



Kommunikasjonsrådgiverne i norske departementer: En «ny» type byråkrater i skjæringsfeltet mellom politikk og administrasjon?

Communication Experts in Public Bureaucracies: A new type of civil servants?

Kristoffer Kolltveit

Førsteamanuensis, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo

kristoffer.kolltveit@stv.uio.no

Tine Ustad Figenschou

Professor, Institutt for journalistikk og mediefag, OsloMet

tineuf@oslomet.no

Sammendrag

I offentlige byråkratier over hele den vestlige verden har det de siste årene blitt ansatte flere kommunikasjonsrådgivere, ofte med bakgrunn fra journalistikken. Disse aktørene er ansatt som byråkrater, men jobber i enkelte land aktivt med å forsvare ministeren og for å få saker om ministeren eller departementet i mediene. Til tross for økt oppmerksomhet internasjonalt har kommunikasjonsrådgiverne i departementene ikke blitt gjenstand for noe særlig systematisk, vitenskapelig oppmerksomhet i Norge. I denne artikkelen undersøkes kommunikasjonsrådgivernes oppgaver og kompetanse, og deres samhandling med fagavdelinger, politisk ledelse og journalister. Artikkelen bygger på to hovedkilder: en elektronisk spørreundersøkelse sendt ut til alle kommunikasjonsansatte i norske departementer 2015–2016, samt intervjuer med journalister og politisk ledelse, kommunikasjonsansatte og toppbyråkrater i ett departement. Den empiriske analysen viser at kommunikasjonsrådgiverne i Norge bidrar aktivt for å selge inn saker til utvalgte medier, og at de innimellom går ganske langt inn i det politiske. Enten overfor journalister ved å antyde hva som er saker verdt å forfølge, eller ved å legge inn angrep på politiske motstandere. Kommunikasjonsrådgivernes fungerer således i skjæringsfeltet mellom politikk og administrasjon, og bidrar til medialiseringen av offentlig sektor.

Nøkkelord

Departementer, Kommunikasjon, Byråkrati, Medialisering, Politisering, Norge

Abstract

Across Western bureaucracies, communications professionals are increasingly being employed in ministries as a response to the constant need to respond to the media and to be visible in the press. Although hired as civil servants, these former journalists often work to defend the minister and to secure favorable press for both the minister and the ministry. Despite increased international attention, these communications professionals have not been subject to much scientific attention in Norway. In this article, we scrutinize their competence and tasks, as well as their cooperation with expert departments, the political leadership and news media. The article builds on two main sources: an electronic survey sent out to all communications professionals in Norwegian ministries 2015–2016 as well as interviews with journalists and the political leadership, communications professionals and top civil servants within one ministry. The empirical analysis shows that communication professionals in Norway both answer inquiries from journalists and proactively try to pitch stories to selected media outlets. The communication professionals' daily functions at the intersection or (gray) zone between politics, administrations, and their practices are sometimes highly politicized. We therefore conclude that the communication professionals contribute to mediatization processes in public bureaucracies.

Keywords

Ministries, Political communication, Bureaucracy, Mediatization, Politicization, Norway

Introduksjon

Norske ministre er ofte å se i mediene. De deltar i TV-sendte debatter, stiller i Dagsnytt18, skriver innlegg i avisene og legger ut skytesaker i sosiale medier. Bak disse medieorienterte ministrene står en rekke kommunikasjonsrådgivere, som sjelden trer frem i offentlighetens søkelys. De kommunikasjonsansatte er en voksende gruppe i norske departementer.¹ Mens det samlet sett bare var om lag 50 stykker på midten av 1990-tallet (Mjelva, 2011), er det nå om lag 130 i departementene. Til tross for denne klare økningen, vet vi relativt lite om de norske kommunikasjonsrådgivernes praksiser og samhandling med interne og eksterne aktører. Veksten i kommunikasjonsavdelingene i departementer og direktorater er ikke et særnorsk fenomen. I offentlige byråkratier over hele den vestlige verden er det ansatt stadig flere kommunikasjonsrådgivere, ofte med bakgrunn fra mediene (Garland, 2016; Sanders, Crespo og Holtz-Bacha, 2011; Vos og Westerhoudt, 2008; Wonneberger og Jacobs, 2016). Kommunikasjonsrådgiverne overvåker nyhetsbildet, bistår med å forsvare ministeren i offentligheten og arbeider for å få saker om ministeren eller departementet ut i mediene.

Denne utviklingen kan forstås i lys av *medialiseringsteori*, en tilnærming som undersøker hvordan og i hvilken grad andre samfunnsinstitusjoner tilpasser seg eller tar opp i seg nyhetsmedienes logikk (Altheide, 2004; Altheide og Snow, 1979; Strömbäck, 2008; Hjarvard, 2014). Mens tidligere bidrag har fokusert på hvordan aktører og institusjoner må forholde seg til en intervenerende, pågående journalistikk (media som driver), har nyere forskning pekt på hvordan politikere også utnytter medieoppmerksomhet strategisk til egen fordel (politikere som drivere) (Blumler og Esser, 2019). Disse ulike medialiseringdriverne påvirkes av det siste tiårets store endringer i medielandskapet, som nå består av både tradisjonelle og sosiale medier, samt av fremveksten av kommunikasjonsrådgivere som en ny type byråkrater. Det er imidlertid få bidrag som har analysert hvordan byråkratiske aktører også kan forsterke slike medialiseringprosesser.

Det er forsket mye på den medievendte norske partipolitikken, politikernes tette forhold til journalister og medienes rolle i valgkamp og politiske prosesser. Embetsverkets forhold til mediene er undersøkt i langt mindre grad (men se f.eks. Thorbjørnsrud, Figenschou og Ihlen, 2014). I Norge har særlig Knut Dahl Jacobsens klassiske tanker om verdien lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet vært styrende for synspunkter på hvordan byråkrater bør oppføre seg (1960). Medienes økte betydning og fremveksten av kommunikasjonsrådgivere har imidlertid aktualisert de iboende rollekonfliktene, uten at forskningen hittil har gitt klare svar på hvordan dette balanseres i det daglige.

I denne artikkelen spør vi derfor: 1) Hva gjør norske kommunikasjonsrådgivere? 2) Hvordan og i hvilken grad bidrar kommunikasjonsrådgiverne til medialisering av byråkratiet? 3) Hvordan påvirkes lojaliteten i byråkratiet av en slik medialisering? Disse spørsmålene belyses ved å se nærmere på samspeillet mellom kommunikasjonsrådgivere, fagavdelinger, politisk ledelse og journalister. Empirisk bygger artikkelen på to hovedkilder: en elektronisk spørreundersøkelse sendt ut til alle kommunikasjonsansatte i norske departementer 2015-2016, samt dybdeintervjuer med kommunikasjonsrådgivere, journalister, toppbyråkrater og politisk ledelse fra ett departement.

Artikkelen er bygget opp som følger: Først vil relevant medialiseringsteori og forventningene om lojalitet i byråkratiet bli presentert, dernest vil detaljer rundt datainnsamlingen bli

1. I denne artikkelen fokuseres det på departementsansatte kommunikasjonsrådgivere. Ministrene får selvfølgelig også kommunikasjonshjelp fra statssekretærer og politiske rådgivere i departement og rådgivere i partiorganisasjonen.

redegjort for. I den empiriske analysen ser vi først på kommunikasjonsrådgivernes arbeidsoppgaver og kompetanse, deretter på deres samhandling med fagavdelinger, politisk ledelse og journalister. Den avsluttende diskusjonen drøfter funnene i lys av pågående vitenskapelige diskusjoner knyttet til medialisering av offentlige byråkratier.

Analytisk rammeverk

De siste tiårene har medialisering blitt en sentral teoretisk tilnærming for å forstå medienes innvirkning på samfunnet (Altheide og Snow, 1979; Asp, 2014; Couldry og Hepp, 2013; Hjarvard, 2014). Begrepet *medielogikk* ble først brukt av Altheide og Snow (1979) for å analysere hvordan moderne mediers tempo-, format- og formkrav fikk andre samfunnsaktører til å tilpasse sine budskap (se også Altheide, 2004). Medielogikktilnærmingen har imidlertid blitt kritisert for å være forenkende og vag (se blant andre Brants og van Praag (2017), Ekström, Fornäs, Jansson og Jerslev (2016), Finnemann (2011), Landerer (2014) og Lundby (2009)). I en videreføring av medialiseringsteorien har forskere innen politisk kommunikasjon og journalistikkforskning poengtert at *nyhetslogikken* har tre hovedkomponenter: Den profesjonelle komponenten (journalistiske normer og verdier), den kommersielle komponenten (salg, popularisering og markedsorientering) og den teknologiske komponenten (medieformater og teknologiske tilpassinger) (se Asp (2014), Esser (2013), Landerer (2014) og Thorbjørnsrud m.fl. (2014)). De siste årene er den kommersielle komponenten blitt viktigere på grunn av økt konkurranse, økt produksjonspress og fallende inntekter i de etablerte nyhetsredaksjonene. Dette har fått forskere til å snakke om en *kommersiell nyhetslogikk*: Kostnadseffektiv produksjon for en rekke plattformer og en økende vektlegging av klikk og delinger (engasjerende, populariserte og 'delbare' nyheter som kan spres både i egne kanaler og sosiale medier) (Harcup og O'Neill, 2017; Karidi, 2018).

Den kommersielle nyhetslogikken medfører en intervenserende, pågående journalistikk som de ulike samfunnsaktørene må forholde seg til («media drivers»). Innenfor forskningsfeltet politisk kommunikasjon har for eksempel flere studier vist hvordan politiske aktører tilpasser seg (Esser og Strömbäck, 2014; Strömbäck, 2008). De siste årene har imidlertid også drivere internt i institusjonene i større grad blitt vektlagt for å forstå medialiseringprosesser (Deacon og Stanyer, 2014). For eksempel påpeker Blumler og Esser (2019) at den enkelte politiske organisasjon/aktør ofte aktivt utnytter medieoppmerksomhet til egen fordel («non-media drivers») (se også Figenschou, Karlsen, Kolltveit & Schillemans, 2019). Gjennom å tilnærme seg medialisering som et mer gjensidig samspill mellom nyhetsmediene og institusjonene/organisasjonene (Donges og Jarren, 2014), imøtegås dermed i større grad kritikken av medialiseringforskningen som deterministisk og mediesentrert. At medieorienterte politikere utnytter medieoppmerksomheten for egen vinning, har altså blitt relativt veletablert.

Tre overordnede utviklingstrekk sannsynliggjør at også offentlige byråkratier strategisk kan utnytte mediene og således kan sies å bidra til medialisering: (i) Det er et økende antall politisk ansatte rådgivere i departementene, noe som har fått en viss oppmerksomhet i statsvitenskapelig forskning (Hustedt, Kolltveit og Salomonsen, 2017; Shaw og Eichbaum, 2018), men hvor det i liten grad er undersøkt hvordan disse aktørene samhandler med kommunikasjonsrådgiverne; (ii) det har skjedd en kraftig utvidelse, profesjonalisering og prioritering av kommunikasjonsavdelingene i offentlige byråkratier over hele den vestlige verden det siste tiåret (Garland, 2017; Johansson og Nygren, 2019; Sanders og Canel, 2013; Thorbjørnsrud m. fl. 2014), men det er relativt få studier av kommunikasjonsrådgiverne som strategiske aktører; (iii) kommunikasjonsrådgivernes rolle og virke er fortsatt bare i varierende grad nedfelt i formelle retningslinjer og regler (Sanders og Canel, 2013; Thorbjørnsrud,

2015, Thorbjørnsrud m.fl. 2014), og det er dermed et relativt stort handlingsrom for departementenes kommunikasjonsrådgivere.

Medialiseringen av offentlige byråkratier kan føre til lojalitetskonflikter. Ifølge Weber (1971) skulle byråkrater ikke avgjøre politikk, men iverksette avgjørelser fattet av sine politiske overordnede. Denne politikk-administrasjon-dikotomien er ikke utelukkende et spørsmål om politikere som bestemmer og byråkrater som utfører, men også en arbeidsdeling mellom to typer aktører med ulike ansvarsområder og etikk (Overeem, 2010; Weber, 1971). Der politikerne kan holdes ansvarlige gjennom valg og derfor er opptatt av opinionen og popularitet, er byråkrater ikke direkte ansvarlige overfor folket. Byråkratene uttrykker sin lojalitet ved å utføre sine plikter, anonymt og uten pasjon (Overeem, 2010: 75-77; Weber, 1971). Som Max Weber (1971) og Dahl Jacobsen (1960) har beskrevet, kan imidlertid lojalitet «være så mangt». Byråkrater kan passivt godkjenne nye politiske ledere, eller «aktivt støtte» opp under utarbeidelse og iverksetting av nye programmer (Dahl Jacobsen, 1960). I tillegg til en politisk lojalitet, skal byråkratiet samtidig være partipolitisk nøytralt og tro mot sin faglige uavhengighet (Dahl Jacobsen, 1960). Medialisering og forsterkede forventninger om en aktiv lojalitet til politisk ledelse kan føre til at byråkrater dras inn mot det politiske i sitt daglige virke, og det kan oppstå lojalitetskonflikter og forrykning av balansen mellom politisk lojalitet, partipolitisk nøytralitet og faglig uavhengighet.

Fra tidligere studier vet vi kommunikasjonsrådgivere har et sammensatt oppdrag der de balanserer en rekke (ofte motstridende) hensyn til interne og eksterne interesser (se for eksempel Fredriksson og Pallas, 2016; Liu, Horsley og Yang, 2012). For offentlige etater er synlighet og merkevarebygging blitt viktigere, og kommunikasjonsrådgivere som konkurrerer om synlighet for sin enhet, kan bli en del av interne maktkamper mellom etater (se for eksempel Rice og Sommerville, 2017; Thorbjørnsrud, 2015). Fordi flere politiske aktører jobber målrettet med politisk kommunikasjon, er konkurransen om synlighet hardere i det kommersielle, hybride medielandskapet, noe som gjør proaktive innsalg, personifisering og politisk PR viktigere også for offentlige byråkratier (Figenschou og Thorbjørnsrud, 2015; Figenschou, Karlsen, Kolltveit og Thorbjørnsrud, 2017; Salomonsen, Frandsen og Johansen, 2016)². Kommunikasjonsrådgivere som jobber tett opp mot sine politiske ledere, kan i det daglige raskt havne i gråsonen mellom det å gi upartisk informasjon og bidra til partipolitiske utspill. En slik vektlegging av lojalitet til statsråden på bekostning av hensyn til partipolitisk nøytralitet og faglighet kan sies å innebære en politisering av byråkratiet (for en diskusjon av politiseringsbegrepets mange aspekter, se Hustedt og Salomonsen, 2014).

I denne artikkelen zoomer vi inn på kommunikasjonsrådgivernes roller og praksis, og belyser gjennom disse diskusjonene hvordan kommunikasjonsrådgiverne er del av medialiseringprosesser og hvordan deres lojalitet kan påvirkes som en konsekvens av dette. I det neste avsnittet vil vi presentere hvordan data er samlet inn gjennom spørreundersøkelser og intervjuer.

Data og metode

Analysen fokuserer på norske kommunikasjonsrådgivere, og deres samhandling med fagavdelinger, politisk ledelse og journalister. Empirisk bygger denne artikkelen på en elektronisk spørreundersøkelse og eliteintervjuer.

2. Sosiale medier er også viktige i departementenes kommunikasjonsarbeid, men på grunn av begrenset plass vil vi i denne artikkelen imidlertid kun analysere mediearbeidet opp mot etablerte nyhetsmedier (for analyse av departementenes kommunikasjon på sosiale medier se Brekke & Thorbjørnsrud (2020) eller Figenschou (2019)).

Den elektroniske spørreundersøkelsen ble laget og distribuert gjennom Questback i 2015-2016. Undersøkelsen ble sendt ut til samtlige 123 kommunikasjonsrådgivere (alle stillingsnivåer). Kommunikasjonsrådgiverne har, i motsetning til vanlige fagbyråkrater, e-postadressene sine liggende åpent ute på departementenes hjemmesider. Etter fire påminnelser kom svarprosenten opp i 40 prosent (N=49). Det relativt lave antallet respondenter gjør at vi ikke har gjort omfattende statistiske analyser, men primært rapporterer fordelinger og gjennomsnitt. SSBs statistikkbank inneholder opplysninger om kjønn, alder, utdanningsnivå og utdanningsbakgrunn for ansatte i sentralforvaltningen, men i denne oversikten er det imidlertid ikke mulig å skille mellom fagansatte og kommunikasjonsansatte. SSBs tall for perioden 2011-2015 gjør det derfor bare mulig å sammenligne utvalget kommunikasjonsansatte med universet av alle ansatte i sentralforvaltningen. Blant respondentene i vår undersøkelse er det en overvekt av kvinner sammenlignet med SSBs tall for sentralforvaltningen for øvrig. Det er også langt flere i aldersgruppen 30-39 år. Dette kan tyde på skjevheter i utvalget, men kan også reflektere at andel unge og andel kvinner faktisk er høyere blant de kommunikasjonsrådgivere enn vanlige fagansatte i departementene (Karlsen, Kolltveit og Stoltenberg, 2018). Undersøkelsen inneholdt en lang rekke detaljerte spørsmål om de kommunikasjonsansattes kompetanse og oppgaver, opplevelse av samarbeidet med journalister, politisk ledelse og fagavdelinger, samt holdninger og verdier.

Spørreundersøkelsen ble supplert med 33 semistrukturerte intervjuer gjennomført i samme periode (2015-2016). Fjorten intervjuer ble gjennomført med kommunikasjonsrådgivere (merket Kommunikasjon 1-14), fire intervjuer med statssekretærer og politiske rådgivere (Politisk ledelse 1-4), seks intervjuer med departementsråder og ekspedisjonssjefer (Toppbyråkrat 1-6) og ni intervjuer med journalister som dekker fagfeltet til det ene departementet (Journalist 1-9). Intervjuene ble gjort med utgangspunkt i ett departement. Dette departementet er ofte i mediene, men vi har liten grunn til å tro at forholdene her skiller seg vesentlig fra andre departementer. Intervjuene handlet om det daglige arbeidet i kommunikasjonsenhetene, med et særlig fokus på forholdet til politisk ledelse og embetsverket, samt journalistenes forhold til kommunikasjonsenheten i departementet. Intervjuene som varte fra 60 til 90 minutter, ble alle tatt opp og transkribert.

Analyse: Kommunikasjonsrådgivning i praksis

Den empiriske analysen består av fem deler: Først undersøkes kommunikasjonsrådgivernes oppgaver og kompetanse, så fokuseres det på samarbeidet mellom kommunikasjonsavdelingen og fagavdelinger, dernest samhandlingen mellom politisk ledelse, kommunikasjon- og fagavdeling, så relasjonen mellom kommunikasjonsavdelingen og politisk ledelse og til slutt samarbeidet mellom kommunikasjonsavdelingen og journalister.

Kommunikasjonsrådgivernes oppgaver og kompetanse

Kommunikasjonsrådgiverne i norske departement har varierte og sammensatte arbeidsoppgaver. Helt konkret håndterer de henvendelser fra nyhetsmediene, via telefon eller epost (det vi kaller reaktiv mediehåndtering). De tar mediehenvendelsene videre internt til den fagavdelingen som har ansvar for saksfeltet henvendelsen berører, bestiller svar fra fagekspertene, bearbeider bakgrunnsinformasjonen sammen med fagekspertene, og tar deretter uttalelsen til politisk ledelse. Når de ulike avdelingene er enige om uttalelsen internt, formidler kommunikasjonsrådgiverne denne tilbake til journalistene. Kommunikasjonsavdelingen jobber også mer proaktivt med å selge inn saker departementet ønsker oppmerksomhet om. Da jobber de først internt sammen med fagavdelinger og politisk ledelse for å forberede budskap og mediepakker, før de jobber systematisk for å få journalister til å dekke saken.

I tillegg jobber også kommunikasjonsrådgiverne med å informere om departementets aktiviteter og nyheter på departementets kontoer i sosiale medier og på regjeringens nettside. De overvåker mediebildet, svarer journalister og utarbeider medieutspill, de forbereder kommunikasjon rundt større politiske satsninger, planlegger ministerens reiser, opptredener og taler, samt forbereder presentasjoner av utvalg og utredninger.

Denne sammensatte jobbverdagen reflekteres i kommunikasjonsrådgivernes kompetanse og egenskaper. Gjennomføringsevne og handlekraft anses som viktigst, evner til å forstå mediernes virkemåte og kommunikasjonssamarbeid på tvers verdsettes også meget høyt av et stort flertall (se Tabell 1). Noe overraskende, kanskje, vurderes taktisk-politisk dømmekraft som minst viktig blant den ulike kompetansen vi måler betydningen av, men det er imidlertid over 80 prosent som også mener at dette er nokså viktig eller svært viktig.

Tabell 1. Kompetanse hos kommunikasjonsrådgivere (n=47-48)

	Ikke viktig			Svært viktig		
	1	2	3	4	5	
Evne til gjennomføring (handlekraft og iverksettingsevne)	0	0	0	6	94	4.9
Kommunikasjonsfaglig kompetanse	0	0	0	17	83	4.8
Evne til å forstå mediernes virkemåte	0	2	0	13	85	4.8
Evne til å samarbeide på tvers av faggrenser, forvaltningsnivå, organisasjon og sektor	0	0	0	19	81	4.8
Annen fagkompetanse	0	6	9	49	36	4.2
Taktisk-politisk dømmekraft	0	9	11	49	32	4.0

Hvor viktig er følgende kompetanse i din stilling? Fempunkts skala (Ikke viktig i det hele tatt, mindre viktig, verken eller, nokså viktig, svært viktig).

I de neste delene skal vi se nærmere på hva som kjennetegner kommunikasjonsrådgivernes samhandling med fagavdelinger, politisk ledelse og journalister.

Samarbeidet mellom kommunikasjonsavdelingen og fagavdelinger

Overordnet finner vi en bred enighet i departementene om at kommunikasjon og mediarbeid er blitt stadig viktigere, noe dette sitatet fra en erfaren kommunikasjonsrådgiver illustrerer: «Kommunikasjon har nok fått en større vektning enn det hadde tidligere. Før så var det en veldig liten stab her. Det var nok mer ustrukturert og litt mer tilfeldig, og det som ble levert fra fagavdelingene ble nok i mindre grad bearbeidet til et kommunikasjonsmessig bedre produkt [før det blir sendt videre]» (Kommunikasjon 9).

Informantene er i all hovedsak godt fornøyd med samarbeidet internt i departementet, noe de i intervjuer forklarer med felles forståelse for sine respektive roller, systematisering av arbeidsoppgaver, og at kommunikasjonsrådgiverne har fått avdelingsansvar der de jobber tettere mot 'sine' fagavdelinger.

Tabell 2. Samarbeidet mellom fagavdelingene og kommunikasjonsavdelingen (n=44-47)

	Stemmer ikke		3	Stemmer helt		Snitt
	1	2		4	5	
Fagavdelingene reagerer raskt og effektivt på en forespørsel fra kommunikasjonsavdelingen	0	0	13	66	21	4,1
Fagavdelingene forstår hva som er vanskelige mediesaker	0	4	13	69	13	3,9
Fagavdelingene vinkler ofte sakene for å gi departementet positiv oppmerksomhet i mediene	2	27	30	39	2	3,1
Fagavdelingene foreslår ofte saker som vil være gode mediesaker	5	34	34	27	0	2,8

Hvor godt stemmer følgende påstander med dine erfaringer fra samarbeidet med fagavdelingene i departementet?: Fempunkts skala (Stemmer ikke, stemmer ganske dårlig, verken eller, stemmer ganske godt, stemmer helt).

Som tabell 2 viser, støtter de kommunikasjonsansatte i spørreundersøkelsen inntrykket av at samarbeidet mellom fagavdelinger og kommunikasjon fungerer meget godt. De mener fagavdelingene i stor grad forstår hva som kan være vanskelige mediesaker, mens det i noe mindre grad er slik at fagavdelingene selv foreslår «gode» mediesaker.

Selv om samarbeidet fungerer godt, viser intervjuene i fagavdelingene at de opplever å bruke mer tid og ressurser på mediehåndtering, noe som gir økt arbeidspress, uforutsigbare arbeidsdager og utfordringer knyttet til langsiktig planlegging internt. En forklaring som går igjen, er at veksten i kommunikasjonsavdelingene genererer flere oppgaver i øvrige avdelinger. En erfaren fagbyråkrat beskriver arbeidspresset slik:

Jeg synes det er krevende at de bestiller veldig mye og så krever de at vi skal skrive 'flak' og talepunkter, bakgrunnsinfo, taler, utkast til pressemeldinger [...] Det blir en stor bestillerenhet som laster ting ned og så skal vi produsere alt [...] det er blitt utrolig mye mer mediehåndtering og den type saker, og det er veldig vanskelig å planlegge. Det eneste du kan planlegge, er at du må sette av mye tid til å håndtere dagens saker (Toppbyråkrat 2).

Andre informanter fra fagavdelingene opplever at kommunikasjonsavdelingens systematiske medieovervåking og planlegging for å kunne forutse kommende saker, kan *dempe* presset på fagavdelingene. Sjeldnere blir man tatt på senga av negative saker, og det er mindre brannslukking: «De er flere, men de jobber mer systematisk med mediene. Det er ikke sånn at når sakene er på trykk, så vet vi ikke om det på forhånd. Vi er som oftest varslet og har som oftest lagt inn 'flak' [...] Det er veldig sjelden at det kommer sånne saker som jeg tenker 'Åh, dette burde jeg ha visst om!'" (Toppbyråkrat 3).

Både spørreundersøkelsen og intervjuene viser at både kommunikasjonsansatte og fagavdelingene har stor respekt for medienes produksjonsrytme og tidsfrister. Mediehenvendelser prioriteres dermed ofte på bekostning av andre oppgaver, og fagavdelingene strekker seg langt for å overholde medienes forespørsler. Tydelighet og enkelhet trekkes fram av nesten alle kommunikasjonsrådgiverne som helt vesentlig, når departementene skal svare på mediehenvendelser (se Tabell 3). Meningene er mer delte rundt viktigheten av å bruke positive eksempler, henvisninger til lover og forskrifter og det å få fram politiske skillelinjer.

Tabell 3. Kommunikasjonsrådgivere og medielogikken (n=40-44)

	Ikke viktig			Svært viktig		
	1	2	3	4	5	
Få frem faglige funderte argumenter	2	2	5	0	91	4.82
Ha et klart og enkelt språk	2	2	5	0	91	4.82
Fokusere på ett eller noen få hovedpoeng	2	2	30	0	66	4.57
Få frem positive, illustrerende eksempler	2	12	51	0	35	4.16
Henviser til lover og forskrifter	2	26	28	19	26	3.40
Få frem politiske skillelinjer	18	25	13	33	13	2.98

Hvor viktig eller uviktig er følgende momenter når du skal utarbeider svar på mediehenvelndelser? Fempunkts skala (ikke viktig i det hele tatt, mindre viktig, verken eller, nokså viktig, svært viktig).

Der det imidlertid er kontinuerlige dragkamper mellom fag og kommunikasjon, er i spørsmål knyttet til format, språk og detaljnivå i kommunikasjonen. Ifølge kommunikasjonsrådgiverne klarer ikke fagavdelingene alltid å prioritere og spisse budskapet, men leverer lange og innfløkte utlegninger, noe denne spissede karakteristikken viser: «De skjønner liksom ikke helt at dette skal [ministeren] si på TV2 og da kan vi ikke bruke en utledning på fire sider med fire byråkratord i hver setning [...] Det er ikke talepunkter de leverer, det er avsnitt i en rapport» (Kommunikasjon 12). Dette sitatet fra en kollega i kommunikasjonsavdelingen utdyper *når* og *hvordan* samarbeidet blir utfordrende:

Når talepunktene kanskje ikke svarer [på bestillingen], språket er veldig tungt, vanskelig og faglig, og jeg må brette det ned til noe forståelig. Hvis fag da ikke er enige i min «menneskeligjøring», at de mener det blir for unyansert, da kan de være mye filing og sånn. Men jevnt over går det greit. Det er mer sånn at du blir frustrert hvis du har korte frister til å svare, og så får du et langt svar-utkast som ikke svarer helt på spørsmålet fra media. (Kommunikasjon 2).

En annen kime til konflikt er altså hva som er «korrekt nok» kommunikasjon. Der toppbyråkratene i fagavdelingene beskriver korrekt informasjon som en «ryggmargsrefleks», vektlegger kommunikasjonsrådgivere at så lenge det «ikke er feil», er det tilstrekkelig for en pressemelding eller et medieutspill. Kommunikasjonsrådgiverne forteller om tre grep de benytter seg av for å forsøke å unngå slike konflikter. For det første er det viktig tidlig i prosessen å gi tydelige bestillinger til fagavdelingene – slik at de unngår misforståelser. For det andre betoner flere at det i stressede arbeidssituasjoner er viktig å kommunisere ansikt til ansikt, framfor å ta bestillinger og avklaringer på epost. De oppsøker da den ansvarlige fagbyråkraten for å klargjøre oppdraget, sitter sammen og jobber med teksten, eller gjør nødvendige justeringer. For det tredje har kommunikasjonsrådgiverne tatt over mer av produksjonen av talepunkter og flak fra fagavdelingene, fordi de opplever at det er mer effektivt å gjøre skrivejobben selv, enn å involvere fagavdelingene i denne skrivingen. Da omrokeres den vanlige arbeidsdelingen, slik at kommunikasjonsansatte skriver utkastet og heller kvalitetssjekker med fagavdelingen at teksten er dekkende og presis nok. Noen ganger tar kommunikasjonsrådgiverne dette valget allerede fra start, som vist i dette sitatet: «Ofte, hvis jeg kjenner saken godt, så fungerer det best om jeg vet hva jeg skal spørre etter. Så skriver jeg talepunktene selv og sier 'kan dere sjekke om det er OK?'" (Kommunikasjon 12). I andre tilfeller blir en slik aktiv rolle et resultat av fastlåste skriveprosesser – som eksemplifisert i dette sitatet: «Da må man gå inn og prate med saksbehandleren, eller så ringer jeg og spør om de

kan komme inn til meg. Så må jeg begynne helt på nytt: 'Kan vi si det sånn?' Og så er det dialog fram og tilbake, og så sier de: 'Nei, nei, det er alt for enkelt!'. Så vi må gå gjennom det mange ganger» (Kommunikasjon 10).

Samhandlingen mellom politisk ledelse, kommunikasjon- og fagavdeling

I Norge er vanligvis politisk ledelse departementets stemme utad, men noen få departementer bruker pressetalsmenn/kvinner fra kommunikasjonsenheten. Mens eksperter og saksbehandlere tidligere var mer aktive i medier og offentlig debatt, sluses i dag den utadrettede kommunikasjonen via kommunikasjonsavdelingene, før den presenteres av politisk ledelse. På denne måten har kommunikasjonsavdelingene bedre kontroll med hva som kommuniseres ut, politikerne blir mer synlige og de to gruppene jobber svært tett sammen. Både intervjuede byråkrater, politikere og journalister kommer inn på at dette har vært en klar utvikling over tid – fra å gi generelle råd og bakgrunnsinformasjon til ministeren, til å få ministeren til å «skinne» med sin politikk. En toppbyråkrat med lang erfaring skildrer utviklingen på denne måten, som en gradvis dreining mot en personifisert, politisk lojalitet:

Da jeg begynte her så var det nok sånn at departementene skulle avveie de brede samfunnsinteresser. Vi skulle på en måte søke sannheten, og alltid å legge frem et råd for politikerne som var basert på en avveining av fakta og samfunnshensyn – balansert. Det gjør vi jo ennå, men det har vært en markant dreining. Én av våre viktigste oppgaver nå er å få den til en hver tids sittende statsråd til å lykkes best mulig med gjennomføringen av sin regjerings politikk. Så i dette beitet her har det skjedd store endringer. Før alle kommunikasjonsfolkene kom på banen, så var det jo mer vi i byråkratiet som snakket i offentligheten. (Toppbyråkrat 6).

I en skjematisk framstilling av arbeidsdelingen internt jobber fagavdelinger og kommunikasjonsrådgivere fram talepunkter, utkast til medieuttalelser, utkast til taler og bakgrunnsinformasjon til politikerne, som deretter legger til og spisser det politiske budskapet. Som oppsummert i dette sitatet fra en politiker: «Kommunikasjonsenheten kverner stoff fra departementets avdelinger, ned til noe som er mulig å framføre, og så må vi legge på politisk retorikk etter hvert.» (Politisk ledelse 1). Der fagavdelingene er mer restriktive sammenliknet med kommunikasjonsenhetene knyttet til hva og når man skal uttale seg, er det en tydelig samforståelse mellom politisk ledelse og kommunikasjon om behovet for å følge og prøve å utnytte en medielogikk. Det er imidlertid ikke alltid denne prosessen er like strømlinjeformet, og kommunikasjonsavdelingene kan havne i skvis mellom politisk ledelse og fagavdelingene.

Så hender det at fagavdelingene er uenig med politisk ledelse: At fagavdeling gir sine faglige anbefalinger og så velger politisk ledelse en helt annen løsning. Vi må selvfølgelig forholde oss til det politikerne bestemmer. Politisk ledelse kan bli irritert på det de får fra fagavdelingen. Da havner vi som kommunikasjonsenhet, midt imellom. [Vi] må noen ganger nærmest forhandle mellom fagavdeling og politikerne. [Det er] krevende. Du er inne hos politisk ledelse, og de er irritert på det de har fått fra fagavdelingen. Mens fagavdelingen, er oppgitt over politisk ledelse og mener de ikke skjønner saken. [Da] låser samarbeidet mellom fag og politisk ledelse seg, og vi blir værende oppi det. Det er sjeldent det skjer, men det hender. (Kommunikasjon 10).

Relasjonen mellom kommunikasjonsavdelingen og politisk ledelse

Et trekk som preger relasjonen mellom politisk ledelse og kommunikasjonsavdelingene, er den tydelige personifisering i departementenes utadrettede kommunikasjon, sterkt sentrert rundt statsråden som individ. Personorienteringen drives dels av mediene, som etterspør ministeren som øverste leder i en mer individfokustert politisk journalistikk. Journalistene vi har snakket med, trekker fram at statsråden er den øverste ansvarlige, medievannte og profesjonelle kilden, og at det å få statsråden i tale både signaliserer at saken er viktig for dem og for myndighetene. De ansatte i kommunikasjonsavdelingen understreker at personifisering i tillegg handler om at mediene bruker færre, men mer høytstående kilder for å selge, klikkes på og deles. For kommunikasjonsrådgiverne er personifisering imidlertid også viktig for å gjøre en god jobb selv. Interessen for statsråden som person er også noe departementene bruker aktivt i sine innsalg til mediene: Ifølge kommunikasjonsansatte er det at ministeren fronter et innsalg det viktigste kriteriet for medieoppmerksomhet. Statsråden blir dermed symbol for hele departementet og dets ansvarsområde. Hvor stor del av ressursene som skal sentres rundt ministeren og hvordan dette skal koordineres med øvrig politisk ledelse, vil trolig variere noe fra departement til departement. Det er imidlertid liten tvil om at i departementet vi har undersøkt nærmere, brukes store kommunikasjonsressurser på å promotere statsråden utad i nyhetsmediene og sosiale medier, noe som også skaper debatt internt.

Et annet trekk ved relasjonen mellom kommunikasjonsenhetene og politisk ledelse er hvor tett og intenst de jobber sammen. For det første sitter de ofte nært hverandre fysisk: Kommunikasjonsenheten er plassert sammen med den politiske ledelsen og kommunikasjonsrådgiverne har direkte linje til og hyppige formelle og uformelle møter med politikerne. For det andre er det innimellom perioder med stort mediepress hvor kommunikasjon og politisk ledelse må jobbe ekstra tett sammen. Denne tette og i perioder intense relasjonen, gjenspeiles også i spørreundersøkelsen hvor 76 prosent av kommunikasjonsrådgiverne sier det stemmer helt at de «er på fornavn med de ansatte i politisk ledelse».

Det er klare regler som avgrenser embetsverkets involvering i valgkamp – og direkte partiarbeid. Ifølge kommunikasjonsrådgiverne er de bevisste på at det er politikerne som skal involvere seg i partipolitiske diskusjoner og konflikter i mediene. For kommunikasjonsrådgiverne er det likevel flere gråsoner, der de opplever at grensene for hva som er politisert kommunikasjonsrådgivning ikke er formalisert eller tydelig avklart. Det er særlig noen områder hvor grensegangene er uklare. For eksempel vil det for en dyktig kommunikasjonsrådgiver som produserer personifiserte og strategiske tekster til statsråden, nærme seg et politisk farget budskap. Videre vil de kommunikasjonsansatte som følger ministeren på reiser og opptredener, oppleve slike dilemma. De skal holde seg borte fra aktiviteter organisert av partiapparat og -kolleger, men fordi mange utenfor departementet ikke skjønner eller bryr seg om denne arbeidsdelingen, får kommunikasjonsansatte likevel ofte slike henvendelser og oppgaver som involverer partipolitiske kontakter, underveis i slike eksterne oppdrag.

Disse politiserte oppgavene skal sendes videre til politiske rådgivere og statssekretærer, men slik korrekt håndtering av politisk spissing i tekst og kontakt på reiser og oppdrag, kan oppleves som tungvinte omveier. Intervjumaterialet viser at selv om kommunikasjonsrådgiverne er oppmerksomme på hva man ikke skal gjøre (se første del av sitatet under), vil de i praksis oppleve å nærme seg gråsoner for politisert kommunikasjon (som vist i slutten av sitatet):

[De] tingene som kommer ut fra oss, er fra statsråden, men de er også fra departementet. Hvis statsråden vil ha et angrep på de andre partiene, så tenker jeg at det er noe han får si. Det er ikke noe departementet kan skrive eller være avsender for. For eksempel når vi skal skrive et svar

på et spørsmål fra en avis, da tenker jeg som oftest at jeg ikke skal skrive noe som er kritikk av andre partier. Men hvis [...] en redaksjon må ha svar innen kort tid og du vet at dette er en sak som statsråden mener at forrige regjering ikke har gjort en god nok jobb på, så hender det at jeg kanskje skriver det. Selv om jeg tenker at jeg egentlig ikke burde gjøre det. (Kommunikasjon 3).

Mens noen av informantene blant kommunikasjonsrådgiverne opplever at de i økende grad får oppgaver de mener er «over grensen» og utenfor deres mandat, forklarer andre at de ikke opplever press, men at det kan være mer effektivt å bare ordne opp og dermed fristende i en hektisk arbeidshverdag. Noen av informantene sier de har nærmet seg disse grensene uten å krysse dem, mens andre sier at de har tøyd grensene. Blant sistnevnte vektlegges at dette oppleves som en del av jobben, og at lojaliteten vil være like sterk til neste minister, som illustrert i dette sitatet: «Det er veldig vanskelig, og jeg tror ikke grensen går an å trekkes egentlig. Vi må ta det etter skjønn, tror jeg. Og så må vi være klare på at når han er ute av døren og det kommer inn en ny en, fra [opposisjonsparti] eller «wherever», så må vi rette oss inn på den personen. Og det tror jeg de vet, at alle blir behandlet likt» (Kommunikasjon 1). Dette eksemplifiserer en personifisert lojalitet til den statsråden som leder departementet, men samtidig at lojaliteten er knyttet til posisjonen og ikke personene som kommer og går.

Samarbeidet mellom kommunikasjonsavdelingen og journalister

Utover kommunikasjonsrådgivning er rollen som pressekontakt helt sentral for de kommunikasjonsansatte i våre undersøkelser.³ Majoriteten av de kommunikasjonsansatte anerkjenner mediernes samfunnsoppdrag med å avdekke kritikkverdige forhold og formidle vesentlig informasjon. Samtidig viser spørreundersøkelsen at majoriteten mener mediene i for stor grad fokuserer på sensasjonspregede avsløringer og konflikt, og at de mangler evner til å formidle komplekse sammenhenger. En gjennomgående kritikk blant departementsansatte er at mediedekningen er kampanjepreget, med slående og emosjonelle enkeltsaker, konflikt og tydelig moral. En annen hyppig kritikk fra de kommunikasjonsansatte er at mange journalister mangler kunnskap om politikksektoren og departementet, både når det gjelder organisering, ansvarsfordeling og prioriteringer. Mens noen journalister er spesialister på et felt og dermed kan jobbe fram større, kritiske saker, er flertallet generalister, som skal produsere fengende journalistikk som raskt skal ut på flere plattformer. Grunnet nedskjæringer i mediebransjen er det nå færre journalister på jobb på kvelder og i helger, og kommunikasjonsansatte bruker mer tid på 'voksenopplæring' av journalister som ikke kjenner departementet eller sektoren. Dette sitatet fra en kommunikasjonsrådgiver som selv har journalistisk bakgrunn, viser denne kritikken, men også anerkjennelsen av god journalistikk:

Jeg syns det i for stor grad blir en litt for enkel fortelling om den lille mannen i møte med et stort system som bare tenker på penger [...] Det er viktig at den historien blir fortalt også, men jeg syns den fortellingen noen ganger er for enkel. For det handler ikke alltid om den ene lille pasienten eller sykehuset står der og der. Det handler også om veldig mange andre vanskelige prioriteringer [...] Det er vel den letteste fortellingen, fordi det er en klassisk fortelling med en skurk og en «good guy» [...] Det er stort spenn, syns jeg. Både i dekingen og mellom journalistene.

3. I spørreundersøkelsen svarer 63 prosent at de blir kontaktet av journalister 6-10 ganger eller mer per uke. 26 prosent oppgir at de *selv* kontakter journalister 6-10 ganger eller mer per uke.

Du har også dem som kan området veldig godt, som stiller relevante og kritiske spørsmål. Kritiske saker der journalisten har jobbet med bakgrunnen, er mye greiere å håndtere eller svare på enn de der 'skurkesakene'. (Kommunikasjon 14).

De intervjuede journalistene karakteriserer i all hovedsak departementenes kommunikasjonsavdelinger som profesjonelle, raske og formatsikre, men erfaringene med responstid varierer. Noen journalister påpeker at det er stor variasjon mellom ulike departementer, og særlig de journalistene som representerer medier utenfor Oslo, opplever at de må vente lenge på svar. Andre forklarer hvordan responsen fra departementene varierer fra sak til sak. De får raskt svar på dagsaktuelle saker som allerede er i nyhetsbildet eller på departementets agenda, mens andre henvendelser treneres og tar mye lengre tid: «Hvis de føler at ministeren gjerne vil komme til orde og sånn, så er de veldig hjelpelige, men hvis de ikke føler at de har noe motiv, eller ikke drives av mediebildet, så syns jeg de er sløve. Da det er vanskelig å komme noe videre med dem [...] De er litt mye sånn, hva skal jeg si, 'ministerens PR-avdeling' mer enn en kommunikasjonsavdeling» (Journalist 1).

Som eksemplifisert i dette sitatet, opplever flere av journalistene at kommunikasjonsrådgiverne i økende grad er strategiske i informasjonen de gir. Alle journalistene vi har snakket med, er svært kritiske til det de opplever som polering av myndighetenes budskap. Denne strategiske rollen handler også om at kommunikasjonsrådgiverne forsøker å bestemme hva mediene skal fokusere på, 'hva som er en god sak', og således vil styre hva journalistene jobber med. Disse sitatene viser hvordan journalister opplever den strategiske kommunikasjonen som politisert:

Noen har fortalt meg at 'dette er ikke en sak' fordi 'du må vite sånn og sånn', og det hater jeg. Det verste jeg vet, er hvis sånne 'kommunikasjonsdudes' sier til meg at de 'kan ikke skjønne at dette er en sak'. Jeg vil gjerne vite hvis det er noe fakta som tilsier dette... Men den der polemiseringen rundt hva som er en sak og ikke-sak – det har jeg opplevd en del ganger. Det liker jeg veldig dårlig. (Journalist 5).

Jeg er fornøyd med at vi har et godt og greit samarbeid med de som er i kommunikasjon. De skjønner veldig godt hva vi er ute etter, vi får stor tilgang og det er jo helt unikt i Norge. Veldig god tilgang, får alltid et intervju, stiller opp og sånn. Det som har overrasket meg i løpet av min karriere, er at jeg hadde den rare tanken om at en kommunikasjonsmedarbeider i departementet var nøytral. Det er de ikke! De er mye mer politiske enn jeg tror de egentlig tenker at de skal være [...] Hvis det er noe vi spør om, og de mener at det *ikke* er en sak og prøver å få oss vekk fra, så er de jo rett i politikken. (Journalist 2).

En slik strategisk kommunikasjon kan forstås som et resultat av det tette båndet mellom politisk ledelse og kommunikasjonsavdelingene, som en nødvendig konsekvens av profesjonaliseringen av kommunikasjonsarbeidet, eller økende mediepress fra nærgående nyhetsredaksjoner (se Figenschou et al., 2017 for diskusjon). Journalistene oppgir at denne utviklingen gir dem flere utfordringer: Det er mye vanskeligere å få snakke med statsråden og politisk ledelse direkte. Henvendelsene sluses gjennom kommunikasjonsavdelingen og journalistene opplever ofte å ikke få muligheten til å samtale med ministeren. De får heller et ferdig sitat tilsendt på epost. På samme måte er ekspertene i fagavdelingen mindre tilgjengelig enn de var tidligere, da journalister kunne kontakte den relevante lederen eller saksbehandleren i departementet for intervju eller bakgrunnsinformasjon. Flere opplever at de ikke får tilstrekkelig svar på kritiske spørsmål, ikke får muligheten til oppfølgingsspørsmål

og i stedet mottar «tomme», «runde» sitater som promoterer departementet. Alt i alt oppleves det som vanskeligere å drive kritisk, intervenerende journalistikk, når ikke journalistene har mulighet til å konfrontere de ansvarlige.

En annen konsekvens av mer proaktivt og strategisk mediearbeid er den økende betydningen av «eksklusive innsalg» (diskutert over), der departementene tilbyr en eksklusiv nyhet til enkeltjournalister framfor å kommunisere bredt gjennom pressekonferanser eller pressemeldinger som tidligere. For kommunikasjonsrådgiverne anses dette som en nødvendig konsekvens av at journalister i dag ikke møter opp på felles pressemeldinger og pressekonferanser, og at innsalg dermed er den eneste effektive måten å nå ut på. Journalistene er mer ambivalente til dette. Innsalgspraksisen kan sies å være et resultat av felles interesser. Departementet selger inn sakene til enkeltredaksjoner for å få medieoppmerksomhet og tilbyr ofte ferdige nyhetspakker (intervju med statsråden, oppdatert statistikk og mulige caser). For journalistene har det å være alene om en nyhet blitt et krav for at saken skal prioriteres i en presset arbeidshverdag. Eksklusive innsalg har dermed blitt en viktig del av relasjonen mellom departement og medier, som vist i dette sitatet:

De kan sende melding om en nyhet, at det innføres et eller annet eller at det kommer penger til noe [...]. Og det er et rent innsalg hvor de ordner case og 'location', sånn at vi kan lage TV ut av det. Jeg føler at vi sier mye mer nei nå, fordi vi begynner å bli en sånn informasjonskanal. Det liker jeg ikke. Jeg vil heller ha en lekkasje enn innsalg på en ikke-sak liksom, men vi får litt av begge deler. Men utrolig mye innsalg altså, fra alle departementer. Sjefene våre blir liksom nedringt. Det er noen 'gode' som vi sier ja til og så er det mye som er enormt dårlig. (Journalist 2).

Journalistene reagerer kritisk på en opplevd forskjellsbehandling i innsalgsvirksomheten: Noen store, ledende redaksjoner får flere gode innsalgssaker, mens mindre redaksjoner sjelden får slike tilbud. En annen kritikk, som vist i sitatet over, handler om en irritasjon over å bli tilbudt promoteringssaker med lav nyhetsverdi. Det er imidlertid få av informantene – verken journalister eller departementsansatte – som kritiserer denne praksisen på prinsipielt grunnlag.

Avsluttende diskusjon: Personifisert, politisk lojalitet?

Denne artikkelen har forsøkt å kaste lys over kommunikasjonsrådgiverne, som en relativt ny, og raskt voksende, gruppe i departementene.

Når det gjelder kommunikasjonsrådgivernes *arbeidsoppgaver og kompetanse*, er det et ganske variert bilde som avtegner seg: De både håndterer mediehendelser fra journalister og de forsøker å selge inn saker departementet ønsker oppmerksomhet om. Denne sammensatte jobbhverdagen reflekteres i kommunikasjonsrådgivernes kompetanse og egenskaper. Evnen til å forstå medienes virkemåte anses som meget viktig, mens den taktisk-politiske dømmekraften vurderes som mindre viktig. Dette betyr ikke at dette er en uvesentlig egenskap, men for noen kan dette tolkes som partipolitiske oppgaver, noe som vil ligge utenfor kommunikasjonsrådgivernes ansvarsområder.

Både spørreundersøkelsen og intervjuene tyder på at samarbeidet mellom kommunikasjon og fagavdelinger stort sett fungerer meget godt. Kommunikasjonsavdelingen kan riktignok generere flere oppgaver, men samtidig bidrar deres forutseenhet til at mediepresset kan dempes. Fagavdelingene kan reagere raskt og jobbe effektivt, men det er ikke alltid like enkelt for dem å spisse budskapet. Dette innebærer at kommunikasjonsavdelingen må kna og bearbeide materialet fra fagavdelingene, en prosess som gjør at kommunikasjonsrådgiverne innimellom kommer i skvis mellom politisk ledelse og fagavdelingene. At kommu-

nikasjonsavdelingene blir meklere mellom motstridende interesser og profesjoner internt finner vi også i internasjonal forskning (se for eksempel Garland (2017), Pallas et al (2016)). Vår undersøkelse illustrerer kommunikasjonsrådgivernes krevende balansegang mellom det faglige og grundige på den ene siden, og det politiske og poengterte på den andre siden. Denne studien er således et innspill i den norske debatten om politisk kommunikasjon, byråkrati, kritisk journalistikk og folks tillit til politikere og offentlige myndigheter. Diskusjonene om byråkraters selvstendige ansvar i en polarisert, offentlig debatt, har imidlertid vært sterkere artikulert i land og systemer hvor politikere kanskje er mer omtrentlige i sin omgang med fakta, og hvor det er vanligere for byråkrater å ha en synlig posisjon i debatten (Grube, 2019).

Undersøkelsene våre belyser også den tette relasjonen mellom kommunikasjon og politisk ledelse. Det er viktig for kommunikasjonsavdelingen å få statsråden til å lykkes med oppdraget sitt, og dette innebærer ofte å promotere statsråden som handlingskraftig leder og symbol. Den partipolitiske retorikken skal primært legges på av politisk ledelse, og de kommunikasjonsansatte skal holde seg unna angrep på andre partier/tidligere statsråder. Stramme tidsfrister og høyt arbeidspress gjør imidlertid at de kan havne i (grå)sonen mellom det politiske og det faglige. Vi har belyst kommunikasjonsavdelingene innsalg av eksklusive saker og arbeid for å fremme statsrådets politikk, ofte gjennom å selge inn statsråden som person. Det vi ikke har kommet fullt inn på i denne artikkelen, er hvordan disse grensegangene utfordres ytterligere i departementenes kommunikasjon i sosiale medier (men se Brekke og Thorbjørnsrud (2018) for analyse av en slik politisering). Som understreket av Hildrum (2017), trenger vi større bevissthet og mer forskning på balansegangen mellom saklig, utfyllende informasjon og politisk ledelses ønsker om forenklede, fengende budskap i sosiale medier.

I hovedsak forteller både kommunikasjonsrådgivere og journalister om en god og profesjonell relasjon mellom departement og media. Samtidig underbygger analysen av samhandlingen mellom kommunikasjon og journalister inntrykket av at kommunikasjonsansatte innimellom nærmer seg det politiske, for eksempel ved å antyde overfor journalister hva som er saker verdt å forfølge. Dette gjenspeiler seg også i hvilke mediehenvendelser (saker og tema) kommunikasjonsrådgiverne er mest behjelpelige med å behandle raskt. Det er ifølge journalistene enklest å få (raske) svar dersom det er dagsaktuelle saker, hvor ministeren selv ønsker å komme til orde.

Intervjuene antyder at det har skjedd en viss utvikling over tid: Det har blitt flere kommunikasjonsansatte, byråkrater fronter sjeldnere saker i mediene, og det har blitt vanskeligere for journalister å få nøytral faktainformasjon fra etablerte kilder i embetsverket ettersom alt går igjennom en profesjonalisert kommunikasjonsavdeling, som er opptatt av å gjøre ministeren synlig i saker som preger mediebildet. Denne promoteringen av politisk ledelse og statsråd gjennom eksklusive innsalg og prioriteringer av mediehenvendelser for å spisse statsrådets profil og synlighet, indikerer at kommunikasjonsrådgiverne kan bidra til en styrket personifisert, politisk lojalitet innad i departementet. Ettersom spørreundersøkelsene bare er gjennomført på ett tidspunkt, er denne studiens overordnede design ikke ideelt for grundig å kunne belyse utvikling over tid. Videre er intervjuene i denne studien primært innrettet mot én sektor og ett departement. Selv om dette departementet er godt synlig i mediene, har vi ingen grunn til å tro at dette er et helt spesielt departement. Det er imidlertid naturlig at samspillet mellom kommunikasjonsrådgivere, fagavdelinger, politisk ledelse og nyhetsmedier vil variere noe mellom departementene. For å sette våre funn i en større sammenheng, er det derfor behov for ytterligere forskning som undersøker disse relasjonene på tvers av departementer.

Til tross for disse metodologiske svakhetene kan man likevel trekke både teoretisk og empirisk lærdom fra artikkelen. Mens mye tidligere forskning har forklart *medialiseringstendenser* i samfunnet ved å fokusere på endringer i mediene, viser vår analyse at også prioriteringer internt i de offentlige byråkatiene forsterker denne utviklingen. Den kommersielle nyhetslogikken har medført en intervenserende, pågående journalistikk som politiske og byråkratiske aktører blir tvunget til å forholde seg til. Samtidig er det tydelig at både medieorienterte ministre og de utvidede og profesjonaliserte kommunikasjonsavdelingene aktivt søker å utnytte denne medieoppmerksomheten (jfr. Figenschou et al, 2017). Den statlige kommunikasjonen har blitt strategisk, personifisert (og delvis tabloid), tilpasset en kommersiell medielogikk. Det kan dermed være et viktig suksesskriterium for ambisiøse kommunikasjonsrådgivere å lykkes med å få sin minister til å skinne i mediene. Samlet sett, viser vi hvordan kommunikasjonsrådgiverne forsterker medialiseringen i departementene gjennom aktiv, strategisk promotering av departementet utad, og internt press for å prioritere mediehenndelser og møte mediens etterspørsel (jfr. Blumler og Esser, 2019; Figenschou et al, 2019). Deres ekspertise og faglighet bidrar til å promotere den til enhver tid sittende politiske ledelsen i offentligheten.

Kommunikasjonsrådgiverne uttrykker sin *politiske lojalitet* til politisk ledelse ved aktivt å bidra til å gjøre statsråden synlig utad og produsere personifiserte tekster. I en hektisk hverdag kan de også bidra med den politiske spissingen særlig gjennom proaktive initiativer og strategisk vektlegging av saker som er 'gode' for departementet og ministeren. En slik aktiv lojalitet (Dahl Jacobsen, 1960) innebærer altså at deres faglige oppgaver innimellom går inn mot det politiske. Etter eget utsagn opprettholdes imidlertid balansen mot partipolitisk nøytralitet ved en serieloyalitet, hvor man vil gjøre det samme også for neste minister fra et annet parti (for et lignende argument, se Svava, 2006: 128)

Empirisk gir studien detaljert innsikt i interne arbeidsprosesser, og viser hvordan nye roller i det politisk-administrative systemet kan oppstå eller presse seg frem. Medieutviklingen er dermed et eksempel på hvordan krysspresset forvaltningen utsettes for, gjør at det kan skapes nye roller, enten ved at det blir opprettet nye embeter eller ved at eksisterende embeter blir definert annerledes (jfr. Dahl Jacobsens (1960) innflytelsesrike artikkel). Mens fremveksten av statssekretærer og politiske rådgivere i Westminster-systemer har blitt kalt 'et tredje element' (Shaw og Eichbaum, 2015), kan man basert på denne studien konkludere med at kommunikasjonsrådgivere fungerer som *et fjerde element* i norske departementer, en gruppe som er distinkt forskjellig fra vanlige byråkrater og politisk ledelse, og som har vokst frem som følge av mediens økte betydning i samfunnet.

Referanser

- Altheide, D. L. (2004). Media logic and political communication. *Political Communication*, 21(3): 293–296. <https://doi.org/10.1080/10584600490481307>
- Altheide, D. L., & Snow, R. P. (1979) *Media logic*. London: Sage.
- Asp, K. (2014). Mediatization: Rethinking the Question of Media Power. In Knut Lundby (Red) *Mediatization of Communication* (s. 349-374). Berlin/Boston: Walter de Gruyter.
- Blumler, J. G. & Esser, F. (2019). Mediatization as a Combination of Push and Pull Forces: Examples during the 2015 UK General Election Campaign. *Journalism*, 20(7) 855-872. <https://doi.org/10.1177/1464884918754850>
- Brants, K. & van Praag, P. (2017). Beyond Media Logic. *Journalism Studies*, 18(4): 395-408. <https://doi.org/10.1080/1461670x.2015.1065200>
- Brekke, J.-P. & Thorbjørnsrud, K. (2020). Communicating borders – Governments deterring asylum seekers through social media campaigns. *Migration Studies*, 8(1): 43-65. <https://doi.org/10.1093/migration/mny027>
- Couldry, N. & Hepp, A. (2013). Conceptualizing mediatization: Contexts, traditions, arguments. *Communication Theory*, 23(3): 191-202. <https://doi.org/10.1111/comt.12019>
- Deacon, D. & Stanyer, J. (2014). Mediatization: key concept or conceptual bandwagon?. *Media, Culture and Society*, 36(7): 1032–44. <https://doi.org/10.1177/0163443714542218>
- Donges, P. & Jarren, O. (2014). Mediatization of Political Organizations: Changing Parties and Interest Groups?. I Frank Esser & Jesper Stömbäck (red) *Mediatization of Politics* (s. 181–199). Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Garland, R. (2016). *Between media and politics: Can government press officers hold the line in the age of 'political spin'? The case of the UK after 1997*. PhD thesis, London School of Economics and Political Science.
- Ekström, M., Fornäs, J., Jansson, A. & Jerslev, A. (2016). Three tasks for mediatization research: Contributions to an open agenda. *Media, Culture & Society*, 38(7): 1090-1108. <https://doi.org/10.1177/0163443716664857>
- Esser, F. & Strömbäck, J. (red.) (2014). *Mediatization of politics: Understanding the transformation of Western democracies*. Frankfurt: Springer.
- Esser, F. (2013). Mediatization as a challenge: Media logic versus political logic. I Hanspeter Kriesi, Sandra Lavenex, Frank Esser, Jörg Matthes, Marc Bühlmann & Daniel Bochsler (red) *Democracy in the age of globalization and mediatization* (s. 155-176). Palgrave MacMillan.
- Figenschou, T. U. (2019). Social bureaucracy? The integration of social media into government communication. *Communications* (online first). <https://doi.org/10.1515/commun-2019-2074>
- Figenschou, T. U., Karlsen, R., Kolltveit, K., & Schillemans, T. (2019). Mounting media pressure: Push and pull forces influencing agendas, resource allocation and decision-making in public bureaucracies. *European Journal of Communication* 34(4) 377–394. <https://doi.org/10.1177/0267323119861513>
- Figenschou, T. U., Karlsen, R., Kolltveit, K. & Thorbjørnsrud, K. (2017). Serving the Media Ministers: A Mixed Method Study of the Personalization of Ministerial Communication. *International Journal of Press/Politics*, 22(4): 411–30. <https://doi.org/10.1177/1940161217720772>
- Figenschou, T. U. & Thorbjørnsrud, K. (2015). Backstage media-government negotiations: The failures and success of a government pitch. *International Journal of Communication*, 9: 1947-1965.
- Finnemann, N. O. (2011). Mediatization theory and digital media. *Communications*, 36: 67-89. <https://doi.org/10.1515/comm.2011.004>
- Fredriksson, M. & Pallas, J. (2016). Characteristics of public sectors and their consequences for strategic communication. *International Journal of Strategic Communication*, 10(3): 149–152. <https://doi.org/10.1080/1553118x.2016.1176572>

- Grube, D. (2019). *Megaphone Bureaucracy: Speaking Truth to Power in the Age of the New Normal*. Princeton University Press.
- Harcup, T., & O'Neill, D. (2017). What is news? News values revisited (again). *Journalism Studies*, 18(12): 1470-1488. <https://doi.org/10.1080/1461670x.2016.1150193>
- Hildrum, E. (2017). Noen må vokte grensene. *Stat og Styring* 27(1): 2017.
- Hjarvard, S. (2014). Mediatization and cultural and social change: An institutional Perspective'. I Knut Lundby (red.), *Mediatization of communication* (s.199-226). Berlin/Boston: De Gruyter Mouton.
- Hustedt, T. & Salomonsen, H. H. (2014). Ensuring political responsiveness: Politicization mechanisms in ministerial bureaucracies. *International Review of Administrative Sciences* 80 (4): 746-765. <https://doi.org/10.1177/0020852314533449>
- Hustedt, T., Kolltveit, K. & Salomonsen, H. H. (2017). Ministerial advisors in executive government: Out from the dark and into the limelight. *Public Administration*, 95(2): 299-311. <https://doi.org/10.1111/padm.12329>
- Jacobsen, K. D. (1960). Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 1(4):231-248.
- Johansson, K. M. & Nygren, G. (red.) (2019). *Close and Distant: Political Executive-Media Relations in Four Countries*. Göteborg: Nordicom.
- Karidi, M. (2018). New media on the move?. *Journalism Studies*, 19(9), 1237-1256. <https://doi.org/10.1080/1461670x.2016.1266281>
- Landerer, N. (2014). Rethinking the Logics: A Conceptual Framework for the Mediatization of Politics. *Communication Theory*, 23(3): 239-258. <https://doi.org/10.1111/comt.12013>
- Liu, B. F., J., Horsley, J. S. & Yang, K. (2012). Overcoming negative media coverage: Does government communication matter?. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(3): 597-621. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur078>
- Lundby, K. (red.) (2009) *Mediatization – concept, changes, consequences*. New York: Peter Lang.
- Karlsen, R., Kolltveit, K. & Stoltenberg, C. (2018). *Mediepåvirkning i offentlig sektor. Resultat- og dokumentasjonsrapport*. Rapport 2018: 3. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Mjelva, S. U. (2011). *I spenningsfeltet mellom forvaltning og politikk. En studie av departementenes kommunikasjonsenheter*. Masteroppgave. Oslo: Institutt for statsvitenskap.
- Overeem, P. (2010). *The politics-administration dichotomy: a reconstruction*. PhD thesis. Leiden: Institute of Public Administration, Faculty of Social and Behavioural Sciences, Leiden University.
- Rice, C. & Somerville, I. (2017). Political Contest and Oppositional Voices in Postconflict Democracy: The Impact of Institutional Design on Government-Media Relations. *The International Journal of Press/Politics*, 22(1): 92-110. <https://doi.org/10.1177/1940161216677830>
- Salomonsen, H. H., Frandsen, F. & Johansen, W. (2016). Civil Servant Involvement in the Strategic Communication of Central Government Organizations: Mediatization and Functional Politicization. *International Journal of Strategic Communication*, 10(3): 207-221. <https://doi.org/10.1080/1553118x.2016.1176568>
- Sanders, K. & Canel, M. J. (red) (2013). *Government Communication: Cases and Challenges*. A&C Black.
- Sanders, K., Crespo, M. J. C. & Holtz-Bacha, C. (2011). Communicating Governments A Three-Country Comparison of How Governments Communicate with Citizens. *International Journal of Press/Politics*, 16(4): 523-547. <https://doi.org/10.1177/1940161211418225>
- Schillemans, T. (2016). Fighting or fumbling with the beast? The mediatization of public sector agencies in Australia and The Netherlands. *Policy & Politics*, 44(1): 79-96. <https://doi.org/10.1332/030557315x14466438893302>
- Shaw, R. & Eichbaum, C. (2015). Following the yellow brick road: Theorizing the third element in executive government. *International Journal of Public Administration*, 38(1): 66-74. <https://doi.org/10.1080/01900692.2014.944987>

- Shaw, R. & Eichbaum, C. (red) (2018). *Ministers, Minders and Mandarins. An International Study of Relationships at the Executive Summit of Parliamentary Democracies*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Strömbäck, J. (2008). Four phases of mediatization: An analysis of the mediatization of politics. *The international journal of press/politics*, 13(3): 228-246. <https://doi.org/10.1177/1940161208319097>
- Svara, H. (2006). Complexity in political-administrative relations and the limits of the dichotomy concept. *Administrative Theory & Praxis*, 28(1): 121-139. <https://doi.org/10.1080/10841806.2006.11029526>
- Thorbjørnsrud, K. (2015). Mediatization of public bureaucracies: Administrative versus political loyalty. *Scandinavian Political Studies*, 38: 179-97. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.12041>
- Thorbjørnsrud, K., Figenschou, T. U. & Ihlen, Ø. (2014). Mediatization in public bureaucracies: A typology. *Communications—The European Journal of Communication Research*, 39(1): 3-22. <https://doi.org/10.1515/commun-2014-0002>
- Vos, M. & Westerhoudt, E. (2008). Trends in government communication in The Netherlands. *Journal of Communication Management*, 12(1): 18-29. <https://doi.org/10.1108/13632540810854217>
- Weber, M. (1971). *Makt og Byråkrati: Essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*. Oslo: Gyldendal.
- Wonneberger, A. & Jacobs, S. (2016). Mass media orientation and external communication strategies: Exploring organisational differences. *International Journal of Strategic Communication*, 10(5): 368-386. <https://doi.org/10.1080/1553118x.2016.1204613>