvendig med et velfungerende kommunikasjonsapparat i departementene. Behovet for rask tilgang på kilder for journalistene er større enn tidligere, og få journalister har mulighet til å vente til dagen etter. For at journalistene kan levere, trenger de umiddelbart stoff og kommentarer fra politikerne.

Et annet aspekt ved kommunikasjonsenhetens arbeid ligger i å forberede statsråden på spørsmål i møte med journalister. En av informantene forklarte at de bruker mye tid på å tilrettelegge for at statsråden kan gi fornuftige svar. Dette bunner blant annet i departementets sprikende saksområde og kompleksiteten i sakene departementene behandler. Det er umulig for en statsråd å ha full oversikt over alle detaljene i alle saker til enhver tid, og det er naturlig at de må briefes for å kunne svare godt for seg. Samtidig ble det understreket at kommunikasjonsenhetens oppgaver i en slik sammenheng hovedsakelig handler om å innhente fakta fra fagavdelingene og sørge for at statsråden kan innholdet i sakene. Dersom departementet vet, så vet statsråden per definisjon det også, og det er fagavdelingenes og kommunikasjonsstabens ansvar å sørge for at journalistene ikke setter statsråden i forlegenhet. Viktigheten av å være godt forberedt handler imidlertid ikke kun om å takle journalistenes kritiske spørsmål, men også sørge for at statsråden gir grundig og presis informasjon om de sakene som pågår:

”Det er jo ingen statsråd som ønsker å bli intervjuet på TV2 eller Dagsrevyen og fremstå som en idiot ved å bare svare selvsagte ting. Man ønsker jo å gi informasjon og svare ordentlig på spørsmålene” (Informant 3)

Samtidig hadde enkelte forståelse for at dette kunne være en frustrasjon for journalister som møter statsråder som er godt forberedt, og at politikken muligens hadde vært mer spennende dersom statsrådene ikke alltid svarte like godt for seg. En av informantene beskrev det slik:

”For en journalist, så er det klart at en uforeberedt statsråd er det beste bytte” (Informant 8)

En av informantene karakteriserte mediene slik:

”Det er jo alltid stas for media å kunne få en statsråd til å vakle. Og hvis man kan få en regjering til å se ustø ut ved å få en statsråd til å vakle, så blir det jo stor begeistring” (Informant 9).

Én av informantene mente det var en generell trend at presset fra journalistene oppstår når det er saker departementet ikke ønsker mye oppmerksomhet om. Samtidig mente informanten at det verste man kan gjøre som kommunikasjonsrådgiver, er å forsøke å tilsløre informasjon eller dekke til fakta:

” Standarden skal være at journalisten som spør skal få sanne og riktige svar. Det ville være helt håpløst om vi skulle prøve å dekke til. Det vil slå tilbake på oss i neste omgang. Det å være ærlig og redelig er det beste for departementet på sikt. Det verste du kan gjøre er å prøve å tilsløre. Du blir vanligvis tatt. Og det kan gjøre saken langt mer alvorlig enn den var i utgangspunktet” (Informant 5).

Samtidig innrømmet informanten at de hadde hatt et tilfelle der de ikke ga all informasjon om sak til en journalist, ettersom journalisten ikke hadde etterspurt alle detaljene i saken. Departementet hadde i utgangspunktet sitt på det rene, men ifølge informanten utgjorde denne saken et typisk eksempel på en sak som journalister går etter, og departementet bestemte seg for å ikke gi ut alle detaljene. Ifølge informanten var dette en stor tabbe fra departementets side. Journalisten plukket opp at informasjon var fjernet fra dokumentet, og fikk dermed en sak på sølvfat: ”departementet holder tilbake informasjon”. Dette var en stor tabbe fra departementets side, en dårlig strategi som bidrar til sette statsråden i et dårlig lys, forklarte informanten.

En av informantene tok opp påstanden om at kommunikasjonsenhetene friserer politikere og sørger for at de framstår likt, en kritikk informanten mente er feilslått. Er det ett råd som styrer i slike sammenhenger, så er at en statsråd skal være seg selv, ikke friseres eller fremstilles på en måte som bryter med folks etablerte oppfatning av politikeren. Alle politikerne har sin stil som må dyrkes. Det fungerer dårlig om en statsråd som til vanlig er veldig ”korrekt”, plutselig kommer med ”rølpete” uttalelser. På samme måte passer det dårlig om en frittalende statsråd plutselig får en veldig ”korrekt” fremstilling.

En annen utfordring er hvordan mediene har blitt mer kresne i forhold til hvem de ønsker å komme i kontakt med i den politiske ledelsen. En informant forklarte at mediene hovedsakelig ønsker kommentarer direkte fra statsråden, og at statssekretærer og politisk rådgivere sjelden er godt nok. Det gjør det mer krevende å imøtekomme journalistene. Informanten forklarte at det ikke alltid er mulig å finne tid til at statsråden kan gi intervju eller kommentarer, og med mindre statsråden befinner seg i utlandet er det vanskelig å få aksept for at statsråden ikke kan stille opp. Det ble samtidig understreket at den politiske ledelsen

selv ønsker at statsråden er synlig, og alle strekker seg langt i å imøtekomme journalistenes ønsker.

4.1.2 Kritisk eller kritiserende journalistikk?

Selv om informantene fremhevet viktigheten med å serve journalister, er samtlige av informantene frustrert over til hva de i dag mente er mangel på god, gravende, kritisk journalistikk. Flere mente at den granskende journalistikken er blitt erstattet med utelukkende kritiserende journalistikk. En informant hevdet dagens journalister mente kritisk journalistikk er å finne en person som uttaler seg kritisk om en sak. De gode kritiske spørsmålene blir sjeldnere i dagens politiske pressedeckning og komplekse saker blir generelt viet mindre plass i det politiske nyhetsbildet. Dette er et syn flere informanter deler. Flere hevdet journalister i for utstrakt grad kun er ute etter å kritisere. En informant poengterte at det er stor forskjell på *kritikk* og *kritiske* spørsmål, og at kritiske og utfordrende spørsmål ikke anses som noe negativt i departementene, snarere tvert i mot. En annen informant beskrev journalistene slik:

”(...) de elsker jo å ta en statsråd i feil. Det er jo sånn journalistikken har blitt i Norge. De gidder jo ikke å høre på hvordan en sak faktisk er, de vil heller høre om det er noe feil, om en statsråd forsnakker seg og den type ting” (Informant 8).

Den samme informanten viste til en studie som hadde evaluert medienes dekning av en sak tilknyttet departementet ansvarsområde. Undersøkelsen viste at alle sakene om feltet var utelukkende negative. Informanten mente dette var illustrerende for hvordan de ofte opplever mediedekningen. Det er hovedsaklig negative vinklinger som kommer frem, og departementet som myndighet får sjelden mulighet til å forklare hvor kompleks en sak er. I tillegg syntes informanten journalister generelt er lite villige til å ta i mot kritikk for sine arbeidsmetoder:

”Journalistene er jo helt utrolige til å forsvare seg selv når de blir kritisert i hvordan de jobber. De sier at kritisk journalistikk er å finne de kritiske forholdene og da kan vi bruke kritikerne som kilder. Jeg mener ikke at det er riktig. De bør også få de som forvalter dette området til å forklare hvorfor det er sånn. Det er da du får en vektet sak!” (Informant 8)

En siste informant forklarte at medienes kritiske vinklinger er årsaken til hvorfor det er viktig for departementene å jobbe for å få plass i nyhetsbildet. Informanten refererte til medienes samfunnsoppdrag om å være kritiske og granske, og dersom mediene får operere ut i fra sine hovedmål, ville kritikerne få all spalteplass. Det ville på sin side bidra til å svekke tilliten til det politiske systemet og offentlige institusjoner ved at innbyggerne får en misoppfatning av hvordan offentlig sektor fungerer, og krever endringer basert på feiltagelser. Ifølge informanten er godt kommunikasjonsarbeid nødvendig for å skape den tilliten offentlig sektor er avhengig av.

4.1.3 Offensiv mediehåndtering

”Våre fagområder er jo ikke akkurat slike at journalister løper ned dørene her. Vi er nok mer på tilbudssiden” (Informant 6).

Kommunikasjonsenhetenes arbeid mot media innbærer også i stor grad få pressen til å skrive om departementets politiske felt og aktuelle saker. For enkelte av kommunikasjonsenhetene utgjør arbeidet med å sette dagsorden betydelig mer arbeid enn daglig håndtering av pressehenvendelser. Ifølge informantene er det viktig å ikke alltid arbeide ut fra medienes premisser, men også selv sette dagsorden. Som tidligere nevnt er det flere av informantene som mener journalisters kritiserende vinklinger ikke kommer departementet og statsråden til gode, og at kommunikasjonsenheten må jobbe aktivt for å få frem andre synspunkter og perspektiver. Det kan gjøres på to måter: arrangere pressekonferanser og sende ut pressemeldinger, eller å jobbe strategisk mot utvalgte medier. Strategisk arbeid mot konkrete medier har blitt en vanlig fremgangsmåte i departementene og informantene pekte på flere årsaker til det. Først og fremst mente flere at det er vanskelig å få pressdekning rundt departementets politikkområde, og forklarte at de generelt sliter med synlighet. Med mindre det er en enorm konflikt på gang, mente en informant at pressekonferanser nærmest har utspilt sin rolle. En annen informant delte denne oppfatningen og forklarte at journalister sjelden dukker opp på pressekonferanser og mente de er heldige hvis det dukker opp en journalist fra et fagblad. Å jobbe strategisk mot utvalgte medier er dermed helt nødvendig for å få plass i mediebildet.

En annen informant forklarte at de jobber jevnlig med å tenke strategisk rundt pressdekning på departementets saksområder. De deler Norge inn i ulike regioner og temaer,

og fører oversikt over hvilke journalister som har interesse for departementets saker. Kommunikasjonsenheten har dermed god oversikt og informasjon om flere journalister, de vet hva journalistene interesserer seg for og har hyppig telefonkontakt når de har saker de mener er av interesse for journalistene. Samtidig er det ingen garanti for at journalistene sier ja til å dekke saken, snarere tvert i mot, det hender ofte at journalistene sier nei. Det er opp til journalisten å gjøre hva de ville med saken, og ingen føringer blir lagt. Såkalt ”innsalg” av saker er dermed ingen garanti for en gladsak om departementet eller statsråden:

”Av og til kan vi jo tro at vi har en knallsak, helt til journalisten får stoffet og lager den til en helt pyton sak for oss. Men det er en journalistisk frihet som vi må regne med” (Informant 8).

En annen informant forklarte at ingen redaktører ønsker å være talerør for et departement, men forklarte samtidig at de fleste redaktørene er interessert i stoff som de vet leserne er interessert i. Dermed gjelder det å formulere budskap som fatter lesernes interesse: ”å gjøre fiskekrokene så fristende som mulig”. Det gjelder å jobbe strategisk for å vinne frem i kampen om redaktørers oppmerksomhet.

En annen viktig begrunnelse for kommunikasjonsenhetenes innsalgsstrategier er mediernes krav om å få saker eksklusivt. Massemediene ønsker å være først ute, å få store presseoppslag rundt en viktig sak handler først og fremst om å gi saken eksklusivt til et bestemt medium. Får du oppslag i store medier blir du i tillegg sitert av mindre medier, og når dermed ut til flere. En annen informant beskrev mediernes dyrking av eksklusive saker som en utvikling kommunikasjonsenhetene er nødt til å forholde seg til:

”Jeg må forholde meg til virkeligheten sånn den er, ikke sånn jeg skulle ønske at det er. Virkeligheten er at mediene ber om ting eksklusivt. Og hvis vi da skulle kunne oppfylle målene om å nå ut til flest mulig så er vi nødt til å spille på lag med dem og tilby saker eksklusivt” (Informant 3).

En informant forklarte at en vanlig strategi i deres kommunikasjonsenheter innebærer å forsinke eller utsette saker for at ett utvalgt medium skal kunne være først ute med å publisere eller sende saken. Det vil si at kommunikasjonsenheten gir saken til et bestemt medium, for så å gå bredt ut med saken når det aktuelle mediet lanserer saken:

”Det har nok hendt at vi sier ”du kan få den først, også forskyver vi den litt”. For eksempel at vi gir den til Dagsrevyen først, også gir vi den til resten av mediene kl.19 når Dagsrevyen går på lufta” (Informant 6).

Den samme informanten fortalte at de kan unnlate å fortelle alle detaljer om en hendelse i for eksempel et program, fordi den allerede er solgt eksklusivt til noen som har vist interesse for saken. Samtidig poengterte informanten at de aldri lyver. Dersom noen henvender seg til dem, og spør om den samme saken, svarer de alltid ærlig. En annen informant forklarte at det også kan være rene praktiske årsaker til at en sak blir holdt igjen. Dersom statsråden ikke er tilgjengelig for kommentarer, ville det være uheldig å offentliggjøre en rapport eller andre sentrale dokumenter.

Det er nedfelt i Offentlighetsloven og Statens kommunikasjonspolitikk at alle medier skal ha lik rett til innsyn (gjengitt i Christensen 2010:136, Statens kommunikasjonspolitikk 2009). Kommunikasjonsenhetene må dermed vokte seg for å gjøre saker utilgjengelig for andre medier. Dette er det imidlertid stor bevissthet rundt hos informantene. Alle er klare på at de ikke kan nekte andre medier tilgang på samme informasjon. Følgende sitat er et godt eksempel:

”Vi er veldig klar på at stoff du har gitt til en journalist må du kunne gi til andre. Det er vår praksis. Likebehandling skal det være. Mediene har lik rett til innsyn” (Informant 4)

En annen informant forklarte at mange journalister ønsker å få viktige saker i forkant av en eventuell offentliggjøring. I disse tilfellene må kommunikasjonsenheten gjøre en vurdering av om de synes det er greit at et medium kjører saken før statsråden står på talerstolen, eller før det blir kjørt på en felles pressekonferanse. Dersom de synes saken er stor og viktig for det brede folk, er det vanlig å kjøre saken uten å gi den eksklusivt til noen medier. Ifølge informanten er dette en evig vurdering. Dette synet ble støttet av flere informanter. De understreket at de er bevisst på å skille mellom sakene. Dersom en sak er viktig, allmenngyldig, eller stor nok, så er det klart at ingen skal kunne få forrett på saken. Da er det hensynet til allmennheten som veier tyngst.

En annen informant forklarte også hvordan ulike medier og journalister er opptatt av enkelte aspekter eller sider ved departementets fagområder, noe som kommunikasjonsenhetene benytter seg av. Det er naturlig å kontakte de journalistene de vet har kunnskap om saker innenfor sitt område. I tillegg var det flere av informantene som

forklarte at departementene har begynt å jobbe bevisst med hvilke målgrupper de ønsker å nå. En informant mente de lenge hadde tenkt ”folk flest”, men at det er sjelden en sak er rettet mot hele det norske folk. Dermed gjelder det å finne den mediekanalen som når den aktuelle målgruppen.

Viktigheten av å gjøre informasjon tilgjengelig for alle medier er forankret i lov og et prinsipp kommunikasjonsenhetene ikke kommer utenom. Samtidig mente flere av informantene at innsalgsstrategier ikke er et problem i henhold Offentlighetsloven ettersom det er få som fatter noen særlig interesse for størsteparten av departementenes saker. En av informantene mente tunge politiske vedtak sjelden vekker journalisters interesse. En annen informant poengterte også at det er svært sjelden de opplever at flere journalister ringer og etterspør samme sak. Det er på ingen måte sånn at det sitter et flertall av journalister og venter på saker fra departementene.

Samtidig som prinsippene om åpenhet og likebehandling blir fremhevet av alle informantene, og alle vektlegger viktigheten av å tilgjengeliggjøre informasjon, er det enkelte som også påpeker at disse prinsippene gjør kommunikasjonsarbeidet utfordrende. Mange hevdet at en rekke medier ikke dekker saker de ikke får eksklusivt, noe som gjør det vanskeligere å få presseomtale om departementet og statsråden.

4.2 Fagavdelingenes rolle

Selv om kommunikasjonsenhetene har hovedansvaret for håndtering av medier og forespørsler fra journaliser, utføres store deler av kommunikasjonsarbeidet i samspill med fagavdelingene. Det eksisterer et nært samarbeid mellom kommunikasjonsenhetene og fagavdelingene, og hovedvekten av sakene har sitt utspring i fagavdelingene. Resten av departementets involvering i kommunikasjonsarbeidet bunner i kompleksiteten i sakene departementene behandler, viktigheten av korrekt og etterrettelig informasjon og ikke minst, de fatale konsekvensene dersom statsrådene siteres feil eller ikke kan detaljene på feltet. I et av departementene har kommunikasjonsansatte ansvar for hver sin fagavdeling som de følger tett gjennom ukentlige møter. En av informantene sa dette om fagavdelingenes rolle i departementets kommunikasjonsarbeid:

”Det er ikke sånn at vi sitter her og finner på, eller lager til, det er fagavdelingene som har ansvaret for å lage utkast til pressemeldinger eller talerpunkter” (Informant 6)

Det tette samarbeidet med fagavdelingene bunner i viktigheten av å ha korrekt fakta i all kommunikasjon departementet foretar seg. En informant uttalte følgende:

”Hvis en statsråd sier noe feil, kan det konstitusjonelt være krise. Det er alltid usedvanlig viktig at alt statsråden sier er korrekt. Vi jobber veldig tett med fagavdelingene. Vi er en hellig trenighet: fag, politikk og kommunikasjon” (Informant 6).

Samarbeidet mellom fagavdelingene og kommunikasjonsenhetene er særlig tydelig i utarbeidelse av taler. Selv om tre av kommunikasjonsstabene har egne taleskrivere, har disse hovedsakelig ansvar for at talene inneholder et godt språk, mens det faglige innholdet alltid har utspring fra fagavdelingene. En informant beskrev sin rolle som en skriveveileder som bistår fagavdelingene med skriverettledning. Mens fagavdelingene har i oppgave å sørge for at all fakta og detaljer er på plass, er det kommunikasjonsenhetens oppgave å sørge for å gjøre en ”byråkratisk utredning om til en tale”. Denne arbeidsdelingen gjelder ikke kun i utarbeidelse av taler. En informant beskrev samspillet mellom fag og kommunikasjon slik:

”(...) du kan jo si at ting ofte blir litt for byråkratisk og kjedelig i embetsverket. Da er det vår oppgave å gjøre den vrien som kan gjøre at kanskje media blir mer interessert. Ikke bare for at media skal skrive pent om statsråden, men fordi vi mener at det er en sak som er viktig for folk å vite om” (Informant 3).

Viktigheten av korrekt og faktabasert informasjon ble også understreket av en informant som forklarte at alle sitater og utspill må godkjennes av statsråden før de sender saken fra departementet:

”Alt som statsråden siteres på må hun godkjenne” (Informant 6).

En kommunikasjonsansatt poengterte at de tross alt representerer et maktapparat og at korrekt og etterrettelig informasjon er enda viktigere enn i andre virksomheter. Informanten hadde selv erfaring fra kommunikasjonsarbeid i det private næringsliv og forklarte at det blant annet var vanlig prosedyre å ilegge talspersoner ytringer uten at de selv hadde bekreftet sitatene. En slik praksis ville aldri kunne etablere seg i departementene, mente informanten. Det er helt utenkelig å skulle formulere et sitat i en pressemelding uten at statsråden selv, eller til nøds andre i den politiske ledelsen har godkjent utspillet. En annen informant uttalte dette:

”Alt må godkjennes, ses igjennom, være korrekt. Hvis man gjør en feil, sier noe feil eller er upresis, er det stor sannsynlighet for at statsråden får skylda utad” (Informant 2).

En annen informant hadde følgende utsagn:

”Det er et høyt tempo og det er en risiko for å gjøre feil som kan få ganske store konsekvenser. Sitter du i bilen på vei til en debatt med én million seere, og det er du som skal kjøre den siste drillen på hva han eller hun skal si, da bør du vite at du sier de riktige tingene” (Informant 4)

Ifølge en av informantene er det tette samarbeidet mellom fagavdelingene og kommunikasjonsstabene også avgjørende for å unngå at saker og problemstillinger tar en uheldig retning. Spesielt i saker med tunge tekniske detaljer eller annet komplisert innhold. Et godt samarbeid er nødvendig for å hindre journalister i å misforstå saker og spre gal informasjon. Informanten forkarte at det er svært vanskelig å korrigere uheldige vinklinger basert på faktafeil. Hvis flere medier kaster seg på saken, og kommenterer ut i fra den opprinnelige vinklingen, er det nærmest umulig å rette opp feilen: ”Det er en tapt kamp”. Derfor er det viktig å ha faktaene på plass, samtidig som kommunikasjonsenheten sørger for å gjøre saken klar og forståelig. En informant mente det understreker viktigheten av kommunikasjonsansattes rolle, det å gjøre byråkratiske saker lettfattelig. Ifølge informanten er fagpersonene ofte dypt nede i sitt saksfelt, og ikke alltid i stand til å se saken fra et ”innbyggerperspektiv”. Da er det kommunikasjonsansattes oppgave å sørge for at saken blir gjort tilgjengelig for personer som ikke har detaljkunnskap om feltet.

Behovet for korrekt informasjon og et nært samarbeid med fagavdelingene kan også forårsake frustrasjon blant fagansatte. En av informantene beskrev kommunikasjonsenhetens funksjon som et mellomledd mellom fagavdelingene og politisk ledelse, og at det kunne være frustrerende for fagavdelingene å stadig måtte bistå kommunikasjonsansatte med å innhente fakta. Informanten mente samtidig at fagavdelingene også ønsker at deres fagområdet får positiv omtale i mediene, men at frustrasjonen oppstår når de må kaste seg rundt for å rekke journalistenes deadline. Informanten innrømmet at kommunikasjonsansatte også bør ha oversikt over enkelte detaljer, men at de samtidig er avhengig av å kvalitetssikre faktaene. Dermed er det umulig å ikke involvere fagavdelingene i kommunikasjonsarbeidet.

Fagavdelingenes betydning for departementenes kommunikasjonsarbeid kommer også til uttrykk i departementenes langsiktige kommunikasjonsplaner. Slike planer tar

hovedsakelig utgangspunkt i utgivelser av rapporter, offentliggjøring av politiske vedtak eller en planlagt tale statsråden skal holde. En av informantene forklarte at en viktig årsak til at departementene har begynt å jobbe planmessig med kommunikasjon er det store trykket fra politikerne om å komme på i mediene. Dersom de skal klare få oppmerksomhet rundt kommende saker, rapporter og lignende må dette planlegges fra starten av. Dette beskrev flere av informantene som en sentral endring i departementenes måte å arbeide på. Tidligere var kommunikasjon kun ”krydderet” man strødde over når en sak var ferdig. I dag er kommunikasjonssjefene inne i saksfeltet, og hele departementet har innsett at kommunikasjon er et virkemiddel på lik linje med jus, økonomi og andre faglige virkemidler. At kommunikasjon og fag er integrert i hverandre blir også understreket ved at kommunikasjonssjefene har fått en fast plass i departementets ledergruppe.

4.2.1 Døråpner eller dørlukker?

Som nevnt innledningsvis har kommunikasjonsansatte blitt sterkt kritisert og mye av denne kritikken er basert på en oppfatning om at kommunikasjonsstabene fungerer som dørlukkere inn mot politikerne. Dette har hovedsakelig sitt utspring i kommunikasjonsansattes posisjon som et mellomledd mellom journalister og politikerne, og har dermed et potensial til å operere som et filter mot journalister. Kritikerne hevder det er kommunikasjonsstabene som alene avgjør hvilke journalister og saker som fortjener respons og oppmerksomhet, og ikke minst hindre offentlighetens tilgang til politikerne. Andre hevder beslutninger som tidligere lå hos politikerne, er overført til kommunikasjonsstabene. Alle informantene forklarte at de ikke kjenner seg igjen i disse påstandene. Alle beskrev jobben til kommunikasjonsenhetene å sørge for at journalister får svar på spørsmål og kommentarer fra politikerne. Med en statsråd som har full timeplan, er det nødvendig med kommunikasjonsstaber som kan håndtere det økende presset fra mediene. En av informantene beskrev enhetens rolle på følgende måte:

”Jeg mener det er en viktig oppgave for kommunikasjonsenhetenes å få journalistene raskt igjennom systemet. Sørge for at de får uttalelser” (Informant 1)

En annen informant uttalte følgende om hva kommunikasjonsansatte forventer av politikere når journalister tar kontakt:

”Jeg synes politikere har et krav på seg til å være tilgjengelige” (Informant 2).

Selv om informantene har meninger om mediehenvendelsene, mente de selv at de på ingen måte fungerer som et ”filter” på hva som skulle tas videre til statsråden eller øvrig politisk ledelse. Flere understreket at det er statsråden selv, sammen med politisk ledelse, som tar den endelige avgjørelsen. Noen av informantene påpekte også at det er ingen statsråder som lar seg diktere av kommunikasjonsenhetene. Deres rolle er å gi råd til statsråden om hvordan pressehenvendelser bør besvares, men til syvende og sist er det statsråden selv som tar den endelige beslutningen. En av informantene innrømmet samtidig at det er forståelig at enkelte journalister opplever dem som dørlukkere. Informanten ga følgende eksempel:

”Hvis det er mange som ringer tilbake etter å ha spurt om intervjuer og jeg sier ”nei det var ikke tid til intervju i dag,” spør jo noen ”er det ikke mulig å få ett minutt i løpet av en dag?” og jeg svarer ”Nei, vi hadde ikke ett minutt å avse, dessverre.” Ja, da er det jo fort gjort at vi blir sett på som dørlukkere. Men vi kan aldri gå tilbake på det svaret som statsråden har gitt. Er det ikke intervju, så er det ikke intervju” (Informant 9).

Informantene fortalte at det selvsagt hender at det er journalister som etterspør saker som statsråden ikke ønsker å svare på. Det kan være fordi saken ikke er avklart i regjeringen og at det er knyttet usikkerhet til hvilket standpunkt de skal ta. Da mente en informant at det er vedkommendes oppgave å forklare journalisten at det ikke kan gis en uttalelse til saken før det er oppklart internt. Samtidig understreket informantene at det er snakk om få saker. En av informantene hadde vanskelig med å se hvordan kommunikasjonsenhetene motarbeider tilgangen til statsråden:

”Hvis vi hadde fjernet kommunikasjonsenhetene og de hadde ringt direkte inn til forværelset, så hadde de jo ikke fått lettere tilgang på politikere? Jeg mener virkelig ærlig at vi er døråpnere og ikke dørlukkere” (Informant 1).

En av informantene fremhevet også departementets arbeid med nettsidene som et viktig ledd i å tilgjengeliggjøre informasjon for journalistene. Kommunikasjonsstaben sørger for at det er oppdatert og tilgjengelig informasjon på departementenes nettsider til enhver tid:

”Hvis du ser på nettsidene så er det faktisk ganske lett å være journalist i dag. Skjer det for eksempel kriser, så pøser vi ut informasjon daglig om hva som skjer, alle detaljer i utviklingen i saken. De forventer at det er en helt naturlig ting at den informasjonen ligger der, men det krever jo et stort apparat” (Informant 8).

Videre forklarte en informant at deres funksjon som døråpner versus dørlukker handler fortrinnsvis om hvordan hver og en ser sin egen rolle. Ifølge informanten er det noen som i større grad enn andre ser sin rolle som en forsvarer av departement og politisk ledelse. Informanten så imidlertid på seg selv som en tilhenger av åpenhet og det å assistere journalister, og mente det er riktig både for departementet og den politiske ledelsen. En annen informant forklarte at de hele tiden har på seg en ”åpenhetstenkning”, og er svært bevisste på å følge Offentlighetsloven. Flere informanter påpekte at en stor del av kommunikasjonsenhetens rolle innebærer å være pådrivere for økt offentlighet:

”Det er vår oppgave å tjene publikum. Hvis vi forsøker oss med spinning eller tildekking, så blir det galt. Noen kan nok være litt mindre opptatt av åpenhet enn meg” (Informant 5).

Som sitatet også hentyder opplevde informanten andre som mer defensive enn seg selv, og begrunnet utsagnet med varierende erfaring og bakgrunn. Ifølge informanten er det embetsverket og politikere som er restriktive på åpenhet, ikke kommunikasjonsansatte. Følgende sitat er et godt eksempel:

”Det er et dilemma i byråkratiet og blant politikerne spør du meg, avstanden mellom pene ord om åpenhet, og den instinktive trangten til å prøve å skjule alt som på noen måte kan tolkes negativt” (Informant 5).

Kort oppsummert er kommunikasjonsenhetenes arbeid først og fremst tilknyttet mediene, fordelt mellom håndtering av pressehenvendelser og å tilrettelegge for budskap som kan få gjennomslag i nyhetsmediene. Spesielt har kommunikasjonsenhetene en sentral rolle i å sørge for at mediene dekker departementet og statsråden ved å jobbe strategisk med å selge inn saker eksklusivt til utvalgte medier. Ikke minst er et tett samarbeid med fagavdelingene nødvendig for å kunne utarbeide strategiske kommunikasjonsplaner og gi korrekt informasjon om sakene journalister etterspør.

4.3 Eksterne tjenester

Kommunikasjonsenhetene benytter seg i liten grad av profesjonelle kommunikasjonsbyråer eller annen ekstern ekspertise. Det er likevel to kommunikasjonsområder som departementet leier inne eksterne konsulenter til: medietrening og kampanjearbeid.

Å leie inn eksterne til medietrening av politikere er vanlig hos flere av departementene. Det har både med kapasitetshensyn å gjøre, men også behovet for å få andre blikk og analyser på politikerne. Selv om deler av kommunikasjonsstabene består av tidligere journalister, mente flere av informantene det er nyttig for politikerne å bli testet av eksterne. En av informantene påpekte at alle virksomheter gjør klokt i å trekke inn eksterne til å vurdere deres praksis og komme med forslag til forbedringer. I tillegg forklarte en av informantene at det er nyttig for politikerne å få spørsmål fra folk de ikke kjenner. De eksterne rådgiverne er trent til å se etter feil og mangler, mens kommunikasjonsstabene fort kan se seg blind på politikerne som de kjenner og jobber tett med til daglig. I ett av departementene gjennomføres medietrening annen hvert år, mens andre vanligvis gjennomføre slike øvelser årlig. En av informantene mente den politiske ledelsen burde bruke mer tid på medietrening enn hva de tillater seg i dag.

En annen informant forklarte at mediene er blitt så raffinerte at også ansatte i departementet må lære hvordan man håndterer media, både for å forstå hvordan media tenker, men også for å bli testet i ulike intervju situasjoner. En annen informant understreket også at de benytter eksterne av praktiske årsaker. Det ville ta mye tid for kommunikasjonsstaben å planlegge og tilrettelegge for medietrening, og den beste løsningen er derfor å betale andre for å gjøre jobben. Den samme kommunikasjonsenheten benytter også eksterne for å kurse departementsansatte i taleskriving og retorikk. Videre forklarte informanten at departementenes bruk av innleide eksperter er en typisk sak mediene er opptatt av, og gjerne blåser opp til å bli en større sak enn det er. Samtidig poengterte informanten at det er viktig at mediene følger med på hva departementene bruker av eksterne, og at det er viktig at departementene har et ryddig forhold på hva de henter inn av kompetanse utenfra:

”Det er jo ikke sånn at vi går ut og kjøper hyllevarer, vi har et bevisst forhold til det” (Informant 8)

Noen av departementene benytter også eksterne til å utarbeide større kampanjer. Flere av departementene har løpende ansvar for store informasjonskampanjer, mens andre

kampanjer følger politiske initiativ. Informantene påpekte at utarbeidelse av kampanjer er en oppgave kommunikasjonsenhetene ikke er i stand til å utføre, både i form av mangel på kompetanse, men også tid og ressurser.

Kommunal- og regionaldepartementet har ansvar for å informere om alle kommende valg, inklusive alle detaljer om stemmegivning (Kommunal- og regionaldepartementet 2011). Store ressurser settes av for å sørge for god informasjon i forkant av alle valg, et arbeid departementet delegerer til eksterne byråer. Også Kunnskapsdepartementet hadde erfaring med store kampanjer. Her refererte informantene til departementets ”GNIST-kampanje”, som et eksternt PR-byrå håndterte på vegne av departementet (GNIST 2009). Målet er å få flere unge til å søke lærerutdanningen, en kampanje som ifølge informantene har vært en suksess ved at det har skjedd en voldsom økning i nye lærerstudenter. Informantene understreket at det er krevende å bevege en hel ungdomsmasse til å velge et studie framfor et annet, og at det derfor trengs et stort og tilrettelagt kampanjeopplegg for å påvirke ungdom fram mot søknadsfristen hvert år. Slike omfattende kampanjer er det få i kommunikasjonsstabene som har kompetanse på, og det er derfor helt nødvendig at departementene må ut å kjøpe slike tjenester.

4.4 Forholdet til politisk ledelse

”Man blir testet ofte, utfordret, og det er viktig å være seg selv bevisst. Kommunikasjonssjefen kan jo bli dratt inn, tygget og spyttet ut igjen, de er klar til å forbruke deg. Vi har mye å gjøre!” (Informant 8)

Som nevnt innledningsvis har mye av kritikken mot kommunikasjonsenhetene tatt utgangspunkt i deres nærhet til departementets politiske ledelse. Flere har anklaget kommunikasjonsenhetene for å drive partipolitisk kommunikasjon og således brutt med rollen om å være en nøytral støttespiller. Sett under ett opererer departementenes kommunikasjonsenheter helt klart i grenseland, og det krever stor grad av bevissthet for å unngå å havne i rolle som en partipolitisk medhjelper. Informantene er svært påpasselige med å ikke havne i en slik rolle, men understreker samtidig at balansen mellom parti og departement er utfordrende. Spesielt under valgkamp er bevisstheten stor. Politikernes evne til å forstå og respektere disse grensene har også betydning for hvorvidt kommunikasjonsstaben opplever å bli trukket inn i partipolitiske oppgaver. Hvorvidt den politiske staben prioriterer kommunikasjonsarbeid er også en sentral faktor. Blant annet er det flere av statsrådene som har fått en egen statssekretær med ansvar for media, noe som tidligere var forbeholdt partilederne. Det gjør at den politiske ledelsen har kompetanse og er aktive i kommunikasjonsarbeidet, et moment som ser ut til å avlaste kommunikasjonsstabene. Siste del i dette kapittelet vil gi utdype forholdet mellom politikerne og kommunikasjonsstabene.

4.4.1 Nærhet og politisk teft

At kommunikasjonsenhetene er plassert tett på departementets politiske ledelse er ikke tilfeldig, ifølge informantene. Det er nødvendig at kommunikasjonsstaben har en nærhet til politikerne for at de skal kunne gjøre en god jobb. De må ha evne til å sette seg inn i politikernes hverdag, hvordan de tenker og hva de vil formidle. Ifølge informantene er kommunikasjonsansatte de i embetsverket som jobber tettest på politisk ledelse. En av informantene forklarte at det er vanlig at saksbehandlere eller ekspedisjonssjefer henvender seg til informantene og ber vedkommende sjekke opp saker med politisk ledelse. Dette er fordi vedkommende er den i systemet som har mest kontakt med statsråden, både i form av flere faste møter daglig, men også en rekke uformelle samtaler. En annen informant mente at kommunikasjonsenhetene jobber stadig nærmere politikerne. Ifølge informantene er dette fordi mediene har blitt tøffere, noe som fordrer at kommunikasjonsstaben er tett på politikerne for å

forstå deres behov, og bistå deretter. Informanten har daglig kontakt med statsråden og forsøker å sette seg inn i hvordan politikerne tenker politisk. Ikke minst er det var viktig at kommunikasjonsenhetene har et forhold til alle fagavdelingene, og dermed plasseres på et overordnet nivå. De skal ikke sidestilles med departementenes fagavdelinger, de skal ha en overordnet funksjon der kommunikasjonsenheten har et forhold til alle departementets fagavdelinger. Nærheten til den politiske ledelsen kommer også til uttrykk når informantene forklarte hvordan de samarbeider med politisk ledelse. En av informantene forklarte at de jobber tett med alle representantene i departementets politiske ledelse. En annen informant forklarte at de først og fremst forholder seg til statsråden i det daglige, en ordning dagens politiske ledelse selv har valgt. Det er statsråden som skal ta mesteparten av medieforespørlene, men samtidig er statssekretær eller politisk rådgiver til stede når kommunikasjonsstaben diskuterer saker med statsråden. En annen informant forklarte at de snakker mye med alle politikerne, og det er ingen tvil om at kommunikasjonsjefen er den i administrasjonen som er tettest på den politiske ledelsen. Også denne informanten anså nærhet som nødvendig.

En annen informant beskrev kommunikasjonsenhetens rolle som embetsverkets forlengede arm inn i politisk ledelse, og politisk ledelses forlengede arm inn i byråkratiet. Derfor er det viktig å forstå begge deler og mente de fungerer som en buffer mot begge. Det er kommunikasjonsenheten som får høre fra politikerne at det de mottar fra embetsverket ikke er bra nok, mens de får høre fra embetsverket at politikerne ikke forstår deres ting godt nok. Ifølge informanten er det viktig at de bidrar til å gjøre en sak fra embetsverket mer forståelig for politikerne, samtidig som de sørger for at bestillinger fra politikerne er håndterlig for embetsverket. Samtlige av informantene understreket at deres nærhet til politikerne gjør det nødvendig at enten kommunikasjonsjefen og/eller deler av kommunikasjonsstaben har en viss politisk teft. En av informantene sa dette:

”I en sånn avdeling som dette må man forstå hva som er den politiske dynamikken. Jeg har vært politiker og mediemenneske selv, og jeg tror utvilsomt det er en fordel. Om ikke kommunikasjonsjefen har begge deler, men i hvert fall at avdelingen har noen som har kjennskap til politikk. Vært politisk journalist, erfaring fra organisasjonsliv, rett og slett være et politisk interessert menneske” (Informant 3).

4.4.2 Politisk medierådgiver

Selv om oversikten av nyhetsbildet og håndtering av pressehenvendelser hovedsakelig er kommunikasjonsenhetens ansvar, er også politikerne sterkt involvert i det daglige mediearbeidet. Flere statsråder har egen statssekretær med ansvar for media, en praksis som tidligere nevnt kun var forbeholdt partiledere. I dag er det imidlertid svært vanlig at alle statsrådene har politiske rådgivere eller statssekretærer som er aktive i kommunikasjonsarbeidet. Denne utviklingen mente flere hadde bidratt til å etablere et klarere skille mellom parti og embetsverk. Ved å ha en i den politiske ledelsen som også er dedikert til arbeid med media og ansvar for å tenke kommunikasjon, kan kommunikasjonsenhetene enkelt delegere arbeidsoppgaver de mener ligger i grenseland. Følgende sitat er et godt eksempel:

”Det at statsråder som samtidig er partiledere har en egen statssekretær for mediasaker, hjelper oss å holde oss unna saker i grenseland mellom partipolitikk og departement. Det vil si at hvis vi noen gang er i tvil om denne saken er parti eller departementssak, så gir vi den til statssekretæren. I tidligere tider, når statsrådene ikke har egen rådgiver kunne en tilsvarende situasjon være vanskeligere. Sånn sett har det at statsrådene nå har en egen statssekretær for mediasaker gjort skillet mellom administrasjon og politikk enklere for oss!” (Informant 1)

En annen informant uttalte følgende:

”Før bare la vi mediehenvendelser til partiet på statsrådets bord, og så fikk de ta det videre derfra til partiet. Nå legger vi det til den statssekretæren som har ansvar for mediehåndtering. Det gjør arbeidsdelingen enklere” (Informant 2).

En annen informant omtalte denne personen som en sparringspartner for kommunikasjonsenheten ved at den også har et blikk på og kompetanse for kommunikasjonsarbeid.

4.4.3 Profesjonelle politikere

Informantene fremhevet politikernes profesjonalitet, og mente at departementenes politiske ledere er svært opptatt av å ikke trekke kommunikasjonsansatte inn i partipolitiske spørsmål. En informant sa følgende:

”Statsråden er meget nøye på formene og involverer ikke embetsverket inn i partisaker” (Informant 1)

Samtidig var det flere av informantene som forklarte at det er tilfeller der kommunikasjonsstaben og politikerne ikke er enige i hvorvidt kommunikasjonsstaben skal bistå politikerne. Samtidig understreket en informant at det er uproblematisk å sette politikerne på plass dersom de blir bedt om å utføre oppgaver de vurderer som partipolitiske:

”Hvis de blir for ivrige så tåler dem også at vi sier i fra, at dette er ting dere må ordne opp i selv med partiet deres” (Informant 3).

En av informantene mente politikerne er bedre til å opptre ryddig på store arrangementer, mens på de mindre dagligdagse sakene kan balansegangen være mer utydelig. Da er det opp til kommunikasjonsstaben å bremse og fortelle at de ikke ønsker å medvirke i den aktuelle saken. En av informantene ga følgende eksempel på en episode der en politiker hadde tråkket over grensen:

”Tidligere statssekretær ba noen av oss om å komme med noen kulepunkter til en tale som en partikamerat skulle holde. Vedkommende nektet, gikk til en ekspedisjonssjef og fikk støtte i sin vurdering. Det var helt prinsipielt riktig. Det ble helt akseptert i byråkratiet, men statssekretæren ble kanskje litt sur” (Informant 5).

Informanten understreket at eksemplet er et unntakstilfelle.

Kommunikasjonsstabens rolle og arbeidshverdag blir i stor grad formet av den politiske ledelsen og statsrådets mål og preferanser. Det er imidlertid sprikende svar i hvorvidt statsrådsskifte og partiledere utfordrer spenningen mellom parti og departement. Flere mente det er vanskelig å peke på noen årsaker som er mer fremtredende fremfor andre, og at det som oftest er flere faktorer som spiller inn. Noen av informantene hevdet at det å ha partiledere som statsråd har eller hadde hatt stor betydning for deres arbeidssituasjon. Først og fremst handler det om at disse personene gjerne er mer etterspurt og har mye oppmerksomhet rundt seg til daglig. En informant mente dette er en helt klar fordel, ettersom det er mindre krevende å få oppmerksomhet rundt statsråden i mediene. Som tidligere nevnt beskrev informantene statsrådene som svært opptatt av å komme på i media, og noen informanter forklarte at det er enklere å lykkes i dette arbeidet dersom statsråden er partileder. På en annen

side kan det være det være mer utfordrende ettersom en partileder gjerne har mindre tid å ta av. Mange vil ha en bit av en partileder, og ifølge en informant er det vanskeligere å finne plass i kalenderen til avtaler med journalister.

En annen informant forklarte at det å ha en partileder som statsråd, ikke har noen innvirkning på rolleskillet mellom parti og departement. Selv om det ofte er flere saker som svermer rundt statsråden, er problemet ubetydelig fordi det store omfanget av disse sakene er knyttet til statsråden som partileder og der har kommunikasjonsenheten ingen rolle. Ifølge informanten kan de snakke sammen om saker som kommer og går på et uformelt plan, men de gir aldri statsråden konkrete råd på saker som ikke er tilknyttet departementet. Det kan også hende at mediene ønsker kommentarer fra partilederen rundt såkalte ”bråkesaker” og kontakter departementet for å få kommentarer fra partilederen. Da opprettholder kommunikasjonsstaben sin rolle i å være behjelpelig for journalister ved at de noterer navn, mediet, hva saken handler om, og gir det videre til en av politikerne. Utover det har de ingen rolle i slike saker, det er forbeholdt politikerne.

Flere av informantene forklarte at statsrådene har forskjellig behov, noe som også påvirker kommunikasjonsenhetens rolle og kan skape skiftende utfordringer i forholdet mellom parti og departement. Noen statsråder er svært opptatt av å være synlige og bruker kommunikasjonsstaben aktivt i sitt daglige kommunikasjonsarbeid. Enkelte ønsker også tettere oppfølging og har behov for en kommunikasjonsenhet som er sterkt involvert i forberedelser og innhenting av bakgrunnsinformasjon. Andre ønsker å ta mye på sparket, og har dermed et mer distansert forhold til sitt kommunikasjonsapparat. Noen statsråder ønsker å ha kommunikasjonsjefen ved sin side hele tiden, spesielt under reiser, mens andre er mer private. Dermed er det heller ikke uvanlig at krav og rutiner blir endret etter et statsrådsskifte. Hvorvidt statsråden representerer samme regjering og parti er også av betydning. Om statsråden kommer fra samme regjering, er det ifølge informantene lite som endrer seg, ettersom statsråden følger den samme politiske plattformen. Dersom hele regjeringen skiftes ut, blir endringene gjerne større. Først og fremst blir alle pågående saker stoppet, samtidig som den ideologiske kursen endres og hele departementet må sette seg inn i en ny politisk plattform. En av informantene forklarte at de alltid setter seg inn i nye regjeringserklæringer, og har i dag god oversikt over regjeringens Soria Moria-erklæring. Hvor mye politikk statsråden ”tar med seg inn i departementet”, har også betydning. Noen vil ha stortingsmeldinger hvert halvår, som legger et stort arbeidspress på departementet, også for

kommunikasjonsenheten som sørger for at kommunikasjonsplanene følger alle politiske initiativ.

Videre understreket informantene at slike omstillinger i arbeidssituasjonen er noe man må like dersom man skulle jobbe i et departement. Selv om det kan være krevende at en ny statsråd ønsker nye rutiner, har andre krav til språk og retorikk, mente informantene at det er dette som er spennende med å jobbe i departementene. Samtidig var det flere som understreket at de er glad for at de slipper å omstille seg like ofte som enkelte andre er nødt til.

En av informantene mente også medietrykket på departementets politiske felt har betydning. Informanten hadde tidligere jobbet med innvandrings- og integrerings saker, der medietrykket ofte er veldig høyt. Da blir gjerne arbeidshverdagen annerledes, ettersom en stor del av arbeidsoppgavene dreier seg om å håndtere det store omfanget av pressehenvendelser. Informanten mente også at dersom det hersker mye politisk uenighet om sakene, blir interessen for departementet deretter. Er det lite uenighet, er det også få som ville skrive om det, uavhengig hvem som er statsråd.

4.4.4 Partiene

Departementenes kommunikasjonsarbeid er på ingen måte koordinert med partiorganisasjonene. Alle informantene understreket at det ikke foregår noen form for dialog eller samarbeid med partiorganisasjonene, og mente det heller ikke bør det. Partiene må alltid gå gjennom sine regjeringspolitikere hvis de ønsker tilgang på saker fra departementene, og det er strengt forbudt at noen fra embetsverket kontakter komiteer på Stortinget. Dersom det er saker i departementet som partiene er interessert i, er det opp til politisk ledelse å ta tak i saken. En av informantene mente politikerne er flinke til å se om noen av departementets saker er relevante for partiet, og at statsrådets medierådgiver tar ansvar for å formidle dette til partiet. Embetsverkets nærmeste kontakt med politikere, utenom departementets politiske ledelse, er faglige orienteringer ved en ekspedisjonssjef. De partipolitiske debattene blir imidlertid overlatt til politikerne. Heller ikke når fraksjonene møtes i departementets lokaler er kommunikasjonsenhetene involvert. Samtlige av informantene understreket at det heller ikke er behov for deres tilstedeværelse, og at det er viktig at skillet opprettholdes. En informant sa følgende:

”Jeg hadde ikke blitt med min statsråd om hun hadde blitt dratt inn i Stortinget om personlige ting. Da hadde partiet måttet stille opp. Og jeg er jo ikke med i stortingsmøter, annet enn hvis de behandler departementsrelevante saker i stortingsalen, da er jeg til stede i diplomatlosjen og hører på, i tilfelle det er presse utenfor etterpå. Jeg har ingen korrespondanse med Stortinget. Det er det politikerne som tar” (Informant 8).

En annen sa følgende om kontakten med partiene:

”Jeg har opplevd flere ganger at jeg har måttet be journalister ta kontakt med partiet for å få svar på sine spørsmål, fordi vi som departement ikke har noe med spørsmålet å gjøre. For eksempel skjer dette når det er valgkamp. Da har jeg opplevd at journalister ringer og sier at FrP har kommet med et visst utspill, og så ønsker pressen å få svar på hva vi mener om dette. Da er de ute etter statsråden som en representant for et parti, og da ber vi dem gå gjennom partikanalene. Det er ikke noen samkjøring med kommunikasjonsavdelingen i partiene, jeg har ikke telefonnumrene deres engang” (Informant 4).

Dersom statsråden blir utsatt for et tøft mediekjør, blir dette håndtert av kommunikasjonsstaben uten samkjøring med partiorganisasjonene. Forutsetningen for kommunikasjonsenhetens deltakelse i en slik situasjon er imidlertid hvorvidt saken tilhører departementet saksområder. Dersom mediene eller opposisjonen lager et stormkjør mot statsråden om en av departementets saker, er det kommunikasjonsenheten oppgave å gi råd om hvordan statsråden skal komme seg ut av situasjonen, hvilke argumenter statsråden bør ta i bruk og lignende. I slike saker er kommunikasjonsenhetene meget aktive. Samtidig understreket en av informantene at i slike situasjoner er aldri kommunikasjonsansatte fra partiene involvert. Det håndteres av departementet, og det finnes ingen arenaer der kommunikasjonsstaben treffer partienes informasjonssjefer eller øvrige kommunikasjonsansatte fra partiene. I slike situasjoner jobber kommunikasjonsenheten tett med fagavdelingene for å løse kompliserte politiske spørsmål, mens partiene holdes utenfor. Partiorganisasjonen er selvsagt ikke ubetydelige, men dialogen med partiene foregår mellom departementets politiske ledelse uten kommunikasjonsstabens tilstedeværelse. Dersom det dreier seg om saker som ligger utenfor departementets saksfelt, er det ifølge en av informantene lite kommunikasjonsenheten kan bidra med. Informanten hadde selv aldri vært i nærheten av noen slike situasjoner, men spekulerte rundt sin egen rolle dersom noe lignende ville inntreffe. Vedkommende sa dette:

”Jeg har ikke vært borti den problemstillingen. Men hvis en statsråd jeg jobber for hadde gjort en feil på fritiden så ser jeg ikke for meg at jeg blir kalt inn for å jobbe overtid for å håndtere det. Hvis en statsråd har kjørt for fort med sin privatbil for eksempel, da hadde ikke departementet blitt involvert i å håndtere det” (Informant 4).

Enkelte hadde erfaring med at statsråden de jobbet for, eller hadde jobbet for tidligere, ble utsatt for et hardkjør, og forklarte at det er vanskelig å unngå at det ikke preger deres arbeidssituasjon, uavhengig om det handler om statsråden som leder for et departement, partimedlem eller privatperson. I slike situasjoner forsøker de å opprettholde ”business as usual” ved å tilrettelegge for departementets saker, men innrømmet at det er vanskelig å unngå at tøffe saker ikke lager støy for departementet. En av informantene forklarte at det er vanlig at partiet orienterer dem dersom de skal ut med noen spesielle partiutspill, slik at departementet ikke ”skal skvette” når sakene dukker opp i mediebildet. Utover dette er de ikke involvert i partiets indre liv, og spesielle utfordringer for partiet blir håndtert av partiet på egenhånd. Informantene er svært bevisst på skille mellom parti og departement i slike saker. Følgende sitat er et godt eksempel:

”Jeg vil jo kunne leve her uavhengig av hvilken statsråd det er. Det ligger der i bakhodet hele tiden. Du skal håndtere det sånn at du ikke blir oppfattet som en som jobber for partiet” (Informant 3).

Andre fortalte at avstanden til partiene er så stor at ved enkelte statsrådskifter kan departementet bli tatt på senga. En informant fortalte at ved forrige statsrådsskifte ble de informert om den nye statsråden bare minutter før vedkommende ankom departementet. Denne statsråden hadde i tillegg et stort mediekjør rundt seg, noe som gjorde overgangen til ny statsråd svært krevende for kommunikasjonsstaben.

Noen av informantene hadde erfaring med at statsråden var blitt utfordret på sin fortid, gjerne episoder som journalister mente hadde betydning for statsrådets nåværende posisjon. I slike situasjoner er det kommunikasjonsenhetenes jobb å hjelpe statsråden å forstå at man må svare som statsråd, ikke basert på tidligere posisjoner eller erfaringer. En av informantene beskrev det som ”Å flytte politikeren over i statsrådsrollen”.

En av informantene presiserte at i enkelte saker er det ikke alltid lett å skille privatperson og statsråd. Ifølge informanten er mediernes begeistring for å felle en statsråd med på å bidra til at slike stormkjør fort blir en sammenblanding av alt fra statsrådets parti, privatliv eller enkeltsaker. Når flere ting virker sammen, kan presset bli massivt, og mediene

er ofte lite villige til å lytte til departementets faktafremstilling. Et annet viktig aspekt som kom frem i et av intervjuene, er statsrådens fartstid. Dersom statsråden er helt ny, kan det være vanskelig å trekke seg unna og forklare at statsråden må ta slike saker med partiet. En annen informant forklarte at dersom det er episoder som har inntruffet før vedkommende ble statsråd, er det statsråden selv som må kontakte sine kommunikasjonsmedarbeidere i partiet og få dem til å tilrettelegge med informasjon. Deretter er det kommunikasjonsenhetens rolle å bidra til at statsråden blir drillet og kan håndtere media. Statsråden kan i slike tilfeller også ha tett kontakt med partiet, men den dialogen foregår uten at noen fra kommunikasjonsenheten er involvert. En informant sa følgende om sin og partiets rolle i en tidligere episode:

”Partiet var ryddig ganske tidlig med å holde i det, og hadde det gått skeis med statsråden den gangen, så hadde jo partiet måttet ta den avgjørelsen, og partiet hadde måttet gå inn og gi råd til statsråden om hvordan vi skal si ha det. For det har ikke jeg som kommunikasjonsansatt i departementet noe med. Hva partiet gjør med en statsråd, hvorfor en statsråd må gå eller ikke, det har virkelig ikke jeg noe med” (Informant 8).

Videre er det viktig at statsministeren blir orientert dersom det oppstår saker som kan være skadelige for partiet eller regjeringen. En av informantene forklarte at i slike tilfeller er statsministerens kontor interessert i å høre hva som er departementets strategi, og ikke minst at departementet har kontroll over situasjonen. Samtidig understreket informanten at det på ingen måte er snakk om overstyring fra statsministerens kontor, det er departementet som må ordne opp på egen hånd. Ifølge informanten tar gjerne kommunikasjonssjefen i departementet kontakt med kommunikasjonssjefen ved Statsministerens kontor, mens statsråden selv diskuterer saken med statsministeren. Det er viktig at statsministeren er like oppdatert som statsråden, forklarte en av informantene, men påpekte samtidig at det ligger et tydelig skille om hvem som håndterer informasjonsflyten.

4.4.5 Parti eller departement?

”Med en gang du har begynt å diskutere andre partiers politikk med en statsråd, da har du tråkket over” (Informant 8).

Når informantene ble utfordret på skillet mellom partipolitisk kommunikasjon, og det politiske kommunikasjonsarbeidet de utfører på vegne av statsråden, trakk flere frem måten de forholder seg til opposisjonspartier og opposisjonspolitikere som et viktig skille. Ifølge informantene er de svært bevisste på at de aldri tar en rolle i å utarbeide uttalelser rettet mot andre partier, og poengterte at slike utspill ligger langt unna kommunikasjonsstabens oppgaver. Selv om de jobber aktivt for å selge inn saker og løfte frem statsråden og regjeringen i media, innebærer det aldri å formulere påstander om andre partier. En av informantene sa følgende:

”Jeg har aldri en politisk uttalelse til de. Det er noe jeg går rundt og er bevisst på hele tiden. Jeg går aldri rundt og mener at ”Høyre er noen tullinger som mener at...”, det er ikke min rolle å mene noe om” (Informant 8).

Ifølge flere av informantene er det umulig for kommunikasjonsansatte å ta en slik rolle ettersom mange av de samme journalistene de har jevnlig kontakt med, også vil følge departementet etter et regjeringsskifte. Sitatet under er et godt eksempel:

”Plutselig går det to uker og så sitter jeg der med en statsråd fra Høyre, også vet journalisten at jeg har snakket stygt om Høyre i forkant. Det går bare ikke” (Informant 1).

En informant sa at de kan varsle statsråden dersom opposisjonspartier har utsagn om departements fagområde. Derfor er det også viktig at de setter seg inn i regjeringens plattform slik at de kan tilrettelegge for at den visjonen oppnås. En annen informanten understreket at de vokter seg daglig for å bli dratt inn i det politiske arbeidet. De kan være kreative i budskapene, men såkalt ”politisk spinning” overlates til politikerne. Når kommunikasjonsenheten utformer budskap til en tale, er det politikerne som legger inn det politiske. Hvis departementets politiske ledelse vil slå mot opposisjonspartier, er dette utsagn politikere utformer på egen hånd. En av informantene understreket at vedkommende aldri har skrevet en setning som hamret ned et annet parti. Samtidig er det flere som påpekte at et departement er politisk, det styres av politikere og at arbeidshverdagen er rettet mot politiske spørsmål og saker. Sånn sett er de også ”politiske”:

”Du diskuterer jo statsrådens politikk, det er jo det du jobber med. Det er jo vår oppgave når statsråden er her. Så sånn sett så er vi jo politiske når vi sier ”ja, du velger å gjøre det, men kanskje sånn og

sånn”. Det kan vi godt gjøre. Men å si at Høyre gjør sånn og sånn, det går ikke! Det er to forskjellige ting, parti og departement” (Informant 8).

En annen informant uttalte følgende:

”Når vi skal skrive en kronikk etterpå som et tilsvarende på noe som stod i media der statsråden blir kritisert, så er jo det politisk arbeid på den måten at man forsvarer regjeringens politikk. Men det er en del av jobben. Det er et premiss som lå her da vi sa ja til å jobbe her (Informant 9).

Enkelte påpekte også at det er en misforståelse at kommunikasjonsenhetene har større frihet til å påvirke politikken, eller drive partipolitikk på vegne av en statsråd, sammenliknet med fagansatte. Flere mente fagavdelingene med sin faglige autoritet står i en bedre posisjon til å legge føringer på politikerne:

”Byråkratene har likevel større makt enn det vi har. Hvis man skal se mulighetene for å påvirke politisk ledelse. De kan jo si ”dette forslaget vil vi aldri få igjennom”, og det har jeg jo hørt byråkrater si på møter. Og da bruker de jo selvfølgelig gode faglige argumenter, det er faglig fundert, juss eller annen erfaring. Men sånn kan jo ikke vi påvirke politikerne” (Informant 2).

Ifølge en informant er det også fullt mulig for politikerne å få fagansatte til å bistå i det politiske arbeidet. Informanten forklarte at de har hatt episoder der ansatte i fagavdelingene opplevde å bli presset til å skrive mer politisk enn hva de var bekvemme med. Det endte med at fagavdelingene slo alarm og sakene ble stoppet. En av informantene forklarte at flere fra fagavdelingene hevdet at det er en feiloppfatning at det kreves større rolleforståelse av kommunikasjonsansatte enn departementenes fagansatte. Fagansatte kan oppleve at deres faglige råd ikke blir tatt til følge, og at de må skrive og utøve politikk de selv ikke mener er riktig eller faglig forsvarlig. Dermed kan deres faglige integritet bli utfordret mye lettere enn det kommunikasjonsansatte blir.

Videre var det flere av informantene som pekte på sin egen integritet som et viktig aspekt som hindrer dem i å bli koblet på politiske saker. Flere understreket viktigheten av å være profesjonell på alle områder. Følgende sitat er et godt eksempel:

”Vi er jo seriøse, det har jo med vår egen integritet å gjøre. Vi er jo opptatt av at vi skal kunne stå for det vi gjør” (Informant 7)

Likevel handler arbeidshverdagen, på lik linje med alle andre i departementet, å gjøre det man kan for å tjene statsråden. Flere understreket at det er jobben deres, og at de til enhver tid gjør det som er riktig for den sittende statsråden. Utfordringen ligger i å unngå å engasjere seg personlig:

”Jeg kan ikke engasjere meg personlig. Jeg kan være her å jobbe for en regjering som jeg kanskje personlig ikke har de samme oppfatningene som. Men det må jo aldri skinne gjennom på noen som helst måte. Der må man være profesjonell. Og av og til er det vanskelig å være profesjonell. Det er mye enklere å være amatør” (Informant 8).

4.5 Valgkamp

”Under valgkamp er det ekstra varsomhet. Vi skal ikke ha noe med valgkamp å gjøre. Enkelt og greit” (Informant 4).

Som sitatet hentyder, skal ikke embetsverket være involvert i partienes valgkampanjer, og kommunikasjonsansatte må trå ekstra varsomt når statsråden driver valgkamp for partiet. Enhetenes rolle under slike perioder varierer mellom departementene. I enkelte departementer deltar kommunikasjonsmedarbeiderne på valgkampreiser, mens i andre departementer gjennomfører statsråden reisene på egenhånd. Noen av informantene understreket at departementet ofte er til stede fordi statsråden blir invitert som representant for departementet, og under slike omstendigheter er det naturlig at kommunikasjonsenheten også er representert. Selv om det kan være vanskelig å balansere parti og departement i valgkampperioder viser funnene at bevisstheten rundt kommunikasjonsenhetenes rolleavklaring øker under slike omstendigheter. Samtidig pekte flere på at plikten om å bistå en statsråd forvinner ikke under en valgkamp. Som en av informantene uttalte:

”En statsråd er alltid statsråd” (Informant 9).

4.5.1 Nøye planlegging

”Under valgkamp skjerpes sansene her på huset veldig i forhold til hva vi skal levere og ikke levere” (Informant 8).

En av informantene forklarte at ledelsen i embetsverket følger nøye med under valgkamp. Blant annet har departementsråden en sentral rolle i å se til at kommunikasjonsenheten opptrer ryddig og varsomt i et valgår. Perioden blir nøye planlagt gjennom en rekke møter mellom embetsverket og politiske ledelse, og det er departementsråden, øverste leder av embetsverket, som legger føringene for hvordan kommunikasjonsenheten skal opptre. En av informantene forklarte at kommunikasjonsenheten sitter med mange eksempler på saker som ligger i grenseland, og mente det er viktig at de drøftes med politikerne i forkant av en valgkamp. Deretter utarbeider de en ”en linje” på hvordan de skal håndtere vanskelige situasjoner og saker. En annen informant forklarte at uerfarne statsråder og øvrig politisk ledelse får en opplæring der kommunikasjonsenheten opplyser om hvilke saker statsråden kan forvente assistanse til, og hvilke saker statsråden må håndtere på egenhånd. Det var først og fremst reiser til valgkamparrangementer som kunne by på utfordringer.

4.5.2 Valgkampreiser

En av informantene forklarte at det er vanlig praksis at noen fra kommunikasjonsenheten er med når statsråden er på reise, også under valgkamp. Deres rolle knytter seg først og fremst til å være statsrådets kontaktperson opp mot mediene og beskrev sin rolle som en ren administrativ støtte. Praksisen om at alle henvendelsene skal gå gjennom kommunikasjonsstaben endrer seg ikke under en valgkamp, og dukker det opp saker som er tilknyttet departementets saksområde, er det fremdeles kommunikasjonsenhetens ansvar å gi råd om profilering av budskap. Skillet mellom rollen som departementets medierådgiver og administrativ støtte bunner i hvorvidt saken er tilknyttet departementet eller handler om generelle valgkampsaker. En informant sa følgende:

”Når vi er med statsråden rundt på valgkamp, så er det for å være kontaktperson i forhold til departementets egne saker, altså ren service for alle mediene som ringer. Vi har ingen oppgaver i forhold til rene valgarrangementer” (Informant 1).

En annen informant poengterte at det er en klar ansvarsdeling mellom partiene og kommunikasjonsenheten når det gjelder å håndtere mediene. Kommunikasjonsrådgivere kan bistå praktisk, men det er de lokale partiorganisasjonene som tar seg av promotering av partiet til pressen.

En annen informant forklarte at departementsråden, kommunikasjonssjefen og politisk ledelse har en rutinemessig avklaring på at kommunikasjonsansatte ikke skal involveres i partipolitisk arbeid. På reiser innebærer det at det lages en plan på hvilke arrangementer de skal delta på og hvilke steder de må ”hoppe av”. Statsråden blir ofte invitert til valgkamparrangementer som omhandler saker statsråden har ansvar for, og da er det naturlig at noen fra departementets kommunikasjonsenhet er med. En av informantene forklarte kommunikasjonsstabens situasjonen slik:

”Statsråden reiser ofte i valgkamp som minister. Da reiser vi jo med. Men da plukker vi ut de tingene i løpet av en dag, de møtene vi skulle være med på, og de vi ikke skulle være med på. Når vi er ute og reiser, og det er rene partiarrangementer, så er vi aldri til stede. Da sitter vi på gangen. Jeg pleier å si til mine at når det skal deles ut roser, så må dere ut!” (Informant 8).

En annen uttalte følgende om sin rolle i forrige valgkampperiode:

”En statsråd er alltid statsråd. Du kan alltid bli konfrontert med det, og derfor kan embetsverket være med. Men jeg har aldri vært med på å ta en rolle i noe som er valgkamparrangement. Jeg synes ikke det var vanskelig i det hele tatt. Vi diskuterte det her på huset i forkant og det var veldig avklart med politisk ledelse. Det synes jeg fungerte godt” (Informant 9).

En annen informant understreket at så lenge det er en liten del av departementets arbeidsområde som skal presenteres under reisen, kan ikke kommunikasjonsenheten si nei til å reise med. Men dersom formålet med reisen er å holde en ren partipolitisk tale, er det derimot helt unødvendig at noen fra kommunikasjonsenheten bistår på reisen. Der går det et klart skille. På rene partiarrangementer deltar ingen fra kommunikasjonsstaben, og dersom statsråden blir invitert på møte med en ordfører eller valgansvarlig holder kommunikasjonsansatte seg unna. En informant forklarte at journalistene fungerer som ”vaktbikkjer” i den sammenhengen:

”Det hadde ikke tatt seg ut hvis en journalist hadde sett meg på en pressekonferanse med et partiprogram i hånden. Den samme journalisten skal jeg møte hvis Høyre, Fremskrittspartiet eller et annet parti får makten neste gang” (Informant 8).

En tredje informant forklarte at det er høy bevissthet rundt hva som er valgkampsaker og hva som er departementssaker. Samtidig er det svært vanlig at valgkamparrangementer blir koordinert med offisielle statsrådsoppdrag. Statsrådsarrangementer og partiarrangementer blir gjerne pakket om hverandre og det er vanlig å forsøke ”å time det”. Samtidig innrømmet informanten at det ikke alltid er lett å skille hva som er hva:

”Du kan ikke alltid sette deg ned å si ”dette er partiet og dette er departementet”, det er jo på mange måter vevd i hverandre” (Informant 7).

Én kommunikasjonsenhet skilte seg ut fra de øvrige, og fortalte at de i svært liten grad er med når statsråden driver valgkamp. Under valgkampen i 2009 hadde statsråden reist på egenhånd til sitt hjemfylke, uten at noen fra departementet var med. Dagens statsråd kom også til å reise mye til sitt hjemfylke, og informanten trodde ikke kommunikasjonsstaben kom til å delta på høstens valgkampreiser. Dersom det er større arrangementer der statsråden skulle lansere politiske initiativ på departementets område, burde imidlertid kommunikasjonsenheten være til stede. I slike sammenhenger er deres rolle hovedsakelig knyttet til mediehåndtering.

Samme informant viste til et annet departement der en tidligere statsråd hadde hatt med seg flere departementsansatte på sine valgkampreiser. Informanten forklarte at departementet hadde besluttet at representanter fra embetsverket burde bistå statsråden ettersom departementet var midt oppe i en stor og omfattende sak, og at statsråden ville få mange spørsmål knyttet til dette, uavhengig hvor i landet statsråden befant seg. Da er det ekstra viktig å ha tilgang til departementet for å avklare faktaspørsmål om den aktuelle saken. Selv mente informanten at det ikke ville være nødvendig for vedkommendes kommunikasjonsenhet å følge sin egen statsråd i kommende valgkamp. Samtidig understreket informanten at dette også er betinget av departementets saksområde. Enkelte departementer har ansvar for områder som vanligvis er hete valgkampsaker, og disse har gjerne et større behov departementets assistanse under en valgkampperiode.

4.5.3 Politikernes rolle under valgkamp

For Kommunal- og regionaldepartementet skilte valgkampen seg ut fra de øvrige departementene, ettersom departementets statsråd også er valgminister og har det overordnede ansvaret for gjennomføring av valg i Norge. Det innebærer at departementet er ansvarlig for å informere om alle praktiske sider ved kommende valg. Det er likevel et skille mellom å sørge for at folk har kunnskap om hvordan de skal gå frem for å stemme, og det å oppfordre til å stemme. Informantene var veldig tydelige på at det å oppfordre folk til å stemme er partienes oppgave. Som tidligere nevnt er utforming av slike kampanjer delegert til eksterne byråer.

Kommunikasjonsenhetenes rolle under valgkamp er i stor grad avhengig av bevisstheten til politikerne. En av informantene forklarte at det derfor er nyttig at politisk ledelse får en innføring i hvilke saker de kan involvere kommunikasjonsansatte i. Samtidig mente informanten at det ikke alltid er like lett å se at man trækker over en linje. Noen ganger kan slike situasjoner enkelt identifiseres i forkant, mens andre ganger ser man først i ettertid at man har trakkert over en grense.

Sett under ett mente alle informantene at politikerne opptrer svært ryddig, også i valgkampperioder. En informant beskrev alle politikerne, uavhengig av partipolitisk tilhørighet og regjering, som veldig flinke på å ikke bruke kommunikasjonsansatte til partipolitiske saker. Ifølge informanten er valgkamp nesten den letteste perioden, ettersom alle er ekstra bevisst på sine roller i denne perioden. En annen beskrev politikerne slik:

”Vi er lojale mot sittende regime, men politikere skjønner selv veldig godt at de ikke må skvise oss i en vanskelig situasjon, sånn at vi føler at vi er på kanten av vår rolle” (Informant 1).

Følgende sitat er også et godt eksempel:

”Vi opplever ikke at de presser oss, eller gir oss oppgaver som ligger i grenseland. Jeg har aldri vært i nærheten av noen sånne prinsipielle problemstillinger” (Informant 5).

En siste informant forklarte at det er tilfeller der kommunikasjonsstaben og politikerne ikke er enige om hvordan, eller hvorvidt de kan bistå politikerne i en bestemt sak, men at de diskuterer seg frem til en løsning. Hver enkelt sak blir løst fra gang til gang, og utfallet blir alltid respektert av begge parter. Flere informanter forklarte at det også er mer vanlig at statsrådene i dag har egen rådgiver som tar seg av mediehåndteringen under valgkamp, en

arbeidsdeling som fungerer godt. Også en annen informant forklarte at det er vanlig praksis at statsråden har med seg politisk rådgiver som tar seg av det som var rene partipolitiske arrangementer, og at de er veldig tydelige på den ansvarsdelingen. Som tidligere nevnt mente samtlige av informantene at styrkingen av departementenes politiske ledelse med egne statssekretærer med ansvar for media hadde gjort spenning mellom parti og departement enklere å håndtere. Dette poenget ble også fremhevet i valgkampperioder der flere påpekte at ordningen bidrar til at valgkamp blir håndtert på en ryddig måte. En informant mente deres rolle under forrige valgkamp hadde fungert godt fordi den sittende statsråden hadde egen rådgiver med ansvar for mediene.

4.6 Partipolitisk kommunikasjonsapparat?

Ettersom grensen mellom parti og departement kan være krevende å opprettholde, har enkelte tatt til orde for at deler, eller hele kommunikasjonsstaben burde bli politisk utnevnte stillinger. Ved å være en fast del av den politiske ledelsen vil ingen kunne betvile deres agenda og lojalitet (Løndal 2010). Informantene selv mente en slik løsning ville være uheldig, og stilte spørsmål om dette ville løse noen av de områdene kommunikasjonsstaben utfordres på i dag.

Samlet sett er informantene kritisk til en ordning der enten kommunikasjons sjefen eller hele kommunikasjonsstaben er politikere. Det er flere årsaker til det. En av informantene hevdet en slik ordning vil medføre at kommunikasjonsstaben hadde blitt utdefinert av hele embetsverket og dermed tapt terreng som avdeling. Videre hadde det skapt en mistillit til dem som avdeling dersom deres funksjon innebærer å være agenter for politikerne ned i forvaltningssystemet. For å unngå en slik utvikling er det viktig at kommunikasjonsenhetene fremdeles er en del av embetsverket. En annen informant var kritisk til hvordan resten av staben skulle forholde seg til en sjef som hovedsakelig hadde partipolitiske målsetninger. Ifølge informanten hadde ikke dagens spenningsforhold forsvunnet ved at deler av staben blir politikere. Snarere tvert i mot. Informanten mente dilemmaet kun ville forskyves og bidra til å skape et internt spenningsforhold i kommunikasjonsenheten. En tredje informant støttet opp om dette synet og mente grensene mellom politikk og byråkrati vil være vanskeligere å følge dersom det er politikere som skal styre detaljene i vedkommendes arbeidshverdag:

”Hvis min sjef skulle være byttet ut med en politiker, ja, jeg tror det kunne gjort det vanskeligere enn det er i dag” (Informant 9).

Andre pekte på de aspektene ved kommunikasjonsarbeidet som ikke er tilknyttet formidling av ny politikk. Blant annet mente flere det er viktig at de gruppene som mottar informasjonen fra departementene, har tiltro til de som formidler den. Det må ikke være politiske partier, men embetsmenn uten partipolitisk agenda som er ansvarlig for informasjonsformidling. Andre mente at mye av departementets oppgaver er rettighets- og opplysningsbasert, og at dette er aspekter ved kommunikasjonsarbeidet som vil forsvinne med politikere i spissen. En informant sa dette:

”Hvis man bare driver med sånn spin doctor virksomhet, altså spinne på retorikk rundt politikken så tror jeg du mister et helhetsperspektiv som vi bidrar med. Ikke minst en type redelighet og fagkompetanse” (Informant 6).

Noen informanter trodde partipolitikere hadde nedprioritert store deler av kommunikasjonsenhetens daglige kommunikasjonsarbeid. Partipolitikere har alltid en partipolitisk agenda, og det er denne agendaen som styrer, mente flere. ”Innbygger”-perspektivet hadde forsvunnet dersom politikere fikk ansvar for departementets kommunikasjonsarbeid. En informant uttalte følgende:

”Vi har en del forpliktelser overfor innbyggerne som et departement. Det må ivaretas kommunikasjonsmessig. Da trenger du noen som kan gjøre uavhengige faglige kommunikasjonsmessige vurderinger, uavhengige av den politiske situasjonen og de partipolitiske vurderingene. Den politiske ledelsen i et departement består jo av partipolitikere. Og de må da ta hensyn til neste valg i forhold til hvordan en sak må håndteres. De hensynene trenger ikke en kommunikasjonsjef eller ekspedisjonssjef å ta, ingen av dem trenger å tenke valgkamp. Den uavhengigheten som ligger i at man ikke er politisk ansatt, er viktig og noe man bør hegne om” (Informant 4).

Videre sa informanten dette:

”Vi skal ivareta innbyggerne, og det gjør vi blant annet ved å gi alle lik tilgang og å skulle nå alle relevante grupper med kommunikasjonen vår. Jeg tror det hadde blitt vanskeligere å ivareta dette hvis partipolitiske hensyn kom inn i bildet i kommunikasjonsenhetene. Vi har en forpliktelse til å tilrettelegge for en god offentlig debatt, det står i grunnloven. Men hadde jeg vært politiker, så hadde

jeg også tenkt på neste valg. Vært opptatt av å få frem partipolitikken. Det hensynet kunne fort overskygget mye annet. Det ville ikke være heldig hvis alt ble politisk styrt” (Informant 4).

Andre mente det ville være uheldig å miste den kontinuiteten som kommunikasjonsenheten i dag representerer. Kommunikasjonsstaben har i dag god oversikt over hva som foregår i departementene og har således kjennskap til det brede omfanget av sakene departementet jobber med. Det gjør kommunikasjonsenhetene rustet til å bistå en statsråd uavhengig av hva slags regjering eller parti han/hun representerer.

Informantene trakk også frem potensielle fordeler ved en slik ordning. Flere mente det først og fremst ville komme politikerne til gode ettersom statsråden vil ha en kommunikasjonsstab han/hun kan bruke til alt, i tillegg til at det aldri vil være noen grunn til å betvile kommunikasjonsstabens lojalitet. Med dagens ordning kunne muligens en ny regjering frykte at kommunikasjonsstaben hadde vært ”i lomma” på den tidligere regjeringen. Slike spekulasjoner vil unngås med rene partipolitiske kommunikasjonsstaber. Ikke minst kan kommunikasjonsansatte som politisk ansatte gi politiske uttalelser, og således betjene journalister raskere.

At enkelte kommunikasjonsmedarbeidere har partipolitisk erfaring mente informantene hovedsakelig er en styrke, og skaper ikke noen større utfordringer for tillitsforholdet. Snarere tvert imot, både de selv og andre mente det helt klart er en styrke å ha politisk erfaring i jobben fordi dette gir dem god kjennskap til den politiske dynamikken. I tillegg gjør det at man gjerne er ekstra bevisst på å ikke ta en rolle som politisk rådgiver. Andre hevdet utfordringen med å ha partipolitisk erfaring muligens kan svekke tillitsforholdet til politikerne. Samtidig pekte flere på eksempler der statsråder har, eller tidligere hadde hatt, kommunikasjonsjefer med annen partipolitisk tilhørighet enn dem selv, og mente at disse hadde gjort en ypperlig jobb, på tross av varierende partibakgrunn. Dette understreker den høye bevisstheten og profesjonaliteten som eksisterte blant kommunikasjonsansatte. Ikke minst ville tillitsforholdet mellom embetsverket og politikerne bli svekket dersom noen fra kommunikasjonsstaben kom med sitt politiske syn i en sak til statsråden. Det ville nok ikke bli tatt affære, men det ville gjøre noe med tilliten, mente en informant. Flere pekte også på tillitsaspektet som avgjørende:

”Det er absolutt nødvendig at statsråden kjenner og føler på den tilliten og det vi kan gi av trygghet i denne medieverdenen. At de kan fortelle oss sine innerste frykter i forhold til mediebildet og at vi kan gi råd sammen, at vi kan ha et personlig forhold. Og det får man jo veldig lett fordi vi reiser jo så mye

med dem. Men det er klart at noen slipper oss jo tettere på, og noen er litt mer private. Det er jo noe de velger selv. Men jeg tror det er nødvendig å være tett på en statsråd for å være kommunikasjonssjef. Men man skal vokte seg vel for å bli for engasjert inn i politikken. Det er en tynn balanselinje som det er viktig å være bevisst på” (Informant 8).

Samlet sett viser funnene hvordan bevisstheten hos både politikerne og kommunikasjonsenhetene synes å øke under valgkampperioder og nøye planlegging og opplæring av politikere hindrer at kommunikasjonsansatte blir stastrådens valgkampmedarbeidere. Ikke minst virker det som at en styrking av den politiske ledelsen med egne statssekretærer med ansvar for media gjør det lettere å opprettholde skillet mellom parti og departement. Videre synes relasjonen mellom departementenes politiske ledere og kommunikasjonsansatte å være bygget på gjensidig respekt og aksept for hverandres mål og forpliktelser, samtidig som det også eksisterer et tillitsfullt forhold mellom partene. I siste kapittel oppsummeres og diskuteres funnene.

5 OPPSUMMERING OG DISKUSJON

Problemstillingen for denne oppgaven er: Hva er kommunikasjonsenhetenes rolle, og hva slags konsekvenser har dette for forholdet mellom politikk og byråkrati? I dette kapittelet vil jeg forsøke å besvare denne problemstillingen. Jeg har til nå presentert hovedtrekkene i hvordan kommunikasjonsenhetene jobber med mediene, i hvilken grad øvrige deler av departementene involveres i dette arbeidet og deres bruk av eksterne tjenester. Dette danner utgangspunkt for den første diskusjonsdelen. Funnene diskuteres først i lys av den medialiserte politikken og hvordan profesjonelle rådgivere tradisjonelt har blitt brukt av partier i Norge. Andre diskusjonsdel tar for seg hva slags konsekvenser kommunikasjonsenhetenes rolle har for forholdet mellom politikk og byråkrati. Jeg vil også drøfte spørsmål som reiser seg på bakgrunn av de empiriske funnene. Avslutningsvis vil jeg diskutere hvorvidt disse funnene taler til fordel for å innføre partipolitiske kommunikasjonsenheter.

5.1 Taktisk mediestrateg

Som nevnt innledningsvis har mediernes uavhengighet skapt en krevende politisk virkelighet ved at mediene bestemmer sin egen dagsorden og velger måter å fremstille politikken som ofte er fordelaktig for noen, og ufordelaktige for andre (Waldahl 2007:136). I tillegg er det en tendens til at mediene fokuserer mer på politikerne enn selve politikken (Midtbø 2007:109). Denne utviklingen, sammen med journalistikkens kritiske mandat, gjør at politikerne må være på vakt mot nye utfordringer, initiativ og utspill, samtidig som de forsøker å få innflytelse over hvordan de fremstilles i offentligheten. Dette har medført at politikerne adopterer store deler av mediernes logikk og retorikk, gjerne ved hjelp av innleid ekspertise og profesjonelle medierådgivere (Cook 2005:114-115). Som nevnt innledningsvis omtales denne relasjonen som en *medialiseringsspiral* der begge parter, både mediene og politikere med sine medhjelpere, forsøker å holde seg et hestehode foran den annen part for å ikke tape initiativ og kontroll (Waldahl 2007:198).

Mediene utgjør en stor del av kommunikasjonsenhetenes funksjon og daglige arbeidsoppgaver, og deres rolle kan forstås i lys av en slik medialiseringstese. Det at mediene utgjør hovedfokuset og hovedvekten av kommunikasjonsansattes arbeidshverdag, kan oppfattes som en form for bekreftelse på at politikere og departementene ser

kommunikasjonsrådgivere som nødvendig. Samtlige av informantene anså kommunikasjonssenheter som et resultat av den medialiserte utviklingen av det politiske landskap. Det økende antallet kommunikasjonsrådgivere og fokuset på kommunikasjon i departementene kan ses som en motreaksjon til mediernes høye tempo, men også til mediernes kritiske blikk på ”maktapparatet” og statsråden. Journalistikkens maktkritiske posisjonering kommer tydelig frem av funnene. Selv om enkelte hadde et betydelig press på statsråden og brukte mye tid på såkalt defensiv mediehandling, har det å bistå statsråden med å sette egen dagsorden og sørge for gjennomslag i mediene, blitt en viktig del av forvaltningens funksjon og støtte for det politiske apparatet. Kommunikasjonssenheters rolle innebærer hovedsakelig å balansere mediernes kritiske blikk på maktapparatet gjennom offensivt mediearbeid. Ikke fordi departementet vil unngå kritiske vinklinger, men fordi ensidig kritikk bidrar til å skape et skjevt bilde av en offentlig institusjon, som på sin side kan bidra til å svekke tilliten til det offentlige, ofte på feil premisser. I stedet for å kun respondere når pressen omtaler departementet eller statsråden, jobber derfor departementene strategisk med å sette egen dagsorden. Sett under ett fungerer departementenes kommunikasjonssenheter i stor grad som en taktisk mediestrateg for statsråden og øvrig politisk ledelse.

Videre er dette et godt eksempel på mønstrene som beskrives i medialiseringsspiralen. Mediene og politiske aktører utvikler motsvar på hverandres strategier og relasjonen fungerer som en kontinuerlig definisjonskamp over hvordan departementet og statsråden fremstilles i offentligheten. Forholdet fungerer i aller høyeste grad slik det ble fremstilt innledningsvis, som en byttehandel av informasjon mot oppmerksomhet. Samtidig er et viktig aspekt ved slike strategier hvorvidt departementene setter betingelser for hvordan journalistene omtaler departementet og statsråden. Ut i fra funnene i denne studien ser det ut til at slike føringer ikke blir lagt, og at den journalistiske friheten verdsettes høyt av kommunikasjonsmedarbeiderne. Mediernes kritiske blikk på maktapparatet blir i stedet forsøkt løst ved kommunikasjonssenheters offensive mediehandling.

Samtidig som departementene jobber strategisk med å få pressdekning, opprettholdes fremdeles mediernes rolle som premissleverandør for hvordan politikerne fremstilles i offentligheten. Funnene viser at det oppleves som vanskelig å få pressen til å gi departementet oppmerksomhet, og kommunikasjonssenheter må derfor forholde seg til mediernes krav om eksklusivitet. Mediernes dyrking av eksklusivitet gjør det nødvendig for departementene å jobbe strategisk mot utvalgte medier dersom de skal vinne frem i kampen om spalteplass i nyhetsdekningen. At enkelte medier ikke dekker saker med mindre de får dem eksklusivt,

bygger også opp under forestillingen om at det er mediene som har definisjonsmakten. Videre er det viktig at hensynet om at journalister aldri nektes tilgang til den samme informasjonen, dersom det etterspørres, opprettholdes. Idet departementene hindrer journalister å få tilgang til saker de har gitt andre medier, begynner enhetene å bryte med sin funksjon som nøytrale informasjonsformidlere. Funnene viser at det er stor bevissthet om at mediene skal ha lik rett til innsyn, et premiss som synes å styre kommunikasjonsenhetenes møte med journalister.

Hva betyr det at departementene har et kommunikasjonsapparat som jobber som statsrådets taktiske mediestrateg? I lys av Offentlighetsloven kan en stille spørsmål ved om en slik rolle er innenfor hva en kommunikasjonsansatt bør bistå partipolitikere med. Ikke minst, er lojalitetskravet i ferd med å sette nøytralitetskravet til side? Funnene i denne studien viser ikke tegn til at departementenes kommunikasjonsapparat har inntatt en rolle i arbeidet med mediene som bryter med deres forvaltningsmessige forpliktelser. Først og fremst ser det nære samarbeidet med journalister ut til å fungere som en kontrollmekanisme mot å ta en rolle som partipolitisk alliert. Departementenes kommunikasjonsenheter er i sitt daglige arbeid avhengige av et nært og profesjonelt forhold til pressen, som synes å sette en stopper for at kommunikasjonsstaben kan bedrive såkalt ”spin” eller å komme med negative omtaler som er rettet mot opposisjonspartier og opposisjonspolitikere. Å innta en slik rolle vil innhente kommunikasjonsapparatet ved et eventuelt regjeringsskifte. Deres rolle begrenser seg til å få presseomtale på statsråden og departementet. Ikke minst er kommunikasjonsansatte opptatt av sin egen integritet som seriøse ansatte i embetsverket, og de uttrykte tydelig at en slik rolle lå langt unna deres ansvar og arbeidsoppgaver. Slike utspill overlates til politikerne. På lik linje med resten av embetsverket ser deres handlemåte ut til å formes av faste regler og tradisjoner.

5.1.1 Fagavdelingene og rollen som folkeopplyser

Som nevnt innledningsvis er journalistenes kritiske mandat spesielt merkbart i toppolitikken, og en statsråds feilgrep får raskt mediens søkelys rettet mot seg. Selv små tabber kan resultere i avskjed (Midtbø 2007:108). Kommunikasjonsenhetenes tette samarbeid med fagavdelingene synes også å fungere som en viktig del av deres oppgave i å beskytte statsråden mot journalistenes maktkritiske holdning. Kommunikasjonsansatte jobber tett med fagavdelingene for å forsikre seg om at alle fakta og detaljer er på plass, og fagavdelingene har en sentral rolle i departementenes kommunikasjonsarbeid.

Videre viser funnene at kommunikasjonsansatte ser på seg selv som pådrivere for åpenhet og for tilgjengeliggjøring av departementenes beslutninger og dokumenter. Dette

bygger opp under en forståelse av kommunikasjonsenhetene som folkeopplysere. Ikke minst ser det ut til at mange kommunikasjonsansatte som selv har bakgrunn innen kommunikasjonsfag og/eller journalistikk, identifiserer seg med journalistene på utsiden og er av den oppfatning at politikere skal være tilgjengelige og maktapparatet åpent for innsyn. Dette kom også tydelig frem av kommunikasjonsenhetenes håndtering av journaliser, viktigheten av å sørge for at journalistene får informasjonen de søker etter. Det ser ut til at kommunikasjonsansatte bærer med seg en åpenhetstekning inn i embetsverket, og har inntatt en rolle som departementenes interne pådrivere for økt åpenhet og offentlighet.

Samtidig var det enkelte som hevdet at de, i større grad enn andre, inntok en slik pådriverrolle. Åpenhet er et grunnleggende prinsipp i journalistikken, og arbeidet med å skaffe innsyn i skjulte prosesser er en av medias fundamentale oppgaver. En av respondentene hevdet at bakgrunnen som journalist gjorde at vedkommende, i større grad enn andre, tok til ordet for økt åpenhet. På bakgrunn av dette kan det tenkes at kommunikasjonsansatte med journalistbakgrunn er mer opptatt av åpenhet og offentlighet enn ansatte som primært har politisk bakgrunn. Et sentralt aspekt i videre studier bør derfor være å undersøke hvorvidt kommunikasjonsansattes bakgrunn i form av utdanning og annen erfaring er faktorer som har betydning for hvordan de ser sin egen rolle. En mulig antakelse er at partipolitisk erfaring kan ha betydning for om man ser sin rolle som pådriver for åpenhet, eller om disse identifiserer seg med partipolitikere og dermed i større grad ser seg selv som personlige rådgivere for statsråden. Videre bør en også finne ut om en slik åpenhetstenkning varierer mellom kommunikasjonsenhetene, fagavdelingene og departementenes politiske ledelse.

Fagavdelingenes sentrale rolle i departementenes kommunikasjonsarbeid bygger også opp under oppfatningen om at kommunikasjon har blitt en integrert del av statsforvaltningens daglige virke. Et spørsmål som melder seg i den forbindelse er i hvilken grad politikkformidling er i ferd med å overskygge politikkkutforming. Som noen av informantene presiserte, var det enkelte i fagavdelingene som uttrykte frustrasjon over å stadig måtte bistå i departementenes kommunikasjonsarbeid. Denne oppgaven har fokusert på spenningen mellom politisk ledelse og kommunikasjonsenhetene, men funnene peker også i retning av at relasjonen mellom fagansatte og kommunikasjonsstabene bør vies mer oppmerksomhet. Er fagavdelingene med på å forhindre eller forbedre departementenes kommunikasjonsarbeid? Et vel så interessant spørsmål som også reiser seg i den forbindelse, er hvilke føringer kommunikasjonsenhetene legger på resten av departementene.

5.1.2 Ekstern ekspertise og profesjonalisering

Innledningsvis presenterte jeg hvordan politiske partier tradisjonelt sett har benyttet eksterne i sin valgkampkommunikasjon. Ved hjelp av Karlsens typologi, som skiller mellom type tjeneste og tilknytning til partiorganisasjonen, så vi at partiene fortrinnsvis benytter eksterne til å løse tekniske utfordringer, mens de strategiske oppgavene fremdeles tilhører partiorganisasjonene (Karlsen 2010:196). Ikke minst eksisterer det en skepsis mot å overlate strategiske oppgaver til eksterne aktører og flere partier stiller seg tvilende til at slik ekspertise i det hele tatt finnes i Norge (Karlsen og Narud 2004:125)

I denne oppgaven har jeg benyttet Karlsens (2010) tilnærming på to ulike måter. På bakgrunn av kommunikasjonsenhetenes rolle som partipolitiske nøytrale og uavhengige, har jeg først betraktet kommunikasjonsenhetene som eksterne medarbeidere. Tar en utgangspunkt i en slik forståelse av relasjonen mellom politisk ledelse og kommunikasjonsenhetene, ser vi betydelige forskjeller fra partienes bruk av eksterne aktører i sin valgkampkommunikasjon. Først og fremst ser vi at kommunikasjonsenhetene innehar en klar strategisk rolle ved at de er ansvarlige for langsiktige kommunikasjonsplaner, bistår i utforming av budskap og gir råd for hvordan departementenes politiske ledelse skal håndtere mediene. Det ser ut til at den skepsisen som partiene tradisjonelt har hatt mot eksterne aktører, ikke eksisterer på tilsvarende måte i departementene, der kommunikasjonsstabene ser ut til å nyte høy tillit hos politikerne. Et spørsmål som reiser seg i denne sammenheng, er om det er en tendens til at den politiske kulturen har endret seg, og at rådgivere nyter økt tillit fra politikerne, og dermed tildeles mer ansvar. På en annen side bør forestillingen om at departementenes kommunikasjonsapparat kan betraktes som eksterne eksperter nyanseres. Som tidligere nevnt er kommunikasjonsapparatet en fast del av departementenes støtteapparat til politisk ledelse og kan derfor ikke sidestilles med hva Karlsen legger til grunn i sin definisjon av eksterne. Selv om kommunikasjonsapparatet ikke har noen tilknytning til partiorganisasjonene er de heller ikke uavhengige eksperter eller byråer som hentes inn for å bistå politikerne i deres valgkampkommunikasjon. Med utgangspunkt i en slik tilnærming er det bedre å betrakte departementenes kommunikasjonsenheter som interne kommunikasjonsstrateger som bistår den politiske ledelsen i deres politiske kommunikasjonsarbeid. Selv om departementene ikke driver partipolitikk er kommunikasjonsenhetene i alle høyeste grad involvert i det politiske liv, og har en viktig rolle i departementenes politiske arbeid. Ved å betrakte kommunikasjonsenhetene som interne kommunikasjonsstrateger synes det å være naturlig at relasjonen og tilliten mellom den politiske ledelsen og kommunikasjonsansatte også forløper

seg noe annerledes. Ikke minst er Karlsens (2010) funn knyttet til partienes valgkampkommunikasjon, mens funnene her viser hvordan politisk kommunikasjon utføres utenom valgkampperioder og med fokus på departementenes statsråder, politiske rådgivere og statssekretærer.

I tillegg til å ha et eget kommunikasjonsapparat, henter departementene også inn eksterne til både medietrening og kampanjearbeid. Å bruke eksterne til å gjennomføre medietrening ble begrunnet med begrenset intern kapasitet, mens støtte til å utarbeide omfattende kampanjer handlet om mangel på kompetanse. At eksterne PR-byråer får ansvar for å utforme større kampanjer, skiller seg fra partienes syn og bruk av slike tjenester. Partiene leier inn eksterne for å få tips til sin valgkampkommunikasjon, men det er partiene som står for innholdet i kampanjene. I departementene forløper dette seg noe annerledes. Det er tydelig at kommunikasjonsenhetene har tillit til at eksterne aktører utformer kampanjene bedre enn hva de selv kan, og ikke minst ser verdien i å ha eksterne som tester og utfordrer statsrådene. Det er imidlertid ikke unaturlig at kommunikasjonsarbeidere har høyere tillit til kommunikasjonskonsulenter, ettersom de deler arbeidsoppgaver og ansatte i kommunikasjonsenhetene gjerne kan ha jobbet som konsulenter tidligere.

Videre er det verdt å stille spørsmål ved den politiske prestisjen som ligger i de nevnte kampanjene. Kommunal- og regionaldepartementets kampanje er hovedsakelig knyttet til opplysningsarbeid om valg og stemmegivning. Kunnskapsdepartementets kampanje derimot, kan sies å utgjøre en annen form for kampanje. Økt rekruttering til lærerutdanning er et satsingsfelt fra regjeringens side, en kampanje det ligger politiske prestisje i. At departementene bruker eksterne aktører til utforming av slike kampanjer bygger således opp under antakelsen om at profesjonelle kommunikasjonsaktører er i ferd med å nyte økt tillit blant politikere. Likevel er det viktig å påpeke at dette ikke er kampanjer som har i oppgave å selge partipolitikk for å vinne velgermassene, og at en bør være forsiktig med å sidestille departementenes og partienes kampanjearbeid.

I enkelte departementer får også deler av embetsverket medietrening. At embetsverket lærer hvordan man håndterer mediernes formspråk, bygger opp under mediernes dominans som premissleverandør i det politiske liv og viktigheten av å mestre mediernes formspråk i alle ledd i institusjoner der politikk utformes og formidles. Det er imidlertid verdt å spørre i hvilken grad vi ikke bare har fått en medialisert politikk, men også beveger oss i retning av et medialisert byråkrati.

5.2 Konsekvenser for politikk og byråkrati?

Kommunikasjonsenhetenes rolle er i stor grad betinget av statsrådets og politisk ledelses bruk og behov for kommunikasjonsansatte. Sett under ett ser det imidlertid ut til at departementenes politiske ledelse ikke betviler lojaliteten til kommunikasjonsansatte, og at de bruker dem aktivt. Samtidig står politikerne på ingen måte på sidelinjen av departementenes kommunikasjonsarbeid. Som flere påpekte var det for eksempel ikke rom for at kommunikasjonsstaben formulerte utsagn på vegne av statsråden uten at dette var blitt godkjent av statsråden selv, eller andre i den politiske ledelsen. Altså tyder funnene på at politikerne har en aktiv rolle i kommunikasjonsarbeidet. Partipolitisk tilhørighet syntes ikke å ha noen stor innvirkning på kommunikasjonsenhetenes rolle. Heller ikke at partiledere er statsråd, syntes å være av stor betydning. Med partileder i førersetet er det enklere å fronte statsråden til mediene, men i tillegg mindre tid å ta av til journalister. Departementets politiske felt synes imidlertid å være av større betydning ettersom enkelte fagområder preger samfunnsdebatten mer enn andre. Totalt sett ser det ut til at det eksisterer et nært og tillitsfullt forhold mellom kommunikasjonsenhetene og departementenes politiske ledelse, en relasjon som stemmer overens med tidligere studier av den norske statsforvaltningen og deres forhold til politisk ledelse (Christensen m.fl. 2010:113).

Som nevnt innledningsvis er det flere som har utropt kommunikasjonsenhetene til partipolitiske allierte. Funnene i denne oppgaven bekrefter at kommunikasjonsansatte opererer i grenseland og at det i enkelte tilfeller er vanskelig å identifisere et klart skille mellom parti og departement. Det er imidlertid en felles oppfatning at departementenes politiske ledere er svært bevisste på å ikke involvere kommunikasjonsenhetene i partipolitisk arbeid, samtidig som funnene viser at også kommunikasjonsansatte selv har et svært bevisst forhold til spenningen de kan utsettes for. Ifølge informantene er de politiske lederne svært ryddige og profesjonelle i sin bruk av kommunikasjonsapparatet, og det var få eksempler på at politikerne utfordret kommunikasjonsenhetenes rolle som nøytrale og uavhengige.

Selv om enkelte viser til eksempler på overtramp, er det mye som tyder på at det utvikles normer på hvordan slike situasjoner og utfordringer håndteres. Blant annet synes det å være aksept for å si nei til å utføre oppgaver som ligger i grenseland. Ikke minst ser det ut til at en styrking av departementenes politiske ledelse, med egne statssekretærer som har ansvar for medier og kommunikasjonsarbeid, bidrar til at kommunikasjonsstabene holdes utenfor partirelaterte kommunikasjonsoppgaver. Det ser ut til at politikere heller sørger for å integrere kompetansen i den politiske staben, enn å forsøke å delegere partipolitiske arbeidsoppgaver til

embetsverket. Selv om valgkamp er perioder der nøytralitetshensynet kan utfordres, syntes det å være økt bevissthet om rolleavklaring i slike perioder. Nøye planlegging og oppfølging fra departementsråden gjorde at flere oppfattet valgkampperioder som enklere å håndtere. Det var i de daglige arbeidsoppgavene grensene kunne være vanskelig å oppdage.

Det nære samarbeidet med fagavdelingene viser også hvordan departementenes kommunikasjonsarbeid er fundert i fagavdelingene, og ikke alene drives fra en allianse mellom kommunikasjonsapparatet og den politiske ledelsen. I flere av departementene hadde medierådgivere ansvar for hver sin fagavdeling, og flere av informantene omtalte relasjonen mellom fag, politikk og kommunikasjon som den ”hellige treenighet”. Ut i fra en slik formulering ser det ikke ut til å være noen grunn til å beslutte at kommunikasjonsenhetene hverken ”finner opp nyheter” eller innehar en rolle som partipolitisk kommunikasjonsrådgiver. Deres kommunikasjonsmandat handler først og fremst om opplysnings- og rettighetsbasert kommunikasjonsarbeid fundert i departementenes fagområder.

Det ble også opprettholdt et klart skille mellom partienes kommunikasjonsarbeid og departementene, selv under såkalte bråkesaker og omfattende mediekjør. Det finnes ingen arenaer der partienes kommunikasjonsapparat og departementenes kommunikasjonsenheter møtes for å diskutere kommunikasjonsstrategier eller øvrige utfordringer knyttet til kommunikasjonsarbeidet. Det eksisterer et tydelig skille mellom partienes kommunikasjonsarbeid og det som gjøres i departementene.

5.2.1 Partipolitisk kommunikasjonsenhet?

Det er en vanlig oppfatning at en opplyst og kritisk offentlighet er demokratiets grunnmur, og for å skape en slik offentlighet må befolkningen ha tilgang på riktig og viktig informasjon (Jenssen og Aalberg 2007:245-246). Dersom departementene skal bidra til å skape en slik offentlighet tilsier funnene i denne studien at departementenes kommunikasjonsenheter bør fortsette å være en del av embetsverket. Først og fremst fremstår informantene som troverdige forvaltere av rettighetsbasert og opplysningsbasert kommunikasjon. Ikke minst ser medarbeiderne på kommunikasjonsenhetene som departementenes interne pådrivere for åpenhet, og enkelte peker på mer restriktive holdninger hos politikerne og øvrige deler av forvaltningen. Det vil være nærliggende å anta at disse sidene ved departementenes kommunikasjonsarbeid vil bli nedprioritert av et partipolitisk kommunikasjonsapparat. Politikeres mål er økt oppslutning om partiet, og flere av

informantene mente dette ikke var forenlig med det brede spekteret av kommunikasjonsarbeidet som departementene utfører i dag.

En alternativ tilnærming som også er foreslått, er å kun endre kommunikasjonssjefsstillingene til politiske stillinger. Også denne løsningen ser ut til å bidra til å øke kompleksiteten til rollen til de resterende kommunikasjonsansatte. Å ha en partipolitiker som din nærmeste overordnede mens en selv er forvaltningsansatt, synes å være en ordning som gjør arbeidsdelingen uklar. Flere stilte spørsmål ved hvordan de skulle forholde seg til en sjef som hadde partipolitiske mål, mens de selv skulle forholde seg til forpliktelsen om å opplyse innbyggerne om deres rettigheter. Dette er ordning som hovedsakelig ser ut til å tale til politikernes fordel, ved at statsråden får en kommunikasjonssjef som ikke må ta hensyn til skillet mellom departement og parti. Fra et innbyggerperspektiv er det imidlertid mye som tyder på at partipolitiske mål vil overskygge rollen kommunikasjonsenhetens i dag har som folkeopplyser. At kommunikasjonsenhetene ser på seg selv som forvaltere av og pådrivere for økt informasjon og åpenhet i departementene, taler til fordel for å opprettholde dagens ordning med et kommunikasjonsapparat som tilhører forvaltningen.

5.3 Avsluttende betraktninger til studien

Ettersom departementenes kommunikasjonsenheter er et uutforsket felt i statsvitenskapen, benyttet jeg en kvalitativ, eksplorerende tilnærming og intervjuet ni kommunikasjonsansatte. Disse intervjuene utgjør første steg i å etablere kunnskap om hvordan politisk kommunikasjon drives i den norske statsforvaltningen. Det må samtidig understrekes at funnene i denne studien ikke nødvendigvis er representative for alle departementenes kommunikasjonsenheter. Det er kun fire av totalt 17 departementer som er inkludert, og ikke alle kommunikasjonsansatte i de respektive departementene ble intervjuet. Selv om informantene regnes for å være pålitelige, kan studien bare i begrenset omfang skape et fullstendig bilde av departementenes kommunikasjonsapparat. For å få et komplett bilde av kommunikasjonsenhetene bør også øvrige departementer og informanter inkluderes, spesielt de departementene som har kommunikasjonsenhetene plassert tettere på den politiske ledelsen. Her bør det også nevnes at enkelte departementer avslo forespørselen om å delta i studien. Eksempelvis fikk jeg ikke tilgang til medarbeidere i Forsvarsdepartementet, som har

en kommunikasjonsstab som er integrert med Forsvaret og underlagt en felles ledelsesenheter. Andre departementer svarte aldri på henvendelsene.

Videre har oppgaven hatt hovedfokus på selve kommunikasjonsenhetene og kommunikasjonsmedarbeiderne. Ettersom fokuset i denne studien har ligget på politisk kommunikasjon, hadde jeg i utgangspunktet også et ønske om å gjennomføre intervjuer med deler av departementenes politiske ledelse. Det ville bidratt til å skape et mer helhetlig bilde av forholdet mellom kommunikasjonsenhetene og politikerne, og det spenningsfeltet som ble beskrevet innledningsvis. Det var imidlertid ingen av politikerne som svarte på forespørlene, og ettersom prosjektet foregikk i en tidsbegrenset periode, besluttet jeg å kun konsentrere meg om kommunikasjonsansatte. Funnene i denne studien antyder at departementenes politiske ledelse bør inkluderes i videre studier. Avslutningsvis bør det også understrekes at denne studien kun tar for seg kommunikasjonsenhetenes syn på sin egen rolle, og at andre aktører bør inkluderes for å danne et fullstendig bilde av departementenes kommunikasjonsapparat. Som nevnt i metodekapittelet er disse representanter for sin virksomhet og yrkesgruppe og baserer sine utsagn på denne erfaringen. De ulike momentene som kommer fram i denne studien bygger også opp under at både politikere, fagansatte og muligens journalister bør inkluderes for å få en helhetlig forståelse av departementenes kommunikasjonsapparat. Samtidig har denne studien bidratt til å gi et innblikk i hvordan politisk kommunikasjon utføres i den norske statsforvaltningen.

Litteraturliste

Aberbach, Joel D. og Bert A. Rockman (2002): "Conducting and Coding Elite Interviews".

PS: Political Science and Politics 35 (4): 673-676.

Aftenposten (2009): Leder, "Propagandaministeriet". 30.september.

Allern, Sigurd (1997): *Når kildene byr opp til dans. Søkelys på PR-byråene og journalistikken*. Oslo: Pax Forlag.

Allern, Sigurd (2004): "Fra politikermakt til journalistmakt" i Bernt Aardal, Anne Krogstad og Hanne Marthe Narud (red.): *I Valgkampens hete*. Oslo: Universitetsforlaget.

Andersen, Svein S. (2006): "Aktiv informantintervjuing". *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 22:278-298.

Berry, Jeffrey M (2002): "Validity and Reliability Issues in Elite Interviewing". *PS: Political Science and Politics* 35 (4): 679-682.

Bjørklund, Tor (1991): "Election Campaigns in Postwar Norway (1945-1989): From Party-Controlled to Media-Driven Campaign". *Scandinavian Political Studies* 14 (3): 279-302.

Christensen, Tom og Morten Egeberg (1997): "Sentraladministrasjonen – en oversikt over trekk ved departementer og direktorater" i: Christensen, Tom og Morten Egeberg (red.): *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano.

Christensen, Tom, Per Lægreid og Robert Zuna (2001): "Profesjonsmangfold, Statsmodeller og Beslutningsatferd" i Bernt S. Tranøy og Øyvind Østerud (red.): *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

- Christensen, Tom og Per Læg Reid (2002): *Reformer og lederskap. Omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom, Morten Egeberg, Helge O. Larsen og Per Læg Reid (2010): *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Cook, Timothy B. (2005): *Governing with the News. The News Media as a Political Institution*. 2.utgave. Chicago: The University of Chicago Press.
- Dagens Næringsliv (2010): "Vil ha politisk styrt informasjon" 2.juni.
- Eide, Martin (1991): *Medievalkamp*. Oslo: Tano.
- Farrell, David (1996): "Campaign Strategies and Tactics" i Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi and Pippa Norris (red.): *Comparing Democracies. Election and Voting in Global Perspective*. London: Sage.
- Farrell, David og Paul Webb (2000): "Political Parties as Campaign Organization", i Russel J. Dalton og Martin P. Wattenberg (red.): *Parties without Partisans*. Oxford: Oxford University Press.
- Farrell, David, Robin Kolodny og Stephen Medvic (2001): "Parties and Campaign Professionals in a Digital Age. Political Consultants in the USA and Their Counterparts Overseas". *Press/Politics* 6:11-30.
- Forsvarsdepartementet (2011). "Kommunikasjonsenhet". [Hentet 15.januar fra] <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dep/org/avdelinger/kommunikasjonsenhet.html?id=521818>
- GNIST (2009): [Hentet 20.februar fra] <http://www.hardudetideg.no/nb>
- Jacobsen, Knut Dahl (1960): "Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen". *Tidsskrift for samfunnsforskning* 1: 231 – 248.

- Jenssen, Anders Todal (2007): "Den medialiserte politikken" i Aalberg, Toril og Anders Todal Jenssen (red.): *Den medialiserte politikken*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jenssen, Anders Todal og Toril Aalberg (2007): "Den politiske allmenningens tragedie?" i Aalberg, Toril og Anders Todal Jenssen (red.): *Den medialiserte politikken*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Journalisten (2010): "Skal få ministeren til å skinne" 13.august. [Hentet 20.august fra] <http://www.journalisten.no/story/62140>
- Karlsen, Rune og Hanne Marthe Narud (2004): "Organisering av valgkampen - "tradisjonell" eller "moderne"?" i Bernt Aardal, Anne Krogstad og Hanne Marthe Narud (red.): *I Valgkampens hete*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Karlsen, Rune (2010): "Fear of the Political Consultant. Campaign Professionals and New Technology in Norwegian Electoral Politics". *Party Politics* 16:193-214.
- Kent, Asp (1986): *Mäktiga massmedier. Studier i politisk opinionsbildning*. Stockholm: Akademitlitteratur.
- King, Gary, Robert O. Keohane, og Sidney Verba (1994): *Designing Social Inquiry*. Princeton: Princeton University Press.
- Krogstad, Anne (1999): *Image i politikken. Visuelle og retoriske virkemidler*. Oslo: Pax Forlag.
- Leech, Beh L. (2002): "Asking Questions: Techniques for Semistructured Interviews". *PS: Political Science and Politics* 35 (4): 665-668.
- Lund, Thorleif (2002): *Innføring i forskningsmetodologi*. Oslo: Unipub.
- Løndal, Geir (2010): "Ut av skapet". Dagbladet 18.august.

- Midtbø, Tor (2007): *Skandaler i norsk politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Moen, Astrid (2007): ”Medialiseringsspiralen – en historie fra virkeligheten” i Aalberg, Toril og Anders Todal Jensen (red.): *Den medialiserte politikken*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Mulgan, Richard (2007): Truth in Government and the Politicization of Public Service Advice”. *Public Administration* 85 (3): (569–586).
- Norris, Pippa, John Curtice, David Sanders, Margaret Scammell og Holli A. Semetko (1999): *On Message. Communicating The Campaign*. London: Sage.
- Norris, Pippa (2000): *A Virtuous Circle? The Impact of Political Communications in Post-Industrial Democracies*. John F. Kennedy School of Government. Cambridge: Harvard University.
- NRK (2009): ”Rådgivere regisserer valgkampen”. [Hentet 10. desember 2010 fra] http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/hordaland/valg_2009_hordaland/1.6737212
- Ringdal, Kristen (2006): *Enhet og mangfold*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Samferdselsdepartementet (2011): ”Organisasjonskart”. [Hentet 15. januar fra] <http://www.regjeringen.no/nb/dep/sd/dep/organisasjon/organisasjonskart.html?id=817>
- Skjeie, Hege (2001a): ”Inne i beslutningsmaskinen”. I Bernt S. Tranøy og Øyvind Østerud (red.): *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Skjeie, Hege (2001b): ”Det kritiske kjendiseri”. *Nytt Norsk Tidsskrift* 18 (3): 229-245.

Solumsmoen, Dag, Eivor Nebben og Svein Eriksen (2007): *Ja vel, Statsråd? Om departementenes utfordringer i rollen som sekretariat for politisk ledelse.*

Rapport nr.27:2007. Prosjektnr. 131457. [Hentet 23.august 2010 fra]

<http://www.difi.no/statskonsult/publik/rapporter/fulltekst/2007-27.pdf>

Statens kommunikasjonspolitikk 2009. [Hentet 23.august 2010 fra]

http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Informasjonspolitikkk/Statens_kom_pol_web.pdf

Stigen, Inger Marie (2011): "Infokrater eller byråkrater". Selvvalgt forelesning disputas 28. mars.

Tansey, Oisín (2007): "Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling". *PS: Political Science and Politics* 40 (4): 765-772.

Utenriksdepartementet (2011): "Organisasjonskart". [Hentet 15.januar fra]

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dep/org/organisasjonskart.html?id=859>

VG (2010): Leder, "Politisk gråsoner". 25.august.

Waldahl, Ragnar (2007): *Opinion og demokrati*. Oslo: Universitetsforlaget.

Webb, Paul og Robin Kolodny (2006): "Professional Staff in Political Parties" i Richard S. Katz og William J. Crotty (red.): *Handbook of Party Politics*. London: Sage.

Øverengen, Einar (2010): "Valg og salg". Dagens Næringsliv 6.juli.

Aardal, Bernt, Anne Krogstad, Hanne Marthe Narud og Ragnar Waldahl (2004): "Strategisk kommunikasjon og politisk usikkerhet" i Bernt Aardal, Anne Krogstad og Hanne Marthe Narud (red.): *I Valgkampens hete*. Oslo: Universitetsforlaget.

Vedlegg

Vedlegg 1: Oversikt over informanter

Anne Berit Herstad	Kommunikasjonssjef i Fiskeri- og kystdepartementet
Anne Marit Schiong	Nestleder i kommunikasjonsenheten i Kommunal- og regionaldepartementet
Egil Knudsen	Kommunikasjonssjef i Kunnskapsdepartementet
Frode Jacobsen	Kommunikasjonssjef i Fornynings- og administrasjonsdepartementet
Liv-Merethe Wiker	Kommunikasjonssjef i Kommunal- og regionaldepartementet
Magnus Hodne	Kommunikasjonsrådgiver i Fiskeri- og kystdepartementet
Ragnvald Berggrav	Senior kommunikasjonsrådgiver i Fornynings- og administrasjonsdepartementet
Siri Baastad	Senior kommunikasjonsrådgiver i Kunnskapsdepartementet
Tor Audun Gram	Kommunikasjonsrådgiver i Fornynings- og administrasjonsdepartementet

Vedlegg 2: Intervjuguide

1. Hvorfor må departementene drive med kommunikasjonsarbeid?

Hvem er det som skal ha informasjonen?

Hva er det som kommuniseres?

2. Hva er kommunikasjonsavdelingens viktigste arbeidsoppgaver?

3. Hvordan jobber dere opp mot media? Har du noen eksempler?

Hvordan foregår samarbeidet med journalister?

4. Hva slags kvalifikasjoner er det viktig at en kommunikasjonsavdeling besitter?

5. Hvordan bruker dere statens kommunikasjonspolitikk?

Hvordan jobber dere med å nå målene i statens kommunikasjonspolitikk?

6. Hvilke andre formelle dokumenter fungerer som styringsverktøy for kommunikasjonsansatte?

Hvordan brukes disse i arbeidssituasjonen?

7. Plasseringen av kommunikasjonsavdelingene i departementsstrukturen varierer mellom departementene. Hvorfor er det sånn?

Hvem og hva bestemmer hvordan kommunikasjonsavdelingen skal organiseres?

Har organisering/struktur av kommunikasjonsenheten noen betydning?

8. Hvilke fordeler og utfordringer medfører varierende organisering/struktur?

9. I Sverige er kommunikasjonsjefsstillingene politisk utnevnt. Hva synes du om en slik ordning?

Hva er fordeler og ulemper med en kommunikasjonsdirektør som er politisk utnevnt og en som er administrativt ansatt?

10. I hvilken grad foregår det koordineringsarbeid/dialog mellom departementets kommunikasjonsavdelinger og informasjonsavdelingene i de politiske partiene?

Hvis ja: hvordan foregår dette? Hvis nei, burde dette samarbeidet styrkes?

11. Dersom statsråden er utsatt for tøff medieomtale, hvordan foregår arbeidsdelingen mellom dere, politisk ledelse og partiene sentralt?

Involveres kommunikasjonsavdelingen i håndteringen av dette? Hvis ja, hva er deres rolle i dette arbeidet? Hvis nei, hvorfor ikke?

12. Hvordan opplever dere som kommunikasjonsansatte å jobbe tett på politikere?

Stilles det andre krav til kommunikasjonsansatte i forhold til rolleavklaring, enn for eksempel ansatte i fagavdelingene?

13. Hvordan foregår samarbeidet med politisk ledelse? Er det for eksempel én person i den politiske ledelsen dere forholder dere til?

Er kommunikasjonsavdelingen samarbeid med den politiske ledelsens annerledes enn for eksempel samarbeidet med fagavdelingen? Har du noen eksempler?

Eksisterer det retningslinjer som skal tydeliggjøre skillet mellom politisk og administrativ rådgiving?

14. Hvordan forholder kommunikasjonsavdelingen seg til den politiske ledelsen under en valgkamp?

Når for eksempel statsråden reiser ut og deltar på valgkamparrangementer. Hva er deres arbeidsoppgaver i den forbindelsen?

Er det for eksempel deler av kommunikasjonsarbeidet som håndteres internt i den politiske ledelsen, og som kommunikasjonsavdelingen ikke involveres i?

Endrer kommunikasjonsavdelingens rolle under en valgkamp?

Hvis ja; hvilke forandringer forekommer? Hvis nei; hvorfor tror du ikke partienes valgkamp påvirker kommunikasjonsavdelingene?

15. Hvordan påvirkes kommunikasjonsavdelingen når for eksempel en statsråd skiftes ut?

Skjer det endringer i kommunikasjonsavdelingen arbeidssituasjon? Har du noen eksempler?

16. Er det aspekter ved kommunikasjonsarbeidet der dere benytter dere av PR-byråer?

Avslutningsvis:

17. Noe annet du vil legge til?