

Statsministerens kontor: Begrenset, sterk eller suveren?

*En studie av SMKs rolle i regjeringens strategiske
kommunikasjonsarbeid*

Sunniva Bjerkaas



Masteroppgave i statsvitenskap

Universitetet i Oslo

Vår 2021

Antall ord: 35 255

Forord

Det har vært et spesielt år i pandemiens tegn. Aldri har studenten hatt mer tid til studier og masteroppgave. Samtidig har hun aldri vært mer sulteforet på alternative arenaer, sosial kontakt, kulturell input og øl fra tapp. I sum har det vært et ensformig år. Derfor har støtte og heiarop fra sidelinja betydd ekstra mye. Flere fortjener en takk.

En stor takk går til veilederen min, Kristoffer Kolltveit. Takk for at du snakker i klarspråk. Takk for dine konkrete og konstruktive tilbakemeldinger, og for din genuine interesse for prosjektet. Etter samtale med deg har jeg alltid vært full av pepp og stå-på-vilje.

Takk til familie og svigerfamilie for råd, oppmuntringer og gjennomlesning. Dere har hjulpet mer enn dere vet. Takk til fine medstudenter; for konkrete tips og triks, sparring og galgenhumor i prosessen. Takk til venner utenfor Blindern som har sjekket inn og spurt hvordan det går underveis. Nå skal jeg sjekke inn med dere.

Takk til alle dere som stilte opp som informanter i oppgaven. Det har vært virkelig lærerikt å få høre fra helt sentrale aktører i regjeringsarbeidet. Lille, rare Norge; tilgangen på folk er virkelig noe å glede seg over.

Og til Stig: takk for alt du er og har vært for meg det siste året. Takk for at du lager middag og for at det alltid, alltid er fint å komme hjem til deg.

Til sist vil jeg si at jeg er takknemlig for at jeg gjennom hele studietiden har turt å utelukkende velge emner og tema jeg er nysgjerrig på, og som jeg interesser meg for. Jeg vil tenke tilbake på tida som student som spennende og lystbetont. Arbeidet med masteroppgaven er intet unntak.

Sunniva Bjerkaas

Oslo, 21. juni 2021

Sammendrag

I lys av en større internasjonal trend mot mer sentraliserte former for regjeringskommunikasjon i en rekke vestlige demokratier, undersøker denne oppgaven Statsministerens kontors' (SMKs) rolle i regjeringens strategiske kommunikasjonsarbeid i Norge. Mer konkret lyder studiens tredelte problemstilling: *Hva er Statsministerens kontors' rolle i regjeringens strategiske kommunikasjonsarbeid? Hvordan påvirkes rollen av den politiske konteksten? Hvordan påvirkes rollen av den teknologiske utviklingen?*

Det analytiske rammeverket tar utgangspunkt i sentralisering, og setter oss i stand til å forstå de internasjonale strømmingene mot en styrking av den politiske kjernen. Basert på sentrale teoretiske bidrag i litteraturen om regjeringskommunikasjon og sentralisering blir det utledet en idealmodell for *graden av sentralisering* av regjeringskommunikasjon. Dimensjonene skissert i tabellen fungerer som et teoretisk utgangspunkt når jeg i forlengelsen studerer hvor Norge befinner seg langs de samme dimensjonene. Som følger av problemstillingen blir SMKs rolle videre studert gjennom å fokusere på politisk kontekst og teknologisk utvikling. *Politisk kontekst* inkluderer i denne studien koalisjonsregjeringers dynamikk og regjeringens parlamentariske basis. *Teknologisk utvikling* refererer til langsiktige medialiseringstrender mot nye krav til tempo og format, samt fremveksten av sosiale medier. Studien er en kvalitativ ettcasestudie, hvor SMKs rolle kartlegges gjennom intervjuundersøkelser med 10 aktører som på ulike måter har vært svært sentral i regjeringens arbeid i perioden som studeres, 2005-2020. Funnene i studien tegner et bilde av et sterkt sentralt regjeringskontor i Norge, som er svært involvert i regjeringens strategiske kommunikasjonsarbeid.

Datamaterialet tegner til at det er SMK som i utgangspunktet besitter retten til å rå over regjeringens strategiske kommunikasjon, og det vurderes at norsk regjeringskommunikasjon heller i retning av et sentralisert system. Likevel er det sakenes størrelse og politiske betydning som avgjør hvor påkoblet SMK til enhver tid er. SMK har med andre ord en dynamisk – ikke statisk – rolle, og sakenes seriøsitet vil dra det fra en relativt desentralisert struktur til mer sentraliserte former for koordinering av regjeringskommunikasjonen i Norge.

Abstract

In light of a larger international trend towards more centralized forms of government communication in a number of Western democracies, this thesis examines the role of the Prime Minister's Office (PMO) in the government's strategic communication in Norway. More specifically, the study adopts a threefold research question that reads: *What is the Prime Minister's Office's role in the government's strategic communication work? How is the role affected by the political context? How is the role affected by technological development?* The analytical framework draws upon literature about political centralization and enables us to understand the international trends towards a strengthening of the core executive. Based on theoretical contributions from the literature on government communication and centralization, an ideal model for the degree of centralization of government communication is derived and presented. The dimensions outlined in the model serve as a theoretical starting point when I study where Norway can be placed along the same dimensions. The PMO's role is further studied by focusing on political context and technological development. *Political context* in this study includes the dynamics of coalition governments and the government's parliamentary basis. *Technological development* refers to long-term medialization trends, as well as the emergence of social media. The study is a qualitative one-case study, where the PMO's role is explored through interviews with 10 actors who in various ways have been central in the government's work in the period under study, 2005-2020. The findings of the study paint a picture of a strong central government office in Norway, which is strongly involved in the government's strategic communication work. The data indicates that it is the PMO that inherently has the right to control the government's strategic communication, and thus it is considered that Norwegian government communication tends towards a centralized system. Nevertheless, it is the size and political significance of the question at hand that determines how involved the PMO is at any given time. In other words, the PMO has a dynamic rather than static role, and the seriousness of the issues will drag it from a relatively decentralized structure to more centralized forms of coordination of government communication in Norway.

Innholdsfortegnelse

<i>Forord</i>	<i>ii</i>
<i>Sammendrag</i>	<i>iii</i>
<i>Abstract</i>	<i>iv</i>
1 Innledning	1
1.1 Aktualitet.....	2
1.2 Fokus og problemstilling	3
1.3 Avgrensninger.....	5
1.4 Oppgavens struktur	6
2 Tidligere forskning	7
2.1 Hva menes med regjeringskommunikasjon?	7
2.2 Et blikk på to skoler	7
3 Bakgrunn	10
3.1 Om det norske caset	10
3.1.1 Formelle retningslinjer for regjeringens kommunikasjonsarbeid	12
4 Analytisk rammeverk	13
4.1 Senterets rolle – og krefter som kan rokke ved den.....	13
4.1.1 Konkretisering av rolle i kommunikasjonsarbeidet	14
4.1.2 Sentralisering og mulige drivkrefter	15
4.1.3 Idealmodell sentralisering	20
4.2 To perspektiver – med øye for norsk regjeringskommunikasjon	22
4.2.1 Den politiske konteksten	22
4.2.2 Teknologisk utvikling og nyvinninger i mediebransjen.....	25
4.3 Forventninger til empiriske funn.....	29
5 Forskningsdesign og fremgangsmåte	31
5.1 Kvalitativ ettcasestudie	31
5.2 Empirisk datainnsamling.....	33
5.2.1 Semi-strukturerte intervjuer	33
5.2.2 Utvalg til intervjuundersøkelsene og tidsavgrensning	33
5.2.3 Forberedelser og utforming av intervjuguide.....	35
5.2.4 Intervjuenes forløp og behandling av datamaterialet.....	37
5.3 Metodiske styrker og svakheter	39
5.3.1 Refleksjoner om utvalget	39
5.3.2 Kort om tidsavgrensningen	41
5.3.3 Datagrunnlag, validitet og etterprøvbarehet.....	42
6 Empiriske funn	44
6.1 Hva er rollen?.....	44

6.1.1 Overordnede prinsipper og rutiner for den strategiske kommunikasjonen	44
6.1.2 Kontorets generelle funksjoner og autoritet	46
6.1.3 Arbeidsdeling med departementene	51
6.2 Hvilken betydning har den politiske konteksten?	59
6.2.1 Jo flere kokker, dess mere søl?	59
6.2.2 Er det rom for partimarkeringer i en koalisjonsregjering?	63
6.2.3 Parlamentarisk basis	67
6.3 Hvilken betydning har den teknologiske utviklingen?	69
6.3.1 Nye muligheter – og utfordringer	69
6.3.2 Tilpasninger til en medievirkelighet med nye krav	72
<i>7 Drøfting</i>	77
7.1 Hva vet vi om rollen nå?	77
7.1.1 Finner vi en sentralisert regjeringskommunikasjon i Norge?	79
7.2 Hva kan vi si om den politiske konteksten?	81
7.3 Hva med teknologisk utvikling?	84
7.4 Hvordan relaterer funnene til annen forskning?	87
<i>8 Avslutning</i>	90
8.1 Oppsummering og hovedkonklusjoner	90
8.2 Forslag til fremtidig forskning	92
<i>Litteraturliste</i>	94
<i>Vedlegg</i>	104
Vedlegg I: Liste over informanter	104
Vedlegg II: Informasjonsbrev til informantene	105
Vedlegg III: Eksempel på semistrukturert intervjuguide – politiker	109
Vedlegg IV: Eksempel på semistrukturert intervjuguide – byråkrat	114

1 Innledning

En rekke høyprofilerte saker har nylig etterlatt et inntrykk av at Statsministerens kontor (SMK) i Norge er betydelig mer enn et «sekretariat» for statsministeren. Særlig har dette kommet til uttrykk gjennom glimt inn i regjeringens indre liv som forteller om et sentralt regjeringskontor som struper og overstyrer kommunikasjonen ut fra regjeringen. Noen eksempler er:

Tidligere Venstre-leder, Trine Skei Grande, skriver i sin selvbiografi fra 2020 at «Statsministerens kontor rigget et stramt regissert medieløp» som åpnet for forhandlinger om abortloven under KrF historiske retningsvalg høsten 2018¹.

I opptakten til Per Sandbergs dramatiske avgang som statsråd og FrP-nestleder i 2018, heter det at «Statsministerens kontor tok kontroll» over håndteringen². I sin selvbiografi hevder Sandberg at han i prosessen ble pålagt munnkurv av SMK, og dessuten at:

«Kommunikasjonsavdelingen ved Statsministerens kontor er overordnet de andre, så da de besluttet å overta styringen, måtte mitt departement bøye seg» (Sandberg & Letnes, 2018:26).

Så sent som våren 2021 ble det avdekket at en av statsminister Erna Solbergs nærmeste medarbeidere på SMK var sentral i å orkestrere et angrep på byrådet i hovedstaden, ledet av Høyres hovedmotstander, Arbeiderpartiet³.

Fellesnevneren for det ovennevnte er SMKs rolle i regjeringens strategiske kommunikasjonsarbeid. Men er eksemplene over illustrerende for hvordan det sentrale

¹ Grande skriver rett ut at Statsministerens kontor tok regi over situasjonen, og la opp til utspill i pressen som åpnet for forhandlinger av abortloven, for å lokke KrF over på borgerlig side under partiets mye omtalte retningsvalg (Sand, 2020).

² I et kapittel som heter «feil strategi fra Statsministerens kontor» kritiserer Sandberg hvordan Erna Solbergs stab på SMK håndterte Sandbergs Iran-ferie hvor han hadde hatt med seg tjenestetelefonen, som ble gjenstand for mye kritikk i etterkant (Sandberg & Letnes, 2018:25).

³ Solbergs egen statssekretær ved SMK, Peder Egseth fra Høyre, bidro til å sette Moldeordfører Torgeir Dahl i kontakt med VG, med mål om å komme på med et kritisk politisk utspill om Oslo-byråds korona-håndtering (Rønning, Randen, Solheim, Lydersen & Mjaaland, 2020).

regjeringskontoret i Norge opererer? Og hva er i så fall driverne? Dette er spørsmål jeg ønsker å undersøke mer systematisk i denne oppgaven.

1.1 Aktualitet

Formålet med denne studien er å få innsikt i den norske regjeringens kommunikasjonsarbeid. Mer spesifikt er formålet å finne ut av hva Statsministerens kontors' (SMKs) rolle i dette arbeidet er. Hvordan en regjering velger å organisere og utføre sin kommunikasjon er – og har alltid vært – helt sentralt i politisk styring. Politisk styring innebærer nødvendigvis en konstant utveksling av informasjon og kommunikasjon om politikk, ideer og beslutninger – mellom de styrende og de styrte. Målet for regjeringens kommunikasjonsarbeid er dessuten komplekst. Som både offentlig institusjon og politisk aktør vil kommunikasjonens formål alltid være todelt. På den ene siden har regjeringen ansvar for at kommunikasjonen sikrer demokratisk deltakelse og kontroll, med hensikt om å informere befolkningen og legge til rette for effektiv styring. På den andre siden er målet å formidle de politiske intensjonene og målsetningene som regjeringen søker å oppfylle og som de går til valg på (Sanders & Canel, 2013:34). Der det første refererer til regjeringens informasjonsarbeid som sådan, viser det andre til regjeringens strategiske kommunikasjonsarbeid. Det er den norske regjeringens strategiske kommunikasjonsarbeid som er fokus i denne oppgaven.

De siste tiårene har en kunne observere en klar utvikling i retning av økte ressurser og betydelig mer personell forbeholdt regjeringens kommunikasjonsarbeid i flere europeiske land (Johansson & Raunio, 2020:4). En av driverne bak denne utviklingen er de digitale og sosiale mediene som har revolusjonert både samfunn og styringsapparat i senere år. Nyheter og informasjon kan i dag strømmes live hvor og når du måtte ønske, og vi snakker ikke lengre om «morgendagens overskrifter» – overskriftene utformes i sanntid. For regjeringsapparatet innebærer dette en ny virkelighet som er verdt å studere nærmere.

Parallelt med denne utviklingen er det flere forskere som observerer en sterkere konsentrasjon av makt på Statsministerens kontor, og i forlengelsen – en sentralisering av regjeringens strategiske kommunikasjon i en rekke vestlige demokratier. Aucoin trekker på sin side frem Australia, Storbritannia og Canada som de fremste eksemplene på denne utviklingen, der «*statsministeren blir ansett som 'regjeringen', og kabinettet som en sekundær – om ikke marginal – styringsinstitusjon*» (2012:184). Styrkingen av den politiske kjernen blir drevet frem av det Marland, Lewis og Flanagan betegner som nettopp «en revolusjon i

kommunikasjonen» (2017:127). Utgangspunktet for denne studien er antakelsen om at heller ikke Norge er immun mot disse strømningene.

I et ferskt bidrag finner nemlig Johansson og Raunio (2020) at også i våre naboland, Sverige og Finland, går utviklingen mot en mer sentralisert regjeringskommunikasjon. De hevder at måten en regjering velger å styre sin kommunikasjon på, er en sentral indikator på maktbalansen i regjeringen og i den utøvende makt som sådan. At en sentralisert regjeringskommunikasjon vil tjene den sittende statsministerens interesser, er derfor av vesentlig betydning. Dette er en dimensjon forfatterne mener er forsømt av statsvitenskapelig forskning til nå. Således, i Norge – hvor de politiske betingelsene har endret seg og koalisjonsregjeringer med tiden har blitt regelen heller enn unntaket – anses dette som særlig interessant å undersøke nærmere. Å studere regjeringskommunikasjon og senterets eventuelle behov for stram kontroll i lys av realpolitiske forhold, som koalisjonsregjeringens sentrifugale kraft og regjeringens parlamentariske grunnlag, vurderes her som et hensiktsmessig bidrag.

For det er fortsatt ikke fullt ut forstått hvordan og hvorfor de sentrale regjeringskontorene får en mer sentral plass. I Norge er det knapt gjennomført statsvitenskapelige analyser av Statsministerens kontor (men se Berggrav, 1997; Grønlie, 2009; Kolsrud, 2008 for historiske blikk), og overhodet ikke når det gjelder SMKs rolle i regjeringens kommunikasjonsarbeid. Den beskjedne forskningen på dette feltet er således en av motivasjonene for å vie oppmerksomhet til temaet. På den måten vil oppgaven bidra til å fylle et kunnskapshull, og forhåpentligvis inspirere til videre forskning. Dessuten er Norge en interessant case i seg selv. Landet har historisk hatt sterke og selvstendige departementer, samt et etablert ministerstyre. I tillegg har Norge en utbredt konsensuskultur⁴. Samlet er dette karakteristikk som kan tale *mot* sentralisering. Som vil bli videre utdypet i metodekapittelet, så kan Norge i så måte oppfattes som en *kritisk case*. Om en skulle finne spor av sentralisering også her, er det derfor trolig at man vil finne det i andre land med sterkere sentrale regjeringskontorer og svakere fagdepartementer.

1.2 Fokus og problemstilling

I forlengelsen av det ovennevnte vil denne oppgaven sette seg fore å få nærmere innsikt i de rutiner og prinsipper som styrer den norske regjeringens kommunikasjonsarbeid.

⁴ Begrepet konsensuskultur er lånt fra Hege Skjeie, som definerer konsensuskultur slik: "*Konsensuskulturen oppsummerer en form for politisk samforstand som har gjort det mulig for norske regjeringer å styre med formelle mindretall og bare uformelle flertall i Stortinget bak seg*" (Skjeie, 2002).

Mer konkret vil jeg undersøke hvor mye av regjeringens strategiske kommunikasjon som er planlagt og koordinert av Statsministerens kontor, og deretter vurdere hvorvidt Norge kan relatere til en trend mot sentralisering eller ei. Underveis vil det også være sentralt å forsøke å svare på *hvorfor* det er viktig for Statsministerens kontor å ha en sterk hånd på rattet i regjeringens strategiske kommunikasjonsarbeid.

Det er flere tenkelige forklaringer på hvorfor regjeringens strategiske kommunikasjonsarbeid organiseres som det gjør. Det ville for eksempel vært mulig å studere regjeringens strategiske kommunikasjon ut i fra teorien om presidensialisering, som forteller om en prosess der statsministeren i et parlamentarisk system får mer autonomi og makt i forhold til de politiske partiene og regjeringen (Poguntke & Webb, 2007:8). Videre kunne man vurdert Statsministerens kontors' rolle i lys av Post-NPM-reformer, hvor ønsket om en sterkere grad av sentral kontroll er et av kjennetegnene (Christensen, 2012:3). Det hadde også vært nærliggende å studere norsk regjeringkommunikasjon i et mer rendyrket politisk kommunikasjon-perspektiv, som sett hos blant andre Marland, Lewis og Flanagan (2017). De hevder at politisk ledelse i stadig større grad benytter «merkevarestrategier» som fremmer disiplin, forhåndsgodkjente utspill og strømlinjeformede visuelle virkemidler i regjeringens kommunikasjonsarbeid; noe som bidrar til en utvikling mot mer sentralisering av makt (2017:138).

Denne oppgaven vil imidlertid studere SMKs rolle gjennom å fokusere på politisk kontekst og teknologisk utvikling. Jeg ønsker med andre ord å ta utgangspunkt i disse perspektivene for å vurdere hvorvidt de påvirker hvordan regjeringen organiserer sitt strategiske kommunikasjonsarbeid, og mer spesifikt, om de rokker ved rollen til Statsministerens kontor. Avgrensningen til disse to forklaringene er gjort på bakgrunn av et ønske om å fange både kortsiktige og langsiktige endringer. Der den politiske konteksten viser til en kortsiktig utvikling i at den er i konstant bevegelse og betinges av en rekke faktorer som raskt kan endre seg, kan teknologisk fremgang i større grad betraktes som en lineær prosess, og representerer i så måte en langsiktig utvikling. Sett i denne oppgaven må de to perspektivene forstås som komplementerende, heller enn konkurrerende.

For å kunne svare på hvorvidt SMKs rolle påvirkes av den politiske konteksten og/eller den teknologiske utviklingen, er det først nødvendig å tegne et bilde av hvilke oppgaver og arbeidsmetoder SMK i utgangspunktet har og benytter. Studien har således både deskriptive og forklarende ambisjoner: først søker den å beskrive hvordan koordineringen av regjeringens strategiske kommunikasjon ser ut, deretter vil den forklare driverne for hvorfor arbeidet organiseres som det gjør. Med det første bidrar studien til ny innsikt om

Statsministerens kontor som institusjon i Norge; med det andre kobler studien seg på en etablert og pågående debatt om sentralisering av beslutningsmakt og kommunikasjon i demokratier Norge kan sammenlignes med.

Problemstillingen er derfor tredelt:

Hva er Statsministerens kontors' rolle i regjeringens strategiske kommunikasjonsarbeid? (PS1)

Hvordan påvirkes rollen av den politiske konteksten? (PS2)

Hvordan påvirkes rollen av den teknologiske utviklingen? (PS3)

1.3 Avgrensninger

For å kunne gripe fatt i materien og svare på studiens problemstilling, er det nødvendig å være åpen og konkret om hvilke avgrensninger som er gjort. Som nevnt over, vil denne oppgaven ta for seg SMKs rolle i regjeringens *strategiske* kommunikasjonsarbeid. Med det faller regjeringens informasjonsarbeid som sådan utenfor studiens rammer. Mer konkret vil oppgaven dermed se bort fra den delen av regjeringens informasjonsvirksomhet som mer overordnet handler om å opplyse befolkningen om hvordan Norge styres, hvordan arbeidet i regjeringen går og hvordan saker til statsråd forberedes. Dette arbeidet inkluderer, men er ikke utelukket til: å svare på henvendelser fra privatpersoner via brev eller epost; skrive og publisere nettsaker på *regjeringen.no*, for eksempel saker som «Statsministerens program for kommende uke»; skrive og sende ut nyhetsbrevet «Nytt frå regjeringa.no» til abonnenter; publisere proposisjoner fremmet til Stortinget på regjeringens nettsider m.m. De nevnte oppgavene har åpenbart alt å gjøre med både politikk, fag og kommunikasjon, men er ikke knyttet til det *partipolitiske* eller *strategiske* arbeidet. De nevnte arbeidsoppgavene tilfaller derfor embetsverket.

Det strategiske kommunikasjonsarbeidet refererer på sin side til hvordan Statsministerens kontor bidrar i utformingen av politiske budskap, samt hvor, når og av hvem ulike utspill skal kjøres ut. Nødvendigvis handler derfor det strategiske kommunikasjonsarbeidet også om SMKs direkte eller indirekte samhandling med pressen, i tillegg til SMKs arbeidsdeling med departementene i å formulere og presentere politiske intensjoner, med mål om å sette dagsorden og forme opinionen. Det er enkelt å se at dette

også innebærer avveininger om partipolitiske hensyn. Det er derfor naturlig å tenke seg at det er politisk ledelse som har kontrollen med det strategiske kommunikasjonsarbeidet.

Oppsummert kan det derfor sies at det gjøres et skille mellom regjeringskommunikasjonens demokratiske funksjon og regjeringskommunikasjonens politiske misjon, der sistnevnte er fokus i denne oppgaven. Selv om det i realiteten kan være glidende overganger mellom de ulike arbeidsoppgavene under paraplyen *regjeringskommunikasjon*, anses det likevel fruktbart å konsentrere seg om ett av kommunikasjonens formål, gitt omfanget av denne studien. Statsministerens kontors' rolle i regjeringens strategiske kommunikasjonsarbeid vil derfor bli kartlagt i lys av den ovennevnte avgrensningen.

1.4 Oppgavens struktur

Studien er inndelt i åtte kapitler, der inneværende utgjør det første. I *kapittel 2* definerer jeg nøkkelbegrepet *regjeringskommunikasjon*, og gjør rede for hva tidligere forskning på feltet har konsentrert seg om. *Kapittel 3* går nærmere inn på det norske caset, og presenterer noen institusjonelle forutsetninger som kan være verdt å ha med seg i vurderingen av norsk regjeringskommunikasjon. Det analytiske rammeverket som oppgaven bygger på, vil bli presentert i *kapittel 4*. Første del av kapitlet vil konkretisere hva som ligger i «rolle i kommunikasjonsarbeidet» (jf. PS1), før jeg vil introdusere noen krefter som ifølge litteraturen kan påvirke rollen mot mer sentraliserte former for regjeringskommunikasjon. Her vil også en idealmodell for sentralisering bli presentert. Dernest vil jeg gå nærmere inn på kreftene jeg er spesielt opptatt av i denne studien, nemlig den politiske konteksten og teknologisk utvikling (jf. PS2 og PS3). Kapitlet vil avrundes ved at jeg skisserer noen forventninger til empiriske funn. I *kapittel 5* vil detaljer rundt oppgavens fremgangsmåte og datainnsamling bli redegjort for. *Kapittel 6* vil presentere de empiriske funnene fra intervjuundersøkelsene. Kapitlet vil dessuten følge en tredelt struktur, i tråd med oppgavens tredelte problemstilling. Drøfting av funnene er forbeholdt *kapittel 7*. Dette kapitlet vil i tillegg fungere som en oppsummering, hvor funnene kort vil bli vurdert i lys av forskning fra andre land. *Kapittel 8* konkluderer denne oppgaven, og vil oppsummere hovedfunnene. Til sist vil kapitlet gi noen kortfattede, men konkrete pek mot mulig fremtidig forskning.

2 Tidligere forskning

2.1 Hva menes med regjeringskommunikasjon?

Gitt problemstillingen vil denne studien kunne sies å sortere under forskningsfeltet *government communication*, eller *regjeringskommunikasjon*. Regjeringskommunikasjon hører igjen til under forskningsparaplyen *politisk kommunikasjon*, et forskningsfelt som tradisjonelt har vært opptatt av partier og politikere, og spesielt fokusert oppmerksomheten på valg og valgkamp (Ihlen, Skogerbø & Allern, 2015b:3). McNair definerer på sin side politisk kommunikasjon som «purposeful communication about politics» (2011:4). Denne definisjonen er vid i den forstand at den inkluderer samtlige aktører som søker å forme den politiske dagsordenen; myndigheter, partier, medier, interesseorganisasjoner, fagforeninger, bedrifter, offentlige virksomheter og enkeltborgere. *Regjeringskommunikasjon* må naturligvis forstås som en snevrere del av dette universet.

I den internasjonale litteraturen kalles regjeringskommunikasjon «executive communication» eller «government communication». Denne studien vil følge Johansson og Raunios definisjon, og bli forstått som *kommunikasjon til et eksternt publikum, av den utøvende makt, her avgrenset til regjeringsmedlemmene, departementene, og Statsministerens kontor, samt alle kommunikasjonsenhetene på dette sentralt utøvende nivået* (2020:3). Med denne avgrensningen ekskluderes offentlige forvaltningsorganer – som ikke er uvanlig å inkludere i definisjonen av regjeringskommunikasjon – men som faller utenfor omfanget av denne studien.

I det kommende vil jeg redegjøre for hvordan ulike forskningstradisjoner har studert regjeringskommunikasjon.

2.2 Et blikk på to skoler

For bare få år siden ble det vurdert at *government communication* – heretter regjeringskommunikasjon – var et understudert og vitenskapelig forsømt felt (Canel & Sanders, 2013:1; Sanders, 2011:255). Det er først nylig at regjeringskommunikasjon har tiltrukket seg interessen til et økende antall forskere og blitt anerkjent som et felt verdt å studere i seg selv (Strömbäck & Kioussis, 2020:27). Til nå har imidlertid studiene i stor grad blitt drevet frem av medievitere, og innenfor statsvitenskapelig disiplin er forskningen fortsatt mangelfull. Det har satt sitt preg på hva forskningen har konsentrert seg om. I USA har for eksempel et hovedfokus vært på «the chief executive», nærmere bestemt presidentens retorikk

og «evnen til å overbevise», først og fremst gjennom taler (Sanders, 2020:168). Videre har denne forskningen blitt utbrodert gjennom studier av hvordan presidenten tar i bruk sosiale medier. Tidligere president Donald Trumps bruk av Twitter er her et illustrerende eksempel.

Fokuset på statsledere vitner i det hele tatt om det Sanders kaller en utpreget «West Wing»-tilnærming til forskningen (2011:257). I tillegg innebærer denne tilnærmingen et fokus på regjeringskommunikasjonen som iboende taktisk, der det essensielle målet med kommunikasjonen forstås som å sikre gjenvalg for sittende president og regjering. Regjeringskommunikasjon foregår med andre ord i en konstant valgkamp-modus (Sanders, 2020:168). Til sist knytter «West Wing»-tilnærmingen seg an til spørsmål om hvordan de politiske aktørene og institusjonene tilpasser seg, og påvirkes av, endringer i mediene – en utvikling som ofte refereres til som «politikkens medialisering» (Asp, 1986:359-363). I dag er også fremveksten av sosiale medier et sentralt tema. Her skal altså regjeringskommunikasjonen tolkes i lys av medias dominante rolle, der det sentrale målet for regjeringen er å lykkes med å sette dagsorden i pressen, forme opinionen og sikre egen oppslutning (Sanders, 2020:169). På den måten kan det sies at denne forskningstradisjonen har hatt fokus på regjeringskommunikasjonens strategiske vesen.

Der det ovennevnte har stått sterkt i medievitenskapen, har statsvitere på sin side konsentrert seg om regjeringskommunikasjonens funksjon i det demokratiske systemet og hvordan kommunikasjonen best utøves for å tjene de demokratiske prosessene (se f.eks. Pasquier, 2012). Her er premisset at for å i det hele tatt kunne snakke om et fullverdig demokrati, er det en forutsetning at befolkningen har lett tilgjengelig informasjon om hva den til enhver tids sittende regjering foretar seg. Med andre ord, tillit til myndighetene skapes blant annet gjennom hvordan politiske tiltak som berører folks liv, kommuniseres ut. Således har regjeringskommunikasjon her blitt studert i lys av erkjennelsen om at den utføres som del av et større samfunnsoppdrag. Dette er tett knyttet til moderne byråkratiers forpliktelse til å være gjennomsiktige og gi innbyggerne fullstendig og faktabasert informasjon (Olsen, 2008:26).

Oppsummert kan det dermed late til at regjeringskommunikasjonens *strategiske natur* til en viss grad har blitt forsømt i den statsvitenskapelige forskningen, samtidig som medievitenskapen på sin side ikke har forutsetninger for å vurdere koblingen mellom regjeringens strategiske kommunikasjonsarbeid og statsministerens makt og posisjon. Således kan det se ut til at regjeringskommunikasjonens todelte misjon – henholdsvis regjeringens informasjonsvirksomhet som sådan og det strategiske kommunikasjonsarbeidet – har blitt overlatt hver sin «skole». Med unntak av noen ferske bidrag (se f.eks. Johansson & Raunio,

2020), er det nemlig fortsatt få statsvitenskapelige undersøkelser som tar for seg regjeringskommunikasjonens høyst politiske og strategiske karakter, og som samtidig utforsker nettopp hvordan en regjerings kommunikasjonsarbeid kan påvirke og potensielt styrke statsministeren og kretsen rundt henne. Hvordan regjeringskommunikasjonen utføres i norsk sammenheng har heller ikke blitt studert tidligere.

Denne studien vil forsøke å forene de to tilnærmingene skissert over.

3 Bakgrunn

Hvordan en regjering organiserer sitt kommunikasjonsarbeid vil nødvendigvis påvirkes av institusjonelle forutsetninger. Jeg vil derfor gi en kort gjennomgang av det norske politiske systemet, og trekke frem forhold jeg mener er særlig relevant å brite seg merke i for den kommende diskusjonen.

3.1 Om det norske caset

Det norske demokratiet er basert på et parlamentarisk flerparti-system, hvor politiske partier tradisjonelt har vært viktigere enn individuelle kandidater i nasjonale valg. Et parlamentarisk styresett innebærer ganske enkelt at regjeringen utgår fra Stortinget, og står ansvarlig overfor Stortinget. Følgelig betyr det at statsministeren konstitusjonelt utnevnes av de folkevalgte representantene i parlamentet. Den norske regjeringen trenger ikke en formelt uttrykt støtte fra Stortinget for å tiltre, og kan sitte så lenge Stortinget ikke fatter et formelt mistillitsvotum (Skjeie, 2001:167).

Videre er den norske regjeringen et beslutningsforum basert på deltakelse, debatt og konsensus. Formelt og konstitusjonelt er det regjeringen kollektivt som fatter beslutninger (Skjeie, 2001:157). I praksis betyr det at ingen enkelt statsråd har full frihet innenfor sitt eget ansvarsområde, og ingen enkelt statsråd kan kreve fritak fra medvirkning innenfor andres ansvarsområder. Statsministeren har heller ingen formell myndighet over regjeringsmedlemmene, men regjeringsinstruksen fra 1909 slår fast at statsministeren som «formann av regjeringen» kan kreve all informasjon om en gitt sak (Statsministerens kontor, 1969). Statsministeren har også full frihet i valget av statsråder og i organiseringen av regjeringsarbeidet.

Til tross for det ovennevnte, er *ministerstyre* et sentralt prinsipp i norsk statstradisjon. I det ligger at hver enkelt statsråd står ansvarlig overfor Stortinget, og bærer ansvaret for alt som foregår i eget departementet, samt i underliggende etater (Christensen & Lægreid, 2002:116). Det synes i det hele tatt å være bred enighet om at statsrådets stilling i Norge er sterk (Smith, 2015; Christensen & Lægreid, 2008), og den norske regjeringen blir i forlengelsen ofte betegnet som et «sterkt kollegium». Dette blir blant annet forklart gjennom statsministerens svake formelle autoritet (Christensen & Lægreid, 2002).

Sammenlignet med mange andre land er valgsystemet i Norge tilnærmet proporsjonalt. Det betyr at partienes mandater speiler stemmetallet i valg. I perioden fra 2017 til 2021 er ni

partier representert på Stortinget. Det er Arbeiderpartiet (Ap), Høyre (H), Fremskrittspartiet (FrP), Senterpartiet (Sp), Sosialistisk Venstreparti (SV), Kristelig Folkeparti (KrF), Venstre (V) Miljøpartiet De Grønne (MDG) og Rødt (R).

Et proporsjonalt valgsystem vil naturligvis oppmuntre til koalisjonsbygging og samarbeid mellom politiske partier, og i nyere tid har koalisjonsregjeringer blitt den vanligste regjeringsformen i Norge. Fra 2005 til 2013 hadde Norge en koalisjonsregjering med flertall på Stortinget, bestående av Ap, SV og Sp. Før det hadde det vært nesten 20 år med ulike mindretallsregjeringer (Thorsen, 2020). Også valget i 2013 ga landet en koalisjonsregjering, der regjeringen Solberg ble dannet, som var en mindretallsregjering utgått av Høyre og FrP. Ved valget i 2017 ble denne regjeringen sittende, og ble i 2018 utvidet med partiet Venstre. I 2019 gikk også KrF inn i regjeringen, som med det ble en fireparti flertallsregjering. I 2020 forlot imidlertid FrP regjeringen, og ble det første partiet i Norges historie som har gått ut av en sittende regjering (Torgersen, 2020).

Norges sentraladministrasjon er inndelt i 16 departementer⁵, inklusive Statsministerens kontor. Departementsinndelingen fastsettes av den til enhver tids sittende statsminister, normalt avhengig av hvilke politiske prioriteringer som vektlegges av den respektive regjering (Hansen, 2020).

Statsministerens kontor ble formelt opprettet i 1956 og er Norges sentrale regjeringskontor. Kontoret bistår statsministeren i å lede og samordne regjeringsarbeidet. Her møtes regjeringen tre ganger i uken, til regjeringskonferanse på mandag og torsdag, samt etter statsråd på Slottet på fredag. Etter hvert som det politiske og administrative arbeidet er blitt mer sammensatt, har kontorets samordningsrolle fått stadig flere dimensjoner. Stadig flere saksfelt blir internasjonalisert, og kontoret arbeider nå med både nasjonale og internasjonale saker. I tillegg til politisk ledelse har SMK tre avdelinger, og én kommunikasjonsseksjon. De tre er administrativ og konstitusjonell-, innenriks- og internasjonal avdeling.

I 2006 redegjorde daværende regjeringsråd, Nina Frisak, for antall ansatte i den administrative staben på SMK. Da var tallet «drøyt 50 medarbeidere» (Frisak, 2006). SMKs politiske ledelse utgjorde på sin side til sammen ni personer: statsministeren, syv statssekretærer og én politisk rådgiver.

⁵ Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Finansdepartementet, Forsvarsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Kulturdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Olje- og energidepartementet, Samferdselsdepartementet og Utenriksdepartementet (NSD, 2021).

Av tallene regjeringen oppgir på nettsidene sine i dag, kan vi telle en administrativ stab på 81 personer. Politisk ledelse utgjør imidlertid det samme antallet i dag, med statsministeren, syv statssekretærer og én politisk rådgiver (Statsministerens kontor, 2021⁶).

3.1.1 Formelle retningslinjer for regjeringens kommunikasjonsarbeid

Det er få formelle retningslinjer som ligger til grunn for den norske regjeringens kommunikasjonsarbeid. Det som finnes av retningslinjer, retter seg langt på vei mot embetsverkets rolle i kommunikasjonsarbeidet, og hvordan de er pålagt – gjennom blant annet offentlighetsloven – å informere borgerne om deres rettigheter og gjøre de fleste av sine dokumenter offentlig tilgjengelig. Disse retningslinjene handler ikke minst om at politiske vedtak som har konsekvenser for borgerne skal være lovhjemlet og bygge på likebehandling og presedens (Thorbjørnsrud, 2015:149). Regjeringens informasjonsvirksomhet må dermed bygge på de samme prinsippene.

Thorbjørnsrud hevder at prinsippene for mediehandling og hvem som har ansvaret for den, er svakt regulert i Norge (2015:150). Derav vil mange dilemmaer løses i det daglige praktiske arbeidet uten forankring i eksplisitte regler; hvem som skal svare, hvordan det skal svares og ut i fra hvilket mandat det skal svares blir i så måte overlatt til interne regler og svært overordnede retningslinjer.

Statens kommunikasjonspolitikk (Fornyings- og administrasjonsdepartementet, 2009) er likevel det nærmeste vi kommer offentlig tilgjengelige retningslinjer. Dokumentet består imidlertid ikke av regler, men heller av noen overordnede prinsipper og mål for hvordan sentralforvaltningen skal utføre sin kommunikasjon overfor innbyggere, næringsliv, organisasjoner og annen offentlig virksomhet. Thorbjørnsrud vurderer på sin side at det her opereres med delvis motstridende prinsipper, hvor forvaltningen på den ene siden skal bidra til en åpen og demokratisk debatt, mens den på den andre siden lojalt skal tjene statsråden og sørge for at all informasjon er enhetlig. Det siste kan «gi grunnlag for en sentralisering av kommunikasjon», hevdes det (2015:150). Under overskriften *prinsipp for gjennomføring* heter det likevel at «kommunikasjonsansvaret følger saksansvaret» (Fornyings- og administrasjonsdepartementet, 2009:8). I det ligger at hvert enkelt departement er ansvarlige for informasjonen som gis på sitt område. Om og hvordan dette prinsippet spiller inn på regjeringens *strategiske* kommunikasjonsarbeid er ikke åpenbart.

⁶ Per 27. mai 2021.

4 Analytisk rammeverk

Dette kapittelet presenterer det analytiske rammeverket oppgaven bygger på, og som skal gjøre det mulig å besvare oppgavens tredelte problemstilling. Kapittelet er således strukturert ut fra 1) det deskriptive formålet, og 2) det forklarende formålet med denne studien. I første del vil jeg derfor først gjøre rede for operasjonaliseringen av «rolle i kommunikasjonsarbeidet» (jf. PS1), og dernest introdusere noen krefter som ifølge litteraturen kan påvirke rollen, og potensielt trekke mot et mer sentralisert system for regjeringkommunikasjon (jf. PS2 og PS3). Hva som egentlig menes med *sentralisering* vil også drøftes her. Den første delen av kapittelet vil i så måte fungere som et nødvendig utgangspunkt for å kunne avdekke SMKs rolle i regjeringens strategiske kommunikasjonsarbeid, i tillegg til at det setter oss i stand til å forstå de internasjonale strømningene mot en styrking av den politiske kjernen.

Del to av kapittelet vil gå nærmere inn på de kreftene jeg konsentrerer meg om i denne studien, nemlig den politiske konteksten og den teknologiske utviklingen. Disse to perspektivene vil konkret benyttes for å studere den forklarende delen av problemstillingen, som spør hvordan SMKs rolle påvirkes av de samme kreftene.

Kapittelet vil oppsummeres ved at jeg utleder noen forventninger til empiriske funn basert på det analytiske rammeverket.

4.1 Senterets rolle – og krefter som kan rokke ved den

De siste årene har det kommet flere bidrag der forskere har undersøkt senterets rolle i regjeringkommunikasjon i ulike land. Johansson og Raunio (2020) sammenligner Sverige og Finland, og spør om hvilke faktorer som forklarer sentraliseringen av regjeringkommunikasjonen i de to landene. Forfatterne benytter to hovedindikatorer for å kartlegge hvordan senterets rolle har blitt sterkere; det første er ressursfordeling og arbeidsdeling mellom det sentrale regjeringskontoret og departementene. Det andre er i hvilken grad regjeringen, og især SMK, bruker politiske kommunikasjonsrådgivere – som regnes som et uttrykk for økende profesjonalisering.

Marland, Lewis og Flanagan (2017) tar på sin side utgangspunkt i medialiseringstrender, og benytter begrepet *branding* som en beskrivelse på en kommunikasjonsstrategi som har bidratt til å sentralisere regjeringkommunikasjonen i Canada. *Branding* forstås her som en «corporate philosophy» som søker å forene ethvert

kommunikasjonsmessig fremstøt mot et felles mål. Påstanden er at denne strategien i økende grad blir praktisert i politikken. Forfatterne beskriver *branding* i det hele tatt som «(...) an elite-driven strategy that introduces calculated calm to the tsunami of competing stimuli» (2017:125).

Sanders og Canels bidrag (2013) utforsker hvordan sentrale myndigheter i 15 land utfører sin regjeringskommunikasjon, og søker å identifisere tverrnasjonale trender. De bemerker at profesjonalisering – forstått som stadig mer strategisk og ressurskrevende regjeringskommunikasjon – innebærer en risiko for større grad av manipulerende kommunikasjonsformer fra myndighetenes side. Forfatterne er også opptatt av digitalisering, og hevder at det er en av de mest sentrale utviklingstrekkene offentlig politikk har gjennomgått i moderne tid. De mener derfor at teknologisk innovasjon må anerkjennes hvis vi skal forstå regjeringens kommunikasjonspraksis slik den fungerer i dag.

De ovennevnte bidragene danner utgangspunkt når «rolle i kommunikasjonsarbeidet» skal konkretiseres, men innsikt fra bakgrunnsamtaler med relevante aktører har også informert konkretiseringen, noe som vil bli videre utdypet på side 35.

4.1.1 Konkretisering av *rolle i kommunikasjonsarbeidet*

For å avdekke SMKs rolle i regjeringens kommunikasjonsarbeid er det nødvendig å bryte ned hvilke elementer det abstrakte konseptet *rolle i kommunikasjonsarbeidet* består av, og dele det opp i målbare deler som dekker så mye som mulig av konseptet.

Tabellen under illustrerer hvilke spørsmål *rolle i kommunikasjonsarbeidet* blir operasjonalisert med i denne studien. Det fremgår av tabellen at det er det strategiske kommunikasjonsarbeidet som er fokus i denne oppgaven. Videre spesifiserer tabellen om det refereres til henholdsvis *proaktive* eller *reaktive strategier*. Med *proaktive strategier* menes oppgaver og kommunikasjonsaktiviteter som skjer på *regjeringens eget initiativ*, og der de selv går aktivt ut. *Reaktive strategier* handler derimot om forholdsregler eller rutiner regjeringen benytter for å håndtere *henvendelser som kommer utenfra*. Flere av strategiene kan imidlertid være både proaktive og reaktive, betinget av den konkrete situasjonen. For eksempel kan politiske utspill både handle om å svare på henvendelser som kommer utenfra, men de kan også ta form som følge av såkalt «pitching» om saker til media, på regjeringens eget initiativ.

Tabell 4.1.1: Operasjonalisering av rolle i kommunikasjonsarbeidet⁷

Enhet	Konsept	Operasjonelle definisjoner
Statsministerens kontor	Rolle i kommunikasjonsarbeidet	<ul style="list-style-type: none"> • Utarbeider enheten skriftlige retningslinjer for hvordan den enkelte statsråd og det enkelte departement skal håndtere pressen? <i>Reaktiv</i> • Utarbeider enheten skriftlige retningslinjer for hvordan den enkelte statsråd skal opptre i sosiale medier? <i>Reaktiv</i> • Har enheten jevnlige møter med departementenes kommunikasjonsenheter? <i>Reaktiv</i> • Skriver enheten taler, innlegg eller debattflak for statsråder eller andre departement? <i>Proaktiv</i> • Er enheten involvert når det lages pressemeldinger eller politiske utspill i departementene? <i>Proaktiv / reaktiv</i> • Blir enheten kontaktet for avklaring før departementene kommer med pressemeldinger eller politiske utspill? <i>Proaktiv / reaktiv</i> • Blir enheten varslet før departementene kommer med pressemeldinger eller politiske utspill? <i>Proaktiv / reaktiv</i>

4.1.2 Sentralisering og mulige drivkrefter

Sentralisering betegnes gjerne som «konsentrasjon av makt i hendene på noen få» (Roscoe, 1993:113), og er et stadig tilbakevendende tema i statsvitenskapelig forskning – især innenfor offentlig politikk og administrasjon (Aucoin & Bakvis, 1988; Aucoin, 1990). Begrepsparet *sentralisering – desentralisering* blir her ofte brukt for å beskrive hvordan

⁷ Operasjonaliseringen er basert på innsikt fra Johansson og Raunio (2020); Marland m.fl. (2017); Sanders & Canel 2013; i tillegg til bakgrunnssamtaler med relevante aktører, utdypet på s. 35

makten i samfunnet eller organisasjoner er fordelt mellom ulike nivåer; fra det øverste politiske organet til lavere organer (Østerud, 2019:254). Samtidig kan vi sjelden observere total sentralisering eller total desentralisering. Det er derfor fruktbart å styre klar av en dikotomisk forståelse av konseptet, og heller snakke om ulike *grader av sentralisering*. Pendelen kan i så måte svinge frem og tilbake langs et kontinuum mellom de to polene sentralisering – desentralisering. Hvor pendelen til enhver tid befinner seg, vil være avhengig av politiske mål, trender og prioriteringer (Aucoin, 1990:129).

Sentralisering er dessuten det dominerende perspektivet i litteraturen om såkalt *presidensialisering*. Denne litteraturen har på sin side fokusert på endringer knyttet til regjeringslederens stilling, et tema som har vært gjenstand for en rekke studier i senere år (se f.eks. Poguntke & Webb, 2007; Kolltveit, 2012b). *Presidensialiseringstesen* handler i korte trekk om at statsministeren blir mektigere og mer autonom på bekostning av de politiske partiene og regjeringen som sådan. I republikkens presidentstyre har regjeringslederne overlegen makt og nyter betydelig uavhengighet fra eget parti, ettersom de oftest velges direkte og ikke er ansvarlige overfor parlamentet (McAllister, 2007:575). Presidensialisering, i følge Poguntke og Webb, vil for parlamentariske demokrati innebære at de beveger seg mot styringsmodeller som i større grad ligner på nettopp republikkens, helt uten at de formelle betingelsene har endret seg (2007). Økte ressurser i form av både midler og personell på Statsministerens kontor er nevnt som en manifestering av denne utviklingen (Kolltveit, 2012b:376).

Teorien om presidensialisering favner dessuten utviklingen mot mer personsentrerte kampanjer og valgkamper (Karvonen, 2010). I forlengelsen bidrar valgkampens personfokus til å styrke partienes toppkandidater generelt, og statsministeren spesielt. Her er også medias innflytelse vesentlig. Noen forskere hevder nemlig at «personifiseringen av politikken» utfordrer de politiske partienes tradisjonelle plass i de parlamentariske systemene og sånn sett baner vei for en større mediedekning av statsministerens personlighet og egenskaper (McAllister, 2007:577).

I litteraturen er det en rekke ulike krefter som trekkes frem når man søker å forklare graden av sentralisering – eller en utvikling mot presidensialisering – i regjeringsapparatet. Jeg vil nå redegjøre for noen av kreftene som er mest fremtredende i forskningen.

For det første, *sentrale beslutninger versus desentralisert beslutningsmakt* er ifølge Grønlie en av dimensjonene som står i varig spenning i diskusjonen om reform av offentlig styring og forvaltning (2001:65). Det foregår med andre ord en konstant rebalansering mellom de to ytterpunktene. Graden av sentralisering eller desentralisering i en organisasjon

kan dessuten grunnleggs funksjonelt: «(...) en kan hevde at sentralisering ivaretar oversikt, helhetstenkning og raske avgjørelser, mens desentralisering fremmer deltakernes innsyn, ansvarsfølelse og motivasjon» (Østerud, 2019:255). Den klassiske spenningen mellom kontroll på den ene siden, og autonomi på den andre siden, kan i så måte relatere til de to viktigste reformbølgene de siste tiårene, nemlig *New Public Management* (NPM) og *Post-New Public Management* (Christensen, 2012:1). Der NPM fra 1980-tallet ble drevet av argumentet om autonomi, har reformer etter NPM – altså Post-NPM – hatt en tendens til å gjenopplive kontroll- og koordineringsaspektet i styrings- og forvaltningssystemet (Christensen & Lægheid, 2011:408).

Selv om det ikke finnes et omforent syn på alt NPM er og innebærer – særlig fordi flere av de anbefalte reformelementene peker i ulike retninger – så hersker det ikke tvil om at NPM som sådan er forankret i markedstenkning. Reformen i denne retningen har derfor blitt guidet av prinsipper for styring og organisering i privat sektor, med sterkt fokus på effektivitet, konkurranse og resultater (Christensen & Lægheid, 2001:67). NPM-reformer har med dette ført med seg en rekke konsekvenser. Christensen og Lægheid slår på sin side fast at: «(...) en tydelig konsekvens av NPM er økt fragmentering og kompleksitet i det politisk-administrative systemet, noe som reduserer mulighetene for tradisjonell hierarkisk styring og kontroll» (2001:94).

Flere forskere har derfor tatt til orde for at Post-NPM må forstås som en direkte motreaksjon til NPM. Reorienteringen til Post-NPM-reformer har i forlengelsen ført til at andre hensyn blir vektlagt og aktivisert i det politiske og administrative systemet; herunder sterkere politisk styring og kontroll (Halligan 2006; Gregory 2006). Det har med andre ord blitt et behov for å «reassert the centre», mao. ta kontrollen tilbake til det politiske sentrum.

Konsekvensene av NPM og overgangen til Post-NPM er dessuten beslektet med det Poguntke og Webb i sin tese kaller «*growth of the state*» (2005). Denne prosessen blir i likhet med det ovennevnte trukket frem som en viktig driver for sentraliseringen av makt. Også her er kjernen at staten har vokst som følge av økt fragmentering og differensiering i offentlig sektor (Christensen & Lægheid, 2001). At staten blir større kan tilskrives forsøk på å forbedre delegeringen mellom de ulike institusjonelle «søylene», noe som i praksis innebærer at den horisontale koordineringen blir presset opp til regjeringnivå. Til sist vil denne utviklingen øke behovet for en styrket kapasitet på de sentrale regjeringskontorene (Poguntke & Webb, 2005:14).

For det andre, parallelt med at offentlig sektor har blitt fragmentert som følge av NPMs fristilling, har viktige avgjørelser i stadig større grad blitt flyttet til internasjonale

arenaer. Også dette er en samfunnsmessig endring som kan tenkes å føre til konsekvenser i den politiske kjernen (Kolltveit, 2012a:27). *Internasjonalisering* eller *eupeisering* refererer nemlig til staters stadig tettere integrasjon, blant annet gjennom medlemskap og toppmøtevirksomhet i overnasjonale samarbeidsorganisasjoner. EU, NATO og FN er alle eksempler på slike overnasjonale organer. Et høyt prioritert internasjonalt samarbeid vil naturligvis fordre at regjeringslederen oftere deltar på den internasjonale scenen. Dette kan føre til at regjeringslederen blir overlatt viktige beslutninger på bekostning av andre ministerkolleger (Poguntke & Webb, 2005:13). Maktbalansen blir i så måte forskjøvet i retning statsministeren.

For det tredje, skiftende politiske forhold er også sett på som noe som kan påvirke om regjeringslederen fullt ut er i stand til å realisere potensialet for en sterk ledelse (Poguntke & Webb, 2005:340). Her både regjeringslederens personlighet, antall partier i regjering, regjeringens sammensetning og parlamentarisk basis momenter som hevdes å påvirke graden av sentral kontroll.

For det fjerde, teknologisk nyvinning og endringer i mediebransjen har ført til at mediehandtering i dag beslaglegger en stadig større del av regjeringsapparatets arbeidshverdag. Flere forskere har rapportert om denne utviklingen, og argumenterer for at maktbalansen i regjeringen forskyves til toppen, og legger grunnlaget for mer sentraliserte arbeidsformer, især i kommunikasjonsarbeidet (se f.eks. Marland m.fl., 2017; Aucoin 2012).

De ovennevnte faktorene kan alle bidra til å kaste lys over den «resentraliseringen» som nylig har blitt observert i flere land. Dreiningen mot et sterkere sentrum har vært særlig fremtredende i land som Australia, Canada, New Zealand og Storbritannia (Christensen & Lægreid, 2007:1061). Men også i Norden har forsøk på å styrke den sentrale styringskapasiteten blitt lagt merke til; i Sverige og Finland har dette blant annet vist seg gjennom mer hierarkiske former for koordinering i regjeringens kommunikasjonsarbeid (Johansson & Raunio, 2020).

Når jeg i det kommende velger å zoome nærmere inn på de to sistnevnte faktorene, nemlig *den politiske konteksten* og *teknologisk utvikling*, er det fordi jeg antar at disse to perspektivene er særlig egnet for å kaste lys over norske forhold. Uten å avvise at de øvrige faktorene kan forklare *noe*, er antakelsen at de likevel ikke er *tilstrekkelige* for å forklare hvordan rollen til norsk SMK fylles i dag. Først, når det gjelder overgangen til Post-NPM, så har tidligere forskning vist at endringer i den sentrale styringskapasiteten ikke bare kan sees på som et direkte motsvar til NPM (Lodge & Gill, 2011:160). Dessuten er det uklart hvor gyldig debatten om NPM versus Post-NPM er for den norske konteksten. Norge har tidligere

blitt karakterisert som en «nølende reformator», og som et land som reagerte sent på internasjonale trender mot nyliberalisering av offentlig sektor (Christensen & Læg Reid, 2001). Det er derfor nærliggende å tenke seg at en reorientering til Post-NPM ikke handler om et «hardt» paradigmeskifte i Norge, men desto mer om å reforhandle de eksisterende institusjonelle forholdene i offentlig sektor. At dette i så fall skal innebære en vesentlig styrking av det sentrale regjeringskontoret i Norge, synes ikke åpenbart.

For det andre, til tross for at Norge er tett knyttet til kontinentet gjennom EØS-avtalen, er landet ikke EU-medlem. Tidligere forskning har nemlig funnet at en styrking av den politiske kjernen i andre europeiske land – som Sverige – langt på vei kan forklares av nettopp EU-medlemskap og toppmøtevirksomheten som finner sted i ulike EU-fora (Johansson & Tallberg, 2010). EU er i det hele tatt en overnasjonal beslutningsarena som verden ikke har sett maken til, og det at Norge tross alt ikke er et integrert medlem, svekker antakelsen om at *internasjonalisering* eller *eupeisering* skal være like relevant i norsk sammenheng. Helt irrelevant er det imidlertid ikke (Trondal & Stie, 2015). Erna Solbergs regjering opprettet en «Europaminister» ved Statsministerens kontor i 2013. I 2015 ble statsrådposten flyttet til Utenriksdepartementets portefølje, før den ble nedlagt av samme regjering allerede i 2018⁸. En statsrådpost med eksklusivt Europa-ansvar ble med andre ord ikke en varig løsning i Norge.

Med det sagt, er de to perspektivene som vil være fokus i det kommende, valgt ut ifra erkjennelsen om at regjeringskommunikasjonen utformes og utføres i et bevegelig politisk landskap; det handler om hvordan de politiske aktørene manøvrerer seg i medielandskapet, og hvordan de oppnår eller unngår medias søkelys – alt ettersom hva regjeringen forsøker å oppnå. I en tid hvor politikere i større grad enn før kan omgå de tradisjonelle mediene og sette agenda i sine egne kanaler, virker det derfor særlig relevant å trekke lærdom av hvordan nettopp teknologisk utvikling har ført til endringer i mediebransjen og bydd på nye muligheter for politikerne. Hvorvidt denne utviklingen bidrar til å svinge pendelen i retning av et større behov for kontroll, synes derfor nærliggende å undersøke. På samme tid vet vi at en regjering – og etter alt å dømme, også regjeringslederen selv – vil være opptatt av en sammenhengende og strømlinjeformet kommunikasjon ut fra regjeringskontorene. Partier og enkeltministre kan

⁸ Norges EØS- og EU-minister var medlem av regjeringen og statsråd ved Statsministerens kontor fra 16. oktober 2013. Posten ble opprettet av Erna Solbergs regjering, som da bestod av Høyre og FrP. Fra 16. desember 2015 ble Norges EØS- og EU-minister tillagt Utenriksdepartementets portefølje. Ministerposten ble imidlertid lagt ned av samme regjering 17. januar 2018 (NTB, 2018).

på sin side ha behov for å signalisere egne politiske primærstandpunkt til sine velgere; et behov som kan være særlig prekært i en koalisjonsregjering. Å undersøke hvordan politiske forhold spiller inn på Statsministerens kontors' hånd på rattet, anses derfor verdt å studere nærmere.

Før jeg går videre med å redegjøre for hva den politiske konteksten og den teknologiske utviklingen innebærer i denne studien, vil jeg avrunde første del av dette kapittelet med å presentere en idealmødel for sentralisering. Denne vil hentes opp igjen i analysekapittelet, og hjelpe oss med å plassere hvor Norge befinner seg i landskapet fra en *sentralisert – desentralisert* form for regjeringskommunikasjon.

4.1.3 Idealmødel sentralisering

Som en naturlig forlengelse av diskusjonen over, vil heller ikke denne studien tilegne seg en dikotomisk forståelse av konseptet sentralisering. Tabellen under definerer derfor et kontinuum og fremstår som en forenklet idealmødel for *graden av sentralisering* av regjeringskommunikasjon. Tabellen er utledet fra sentrale teoretiske bidrag⁹ i litteraturen om regjeringskommunikasjon og sentralisering. Dimensjonene skissert i tabellen vil fungere som et teoretisk utgangspunkt når jeg gjennom intervjuundersøkelser skal studere hvor Norge befinner seg langs de samme dimensjonene. Det gjøres oppmerksom på at når det refereres til henholdsvis «SMK» eller «departementene» i tabellen, så inkluderer det i begge tilfeller de tilhørende kommunikasjonsenhetene ved SMK og i departementene. I praksis betyr det at hvis man f.eks. finner at «*SMK skriver taler, innlegg og debattflak for statsråder og andre departement*», så kan jobben utføres av både politisk ledelse og kommunikasjonsenheten ved SMK. Poenget her er å skille på om det er ressurser fra SMK eller departementene som blir benyttet for å utføre oppgaver knyttet til regjeringens strategiske kommunikasjonsarbeid.

⁹ Sanders 2013; Pasquier 2012; Marland m.fl. 2017

Tabell 4.1.3: Idealmodell for grad av sentralisering i regjeringskommunikasjon

Dimensjon	Parameter	Desentralisert	Sentralisert
<i>Proaktive strategier</i> (Pressemeldinger, politiske utspill, taler, debattflak o.l.)	1	Departementene avgjør selv hvilke politiske utspill de skal komme med, og produserer de selv	Alle politiske utspill og pressemeldinger fra departementene må innom SMK for avklaring før de sendes ut
	2	SMK styrer kun sin egen kommunikasjon, som omhandler statsministerens arbeid og oppgaver	SMK skriver taler, innlegg og debattflak for statsråder og andre departement
	3	Departementene har selvstendig ansvar for når nyheter og politiske forslag for deres sektor skal lanseres, og arbeider med det uavhengig av andre departement	SMK utformer en strategisk tidsplan for regjeringen, som legger opp til «koreograferte slipp av nyheter og rapporter» på tvers av departementenes saksområder
<i>Reaktive strategier</i> (Interne retningslinjer, henvendelser fra pressen o.l.)	4	Departementene svarer på alle innkommende pressehenvendelser selv	Alle pressehenvendelser til departementene kanaliseres til SMK før de svares ut
	5	Det er ikke strategisk kontakt mellom SMK og kommunikasjonsenhetene i departementene	Det er jevnlig møtepunkter mellom SMK og kommunikasjonsenhetene i departementene
	6	Statsråder er fri til å styre sine egne sosiale medier-kanaler uten involvering fra SMK	SMK har utformet skriftlige retningslinjer for hvordan statsråder skal opptre i sosiale medier

4.2 To perspektiver – med øye for norsk regjeringskommunikasjon

En reorientering som fremmer strammere kontroll for å demme opp for konsekvensene av reformbølgen New Public Management; internasjonalisering og utstrakt toppmøtevirksomhet; en bevegelig politisk kontekst, samt teknologisk nyvinning er – som redegjort for over – ulike krefter som kan tenkes å påvirke senterets rolle i regjeringsarbeidet generelt, og kommunikasjonsarbeidet spesielt.

I tråd med oppgavens problemstilling, vil de to sistnevnte perspektivene i det kommende behandles i detalj. De to forskningsspørsmålene som utgjør det forklarende formålet med denne studien, er fortsatt:

Hvordan påvirkes rollen av den politiske konteksten? (PS2)

Hvordan påvirkes rollen av den teknologiske utviklingen? (PS3)

4.2.1 Den politiske konteksten

Med *den politiske konteksten* refereres det til realpolitiske forhold som antas å være viktig for regjeringens arbeidsform generelt og – for denne studien – strategiske kommunikasjonsarbeid spesielt. Mer konkret vil den politiske konteksten her inkludere koalisjonsregjeringens dynamikk og regjeringens parlamentariske basis. I det kommende vil disse to faktorene diskuteres.

Siden årtusenskiftet har alle norske stortingsvalg resultert i koalisjonsregjeringer. Siden 1961 – da Arbeiderpartiet mistet sitt langvarige flertall i Stortinget – har også samtlige ettpartiregjeringer vært mindretallsregjeringer. Det har med andre ord vært en gradvis utvikling mot stadig mer samarbeid partiene i mellom, og i dag kjennetegnes den moderne norske staten unektelig av hyppige og brede koalisjonsregjeringer. Partienes oppslutning i dag viser heller ikke tegn til at dette vil endre seg med det første.

Koalisjonsregjeringens dynamikk

En koalisjonsregjering vil naturligvis bestå av forskjellige partier med ulik politikk og mål. Dette fordrer kompromisser, og vil innebære interessekonflikter. Hvis samarbeidet i en koalisjonsregjering slår sprekker, vil dette kunne straffe seg ved neste valg. Det synes derfor

åpenbart at koalisjonsmedlemmene har et sterkt insentiv til å opptre samlet – samtidig som partiene er avhengige av å demonstrere sin egenart, av hensyn til egen oppslutning (Sagarzazu & Klüver, 2017:333). Med andre ord: regjeringen bør samarbeide godt for at koalisjonen skal fremstå styringsdyktig, men de er også konkurrenter frem mot neste valg.

Disse motstridende hensynene kan potensielt gjøre regjeringssamarbeid krevende. Av bidrag fra koalisjonslitteraturen er det her relevant å trekke på Andeweg (1988). Han benytter en modell som kan forklare nettopp hvordan og hvorfor konflikter i en koalisjonsregjering oppstår. I modellen gjøres det et skille mellom *politisk og administrativ homogenitet/heterogenitet*. Modellen begrunnes i det hele tatt med at «praktisk talt alle konflikter i moderne regjeringer kan spores tilbake til enten administrativ eller politisk heterogenitet» (1988:126). Med dette menes at det er interne forhold i en regjering – heller enn eksterne – som med størst sannsynlighet feller en regjering i dag.

Politisk heterogenitet refererer kort sagt til at det finnes et stort spenn i politiske preferanser og målsetninger innad i en regjering. En regjering som kun består av ett parti, vil derfor med all sannsynlighet være sterkt *politisk homogen* (selv om det presiseres at enkelte ettparti-regjeringer kan ha høyere grad av heterogenitet enn andre, for eksempel utløst av intern stridighet eller politisk uenighet i partiet). Motsatt betyr det at om regjeringen består av to eller flere partier, vil den være preget av høy grad av politisk heterogenitet. Også her kan riktignok graden variere, men studier indikerer at politisk heterogenitet øker med antall partier i regjering (Andeweg, 1988:128).

Administrativ heterogenitet innebærer på sin side at ulike sektorinteresser spiller en betydelig rolle i regjeringens beslutningsprosess, som også kan innebære at det er uenighet mellom fagdepartementer. Sektorinteresser kan derfor potensielt fungere som en «sentrifugal» eller splittende kraft mellom partier og regjeringsmedlemmer i en koalisjon. Følgelig innebærer *administrativ homogenitet* at sektorinteresser spiller en mindre fremtredende rolle.

Følger man modellen til Andeweg, skal man altså forstå sterk grad av politisk og administrativ heterogenitet som en tilstand som innebærer sterkt konfliktpotensial i en regjering, mens homogenitet på den andre siden vil nøytralisere eller begrense konfliktpotensialet. Modellen hevder imidlertid ikke at politisk og administrativt homogene regjeringer er mer effektive eller suksessfulle enn heterogene (Andeweg, 1988:129). For selvsagt må medlemmer av enhver regjering komme sammen om målsetninger og være villige til å samarbeide. De sentrifugale kreftene må altså overkommes og balanseres i en hvilken som helst regjering.

I lys av det ovennevnte kan en anta at regjeringer som karakteriseres av sterk grad av heterogenitet, vil ha behov for å finne konfliktløsningsmekanismer for å håndtere motsetningene innad i regjeringen. Her peker koalisjonslitteraturen på ulike mekanismer som benyttes. Én slik mekanisme er forsøket på å styrke statsministeren og kretsen rundt henne, som er relevant å se nærmere på her.

Kolltveit (2012a) hevder at når både sektorinteresser og partier utgjør sentrifugalkrefter som skaper konflikter i en regjering, vil det øke behovet for en sterk statsminister. I forlengelsen kan man forvente at maktkonsentrasjonen rundt regjeringskoalisjonens ledere vil være mer fremtredende i skjøre koalisjoner hvor de politiske avstandene er store (Kolltveit, 2012a:30). I norsk sammenheng har én av mekanismene blitt hevdet å ha vært nettopp maktkonsentrasjon i den innerste politiske kjernen.

Maktkonsentrasjon i Norge har tatt form i bruken av det såkalte *Underutvalget*, et internt utvalg i regjeringen, bestående av partilederne i en koalisjon. Underutvalget ble først introdusert av Kåre Willochs regjering med Høyre, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti i 1983. Siden har de fleste koalisjonsregjeringer hatt et operativt underutvalg, henholdsvis Syse (1989-90), Bondevik (1997-01) og Stoltenberg (2005-2013). Unntaket er Erna Solbergs regjering(er). Da Høyre og Fremskrittspartiet trådte inn i regjering i 2013 ble praksisen med Underutvalget langt på vei avvirket; det har kun blitt benyttet noen få ganger i forbindelse med budsjettarbeidet (Kaarbø, 2017).

Underutvalget har ingen konstitusjonell forankring, men har blitt viet oppmerksomhet blant annet fordi det har bidratt til å avvike fra den norske tradisjonen om å ha viktige politiske drøftinger i regjeringens plenum. Utvalgets funksjon har attpåtil blitt beskrevet som «særlig viktig for å behandle spenninger mellom partiene» (Christensen & Lægred, 2002:74).

Parlamentarisk basis

I tillegg til koalisjonsregjeringens dynamikk, er det nærliggende å tenke seg at regjeringens parlamentariske basis kan påvirke regjeringens strategiske kommunikasjonsarbeid. Mer konkret handler dette om regjeringen har flertall, eller om den er avhengig av støtte i Stortinget for å få gjennomslag for sin politikk. Flertallsregjeringer kan med andre ord enkelt få gjennomført sitt politiske prosjekt, mens mindretallsregjeringer gir en prinsipielt ustabil styringssituasjon, i at den ikke kan mønstre fast flertall i Stortinget. Sånn sett er det tilsvarende vanskelig å bli sittende som mindretallsregjering; bare når en mindretallsregjering «tåler å bli kritisert, instruert og kontrollert», og ikke aktivt utfordrer

Stortinget, kan den bli sittende (Skjeie, 2001:166). Siden begynnelsen av 1970-tallet har mindretallsregjeringer likefullt vært den dominerende regjeringsformen i Norge.

Mindretallsregjeringer må naturligvis bruke både energi og politisk kapital på å oppnå støtte i Stortinget, og er dermed avhengig av å ha en konstruktiv dialog med opposisjonen og eventuelle samarbeidspartier. Flertallsregjeringer kan på den andre siden fokusere mer på regjeringens indre liv og holde de politiske forhandlingene innenfor regjeringskontorenes vegger. På den måten utspiller kampene i en mindretallsregjering seg mer «ute» i offentligheten, og hva partiene uttaler seg om – fortrinnsvis i media – vil kunne ha mer å si for utfallet av forhandlingene med de andre partiene på Stortinget. Således er det nærliggende å tenke at balansen mellom Stortinget og regjeringen kan spille inn på hvordan regjeringen ser seg nødt til å innrette sitt strategiske kommunikasjonsarbeid.

4.2.2 Teknologisk utvikling og nyvinninger i mediebransjen

Siden 2000-tallet har mediesamfunnet gått gjennom omfattende endringer. Mange av disse endringene kan tilskrives teknologisk utvikling og nyvinninger i mediebransjen. Når jeg i denne studien hevder at medieteknologisk fremgang er et viktig bakteppe for å forstå regjeringens strategiske kommunikasjon, samt rollen SMK har i utformingen av den, er det langsiktige trender mot nye krav til tempo og format, samt fremveksten av sosiale medier jeg fokuserer på.

Mediepress og nye krav til tempo og format

Det hersker liten tvil om at forholdet mellom politiske aktører og mediene har vært i endring de siste tiårene. *Politikkens medialisering* refererer både til en utvikling der mediene har fått økt innflytelse på politikken, men også hvordan medieinstitusjoner og politiske aktører er blitt gjensidig avhengige av hverandre (Ihlen, Skogerbø & Allern, 2015a:14). Ikke minst handler politikkens medialisering om hvordan politikerne selv tilpasser seg de nye spillereglene i lys av ny medieteknologi og nye arenaer. I dag adopterer politiske aktører nyhetsmedienes logikk og format, og gjør de til sine egne.

Eksempler på hvordan myndighetene i dag forsøker å svinge maktbalansen til deres fordel, er det Sanders beskriver som innsatsen for å skape bilder («images») av seg selv og andre gjennom ulike kanaler, et fokus på gjennomarbeidede og målrettede budskap til definerte målgrupper, samt en hang til det som populært blir betegnet som «spinn», eller mediemanipulering (2013:80). Sanders hevder at disse strategiene – som myndighetene tar i

bruk for å oppnå positiv omtale – ikke samsvarer med medias rolle og selvforståelse som «vaktbikkje overfor makta». Således befinner makta og mediene seg i en relasjon der de har forskjellige og ofte motstridende mål. Samtidig er media helt avhengig av politikerne som kilder for å kunne dekke politiske saker substansielt; og politikerne er avhengige av media for å nå frem med budskapet til et bredere publikum.

I dag står relasjonen mellom media og politikerne i kontrast til hvordan dynamikken var før. Tidligere var mediesamfunnet i Norge kjennetegnet av en lojal partipresse. Helt fra partidannelsens spede start på 1880-tallet hadde norske aviser tette forbindelser til de politiske partiene, og fungerte lenge som kanaler som snakket på vegne av politikerne, heller enn å være uavhengige organer som vi kjenner dem i dag. Avpartifiseringen av pressen skjøt fart fra 1970-tallet, da bindingene til partiene begynte å bli kontroversiell blant journalistene selv, men historikere anser ikke at sluttstreken for partipressen blir satt før så sent som i 1994 (Overrein & Madsen, 2016:41)

Papathanassopoulos, Negrine, Mancini og Holtz-Bacha (2007:17) hevder i det hele tatt at fordi partiene ikke lengre har tilgang til sine «egne» aviser eller medieinstitusjoner, er de desto mer avhengige av de medieaktørene som ligger utenfor deres umiddelbare kontroll. På den måten blir politikerne presset til å adoptere mer sentraliserte arbeidsformer, nettopp for å få spredt hovedbudskapet sitt, samt for å unngå å «bli tatt» av media. Det siste kan de unngå for eksempel gjennom å stilne interne men avvikende stemmer i offentligheten, og legge opp til at kun de «mest sentrale» aktørene uttaler seg. Behovet for å håndtere medias logikk er med andre ord påtrengende.

Parallelt med overgangen fra partipresse til en uavhengig presse, har det vært en utvikling mot et større mediemangfold. I Norge har det lenge vært et politisk mål at staten aktivt engasjerer seg for å sikre mangfold og likhet i mediebransjen (Ihlen m.fl., 2015a:19). Helt siden den ble innført i 1969 har pressestøtten her vært et sentralt virkemiddel i å bygge opp under mediemangfoldet, og for å opprettholde en allsidig og desentralisert presse i Norge (Garvik, Smith-Meyer & Orgeret, 2020). Til tross for at de har mindre opplag enn tidligere, har norske aviser sammenlignet med andre europeiske land fortsatt en sterk stilling i befolkningen (Ihlen m.fl., 2015a:61).

En naturlig konsekvens av det ovennevnte er at mediebruken blant befolkningen har blitt mer fragmentert. Stadig flere nisjemedier, digitale plattformer og nettaviser legger grunnlaget for en konstant nyhetsstrøm, drevet frem av nye teknologiske muligheter. Antallet uavhengige medieplattformer og nyhetsformidlere har i det hele tatt eksplodert (Karlsen, 2015:101), og journalistene har grepet mulighetene teknologien gir: det liveoppdateres og

strømmes fra både store og små begivenheter i sanntid. For politikerne innebærer 24/7-journalistikken at de må være konstant «på», holde seg oppdaterte, og svare raskt på henvendelser fra media – ellers kan muligheten for å svare ut en eventuell kritikk, eller komme på med eget budskap, rett og slett løpe fra dem. *Tempoet* og intensiteten i nyhetsdekningen har med andre ord økt betraktelig; en utvikling Midtbø beskriver som «fra deadline til online» (2007:82).

Det mangfoldige medielandskapet har altså gjort sitt for å skape et press og en forventning om at politiske aktører må koordinere et «konsistent, konstant og omforent budskap», som Marland m.fl tar til orde for (2017:127). Med erkjennelsen om at kampen om narrativet i det medialiserte samfunn er konstant, kan sosiale medier muligens være et kjærkomment tilskudd for politikere som søker synlighet – på egne premisser.

Sosiale medier

Sosiale medier har siden årtusenskiftet vokst frem til å bli meningmannens talerør, og satte sitt umiddelbare preg på samfunnet da det kom. Fenomenet omfatter i dag utallige ulike medier og kommunikasjonsformer, og kan være krevende å definere – dels fordi bruken endrer seg over tid og på tvers av ulike plattformer (Kalsnes & Larsson, 2015:220). I norske myndigheters egen rapport – *Regjeringens bruk av sosiale medier* fra 2009 – benyttes TNS Gallups definisjon: «[Sosiale medier er] en paraplybetegnelse for en rekke tjenester og aktiviteter på nett som har det til felles at de legger til rette for interaksjon mellom brukerne. Det vil si at innholdet er generert av brukerne, mens selve tjenesten kun er en tilrettelegger for interaksjonen mellom medlemmene eller tilfeldige brukere» (Departementene, 2009:4).

Felles for de fleste sosiale mediene er dessuten at de er gratis og enkle å bruke. Fra midten av 2000-tallet kom plattformene som fortsatt brukes mest i dag: Facebook (2004), YouTube (2005), Twitter (2006), Instagram (2010) og Snapchat (2011). I 2008 ble Jens Stoltenberg den første norske statsministeren med en Facebook-side, og i dag benytter en overveldende andel av norske politikere sosiale medier. Også politiske institusjoner, som de norske departementene, har tatt i bruk plattformene for å informere offentligheten om sitt arbeid. Dette har i tur åpnet for en helt ny og direkte form for interaksjon med befolkningen og velgere. Enli og Skogerbø (2013) viser hvordan norske politikere har intensjoner om både å markedsføre seg selv og å komme i dialog med velgerne via de nye plattformene.

Sosiale medier har uten tvil bydd på store muligheter for politikerne, ikke minst gjennom muligheten til å omgå de tradisjonelle nyhetsmediene. Der politikerer tidligere var prisingt journalistenes interesse, kan hun i dag ta regien selv og gå direkte ut med sitt budskap

i egne sosiale medier-kanaler. På den måten kan politikeren dessuten komme nyhetsmediene i forkjøpet¹⁰, samt unngå eller utsette kritisk granskning og spørsmål (Ekman & Widholm, 2015). At politiske aktører og myndigheter langt på vei kan produsere sitt eget medieinnhold, innebærer sånn sett at pressen har blitt fratatt sitt informasjonsmonopol.

Samtidig genereres mange nyhetssaker ut fra nettopp debatter og innlegg i sosiale media som journalister plukker opp (Aalen, 2015). Journalistene trenger ikke lengre være i direkte kontakt med kilder, men kan ta i bruk offentlige aktørers utsagn i sosiale medier for å produsere eller følge opp en nyhetssak. Således passer denne praksisen godt overens med økte produksjonskrav og tidspress, som diskutert over.

I lys av dette kan sosiale medier betraktes som en desentralisert form for kommunikasjon, der politikere som sådan – og regjeringens medlemmer – har kort vei til å «pitche» en sak som er viktig for dem – i håp om at journalister i de store riks- eller lokalmediene skal bite på. Risikoen politikerne imidlertid løper, er at den lave terskelen for å poste innlegg og debattere i sosiale medier, rett og slett kan resultere i noen feiltrinn. Fordi innlegg i sosiale medier er preget av spontanitet og ofte er en direkte reaksjon på hendelser som foregår her og nå, kan politikeren – som hvermannsen – komme i fare for å publisere i affekt. Dermed kan det som i utgangspunktet fremsto som effektiv kommunikasjon, fremkalle negativ mediedekning, som enten ikke var forutsett eller intendert¹¹. Det skaper naturligvis desto mer oppstuss når en statsråd skriver noe som vedkommende senere må gå tilbake på. Eksempler på at det har fått store konsekvenser finner vi i Norge¹².

Et annet element ved sosiale medier er at det har fremmet en *personifisering* i dekingen av politikken. Personifisering av politikken har vært en internasjonal trend i flere tiår allerede, og refererer til dyrkingen av enkeltpolitikere, gjerne politiske ledere (Kalsnes & Larsson, 2015:225). Mer konkret kommer personifisering til uttrykk ved at det er politikeren

¹⁰ 7. januar 2018 meldte Ap-politiker Trond Giske at han trakk seg fra nestleder-vervet i partiet, etter interne konflikter. Han annonserte sin avgang på Facebook (Stalsberg, 2018).

¹¹ FrP-politikeren Ulf Leirstein trykket «liker» på en rasistisk kommentar på egen Facebook-vegg, og på spørsmål fra mediene om han var enig med den rasistiske kommentaren, svarte han at han hadde trykket «liker» for å indikere at han hadde *sett* kommentaren (Kalsnes & Larsson 2015:225) ; Stortingsrepresentant fra Ap, Else-May Norderhus, uttalte seg kritisk på egen Facebook-profil om NRKs deking av den muslimske høytiden Eid. I etterkant beklaget hun, og endret innlegget (Ertesvåg, Dahl & Hægeland, 2020).

¹² 9. mars 2018 ble det postet et bilde med teksten «Ap mener terroristenes rettigheter er viktigere enn nasjonens sikkerhet» på FrP-politiker, Sylvi Listhaug, sin Facebook-profil. Posten førte til at Listhaug måtte gå av som justisminister (Brekke, Kalajdzic, Cosson-Eide, Kolberg, Fossen & Simonsen, 2018).

selv, heller enn partiet de representerer, som står i fokus. Også før sosiale mediers inntreden var personifisering én av flere medievidningsteknikker som det ble hevdet at politikerne måtte lære seg, for å trenge gjennom og tiltrekke seg oppmerksomhet i offentligheten (Hernes, 1984).

Summen av det ovennevnte etterlater noen spørsmål. På den ene siden er det nærliggende å tenke at sosiale mediers inntreden har fungert *mindre sentraliserende* på regjeringens strategiske kommunikasjonsarbeid, all den tid plattformene gir politikerne anledning til å styre og publisere politiske og mer personlige innlegg på egen kjøp. En kjapp kartlegging viser dessuten at norske statsråder gjør nettopp det; samtlige av regjeringens 20 statsråder, inkludert statsminister Erna Solberg, har en personlig og aktiv¹³ side på Facebook. Fordi politiker-sidene er knyttet til statsrådets *person* og ikke *posisjon*, gir det muligens SMK mindre rom til å holde kontroll over hva som kommuniseres ut fra regjeringens medlemmer i sosiale medier. På den andre siden kan sosiale medier ha ført til et større opplevd behov for nettopp kontroll.

4.3 Forventninger til empiriske funn

På dette tidspunktet er det naturlig å oppsummere kapittelet ved å skissere noen forventninger til studien. Kapittelets første del forteller om internasjonale strømninger mot sentralisering av beslutningsmakt og kommunikasjon, og viser til ulike drivkrefter som er blitt behandlet i litteraturen. Det antas imidlertid at drivkreftene som sentraliserings- og presidensialiseringstesen typisk har konsentrert seg om i andre land – som «growth of the state», internasjonalisering og post-NPM-reformer – ikke er like betydningsfulle i Norge. Det har dermed blitt tatt et valg om å fokusere på *politisk kontekst* og *teknologisk utvikling* i denne studien. Det foreligger med andre ord forventninger til at politisk kontekst og teknologisk utvikling kan påvirke rollen SMK har og tar i regjeringens strategiske kommunikasjonsarbeid, og på den måten bidra til å svinge pendelen mellom polene for en sentralisert-desentralisert form for regjeringkommunikasjon. Forventningene til de empiriske undersøkelsene kan oppsummeres slik:

For det første, i tråd med en internasjonal trend mot et sterkere sentrum forventes det at også Statsministerens kontor i Norge vil tilstrebe en sterk grad av kontroll og være påkoblet

¹³ Ved gjennomgang per. 27.5.21, viste det seg at samtlige av statsrådene hadde oppdatert Facebook-siden sin den siste måneden. Det eldste innlegget var postet 16.5.21.

de aller fleste strategiske initiativene i regjeringens kommunikasjonsarbeid. Gitt Norges institusjonelle forutsetninger – som sterke fagdepartementer, ministerstyre, en konsensusbasert politisk kultur og en statsminister med svak formell autoritet – svekkes imidlertid denne forventningen noe. Vi kan dermed forvente å finne en sterk – men ikke suveren – rolle for SMK i Norge.

For det andre, basert på det som fremkom i underkapittelet om den politiske konteksten, er det nærliggende å forvente at jo flere partier i en koalisjon, jo sterkere konfliktpotensial vil det være innad i koalisjonen. I forlengelsen vil behovet for en sterk statsminister øke med flere partier i regjering. Dette vil legge grunnlaget for en mer sentralisert regjeringkommunikasjon, der politikere opplever at de blir lagt bånd på av SMK grunnet hensynet til interne forhold.

For det tredje, det er forventet at partier i mindretallsregjeringer har et sterkere behov for partipolitiske markeringer i offentligheten, gitt at politikken aldri kan bli «ferdig tygd» internt i regjeringen da de er avhengige av å oppnå flertall i Stortinget. Dette vil sågar svekke rollen til SMK i regjeringens strategiske kommunikasjonsarbeid i mindretallskoalisjoner.

For det fjerde, hva gjelder teknologisk utvikling er det først og fremst grunn til å anta at regjeringen bruker *mer tid* på det strategiske kommunikasjonsarbeidet nå, sammenlignet med tidligere. Dette henger sammen med et generelt økt tempo og fragmentering i mediebransjen. Det forventes derfor at den ukentlige regjeringskonferansen i stadig større grad bruker mer tid på diskusjon om media og pressehensyn, og at SMK får en større rolle i å strømlinjeforme regjeringens politiske budskap for å imøtekomme og konfrontere medias nye krav til tempo og format.

For det femte, det antas at SMK har fått et større behov for å kontrollere kommunikasjonsflyten ut av regjeringen, etter sosiale mediers inntreden. Det forventes at dette behovet har resultert i konkrete og formaliserte retningslinjer som forteller hvordan regjeringens medlemmer skal opptre på de digitale sosiale medier-plattformene.

5 Forskningsdesign og fremgangsmåte

Dette kapittelet vil presentere og drøfte oppgavens metodiske tilnærming. Jeg vil starte med å gjøre rede for forskningsdesignet, og begrunne hvorfor jeg finner en kvalitativ ettcasestudie best egnet til å besvare problemstillingen i studien. Deretter følger en presentasjon av oppgavens datainnsamlingsmetode, inkludert en diskusjon om utvalg av informanter, en redegjørelse om hvordan intervjuene forløp, samt hvordan datamaterialet har blitt strukturert og behandlet. Ulike utfordringer som oppstod under datainnsamlingen, vil også bli diskutert her. Kapittelet avsluttes med en diskusjon av metodiske styrker og svakheter ved oppgaven – og hva som kunne vært gjort annerledes. Dette inkluderer refleksjoner om studiens reliabilitet og validitet, i lys av bruken av semi-strukturerte intervjuer som et verktøy for datainnsamling.

Studien har blitt meldt inn til, og godkjent av, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD). Personvern hensyn og øvrige formaliteter knyttet til innsamling og behandling av data har blitt håndtert i henhold til NSDs retningslinjer.

5.1 Kvalitativ ettcasestudie

Formålet med denne studien er å få innsikt i den norske regjeringens kommunikasjonsarbeid, med et særlig fokus på Statsministerens kontors' rolle i dette arbeidet. Jeg har derfor valgt å gjennomføre en kvalitativ ettcasestudie. Casestudier som sådan er intensive studier, der målet er å få rikholdig informasjon om caset man studerer (Ringdal, 2013:169). En casestudie egner seg derfor til å gi dypere innsikt i et spesifikt fenomen eller i en organisasjon. Videre er et godt utgangspunkt for en casestudie å spørre seg hva studien er *et tilfelle av* (Levy, 2008:2). Jeg klassifiserer denne studien som *et case av regjeringskommunikasjon*, der Statsministerens kontor i Norge er analyseenhet. Denne casestudien søker dermed å samle inn data om SMK, med mål om å beskrive, vurdere og forklare hvordan det strategiske kommunikasjonsarbeidet til den norske regjeringens utføres.

Formålet med en casestudie er imidlertid ikke begrenset til kunnskapssøken om enkelttilfeller; en casestudie søker nemlig å undersøke et konkret fenomen også for å få økt kunnskap om en større populasjon av lignende case. Det empiriske materialet i en enkelt casestudie vil imidlertid ikke la seg generalisere, gitt at resultatene kun vil omhandle den enkelte analyseenheten. Likevel kan casestudier benyttes for å kaste lys over en større klasse av det samme fenomenet; som i dette tilfellet vil være regjeringskommunikasjon i andre land.

Selv om det aldri fullt ut vil være mulig å overføre kunnskap og trekke slutninger fra et case til et annet, kan vi langt på vei bidra til den brede forskningsfronten om regjeringskommunikasjon, ved å tilkjenne relevante elementer og mekanismer som gjør seg gjeldende i vårt case, nemlig SMK i Norge. Trekk ved norsk regjeringskommunikasjon kan på den måten danne grunnlaget for empiriske spørsmål verdt å undersøke i andre land.

Som tidligere nevnt besitter Norge noen spesifikke karakteristikk som kan tale mot en forventning om sentralisering. Ministerstyre – som innebærer at oppgaver som er lagt til et departement eller dets underordnede organer, rettslig sett er underlagt styring av vedkommende statsråd (Smith, 2015:259) – er et viktig prinsipp i så måte. Det samme er sterke fagdepartementer, en egalitær og konsensusbasert politisk kultur, samt en statsminister med relativt svak formell autoritet (Christensen & Lægreid, 2002; Skjeie, 2001). Som følge av dette kan Norge anses som et *least likely case* i denne studien. Gerring sier: «A least-likely case is one that, on all dimensions except the dimension of theoretical interest, is predicted not to achieve a certain outcome and yet does so. It is confirmatory.» (2007:232).

Det er imidlertid omstridt hvor anvendelig en slik merkelapp er i kvalitative studier, som denne. Gerring mener i det hele tatt at kvalitative ettcasestudier sjeldent finner det han kaller «knock out-evidence» for en teori (2007: 236). Fordi denne studien tilnærmer seg norsk regjeringskommunikasjon med hovedvekt på noen rommelige perspektiver, heller enn en avgrenset teori, taler det i mot å hevde at Norge er en *kritisk case* i streng forstand. Det tas derfor til orde for en mindre rigid tolkning av begrepet her, der poenget heller er å understreke at Norge er analytisk interessant, gitt sin institusjonelle bagasje som skiller seg fra andre land der trender mot sentralisering er observert. Om en skulle finne spor av sentralisering i Norge, kan det dermed antyde at sentraliseringstenen har noe for seg.

Til sist kan det understrekes at denne casestudien er teoristyrte i den forstand at rammeverket skissert i kapittel 4 danner grunnlaget for noen konkrete forventninger utledet fra teori og tidligere empiri. Som følger av diskusjonen over, søker studien imidlertid ikke å teste eksisterende teori. I det ligger det at det analytiske rammeverket kun har fungert som et utgangspunkt for utformingen av undersøkelsesopplegget, og vil i forlengelsen brukes som en fortolkningsramme og dermed strukturere funnene i de empiriske undersøkelsene. Med andre ord foreligger det ingen forventninger om å finne en enestående «smoking gun» eller Gerring «knock-out evidence» som kan forklare hvorfor norsk regjeringskommunikasjon organiseres og utføres som den gjør. Det er derimot et ønske om å vurdere hvorvidt de skisserte perspektivene påvirker norsk regjeringskommunikasjon.

Det er i lys av det ovennevnte at jeg har valgt å benytte intervjuer som datainnsamlingsmetode.

5.2 Empirisk datainnsamling

5.2.1 Semi-strukturerte intervjuer

For denne studiens formål anså jeg det som nødvendig å gjennomføre intervjuundersøkelser. Å få innsikt i arbeidsmetoder knyttet til regjeringens strategiske kommunikasjonsarbeid vil utvilsomt avhenge av informasjon om hva en gruppe mennesker tenker, hva de har gjort eller hva de planlegger å gjøre (Aberbach & Rockman, 2002:673). Det er derfor nærliggende å tenke seg at forholdene jeg ønsker å fange opp ikke vil komme tilstrekkelig til uttrykk offentlige, skriftlige dokumenter.

Som det fremgår av det ovennevnte så søker denne casestudien å oppnå dybdekunnskap om norsk regjeringskommunikasjon. Dette siktemålet har dermed trumfet hensynet til sammenlignbare data. Det har med andre ord ikke vært et mål å maksimere sammenligningsgrunnlaget mellom informantene som deltok i undersøkelsen. Dermed ble det åpnet for at intervjuene kunne arte seg noe forskjellig og følgelig at spørsmålene ble tilpasset hver enkelt informant. De empiriske undersøkelsene har derfor blitt gjennomført som semi-strukturerte dybdeintervjuer med sentrale informanter. Det semi-strukturerte opplegget innebar at jeg i forkant av hvert intervju utformet en intervjuguide hvor det fremkom et sett med spørsmål og temaer som skulle dekkes. Etersom semi-strukturerte intervju tillater fleksibilitet i intervjusituasjonen hadde hver enkelt informant en stor grad av påvirkning på hva som ble vektlagt (Bryman, 2016:468). En åpenbar styrke med denne intervjustilen er derfor at intervjuobjektene kan få sagt ting på sin egen måte, og bruke tid på det de selv mener er viktig og relevant (Leech, Baumgartner, Berry, Hojnacki og Kimball, 2013:216). Fleksibiliteten til denne tilnærmingen ligger også i intervjuerens mulighet til å stille relevante oppfølgingsspørsmål.

Intervjuene vil utgjøre datamaterialet som ligger til grunn for analysen.

5.2.2 Utvalg til intervjuundersøkelsene og tidsavgrensning

Informantene i denne studien er trukket strategisk. Et strategisk utvalg bygger ikke på et tilfeldighetsprinsipp, men på systematiske vurderinger av hvilke enheter som ut ifra teoretiske og analytiske formål er mest relevant for forskningsspørsmålet (Grønmo, 2016). Fordi formålet med denne oppgaven er å tegne et mest mulig korrekt bilde av SMK, har det

ikke vært aktuelt med sannsynlighetsutvelging. Følgelig har informantene i denne studien blitt valgt ut på bakgrunn av sin

- 1) stilling på Statsministerens kontor, eller
- 2) rolle i regjeringsarbeidet

Det er med andre ord snakk om informanter med stor innsikt i arbeidsmetoder og prosesser på SMK, og i regjeringen forøvrig. For å finne frem til de mest relevante aktørene utarbeidet jeg først en tentativ informantliste. Hensikten var å få oversikt over hvem som var aktuell ut fra ovennevnte kriterier, samt hvem som var praktisk mulig å få tak i. I arbeidet med listen ble det fort klart at det var hensiktsmessig å ha en tidsavgrensning for studien – nettopp av hensyn til tilgang på informanter. Listen ble dermed komprimert av erkjennelsen om at tilgangen på informanter var best og størst fra og med Jens Stoltenbergs andre regjering. Tidsavgrensningen for studien ble derfor til av blant annet praktiske årsaker, og landet på perioden 2005-2020. Det innebærer at i perioden jeg ser på er det Jens Stoltenberg (Ap) og Erna Solberg (H) som har vært fungerende statsministere i Norge.

Gitt at informantene endte med å komme fra kun Stoltenberg- og Solberg-regjeringen, ble det også tatt hensyn til å ha en viss tallmessig balanse mellom informantene fra de to periodene. Jeg benyttet regjeringens historiske oversikt over ministre, statssekretærer og politiske rådgivere som hovedkilde til informasjon (Regjeringen, 2021). Statssekretærer med ansvar for presses ble vurdert som særlig viktig å få intervjuet, og på regjeringens nettsider står det hvem disse er og har vært. I tillegg til politikere fra SMK ønsket jeg å supplere utvalget med byråkrater fra SMK, med mål om å få belyst regjeringens kommunikasjonsarbeid fra embetsverkets side også. Som det fremgår av kriteriene for utvelgelse, anså jeg det også som verdifullt å inkludere informanter fra andre departement, for å belyse hvordan sentrale regjeringsaktører *utenfor* Statsministerens kontor oppfatter SMKs rolle i regjeringens strategiske kommunikasjonsarbeid. På samme måte synes jeg det var et selvstendig poeng å inkludere politikere også fra andre partier enn de to største styringspartiene, Arbeiderpartiet og Høyre. Jeg valgte derfor å innlemme representanter fra SV og FrP i listen.

Når nevnte hensyn og vurderinger var lagt til grunn, sto jeg igjen med en informantliste på 13 personer som ble kontaktet med forespørsel om intervju. Blant disse fikk jeg to avslag. Én av dem responderte ikke. Jeg endte derfor med å gjennomføre dybdeintervjuer med 10 sentrale informanter. Blant disse 10 finnes det blant annet en tidligere stabssjef og statsråd ved SMK, en tidligere kommunikasjonsjef ved SMK, to tidligere

statssekretærer for pressesaker ved SMK, samt en tidligere partileder og finansminister (se liste over konkrete navn i appendiks).

Samtlige av de 10 informantene i denne studien er som nevnt trukket på bakgrunn av sin innsikt i temaet som studeres. Denne type informanter refereres gjerne til som *eliteinformanter*. Å intervju kilder tett på en organisasjon eller et fenomen kan imidlertid by på noen utfordringer, både i innledende fase, i utformingen av intervjuguide, samt i selve intervjusituasjonen. I det kommende vil jeg redegjøre for hensyn som måtte tas underveis.

5.2.3 Forberedelser og utforming av intervjuguide

For å kunne studere en regjering er det en forutsetning å få tilgang på kilder som faktisk kan si noe om regjeringens arbeid. I statsvitenskapelig forskning er det velkjent at tilgang på politiske eliter og toppbyråkrater kan være krevende, og ofte betinges av «litt flaks» (Goldstein, 2002:669). Nervesenteret i regjeringen – Statsministerens kontor – ansees som særlig utfordrende å få tilgang til (Kolltveit, 2013). Det er derfor all grunn til å være nøye med forberedelsene når man ønsker å få tilgang og gjennomføre eliteintervju. Litteraturen byr i den forbindelse på noen praktiske råd som jeg valgte å følge. For det første, når jeg sendte ut de formelle henvendelsene med forespørsel om intervju, var jeg nøye med å starte med å vise frem min institusjonelle tilhørighet til Universitetet i Oslo (Aberbach & Rockman, 2002:673). I tillegg var jeg opptatt av å gi en overordnet beskrivelse av prosjektet, heller enn å gi en altfor detaljert redegjørelse om studiens formål. I det ligger det at jeg var opptatt av å ikke «avsløre» de ulike analytiske perspektivene jeg søkte å undersøke, for å unngå at respondentene skulle bli påvirket. Å uttrykke en klar forventning kan nemlig lede informanten i den ene eller andre retningen, og føre til at hun ønsker å tilpasse seg eller motbevise studiens empiriske forventninger, eksempelvis. Til sist var jeg nøye med å skissere premissene for deltakelse i studien, og hvordan opplysningene ville bli oppbevart og brukt (Goldstein, 2002:671). Et råd fra Goldstein (2002:671) jeg imidlertid *ikke* fulgte, var å oppgi forventet lengde på intervjuet. I infoskrivet til respondentene valgte jeg heller å unngå all henvisning til tidsbruk. Dette bestemte jeg meg for etter å ha gjennomført en bakgrunnssamtale med en person med relevant bakgrunn.

Til sammen hadde jeg tre møter som kan regnes som bakgrunnssamtaler i forberedelsen til intervjuundersøkelsene. Samtalene som ble gjennomført var med en tidligere statsminister, en tidligere justisminister og en tidligere toppbyråkrat ved SMK. For de to førstnevnte fant samtalene sted som følge av personlige relasjoner, og hadde i så måte et særs

uformelt preg. Gitt målet om å være mest mulig transparent om ulike sider ved forskningsprosessen, oppleves det likevel riktig å oppgi at disse samtalen ble gjennomført, da de et stykke på vei informerte det videre arbeidet. Det var for eksempel i en av disse samtalen jeg fikk råd om å ikke spesifisere lengden på intervjuet, da kildene jeg ønsket å nå har travle arbeidshverdager, og antakelig ville finne det vanskelig å si ja til å sette av en hel time. I ettertid vil jeg anslå at det var en klok vurdering, ettersom flere av intervjuene måtte endre tidspunkt grunnet arbeidsoppgaver som plutselig oppsto på kort varsel.

Bakgrunnssamtalene ble i det hele tatt benyttet som eksplorerende «før-samtaler». Ettersom det fra før av foreligger begrenset med forskning på Statsministerens kontor i Norge, anså jeg disse samtalen som et godt supplement til å «lese meg opp» på temaet. Bakgrunnssamtalene bidro derfor til konkretiseringen av rolle i denne studien, og de var også til hjelp for å forstå sjargongen og tilnærmingen jeg burde ha til informantene. Ikke minst ga det meg anledning til å teste om spørsmålene jeg ønsket å stille kom greit ut (Beyers, Braun, Marshall & Bruycker, 2014:180). Noe av det mest vesentlige i gjennomføringen av eliteintervju er nemlig å være godt informert; hvis en avslører mangel på basal kunnskap vil det gi et dårlig inntrykk, og vil ikke bygge den tillitsfulle relasjonen man er avhengig av for å gjøre et godt intervju (Beckmann & Hall, 2013:207). Det bør også nevnes at byråkraten jeg hadde bakgrunnssamtale med, til slutt endte med å bli en av studiens formelle informanter. Samtalen jeg hadde med vedkommende var særlig nyttig for å forstå grensegangen i hva som er både naturlig og greit for embetsverket å diskutere *on the record*. Denne samtalen la dermed føringer på utformingen av intervjuguiden til embetsverket, og bidro til at hen følte seg komfortabel med å stille opp som informant i undersøkelsen.

Et annet hensyn jeg måtte ta i utformingen av intervjuguiden kan beskrives som å formulere den tilstrekkelig «åpen» og utforskende nok til at informantene kunne snakke fritt og bringe på bane ny informasjon – samtidig som den skulle være presis nok til å kunne tappe hvorvidt den politiske konteksten eller teknologisk utvikling påvirker SMKs rolle i regjeringens strategiske kommunikasjonsarbeid. Resultatet ble en kombinasjon av åpne og strukturerte spørsmål, der jeg var særlig obs på rekkefølge og ordbruk. I følge Leech er rekkefølgen på spørsmålene vesentlig dersom man ønsker å få tilgang på sensitiv informasjon. Hun sier det enkelt: «ask the easy questions first» (2002:666). For selv om kommunikasjonsarbeid som sådan ikke nødvendigvis oppfattes som et sensitivt tema, vil jeg påstå at de strategiske avveiningene en regjering gjør, grenser mot sensitivt. For å bryte isen startet jeg derfor intervjuguiden med et såkalt «grand tour»-spørsmål, der informantene ble bedt om å fortelle om sin arbeidshverdag. De mer krevende spørsmålene kom senere; og

spørsmålene som handlet om den politiske konteksten helt til sist. Som nevnt ble også ordbruken nøye vurdert, og jeg var varsom med bruken av ladde eller «truende» begreper. (Beckmann & Hall, 2013:205). For eksempel unnlot jeg å referere til sentralisering, selv om dette var et av elementene jeg ville utforske i lys av en internasjonal trend mot nettopp sentralisering. Det er to grunner til det. For det første, hvorvidt man kan se en tendens mot sentralisering eller ei, er det forskeren selv som skal analysere; jeg skal gjøre koblingen til teori, ikke informanten. For det andre er det nærliggende å tro at det finnes en utbredt oppfatning av departementene i Norge som frie og selvstendige; at ministerstyret står sterkt – og at det i forlengelsen eksisterer en norm om at ting helst ikke skal være sentralisert her til lands (i tråd med det nåværende politiske landskapet, virker det også plausibelt at begrepet «sentralisering» har fått stadig sterkere negative konnotasjoner og en tydelig politisk slagside). Derfor, om jeg hadde signalisert at jeg var ute etter å undersøke hvor Norge befinner seg på en skala fra et sentralisert til et desentralisert system for regjeringskommunikasjon, kunne det ha påvirket reliabiliteten i undersøkelsen – informantene kunne eksempelvis valgt å underkommunisere i hvor stor grad SMK har hånden på rattet.

Til sist var det helt avgjørende at intervjuguiden tappet konkretiseringen av *rolle i kommunikasjonsarbeidet*, nettopp for å kunne få svar på hva Statsministerens kontors rolle er. Jeg støttet meg derfor på tabellen på side 15 i arbeidet med intervjuguiden. På samme måte ble idealmodellen for sentralisering på side 21 benyttet for å utforme spørsmål som forhåpentligvis svarer på hvor Norge befinner seg på denne skalaen. At begrepskjemaene blir dekket av intervjuguiden er helt avgjørende for en solid begrepsvaliditet. Begrepsvaliditet handler nemlig om hvorvidt spørsmålene man stiller faktisk måler det en er ute etter å måle (Lund, 2002:93). Det må med andre ord være samsvar mellom de teoretiske begrepene, operasjonaliseringen av dem, og arbeidet med innsamling og behandling av data.

5.2.4 Intervjuenes forløp og behandling av datamaterialet

En godt gjennomarbeidet intervjuguide gjorde meg i det hele tatt trygg i møte med informantene, og det ble enklere å ha en aktiv tilstedeværelse i intervjusituasjonen. Likevel oppsto det noen utfordringer underveis. I litteraturen trekkes det frem at det er en risiko for at eliteinformanter kan innta en belærende tone i møte med forskeren, da temaet er et de kjenner godt og selv er opptatt av (Andersen, 2006:282). Jeg opplevde imidlertid ikke dette som et problem. Det som derimot ble en utfordring i noen av intervjuene var at informanten inntok en *dominerende* – heller enn belærende – rolle overfor meg. Samtlige av informantene viste

seg å være kunnskapsrike, trygge på seg selv, snakkesalige og villig til å dele. Det er i og for seg positivt, men ble en utfordring da jeg i noen tilfeller fikk problemer med å dreie samtalen vekk fra digresjoner og inn på det vi i utgangspunktet skulle snakke om. Erkjennelsen er at jeg i enkelte perioder rett og slett ble revet med av sidespor og digresjoner fra politikken verden – fordi jeg selv synes det var spennende å høre om. Intervjuene bar i så måte preg av å være samtaler, heller enn formelle intervjuer med strenge rammer. På den ene siden bidro det til å etablere en god relasjon med informantene (Beckmann & Hall, 2013:207). På den andre siden ble konsekvensen at nesten samtlige av intervjuene ble lengre enn de antakelig hadde trengt å være. Heldigvis var det ingen av informantene som måtte avbryte intervjuet før jeg var ferdig med å stille spørsmålene, og jeg opplevde ikke at sidesporene kom på bekostning av studiens fokus, men heller i tillegg til. Imidlertid var det én informant som måtte avbryte intervjuet midtveis, grunnet jobbforpliktelser. Vedkommende stilte dog velvillig opp til andre del av intervjuet noen dager senere.

Intervjuene varte fra 51 til 112 minutter, med en gjennomsnittslengde på 70 minutter. Ni av intervjuene foregikk digitalt via Zoom, der informantene ga muntlig samtykke til deltakelse i studien. Ett intervju fant fysisk sted på informantens arbeidsplass i Oslo sentrum, der vedkommende skrev under på en samtykkeerklæring om deltakelse i studien. Selve datainnsamlingsperioden varte i drøye to måneder, der første intervju ble gjennomført 1. februar, og det siste ble gjennomført 2. april.

I lys av den pågående koronapandemien var det naturlig at en overvekt av intervjuene ble gjennomført digitalt. Det brakte imidlertid med seg noen tekniske utfordringer underveis. En konkret erfaring som illustrerer dette, er når en av informantene klarte å skru av *min* mikrofon, slik at jeg ikke nådde frem med oppfølgingsspørsmål over en ganske lang periode i løpet av intervjuet. Det tok rett og slett noe tid å oppdage hva som hadde skjedd, jf. det ovennevnte; vedkommende tok tydelig kontroll og snakket i lange drag om gangen. I intervjuet med den samme informanten – og grunnet det samme – glemte jeg først å innhente samtykke til lydopptak. Etterhvert kom jeg på at jeg hadde glemt å innhente aktivt samtykke, og dermed ble opptaket skrudd på ca. 20 minutter inn i samtalen. Det bør nevnes at de nevnte blemmene skjedde i løpet av det aller første intervjuet som ble gjennomført, og det gjentok seg ikke senere.

Samtlige av informantene ga samtykke til opptak av intervjuet. Opptakene har jeg i etterkant benyttet for å utføre transkripsjon av samtalen. I transkriberingen vektla jeg semantisk innhold og å gjengi innholdet i det som var blitt sagt. Det ble derfor korrigerert for «støy», nøling, hmm-ing o.l. Av hensyn til lesbarhet er derfor transkripsjonene noe

«ryddigere» enn de faktiske intervjuene forløp. Det understrekes dog at alle direkte sitater som blir benyttet, har blitt godkjent av informantene.

Til sammen utgjorde transkripsjonen av intervjuene et datamateriale på 185 sider. Når datamaterialet forelå var det først viktig å konkretisere hva som skulle kodes i materialet. Jeg startet derfor med å klassifisere datamaterialet i tråd med sentrale kategorier og nøkkelbegrep. Dette gjorde jeg ved å skissere en liste med punkter som illustrerer sentrale elementer i datamaterialet. I løpet av første gjennomgang av datamaterialet vokste listen noe, og det landet til slutt på åtte punkter. Utdrag fra teksten ble kategorisert gjennom fargekoding i tråd med de åtte punktene.

Det understrekes at koding – i dette tilfellet fargekoding – her ikke skal forstås som streng numerisk koding. Å *telle* forekomsten av ulike elementer er altså ikke hensikten i denne studien. Jeg har heller valgt å lete etter og markere utdrag i teksten som er illustrerende for en tendens, eller som belyser relevante erfaringer, også enkelterfaringer. Leseren bør dermed være oppmerksom på at utdrag i teksten som har blitt kategorisert og innlemmet gjennom fargekoding, og følgelig løftes i analysen, ikke nødvendigvis kvalifiserer til å være en såkalt «hovedtendens». Når det i det kommende refereres til hovedtendenser, handler det om at flere av informantene snakker om det samme og løfter de samme momentene. Med andre ord, i den empiriske analysen ble det ansett relevant å også inkludere individuelle erfaringer en informant har gjort seg, så lenge den bidrar til å kaste lys på SMKs rolle i regjeringens strategiske kommunikasjonsarbeid.

5.3 Metodiske styrker og svakheter

Enkelte aspekter ved fremgangsmåten jeg har benyttet er verdt å diskutere nærmere. Jeg vil derfor avrunde kapitlet med en diskusjon om metodiske styrker og svakheter sett i denne studien.

5.3.1 Refleksjoner om utvalget

For det første er studiens design ikke ideell for å belyse utvikling over tid. Det blir rett og slett krevende å fange opp reelle endringer i SMKs rolle i regjeringens strategiske kommunikasjonsarbeid, når utvalget kun består av informanter fra to regjeringer. Utvalget – politikere og toppbyråkrater fra henholdsvis Stoltenberg og Solbergs regjeringer – har i så måte begrenset muligheten til å si noe om endringer over tid. Hvis jeg derimot hadde hatt ambisjoner om å slå fast bestemte endringstrekk i rollen til SMK, ville det krevd et tydeligere

forskningsdesign som også inkluderte flere «uhildede» aktører fra embetsverket (eksempelvis departementsråder med lang fartstid), og jeg burde i større grad vært klar av tidligere ministre og politikere med «interesser». I løpet av intervjuundersøkelsene ble det nemlig klart at flere av informantene var opptatt av å analysere hvordan kommunikasjonsarbeidet utføres i dag versus tidligere, eller tidligere versus i dag – betinget av hvilken regjering de selv tilhørte. Sagt med andre ord: de politiske aktørene er stadig opptatt av de politiske forskjellene, også i utførelsen av regjeringens strategiske kommunikasjonsarbeid, og også etter at de selv har gått av. Det er derfor grunn til å anta at noen av informantene, bevisst eller ubevisst, har overspilt forskjellene mellom de to regjeringene. Faren er derfor at eventuelle endringer over tid overdrives.

Til tross for at denne studien søker å undersøke hvordan den politiske konteksten spiller inn, er den ikke komparativ. Hovedmålet med studien er med andre ord *ikke* å sammenligne hvordan henholdsvis Stoltenberg-regjeringen og Solberg-regjeringen har fylt rollen til SMK i regjeringens strategiske kommunikasjonsarbeid i sin periode. På den måten vil jeg argumentere for at man unngår større reliabilitetsutfordringer som kunne oppstått der politikerne fra den ene og den andre perioden hadde hatt interesse av å fremstille sin egen regjering som slik eller sånn. Kort sagt handler reliabilitet om hvorvidt man evner å samle inn data som er pålitelige og konsistente (Bryman, 2016:156). I analysen av datamaterialet har jeg kunnet konsentrere meg om utdrag som tegner et bilde av SMKs rolle, og utdrag som knytter seg til hvorvidt overordnede utviklingstrekk som en bevegelig politisk kontekst og teknologisk utvikling påvirker SMKs rolle i regjeringens strategiske kommunikasjonsarbeid. Dermed har jeg langt på vei vært klar av informantenes egne vurderinger av kommunikasjonsarbeidet før versus nå, som kunne rokket ved reliabiliteten i undersøkelsen. Det er i det hele tatt anbefalt å unngå å stille eliteinformanter spørsmål om deres egne holdninger og meninger, og heller konsentrere spørsmålene rundt faktisk atferd (Beckmann & Hall, 2013:197). Når enkelte av informantene likevel bød på egne analyser uoppfordret, har jeg vært opptatt av å være særlig kritisk i vurderingen av dem, ettersom aktørene i realiteten analyserer sin egen og politiske motstanderes atferd.

I forlengelsen er det også verdt å nevne at nesten samtlige av informantene som har deltatt i studien ikke har stillinger i regjeringsapparatet i dag. Unntaket er én av informantene, som har en sjefsstilling i et departement. Det var imidlertid i kraft av sin tidligere stilling på SMK at vedkommende ble oppført som informant. Det var et bevisst valg å unngå aktører som fortsatt har roller på SMK i dag. Vurderingen er at de som fortsatt er sentrale aktører i regjeringen i dag, i større grad kan tenkes å ville «forsvare» regjeringen og legge bånd på seg

i intervjuer – særlig når temaet omhandler arbeidsformer knyttet til det strategiske kommunikasjonsarbeidet. På den andre siden antas det at aktører som i dag er utenfor regjeringsapparatet kan føle seg mer fri, og i så måte snakke mer åpent om erfaringer de har gjort seg i regjeringsarbeidet. Igjen bidrar dette til å styrke datas troverdighet i undersøkelsen.

Selv om oppgavens problemstilling tar for seg regjeringens strategiske kommunikasjonsarbeid, hvor ansvaret i stor grad bør antas å tilfalle politisk ledelse, vil jeg argumentere for at det er en styrke å også inkludere aktører fra embetsverket i utvalget. Bare på den måten kan arbeidsdelingen mellom politikere og byråkrater bli tilstrekkelig belyst. I tillegg bidro det til å gi verdifull innsikt i arbeidshverdagen til kommunikasjonsavdelingen på SMK – en innsikt politikere ikke kunne bidratt til alene. Og der politikere kan være farget av hvordan de selv ønsker å fremstå, er det ikke grunn til å frykte at byråkraten har det samme behovet. Sån sett kan innlemming av embetsverket i utvalget forstås som en form for triangulering, da det gir en mulighet til å kontrollere hvorvidt funnene samsvarer eller avviker (Bryman, 2016:324).

Om utvalget bør det til sist nevnes at det var tre konkrete navn som gikk igjen når informantene på eget initiativ ga råd om hvem andre jeg burde snakke med. Samtlige av de tre hadde jeg i utgangspunktet ført opp som informanter jeg ønsket, og samtlige takket ja til å stille. Som det fremkommer av informantlisten, har jeg i det hele tatt fått snakket med svært sentrale aktører med erfaring fra regjeringsarbeidet. Dette bør naturligvis regnes som en styrke for studiens validitet.

5.3.2 Kort om tidsavgrensningen

Som tidligere nevnt ble tidsavgrensningen for studien betinget av tilgangen på informanter. I oppgavens spede begynnelse gjorde jeg noen forsøk på å lete etter informanter fra Kjell Magne Bondeviks regjering (1997-2000 og 2001-2005). Det ble imidlertid raskt klart at det ikke var hensiktsmessig å inkludere aktører fra Bondeviks periode. Det er nemlig nærliggende å tenke seg at jo lengre bakover i tid utvalget strekker seg, jo større utfordringer vil informantene få med hukommelsen (Beyers m.fl., 2014:177). Selv fra utvalget jeg til slutt endte med, var det et par informanter som pekte på problemer med å huske enkelte ting. Å sette tidsavgrensningen til 2005-2020 synes derfor fornuftig, all den tid det begrenser utfordringer knyttet til hukommelse og fører til mer pålitelige svar fra informantene.

En annen fordel med tidsavgrensningen, er at den favner sosiale mediers inntreden i Norge ganske nøyaktig. Nettopp hvordan politiske aktører tilpasser seg ny medieteknologi og

nye arenaer er sentralt i det analytiske rammeverket. Det er derfor en styrke at tidsavgrensningen fanger opp sosiale mediers utvikling, et fenomen som har skutt fart siden Facebook ble tilgjengelig på norsk i 2007, og som var langt fra like relevant i perioden før 2005 (Enli, 2016).

5.3.3 Datagrunnlag, validitet og etterprøvbarehet

Intervjuer blir ofte ansett som et nødvendig supplement til observerbare data, som bla. Beyers m.fl. tar til orde for (2014:175). Med observerbare data refereres det i hovedsak til skriftlige kilder. En åpenbar svakhet ved denne studien er derfor at den ikke benytter flere empiriske datakilder. Samtidig peker dette på en kjent utfordring: mens det er tydelige fordeler med observerbare data – eksempelvis at informanter ikke kan påvirke datainnsamlingen – så kan det være problematisk å basere seg på observerbare data alene, nettopp fordi det ofte er svært begrenset hva en forsker faktisk kan få tilgang til av skriftlige dokumenter. Dermed, hvis man skulle få tilgang til kun deler av dokumentmassen som er relevant for forskningsspørsmålet man graver i, kan det gi en skjevhet til dataene. Disse begrensningene fører til at intervjuer er både en nødvendig, og noen ganger helt avgjørende, fremgangsmåte i forskningen om politisk strategi, påvirkning og mobilisering (Beyers m. fl., 2014:175). I mitt tilfelle har det vært krevende å finne arkivdata og dokumenter som i det hele tatt er relevante for forskningsspørsmålene jeg søker å besvare. Derfor har jeg måtte basere meg på datamateriale fra intervjuene alene.

Når det er sagt, så vil jeg hevde at så langt datamaterialet strekker seg, så har undersøkelsen høy validitet. Kort sagt handler validitet om datamaterialets relevans eller gyldighet for å besvare problemstillingen (Grønmo, 2016:241). Mer spesifikt vil validitet, i en kvalitativ casestudie som dette, handle om fremgangsmåten man har benyttet, og i forlengelsen; at studiens funn faktisk samsvarer med formålet. I denne studien relaterer dette seg ikke minst til informantenes tyngde i kraft av å ha vært helt sentrale aktører i regjeringens arbeid, og intervjuoppleggets anledning til å justere underveis og stille relevante oppfølgingsspørsmål til hver enkelt informant. Det er liten tvil om at det er to faktorer som styrker undersøkelsens gyldighet. Validiteten har også blitt styrket ved hjelp av grundig forarbeid, der jeg gjennom bakgrunnssamtaler forsikret meg om at spørsmålene som ble stilt var relevante for problemstillingen.

Videre henger validitet sammen med å gi teoretiske begreper operasjonell form, altså å gjøre et teoretisk begrep målbart. Innenfor metodelitteraturen refereres dette til som

målevaliditet (Adcock & Collier, 2001) eller *begrepsvaliditet* (Lund, 2002). God målevaliditet oppnår man når «de operasjonaliserte variablene faktisk måler de relevante begrepene» (Lund, 2002:106), og det er derfor behov for en grundig vurdering av hvorvidt de operasjonaliserte variablene gir presise mål på de aktuelle teoretiske konseptene. I denne studien, som har satt seg fore å svare på *hva Statsministerens kontors' rolle i regjeringens strategiske kommunikasjonsarbeid er*, var det nødvendig å bryte ned hvilke elementer det abstrakte begrepet «rolle i kommunikasjonsarbeidet» består av, som fremkommer i tabellen på side 15. I denne sammenhengen bør det nevnes at operasjonalisering ikke følger en mal, og at det som regel vil være flere alternative måter å måle et begrep på. Spørsmålene jeg har operasjonalisert «rolle i kommunikasjonsarbeidet» med i denne studien, er således basert på sentrale teoretiske bidrag og knytter seg til det teoretiske rammeverket. På samme måte er idealmodellen for sentralisering på side 21 basert på forskningsbidrag fra litteraturen om regjeringskommunikasjon og sentralisering. Begge deler har dannet utgangspunktet for utformingen av spørsmålene i intervjuguiden. I tillegg til empiriske forhold i hver enkelt undersøkelse, argumenterer Lund for at målevaliditeten avhenger av kunnskap man har opparbeidet seg fra foreliggende forskning og teori (2002). Gjennom å trekke på tidligere forskning om hvordan et gitt konsept har blitt operasjonalisert tidligere, styrkes derfor målevaliditeten i denne studien.

Reliabilitet som datas troverdighet, har allerede blitt nevnt. I tillegg til pålitelighet handler imidlertid reliabilitet også om forskningens etterprøvbarhet. I dette ligger det at innsamling og bearbeiding av data skal gjøres på en tilstrekkelig konsekvent og gjennomsliktig måte, slik at forskere som kommer etter skal kunne gå dataen i sømmene og vurdere dens kvalitet (Bryman, 2016:383). Fordi intervjuene har fulgt en semi-strukturert tilnærming, og gitt rom for forskeren til å være fleksibel i intervjusituasjonen, vil det dog ikke være fullt ut mulig å replisere studien. En kvalitativ casestudie kan i det hele tatt umulig oppfylle et krav om etterprøvbarhet som innebærer at en forsker skal komme til eksakt samme resultat som den forrige, gitt at hen følger samme fremgangsmåte. Dette handler ikke minst om tilgangen på informanter, som i virkeligheten ikke er konstant og vil variere. I tillegg kommer en ikke unna at koding av et kvalitativt datamateriale alltid vil innebære et element av fortolkning. I en kvalitativ casestudie, som her, vil jeg derfor argumentere for at reliabilitet heller bør forstås som prosessen der forskeren opplyser om – og setter andre i stand til å vurdere – de metodiske og analytiske valgene som har blitt tatt. Således har jeg forsøkt å demme opp for casestudiens iboende reliabilitetsutfordring ved å grundig diskutere avveiningene som ligger bak fremgangsmåten i denne oppgaven.

6 Empiriske funn

Dette kapittelet vil presentere studiens empiriske funn. Kapittelet vil konsentrere seg om å analysere informasjonen og beretningene som informantene ga gjennom intervjuene. Kapittelet vil følge en tredelt struktur, i tråd med studiens problemstilling. Den er fortsatt:

Hva er Statsministerens kontors' rolle i regjeringens strategiske kommunikasjonsarbeid? (PS1)

Hvordan påvirkes rollen av den politiske konteksten? (PS2)

Hvordan påvirkes rollen av den teknologiske utviklingen? (PS3)

6.1 Hva er rollen?

I det kommende vil jeg redegjøre for funn som omhandler første del av problemstillingen i denne oppgaven, og kartlegge rollen til Statsministerens kontor i regjeringens strategiske kommunikasjonsarbeid. Aller først er det hensiktsmessig å bruke litt plass på å redegjøre for styrende prinsipper og rutiner for regjeringens kommunikasjonsarbeid, slik informantene oppfatter og skisserer dem. Deretter vil *kontorets generelle funksjoner og autoritet* gjøres rede for, før *arbeidsdeling med departementene* til sist vil være fokus.

6.1.1 Overordnede prinsipper og rutiner for den strategiske kommunikasjonen

«Kommunikasjonen er alltid politisk styrt på akkurat samme måte som beslutninger i saker er det.» (informant 10)

Som det fremkommer av sitatet over, er det et skarpt skille mellom politisk ledelse og embetsverket i det strategiske kommunikasjonsarbeidet. Flere av informantene er i det hele tatt opptatt av at det er politisk ledelse ved SMK og i departementene som står for de strategiske avveiningene i kommunikasjonsarbeidet. Det påpekes at kontakten mellom politisk ledelse på SMK og kommunikasjonsenhetene i stor grad dreier seg om å få oversikt over det politiske årshjulet, saker som er forventet å komme, og hvordan man skal organisere informasjonsstrømmen – ikke om det politiske innholdet (informant 2). Det er også kutyme at

den politiske staben på SMK forholder seg til den politiske ledelsen, og har lite kontakt med embetsverket i andre departement. En av informantene sier det sånn:

«Jeg kunne selvfølgelig ringe infosjefen i justis, men det er ikke helt linja. Linja mi var mye mer å ringe statssekretæren eller politisk rådgiver i justis, *«hva er det dere driver med nå?»*, ikke sant. Den politiske statssekretæren går rett på det politiske apparatet, da.» (informant 5)

En annen informant bygger opp under dette, og hevder at politikerne uansett ikke vil ønske å sette embetsverket til det mer strategiske kommunikasjonsarbeidet; både fordi de ville fått kritikk for det, men også fordi erkjennelsen er at politikerne er bedre til å drive politikk enn byråkrater (informant 10). Den samme informanten sier at det er ekstremt tett samarbeid mellom statsministeren og fagstatsrådene, og at de ofte diskuterer spørsmål rundt kommunikasjon:

«De spørsmålene er ikke outsourcet til kommunikasjonsenhetene. Politikerne vil lytte til råd, men de treffer sine egne beslutninger.» (informant 10)

Ved uenighet rundt spørsmål om den strategiske kommunikasjonen vil det bli flyttet opp til det øverste politiske nivået, partilederne (informant 7). De sakene som er krevende politisk sammenfaller dessuten med de som er krevende å bli enige om kommunikasjonen rundt (informant 6). En av informantene beskriver prosessen som følger ved uenighet på denne måten:

«Kommunikasjonsarbeid er ikke fysikk eller matematikk. Det er ikke en fasit. Du vil alltid kunne tenke deg en annen måte å gjøre det på (...) Og da er det ikke kommunikasjonsenheten på SMK som bestemmer hvordan det blir. Da er det ofte statsministeren eller statsministeren sammen med de andre partilederne som bestemmer hvordan det må være. Det er en politisk prosess for å lande hvordan det blir.» (informant 10)

Flere av informantene trekker frem regjeringens behov for å kjøre statsministeren frem i politiske saker. En av dem karakteriserer statsministeren som «det fremste kommunikasjonsverktøyet en regjering har» (informant 2).

6.1.2 Kontorets generelle funksjoner og autoritet

Skriftlige retningslinjer

De fleste av informantene avviser at SMK har utarbeidet skriftlige retningslinjer for hvordan den enkelte statsråd og departementene skal håndtere pressen, jf. tabell 4.1.1. Det snakkes heller om «uskrevne regler» (informant 9), «kjøreregler for å avklare saker internt» (informant 8), og «en katalog med gode råd» (informant 5).

En av informantene sier imidlertid at det fantes retningslinjer som en forlengelse av samarbeidsplattformen under Solberg-regjeringens første fire år, da det var kun Høyre og FrP som satt i regjering, med KrF og Venstre som formelle støttepartier. Vedkommende sier:

«Vi prøvde hele tiden å holde en disiplin. Egentlig så handlet dette til syvende og sist om å klare å ta opp telefonen og ringe hverandre i forkant av at noe sto i avisen.»
(informant 3)

Dette inntrykket styrkes av informant 8, som forteller at regjeringen hadde et avklart system om hvordan de skulle varsle og eventuelt involvere hverandre i saker som de visste var viktige for koalisjonspartnerne, slik at ingen skulle bli «tatt på senga» (informant 8).

Hvorvidt SMK har utarbeidet skriftlige retningslinjer for hvordan den enkelte statsråd skal opptre i sosiale medier, jf. tabell 4.1.1, blir også avvist av samtlige informanter. En av informantene forteller likevel at det har vært et tema etter at Sylvi Listhaug måtte gå av som statsråd i 2018 (informant 7). En annen sier at SMK likevel har en rolle i å bevisstgjøre politisk stab om hvilket ansvar de har – også i sosiale medier – når de tiltrer (informant 9).

Jevnlige møtepunkter med departementene

Når det gjelder hvorvidt SMK har jevnlig møter med departementenes kommunikasjonsenheter, jf. tabell 4.1.1, fremkommer det at kommunikasjonssjefen ved SMK leder et bi-ukentlig møte med kommunikasjonssjefene fra alle departementene (informant 9). Dette er et forum for embetsverket, og formålet blir beskrevet som å være et faglig nettverk der det kan deles erfaringer og drives kunnskapsoverføring (informant 10). Møtet har vært fast siden før 2005. Det skrives ikke referater fra møtene, som blant annet begrunnes med:

«Det er ikke et beslutningsforum, så det har ingen beslutningsmakt. Beslutninger må treffes i det enkelte departement.» (informant 10)

Likefullt er hensikten med disse møtene å «styrke profesjonaliteten og likheten på tvers av departementene», sier den samme informanten (informant 10). Til tross for at dette møtet i hovedsak er forbeholdt embetsverket, forteller et par av informantene om tidvis politisk deltakelse. En informant sier at hen innledet om «overordnede forventninger» (informant 5). En annen informant stemmer i, og sier at hen deltok for å «forklare litt om overordnet tenkning og ting som skjer fremover» (informant 3).

Det er dessuten flere møter som ledes av SMK, og som bidrar til å styrke koordineringen og avklare regjeringsarbeidet. En av informantene forteller at det i Stoltenbergs periode fantes et fast ukentlig fredagsmøte hvor samtlige av de politiske stabene fra regjeringen ble samlet, ledet av stabssjefen ved SMK (informant 5). Flere informanter bekrefter at det også i Solbergs periode finnes et ukentlig forum for statssekretærer og politiske rådgivere, «et lunsjmøte med pizza», som styres av SMK. Møtene blir ikke referatført. En av informantene sier:

«Det er mest til for å vise makta til partiet som styrer SMK, eller det største partiet. Det kom støtt og stadig runder med SMK hvor de ville ha de politiske rådgiverne til å følge en ny måte å jobbe på eller sånne ting.» (informant 7)

Møtene beskrives videre som viktige for å bli kjent med hverandre internt i regjeringen. Informanten forteller at de fort kunne telle 60-70 stykker totalt, og at SMK var veldig opptatt av å «være ett lag» (informant 7). I tillegg ble det av og til holdt foredrag om aktuelle politiske saker, for eksempel i forbindelse med Perspektivmeldingen. Vedkommende utdyper:

«La oss si at Høyre sine kommunikasjonsfolk hadde gjort en veldig stor måling som de brøt ned på veldig mange forskjellige ting; hva er det som funker og hva er det som ikke funker. Da kunne de holde en presentasjon og gi oss en del tall.» (informant 7).

Organisering av kommunikasjonsarbeidet under to statsministere

I Stoltenbergs periode fantes det et *statssekretærutvalg for kommunikasjon* (informant 2), der hvert av partiene i regjeringen var representert med en statssekretær for presse, som jobbet tett med sine respektive partiledere. I tillegg var politisk rådgiver ved SMK del av dette utvalget. En av informantene forteller at det i utgangspunktet ikke var tenkt fra Aps side at også SV og Sp skulle ha «sin» statssekretær for presse, og at utvalget ble formet som et resultat av regjeringsforhandlingene (informant 4). Statssekretæren ved SMK blir likevel

beskrevet som *primus inter pares* – den fremste blant likemenn – og var den som ledet utvalgsmøtene, samt felles pressekonferanser med partilederne (informant 5). Utvalget møttes ofte ukentlig, og det ble ikke tatt referat. Formålet med utvalgets møter beskrives som å «kikke i kalenderen» og planlegge for større saker fremover, men samtidig ta en fot i bakken og vurdere hvordan regjeringsprosjektet som sådan fremsto utad og i offentligheten (informant 5).

I Erna Solbergs periode har den formelle strukturen med statssekretærutvalg for kommunikasjon ikke blitt videreført (informant 3), men en av informantene forteller at statssekretærene med ansvar for presse likevel møtes ukentlig (informant 9). For fortsatt har hvert av partiene én statssekretær med hovedansvar for presse, som jobber tett på partilederen. Det gjør at en av informantene beskriver strukturen med et eget statssekretærutvalg for presse fra Stoltenberg II som «fortsatt veldig tilstede», også i Solberg-regjeringen (informant 10).

SMKs makt og myndighet

Når det gjelder SMKs myndighet overfor resten av regjeringkollegiet, blir det av flere informanter trukket frem at SMK ofte fungerer som megler hvis det oppstår konflikt eller dårlig stemning mellom regjeringspartiene eller statsråder (informant 9). Av en informant antydes det dessuten at politiske rådgivere i regjeringsapparatet kan føle en lojalitet til SMK fordi kontoret har arbeidsgiverfunksjoner for samtlige politikere i departementene og at de er ansatt derfra (informant 7). Den samme informanten forteller at hen har opplevd at SMK har gitt munnkurv til en statsråd i forbindelse med en krevende politisk sak med omfattende mediedekning (informant 7). Det påpekes også at det er statsministerens privilegium å «ta» saker som også er viktig for de andre partiene, ut i media (informant 9). Et annet aspekt som en informant mener bidrar til et tyngre sentrum, er at SMK rett og slett kan plukke fra øverste hylle, og ansette de flinkeste og høyest utdannede folkene. Slik setter vedkommende ord på det:

«Det styrker jo det kollegiet veldig. Det gjør også at veldig mange har stor respekt for dem, og hører på alt de sier. Om det er en fersk politisk rådgiver i et fagdepartement som skal prøve å si ifra om noe til en erfaren spinndoktor på politisk nivå, eller til den som leder kommunikasjon på SMK, så er det sjanseløst. Folk har slutta fordi de synes det ble for vanskelig.» (informant 9).

Samtidig trekker en av informantene frem at SMK ikke har et eget saksorientert embetsverk, og at kontoret derfor er helt avhengige av at embetsverkene rundt i de forskjellige departementene legger fram saker for dem, og at ting videreformidles fra statsråder på en ryddig måte. Den samme informanten sier at SMK er helt avhengig av en høy integritet og god rolleforståelse hos statsrådene, slik at de vet at de får et beslutningsgrunnlag de kan stole på (informant 8). En trekker frem at SMK er veldig opptatt av å fordele ansvar på tvers av departement når de driver samordning (informant 6).

Organisering av kontoret og politisk stab

To av informantene er dessuten opptatt av at SMK i Norge er veldig lite i internasjonal sammenheng og at det konstitusjonelle ansvaret for politiske saker ligger hos den enkelte statsråden (informant 10; informant 6). Her blir det også nevnt at den norske regjeringen er unik i den forstand at de møtes veldig hyppig:

«Det er regjeringskonferanse minst en gang i uka, av og til i perioder to ganger i uka. Og så er det jo statsråd på slottet hver fredag, med en etterfølgende lunsj. Det vil si at den norske regjeringa ofte møtes opptil tre ganger i uka, og det tror jeg nesten ikke du finner maken til andre steder. Og dermed så er jo også kommunikasjonen politisk veldig tett mellom statsministeren og hennes eller hans statsråder.» (informant 10).

I noen miljøer har det vært diskusjoner om hvor mange kommunikasjonsrådgivere det totalt sett bør være i regjeringsapparatet, i tillegg til statssekretærer og politiske rådgivere. Det er imidlertid ikke et ønske om at regjeringsapparatet skal bli større, heller ikke SMK (informant 10). Innimellom har det likevel dukket opp diskusjoner om hvorvidt flere funksjoner bør ligge hos SMK, og det har skjedd endringer som følge av de diskusjonene:

«Du fikk en stabssjef som var statsråd – slik at du fikk både en statsminister og en statsråd på Statsministerens kontor, på slutten av den rødgrønne regjeringen. Etter det har du fått en Europa-statsråd ved SMK. Så i korte perioder har du hatt to statsråder ved Statsministerens kontor.» (informant 10).

Videre påpekes det av informanten at det er statsministerens prerogativ å organisere kontoret slik han eller hun mener det er best, slik at både statsråder eller antall statssekretærer kan øke.

Informanten sier likevel at nivået på politisk stab ved SMK har ligget ganske flatt over tid (informant 10).

Sterke statssekretærer

En av informantene er på sin side opptatt av at det er svært sterke statssekretærer fra SMK, som også kan ta beslutninger på vegne av regjeringen (informant 9). Vedkommende fremhever særlig arbeidet med statsbudsjettet, en prosess hvor fagstatsrådene først legger frem sine ønskelister på rundgang, som følges av diskusjoner i plenum. Derrest:

«(...) så går finansministeren og statsministeren sammen med et stort embetsverk fra SMK, og noen få fra finansdepartementet, og forhandler de ulike budsjettpostene. Da har SMK myndighet til å si «ja» og «nei». Men det er jo fordi vi har en veldig sterk statsminister. Og når du skal ned i detaljene så forhandles det på statssekretær-nivå, der sterke statssekretærer fra SMK rett og slett tar beslutninger på vegne av regjeringen, om hvordan statsbudsjettet skal se ut. De har en veldig sterk rolle knyttet til den type ting.» (informant 9)

Den samme informanten er opptatt av respekten som både politisk og administrativ stab ved SMK nyter i regjeringsapparatet, som følge av at de er inne i detalj i mange saker i departementene, og generelt har mye innsikt og kunnskap.

«Det er utrolig flinke folk. Man leverer ikke for sent til SMK. Eller man sier ikke «nei, du får ikke den type informasjon». Og da blir det et veldig sterkt organ. Og det skjer via mange kanaler. Det skjer via fagstatssekretærene, det skjer via kommunikasjons- og pressekontakter, og det skjer via embetsverket. Om det er en sterk endring vet jeg ikke, jeg bare vet at de er fryktelig sterkt involvert i sakene, og har veldig mye makt.» (informant 9)

6.1.3 Arbeidsdeling med departementene

Budskapsdisiplin og skriftlig bistand til departementene

I det kommende skal jeg undersøke hvorvidt SMK skriver taler, innlegg eller debattflak for statsråder eller andre departement, jf. tabell 4.1.1. Det fremkommer at det er flere typer kommunikasjonsoppgaver som SMK kan bistå departementene med. En av informantene rapporterer om at politisk ledelse ved SMK særlig bidrar til å «sikre budskapsdisiplinen over hele linja» (informant 5). Det er for eksempel vanlig at SMK utarbeider noen talepunkter i forbindelse med positive saker som regjeringen selv har lagt frem, som så blir vidt distribuert til regjeringsapparatet, og de respektive regjeringspartienes partikontor og stortingsgrupper:

«Dette gjelder for alle proaktive saker, de store sakene. Og når det er bråkesaker så er det særlig viktig at SMK raskt melder til alle systemene – det vil si de øvrige politiske ledelsene og stortingsgruppene – om hvem det er som skal uttale seg i den aktuelle saken og hva det er som skal bli sagt. Og sikre at folk holder seg til de punktene. Den disiplineringen skjedde i alle fall mye i min tid. Jeg vil tro det gjelder fortsatt.»
(informant 5)

Når det er snakk om såkalt «større» saker, så er det ofte et samarbeid om kommunikasjonen mellom SMK og det aktuelle departementet, melder flere av informantene. Eksempler på større saker er statsbudsjettet, perspektivmeldingen, eller når statsministeren skal i spørretimen. Da er det vanlig at SMK og det ansvarlige departementet samarbeider om å produsere såkalte faktaflak. Det er i hovedsak departementene som står for produksjonen, men statssekretæren ved SMK med det aktuelle departementet i sin portefølje, vil ofte gå gjennom flakene, redigere, sende tilbake og få endelig versjon (informant 3).

I vanskelige saker kan SMKs rolle dessuten bli å innhente mer informasjon fra det ansvarlige departementet, og bearbeide og distribuere talepunkter og flak (informant 4). Flere av informantene peker imidlertid på at også her vil den faktiske produksjonen av debattflak, talepunkter m.m. som hovedregel gjøres av fagdepartementene selv. Det oppgis at det ikke er kapasitet til å produsere på SMK, men at de gir innspill og kan gå gjennom underveis.
(informant 3).

En informant forteller at SMK gjerne vil bidra med sparring og et «utenfra-blikk» i vanskelige saker som utspiller seg i offentligheten, som i saken om den såkalte

reservasjonsretten¹⁴ (informant 9). Her er imidlertid formålet også å unngå å dra statsministeren inn i bråket, som SMK har en veldig «trang for å beskytte».

Pressemeldinger og politiske utspill

Når det gjelder om SMK er involvert når det lages pressemeldinger eller politiske utspill i departementene, jf. tabell 4.1.1, fremkommer det at det ofte kan produseres pressemeldinger i samarbeid mellom SMK og det aktuelle departementet. Hvis saken er stor nok vil statsministeren bli sitert, og da vil ofte pressemeldingen gå ut fra Statsministerens kontor (informant 10). En av informantene fastholder likevel at SMK kun bistår med mer ordinære oppgaver – som å skrive pressemeldinger – på departementets egen forespørsel (informant 2).

Det virker å være samstemthet blant informantene om at SMK som hovedregel ikke involverer seg i politiske utspill i departementene. En av informantene sier at SMK ikke brydde seg hvis det var snakk om små dagligdagse ting - med mindre de «dreit seg fullstendig ut, og gjorde noe gærent» (informant 7). Hvis utspillet omhandler tema som potensielt innebærer konflikt med en annen statsråd kommer imidlertid SMK som oftest inn i bildet. Dette inntrykket forsterkes av informant 9, som forteller at SMK var «veldig, veldig tett på» i sensitive saker, spesielt i innvandringspolitiske spørsmål en periode.

Avklaringer og varslinger

I spørsmålet om SMK blir kontaktet for avklaring – eller varsles – før departementet kommer med pressemeldinger eller politiske utspill, jf. tabell 4.1.1, forteller flertallet av informantene at SMK ønsker stor grad av oversikt. Politiske utspill skal alltid koordineres med SMK på politisk nivå, både smått og stort (informant 9). Ideelt sett vil SMK vite om alle kommunikasjonsmessige initiativ fra departementene (informant 5). En av informantene hevder det blir bråk hvis ikke, og legger til:

«I utgangspunktet kaller man det en varsling, men det er jo en avklaring. Man kan jo si at SMK har en slags veto-myndighet også. Som av og til ikke tas på høyeste politiske hold heller, det kan være en statssekretær som gjør det. Det kan være en kime til

¹⁴ Reservasjonsrett for fastleger er et politisk omstridt tema, og i 2018 var 8. mars-komiteens hovedparole «Forsvar abortloven - Nei til reservasjonsretten». Ikke mange uker etterpå trakk helseminister Bent Høie (H) regjeringens forslag om reservasjonsrett for fastleger (Tjernshaugen, 2014).

konflikt, at man opplever at noen påberoper seg Ernas myndighet, og så er man litt usikker på i hvilken grad det er forankret. Det er vel noe alle har følt litt på, tror jeg.» (informant 9)

De gangene SMK ikke blir varslet før departementet går ut med egne utspill, kan det noen ganger oppstå overraskelser, forteller en av informantene:

«Pressemeldinger og sånt vil vi vite om. Når en statsråd plutselig tolket hva regjeringen hadde vedtatt litt annerledes enn det vi oppfattet hadde skjedd i møtet, hendte det at vi ble ganske overrasket over noen pressemeldinger som gikk ut. Da var det behov for å rydde litt opp i ettertid, fordi et eller annet hadde blitt sagt som ikke var i tråd med det regjeringen hadde vedtatt. Men det er heldigvis veldig få av den type saker.» (informant 5)

Innkommende pressehenvendelser

Innkommende pressehenvendelser er også noe SMK bistår departementene med å håndtere. Ifølge en av informantene er SMK særlig involvert hvis det er fare for at saken skal «smelle», eller hvis man er usikker på hvilken linje man skal legge seg på (informant 7). En annen er imidlertid opptatt av at det ikke trenger å være SMK som gir veiledning til det aktuelle departementet om hvordan kommunikasjonen rundt et spesifikt spørsmål bør håndteres, men at det like gjerne kan være et annet departement med til dels overlappende portefølje, som for eksempel Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet har i saker som omhandler Russland (informant 10). Likevel sier vedkommende at det kan være ganske detaljerte og omfattende diskusjoner om saken er stor nok – om budskap, hvordan en skal gå frem, og hvem som skal svare. Da er ofte SMK involvert i en «grundig og detaljert» dialog med det eller de aktuelle departementene. Dialogen om hvordan man skal svare på en innkommende pressehenvendelse kan foregå både over epost, telefon eller i møter. Det er i stor grad politisk ledelse ved SMK som bistår med å svare ut innkommende pressehenvendelser i departementene (informant 9). Den politiske ledelsen ved SMK følger dessuten hver sine ansvarsområder, så saken vil avgjøre hvem man skal ta kontakt med på SMK.

Strategisk tidsplan

Når det gjelder tidspunkt for når ulike politiske forslag skal lanseres eller nyheter slippes, fremkommer det at SMK er helt sentrale i regien. I tillegg til ansvar for hva innholdet i kommunikasjonen skulle være, hadde statssekretærutvalget for kommunikasjon i Stoltenberg II-regjeringen nemlig også ansvaret for «hva som burde komme når» (informant 1). Om dette sier en annen informant at SMK har «full kontroll», og at tidsplanen tar utgangspunkt i hva som behandles i regjeringskonferansen og når ulike saker kommer opp i statsråd. Hensynet til en strategisk tidsplan handler imidlertid også om *hvor* utspillene skal skje. For eksempel må man passe på at ikke alle utspill skjer fra Oslo (informant 9). En av informantene sier dette om å utarbeide en tidsplan for slipp av nyheter fra regjeringen:

«Det er de gode gamle reglene; du legger aldri frem noe positivt på en fredag – da legger du frem de dårlige nyhetene. Litt utpå ettermiddagen på fredag kan du slippe dårlige nyheter i Norge.» (informant 5)

Avhengig av fagdepartementene

Det er likevel noen utsagn som nyanserer bildet av hvor involvert SMK er – eller ønsker å være – i departementenes kommunikasjonsoppgaver. En av informantene mener at det er et felles ønske i regjeringsapparatet at fagstatsråden er den som skal fronte saker på sitt område. Med det er SMK opptatt av å «dytte ting nedover» (informant 9). Dette handler både om hvordan man tenker det konstitusjonelle ansvaret, men også om erkjennelsen at hvis en sak blir løftet opp på statsminister-nivå så blir det mer en «big deal». En av informantene beskriver det hele som at pressen og opposisjonen ønsker å dytte ting i retning statsministeren, mens regjeringsapparatet er interessert i å dytte sakene nedover i systemet (informant 9).

Behovet for å kjøre statsministeren frem i ulike saker, ser dermed ikke ut til å være hoveddriveren for når SMK involverer seg. Hensynet til regjeringens beste trekkes derimot frem som sentralt:

«Ofte hadde vi en føler med SMK om vi kunne bruke enkelte ord og hvordan ting skulle gjøres, men det er jo for å fremstå som en samla regjering – ikke nødvendigvis for at SMK skulle ha kontroll på alt» (informant 8).

Det påpekes også at veksten som pågikk i kommunikasjonsavdelingen ved SMK en periode, nå har stoppet opp. Det hevdes at SMK derfor er helt avhengige av ressursene i departementene, og av å få materiale, vurderinger og faglige innspill fra dem (informant 10).

«Balansen mellom SMK og et fagdepartement er ikke sånn at SMK overtar fagvurderinger eller noe sånt. Hvis statsministeren får en invitasjon til et arrangement eller lignende, så er det veldig fort at hun da spør det aktuelle fagdepartementene som har saksfeltet i sin portefølje, og spør om deres vurdering. SMK lener seg da på fagligheten i departementene. Og på samme måte så er ikke SMK et overdepartement, så det kan ikke bestemme over andre departement.» (informant 10).

Kriterier for saker SMK involverer seg i

Over har det blitt referert til «større», «vanskelige» og «sensitive» saker. I det kommende vil det utbroderes hvilke kriterier som synes å ligge til grunn for hvilke saker SMK involverer seg i, slik informantene oppfatter og forklarer det.

Det er i det hele tatt stor samstemthet blant informantene om hvilke kriterier som ligger til grunn for at SMK skal involvere seg i en sak. Samtlige av informantene bedyrer at saken må ha en viss størrelse eller grad av politisk betydning for at den politiske koordineringen skal finne sted. «Småsaker» håndteres således av departementene (informant 1). En av informantene forteller at SMK likefullt sender «koordinerende signaler», gjennom samtaler, i møter og over telefonen – men at det er departementet som har ansvaret for «normale ting» (informant 2).

En av informantene rapporterer imidlertid at såfremt en sak har en viss politisk interesse, eller såfremt statsministeren kan bli spurt om den, så er opplevelsen at SMK er involvert i «det aller, aller meste» (informant 9). Det fremkommer imidlertid at denne involveringen ofte kan handle om at SMK selv ber om bistand, heller enn at de skal instruere fagdepartementene:

«SMK kommer ofte til departementene med ulike henvendelser; *«her trenger vi en QA», «her trenger vi et notat», «kan noen svare kjapt på denne saken?», «hva betyr dette?»*» (informant 9)

Her antydes det dessuten at det er reaktive hensyn som driver SMK til å være involvert i «det aller meste», der det er statsministeren selv som ønsker å være påleest og ha informasjon om

alt som skjer, slik at hun er parat når noe skjer (informant 9). Dette bekreftes av informant 8, som likevel presiserer at det var «like mye Arbeiderparti-lederens som statsministerens behov» (informant 8). En tredje informant hevder på sin side at hvis saken er personlig viktig for statsministeren, så vil hun ta en større plass i kommunikasjonen (informant 10).

Videre rapporterer samtlige av informantene om at SMK alltid vil være påkoblet kommunikasjonsarbeidet i såkalte kriser, for eksempel hvis en statsråd er i «trøbbel» (informant 5). En av dem forteller at «terskelen er lav» for at SMK rykker inn for å bistå i slike situasjoner:

«Det er viktig å se det ganske tidlig også. Og ikke la ting balle på seg, egentlig. Det er bedre å ringe tidlig og for ofte, enn at SMK tenker at *«det går over, herregud, VG har ikke noe mer å gå på her, den saken her dør i morgen»* – da kan du ofte ta fryktelig feil.» (informant 5)

Den samme informanten forteller om hvordan det foregikk når en statsråd opplevde høyt medietrykk og press om å gå av:

«Det var en periode hvor jeg nærmest rykket inn i fagdepartementene for timer og dager av gangen for å bistå de med mediehåndtering, rett og slett. Det var masse av den type saker, og da hjelper SMK med krisehåndtering.» (informant 5)

Grunnen som oppgis for at koordineringen mellom SMK og det aktuelle departementet øker i kriser, er at det i krisesituasjoner er desto viktigere å sørge for en helhetlig og korrekt kommunikasjon utad (informant 10).

Til sist forteller en av informantene at SMK har en særlig rolle i å fange opp politisk kontroversielle saker. Dette er saker hvor man venter betydelig politisk interesse eller motstand; kanskje er det en sak som er vanskelig i en av regjeringspartienes organisasjoner. I disse tilfellene har SMK en tungt koordinerende rolle, og sørger for at saken forelegges berørte parter og drøftes på forhånd. Ifølge informanten blir dette også drevet frem av et «betydelig kollektivt og solidarisk ansvar for hele regjeringens politikk», også det som enkeltdepartementene legger frem. Likefullt kan departementene oppleve at «SMK griper inn», fra tid til annen (informant 2).

Eier av budskapet

På spørsmål om hvem informantene opplever at «eier budskapet» og definerer behovet for – og målet med – regjeringens strategiske kommunikasjon, er tilbakemeldingene til dels sprikende.

Av en informant beskrives det strategiske kommunikasjonsarbeidet som et samspill mellom det aktuelle departementet og SMK, der regjeringkollegiet hevdes å ofte ha en formening om hvilke departement som eventuelt bør samarbeide om et politisk budskap, og hvorvidt det er ønskelig å ha statsministeren med på en politisk lansering, eksempelvis (informant 10). Vedkommende antyder imidlertid at det vil variere, og at det ikke finnes én måte å gjøre det på:

«Du vil finne avskygninger av graden av samspill og diskusjon, og forskyvninger av hvor mye samkjøring versus hvor mye autonomi.» (informant 10)

Flere av informantene peker på at det er ulike spor i kommunikasjonsarbeidet, og at det arter seg forskjellig utfra hvilken type sak det er snakk om. En av informantene opererer således med «tre nivå», og er først opptatt av at statssekretærutvalget for kommunikasjon i Stoltenberg II sto for regjeringens overordnede kommunikasjonsstrategi (informant 1). Når det gjelder kommunikasjonen rundt den enkelte sak som skal offentliggjøres, er det fagdepartementene som har ansvaret for den. Om det var en viktig sak ville den dog også bli drøftet i statssekretærutvalget. Det siste nivået er såkalte kriser som oppstår, og da vil SMK tilby seg å bistå, som demonstrert over. I den sammenheng påpekes det at Statsministerens kontor har mer erfaring og kompetanse på kriser, enn de har i det enkelte fagdepartement (informant 1). Dette underbygges av en annen informant som refererer til saker som oppstår i samfunnsdebatten og som «blir et problem». I slike tilfeller vil SMK i større grad gi marsjordre til departementet om hvordan ting skal håndteres, eller så vil statsministeren ta saken selv (informant 4).

Flertallet av informantene er i det hele tatt samstemt i at SMK håndterer og planlegger regjeringens kommunikasjon på overordnet strategisk plan (informant 3). Det fremheves at det er helt sentralt for SMK å sørge for at kommunikasjonen rundt enkeltsaker henger sammen med den overordnede strategiske fortellingen om hva regjeringen ønsker å gjøre (informant 2).

Statsbudsjettet og lekkasjer

Sentralt i den overordnede strategiske fortellingen om regjeringens arbeid, er den årlige fremleggelsen av statsbudsjettet. En av informantene forteller om gangen i arbeidet med det utadrettede kommunikasjonsarbeidet i budsjettprosessen:

«Budsjett er det største som skjer hvert år. SMK bestemmer seg for budskap, retorikk, tone og hvordan det skal gjøres. Når det er flere partier, skjer dette i samhandling mellom SMK og de andre partilederne. Og det må bare de ulike departementene finne seg i.» (informant 3).

I forkant av fremleggelsen av statsbudsjettet er det nærmest tradisjon for en rekke budsjettlekkasjer i media. Flere av informantene forteller at hensikten med lekkasjene er å fremme saker som ellers lett drukner, og som har stor betydning for en fagstatsråd og innenfor visse miljøer (informant 9). Det fremkommer at det er helt unntaksvis at ting blir lekket uten at det er avklart først (informant 8). Her beskriver en av informantene hvilken rolle SMK spiller:

«Vi brukte mye energi på å diskutere hvordan vi skulle fordele budsjettlekkasjer. Det er absurd, for det er jo egentlig helt uhørt å lekke. Det er en grunnregel som ikke minst SMK er den fremste forsvaren av. Kongen skal vite det først, og det er SMK ganske strenge på egentlig. Men her var det jo egentlig helt omvendt; her satt jo SMK og koordinerte arbeidet med et veldig systematisk og målrettet lekkasjearbeid.» (informant 4)

En av de andre informantene istemmer, og forteller at det vanligvis er ganske høy terskel for koordinerte lekkasjer, nettopp grunnet den formelle gangen i at det skal legges frem hos Kongen i statsråd først. Likevel:

«Men så nærmer det seg valgkamp eller så er det veldig dårlige meningsmålinger, og da er det kanskje ikke så farlig likevel.» (informant 9)

Utsagn til en fjerde informant nyanserer imidlertid inntrykket av SMKs rolle i forbindelse med statsbudsjettet. Vedkommende forteller at innlegget til finansministeren i Stortinget, som

holdes i forbindelse med fremleggelsen av statsbudsjettet, verken var utarbeidet sammen med, eller lest av SMK, i forkant (informant 8).

6.2 Hvilken betydning har den politiske konteksten?

I det kommende er hensikten å belyse hvordan den politiske konteksten – som her inkluderer koalisjonsregjeringens dynamikk og regjeringens parlamentariske basis – spiller inn på Statsministerens kontors' rolle i regjeringens strategiske kommunikasjonsarbeid. Elementer som ikke er behandlet i det analytiske rammeverket, men som likevel har kommet til overflaten gjennom den empiriske datainnsamlingen, og som anses som analytisk relevant, vil også gjøres plass til.

6.2.1 Jo flere kokker, dess mere søl?

Antall partier

«To er enkelt. Tre begynner å bli vanskelig. Dette er jo som jenter i skolegården. Det går greit når det er to. Når det blir tre begynner det å bli kniving, og med fire blir det bare styr. Det har ekstremt mye å si. Ikke bare for det kommunikasjonsmessige, men det politiske også.» (informant 3)

Som sitatet over antyder, har antall partier i regjering vesentlig betydning for koalisjonens indre liv og organisering. Ifølge et flertall av informantene er det i det hele tatt betydelig mer krevende jo flere partier som sitter i regjering. En av informantene forteller således at en viktig årsak til dette var at det ble «vanskeligere for stortingsgruppa å se hvor hardt partiet i regjering kjempet for sakene de er opptatt av» (informant 9). Ikke minst var det utfordrende å finne kompromisser, som uansett vil «smerte» partiene, men som blir desto vanskeligere med flere partier fordi «forlikene blir seende annerledes ut». Dette eksemplifiseres med at det blir tydeligere hvem som er «vinner» og «taper» i en sak, når det er flere partier som deltar i regjeringen.

Informantene er dessuten krystallklar på at flere partier gjør det er mer utfordrende å organisere det strategiske kommunikasjonsarbeidet til regjeringen. Det pekes på at når det kun er to partier i regjering, så er det bare statssekretæren for presse på SMK og statssekretæren for den andre partilederen i regjering, som trenger å samsnakke seg, noe som beskrives som en «effektiv loop» (informant 10). En av informantene beskriver det som «ganske krevende, for ikke å si umulig» å ha en kommunikasjonsstrategi som alle forholder seg lojalt til når det

er flere partier i regjering (informant 4). Vedkommende lister opp ulike årsaker til at arbeidet blir vanskeligere når det er flere partier som samarbeider:

«For det første, når det er tre ulike partier med til dels motstridende interesser, og hvor du også har ulike grupperinger innad i partiet, både på Stortinget og i regjeringsapparat – hvor det selvfølgelig også er masse motstridende interesser innad i det enkelte partiet. I tillegg til sterke personligheter som har behov for å hevde seg selv, og folk som tross alt er avhengig av å bli gjenvalgt, og som har en helt egen agenda på en måte (...)» (informant 4)

I forlengelsen av at samarbeidet oppleves mer krevende jo flere partier det er i koalisjonen, rapporteres det om at størrelsen på politisk stab faktisk påvirkes av omfanget i en samarbeidsregjering; hvor mange partier som sitter i regjering, og hvorvidt det også er støttepartier utenfor regjering. En av informantene forteller således at det har blitt tradisjon for at man har en viss minimumsbemanning på SMK, hvorpå man i tillegg trekker inn representanter for hvert av regjeringspartiene som ikke tilhører statsministerens eget parti, til å bli statssekretærer ved SMK (informant 6).

Koordinering av politiske utspill i koalisjonen

Når det gjelder koordineringen av politiske utspill i en koalisjonsregjering, forteller en av informantene at det «handler lite om det konstitusjonelle, og desto mer om involvering av partiene» (informant 9). Når regjeringen skal gå ut med en sak, som enten er særlig positiv eller vanskelig for et av regjeringspartiene, må de gis mulighet til å forberede Stortingsgruppa og partilagene sine. Denne prosessen beskrives som å være til for «intern hygiene» (informant 9). Hvis det er uenighet om hvordan en sak skal presenteres er det politisk ledelse på SMK og i det aktuelle departementet som først kobles sammen for å bli enige. Da «sendes forslag litt frem og tilbake» (informant 9). En av informantene kommenterer hva som typisk kunne diskuteres på denne måten:

«Hvordan man skal rigge pressekonferansen, hvem som skal være til stede, rekkefølgen på saker, hvem som skal snakke og hvor lenge de skal snakke, hvor de skal sitte, og hvem som skal lede pressekonferansen (...) Det er jo helt utrolig hva man kan forhandle om.» (informant 4)

Det fremkommer videre at SMK har en viktig funksjon i å lande fornuftige kompromisser og sørge for at regjeringen kommuniserer ting «balansert», i tråd med regjeringens plattform og vedtak. En av informantene forteller at klima og miljø var en konfliktsak i Stoltenberg II-regjeringen, og at saker som omhandlet temaet typisk måtte håndteres felles, altså gjennom SMK. I slike situasjoner var det ikke uvanlig å forhandle ned på setnings-nivå, for å lande akkurat hva regjeringen i fellesskap skulle si om eksempelvis iskanten eller Lofoten og Vesterålen (informant 8). De viktigste dragkampene foregikk imidlertid i forbindelse med de politiske beslutningene i forkant, forteller en av informantene (informant 8). Flere informanter presiserer likeledes at sakene som er krevende kommunikasjonsmessig er helt parallelle med saker som er politisk krevende. Eksempelvis, i Stoltenbergs periode var rovdyr alltid krevende for Sp, mens olje og utenlandsoperasjoner var vanskelig for SV (informant 4). En av informantene forteller at de ulike koalisjonspartiene er mye mer forsiktig med å gjøre innsalg til media på saker som er regjeringsforankret, altså der regjeringen som kollegium har en felles politikk. Vedkommende forklarer:

«Det som drives frem i regjering har regjeringskolleger et eierskap til og det er et felles prosjekt. Men hvordan klimaministeren rigger seg til for å håndtere et eller annet utspill fra en aktør, der er det litt mere fritt – selv om man som regel bør varsle hvis det kommer utspill som man ikke er enige om i regjeringen, eller som kan fremstå som en endring av politikken» (informant 9)

Hvis man ikke klarer å komme til enighet om hvordan ulike politiske forslag eller vedtak skal presenteres gjennom politisk ledelse ved SMK og i departementene, er det i siste instans partilederne som må sette seg ned sammen for å finne en løsning (informant 9). En av informantene er således opptatt av å formidle at det ikke er fritt frem for at SMK kan bestemme alene, nettopp fordi partilederne i en koalisjon vil kunne mene annerledes (informant 10). Vedkommende oppsummerer på denne måten:

«Ja, statsministeren sin stemme veier tungt. Ja, SMK har muligheter - men ikke noen absolutt makt.» (informant 10).

Relevant for hvordan partilederne håndterer eventuell uenighet er dessuten det en av informantene referer til som en «egen struktur i regjeringskollegiet» i Solberg-regjeringen, kalt SFK-notat. SFK står for *statsminister; finansminister; kulturminister*, altså vervene de

respektive partilederne hadde i perioden med Høyre, Frp og Venstre i regjering. SFK-notatene ble ifølge informanten utarbeidet av embetsverket og godkjent politisk. Notatene kunne bli benyttet i saker som var veldig sensitive, for eksempel børs-sensitivt eller sikkerhetspolitisk – men også i «veldig vanskelige politiske saker» (informant 9). Notatene kunne således være nyttige hvis en statsråd ønsket å få en slags forhåndsforankring blant partilederne for en krevende sak (informant 9). En annen informant forteller om Underutvalget i Stoltenberg II, som hadde en lignende funksjon i å håndtere politisk krevende saker i regjeringen:

«Det er klart at vi hadde ganske mange omfattende forhandlinger om krevende spørsmål i Underutvalget, og en del av de forhandlingene var nesten alltid hvordan saken skulle presenteres, hvem som skulle presentere det, og hvilken innretning det skulle være på det.» (informant 8)

Forhandlinger

Regjeringsforhandlinger er nødvendig for å i det hele tatt kunne danne en koalisjonsregjering. Forhandlinger er imidlertid en sårbar situasjon, der mye står på spill. Det er derfor helt naturlig og nødvendig å bli enige om kjøreregler for forhandlingene; hvordan man skal avklare politiske beslutninger, hvordan man skal uttale seg om noe og hvem som skal være med på det (informant 10). Dette bekreftes av et flertall av informantene. En sier:

«Jeg tror ikke vi hadde det skriftlig, men vi hadde jo runder på hvor mye vi skulle si. Vi var samkjørte om hva og hvordan vi skulle håndtere pressen underveis. Og det var jo ikke minst viktig for de litt mindre partiene. For det er klart at statsministeren hadde en helt annen mulighet til å sette en slags tone overfor pressen. Så kjøreregler hadde vi absolutt. Og så var vi veldig enige om at vi ikke skulle lekke ting. Hvis vi skulle gå ut med ting så skulle det være avtalt.» (informant 8)

Informantene er i det hele tatt samstemte i behovet for å være enig om å ikke lekke ting under forhandlingene, men at dette sjeldent var skriftliggjort. En av informantene kommenterer:

«Lekkasjer kan du ikke organisere deg bort ifra i et skriftlig dokument. Du kan signere så mange papirer du vil, men du kommer aldri til å klare (...), hvis du ikke har den tilliten så blir det lekkasje uansett – det er hele lekkasjens natur.» (informant 3)

En annen informant beskriver regjeringsforhandlingene som «et veldig strengt regime», der partilederne i forkant avklarte at ingenting skulle fortelles til mediene før alt var klart:

«Det hadde jo vært katastrofe hvis vi ikke lyktes med å komme frem til en regjeringsplattform, men det var ikke 100 % sikkert heller. Mediesaker – velmente eller ei – kunne bidra til å forhindre det, da. Det var ganske radio stillhet gjennom særlig den første fasen av forhandlingene. Det var vi ganske bevisst på også, fordi vi ville lykkes.» (informant 5)

6.2.2 Er det rom for partimarkeringer i en koalisjonsregjering?

Regjeringens samstemthet versus partienes markeringsbehov

Av en av informantene beskrives det som en "pågående konflikt" å finne balansen mellom hensynet til regjeringens samstemthet utad og partienes behov for å markere egne primærstandpunkt (informant 7). En annen karakteriserer det som «en kilde til konstant uro mellom partiene» (informant 5), hvorpå en tredje kaller det «en statsministers evige dilemma» (informant 2).

Det fremkommer i det hele tatt at hensynet til helheten versus å bevare et rom for at partiene får beholde sin identitet i regjeringsprosjektet, er krevende. En av informantene sier:

«Jo flere partier det er i regjeringen, jo verre blir det – det kan du spørre Erna Solberg om. Det ble jo virkelig kaos da det kom fire partier inn i regjeringen, og hun skulle prøve å forene FrP og Venstre i klimaspørsmålet, ikke sant. Og det er jo ikke Høyres oppslutning som gjør at Erna Solbergs dager nå mest sannsynlig er talte som statsminister. Det er jo Venstre og KrF som torpederer det prosjektet ved at de notorisk ligger under sperregrensen. Så man er nødt til å lykkes med begge deler.» (informant 2)

En annen informant bygger opp under inntrykket av at det er de minste partiene i koalisjonen som taper oppslutning på regjeringsdeltakelse, og at de dermed er desto mer avhengig av å markere seg på sine hjertesaker og primærpolitikk. Vedkommende utdyper hvordan det opplevdes i Stoltenberg II-regjeringen:

«SV og Sp tapte jo veldig mye oppslutning, så det var hele tiden sånn «*nå må dere skjønne at vi trenger å markere oss*» – så da måtte vi nok akseptere at de fikk litt flere gode saker enn størrelsen skulle tilsi, og at vi rett og slett måtte bite i oss en sånn partimarkering. Selv om vi alltid ville at kommunikasjonen ut skulle være strømlinjeformet.» (informant 5)

En av informantene peker på at det blir mer utfordrende i takt med regjeringsslitasje som sådan. Fra sin periode forteller informanten således at regjeringen sto mer samlet i starten, men ettersom koalisjonspartnerne praktisk erfarte at samarbeidet innebar både seire og tap, ble det et større behov for å fronte sitt eget parti:

«Og for å holde prosjektet samlet så har SMK kanskje måtte tillatt flere solo- og partipolitiske utspill. Det hadde heller ikke vært mulig å la være å tillate det, sånn som jeg kjenner de interne spenningene som de har vært» (informant 9)

Spennet mellom hensynet til regjeringens samstemthet utad og partienes behov for markering, oppsummeres av en av informantene som:

«Det er nesten umulig å være uenig i at det er viktig at regjeringen som helhet ser bra ut, så alle vil jo regjeringens beste hele tiden - helt til det kommer i konflikt med å fremme egen interesse. Og det skjedde jo hele tiden. Det er nok litt sånn at egeninteressen trumfer en overordnet strategi.» (informant 4)

Det hender imidlertid at saker departementet ønsker å gå ut på i media, blir stoppet av SMK. Særlig hender det at departementet blir bedt om å endre «tone of voice» i budskapet. Det er nettopp partihensyn som i stor grad driver dette frem, forteller en av informantene (informant 9). Vedkommende bruker eksempelet om eiendomsskatt for å illustrere en sak som kan være krevende for enkelte partier, hvorpå andre ønsker å «gå lengre i noen formuleringer» knyttet til den saken. I sånne tilfeller kan SMK være «veldig tett på».

En av informantene forteller på sin side om en situasjon der en statssekretær og embetsverk fra et departement ble sendt – på oppdrag fra SMK – på utenlandsreise med en statsråd fra et annet departement. Hensikten var å «passe på at statsråden og staben rundt ikke gjorde noe fullstendig galskap» (informant 7).

Ulike metoder i to regjeringer

Videre blir det sagt at Arbeiderpartiet og SMK var opptatt av mest mulig enighet; at det utad skulle se ut som «alt gikk på skinner» (informant 5). Flere av informantene bygger opp under dette, og er samstemte i at Jens Stoltenberg var en statsminister som var veldig opptatt av at regjeringen kom ut som «ett lag» (informant 8; informant 1). I forlengelsen antyder flere av informantene at Stoltenberg og Solberg tilsynelatende har håndtert balansen mellom regjeringspartienes markeringsbehov og koalisjonens samstemthet utad, på ulike måter.

«FrP har i atskillig større grad hatt ett syn i Stortinget og et annet i regjeringen. Det var vi veldig nøye på at det kunne vi ikke ha. Det ville være veldig rotete og veldig krevende. Hvis du går tilbake vil du se at SV ble veldig preget av at de hadde hatt "stortingsrepresentanter på plenen", som det ble kalt for¹⁵. Like etter regjeringsdannelsen hadde en del stortingsrepresentanter fra SV deltatt på en demonstrasjon utenfor Stortinget. Som jo reelt sett var å gå mot regjeringens egen politikk. Og det ble veldig mye oppstyr rundt. Også har det ikke blitt like mye oppstyr rundt at FrP i mye større grad har kjørt et dobbelt løp, og profilert sine egne prinsipale syn. Hos oss var det slik at regjeringen og regjeringspartiene hadde en samstemt profil.» (informant 1)

Likeledes sier en informant at hen opplever at det i Solbergs regjering er mye mer «fritt frem» (informant 5). Vedkommende spekulerer i om Solberg har måtte «latt de holde på litt, for å holde Venstre over sperregrensa, og FrP over 10 prosent» (informant 5). En annen informant fremmer imidlertid et annet perspektiv, og kaller forskjellen mellom de to regjeringene «historisk og kulturelt betinget» (informant 3):

«Arbeiderpartiet har tradisjonelt sittet alene i regjering. Det rødgrønne prosjektet var noe helt nytt, og det å samarbeide med andre var en nyvinning for Ap, i en historisk kontekst. Mens for Høyre så har regjeringsmakt alltid gått gjennom andre. Dermed kan de ikke optimalisere egen vinning, de er nødt til å tenke på fellesskapet. Det høres kanskje rart ut at Høyre er mer opptatt av partifellesskapet enn Ap, men sånn er det

¹⁵ Sentrale stortingsrepresentanter fra SV deltok i demonstrasjonen mot sin egen regjering vedtak om å sende norske jagerfly til Afghanistan i 2005 (Jensen, 2005).

nok. I Ap er du mer opptatt av egen oppslutning, enn av felles oppslutning. I Høyre ligger det derimot i ryggmargen at om du får 23 eller 25 prosent oppslutning er totalt uinteressant – det handler om summen av flere partier.» (informant 3)

En av informantene hevder dessuten at pressen i dag har blitt mer vant med at det kan være uenigheter innad i en koalisjonsregjering og at uenigheten kan komme til syne uten at det nødvendigvis innebærer regjeringskrise. Vedkommende mener at Stoltenberg II-regjeringen i større grad fikk gjennomgå om uenigheter i den rødgrønne-regjeringen kom til syne i offentligheten, og at det tidligere – i større grad enn nå – ble sett som en svakhet ved statsministerens lederegenskaper hvis det var stort sprik mellom regjeringspartiene. Informanten sier:

«Jeg tror at det har blitt en helt annen dagsorden nå. Så jeg tror aldri du vil få så mye dramatik over at et regjeringsparti viser noen særstandpunkter heretter, som det du fikk i begynnelsen av de rødgrønne samarbeidet» (informant 8).

I forlengelsen mener den samme informanten at det ikke vil være mulig for en koalisjonsregjering å gå tilbake til «Stoltenberg-modellen» i dag, der det var lite rom for partipolitiske markeringer. Det støttes av to av de andre informantene (informant 10; informant 3). En av dem sier:

«Neste gang Ap kommer i regjering vil de måtte adoptere mer av den metodikken som Erna Solberg har lagt opp til, fordi de andre partiene kommer ikke til å finne seg i den (...), la oss kalle det den regjeringsdisiplinen.» (informant 3)

Likevel mener en av informantene at styrken ved å ha høy takhøyde for partimarkeringer i regjering kan føre med seg utfordringer hvis det går for langt (informant 8). Vedkommende eksemplifiserer med en episode fra valgkampen i 2017, da daværende innvandrings- og integreringsminister Sylvi Listhaug (FrP) dro til den svenske forstaden Rinkeby¹⁶:

¹⁶ I valgkampen i 2017 reiste innvandrings- og integreringsminister Sylvi Listhaug (FrP) til Rinkeby, utenfor Stockholm. Listhaug fikk kritikk for å svartmale bildet av de aktuelle bydelene og for at Sverige-besøket var et rent valgkampstunt (Hirsti & Sølhusvik, 2017).

«Det var helt opplagt at statsministeren hadde laget et skikkelig opplegg for å samle troppene før valget, besøk på sykehjem og hele rulla. Og Listhaug kjørte bare sin helt egen egotripp, på en ganske usmakelig måte overfor vårt nærmeste naboland. Da tenkte jeg at den styrken som Erna viste i begynnelsen, bikket over i å bli skadelig for regjeringsprosjektet som sådan.» (informant 8)

6.2.3 Parlamentarisk basis

Flertall versus mindretall

«Game changing». Det er ord en av informantene bruker når hen forteller om hvorvidt flertalls- eller mindretallsregjering har noe å si for hvordan regjeringens strategiske kommunikasjonsarbeid utføres (informant 10). Dette begrunnes med forholdet til Stortinget, der du på forhånd vet at du har støtte for det du bringer til Stortinget i en flertallsregjering. I en mindretallsregjering er balansen mellom Stortinget og regjeringen helt annerledes. Informanten forteller at det fører til at det blir «mer debatt, mer politisk spill, og en annen type pressedekning for de politiske partiene» i en mindretallsregjering (informant 10). Det legger imidlertid ikke føringer på organiseringen av departementenes kommunikasjon; men det har mye å si for hvor viktig stortingsgruppa versus det politiske apparatet i regjeringen er. Det oppsummeres slik:

«For en flertallsregjering så ligger mer makt i regjeringen, enkelt og greit, og mindre makt i Stortinget, mens det er omvendt i en mindretallsregjering.» (informant 10)

At Stortinget har mindre innflytelse i en flertallsregjering som i tur legger føringer på kommunikasjonsarbeidet i regjeringen, er flere av informantene opptatt av. En av dem peker på at en mindretallsregjering på den måten i større grad kan gjøre endringer i Stortinget – også mellom de øvrige partiene. Hen forklarer:

«Da kan du på en måte gi inntrykk av at du gjør det for å oppnå et flertall sammen med andre partier, mens du reelt sett mekker litt til for å få de enkelte regjeringspartienes egne stortingsgrupper tilfredsstillende fornøyd. I en flertallsregjering er det litt monolittisk, da har du kommet frem til en enighet på forhånd og sånn blir det. Da er det ingenting som gjenstår på Stortinget.» (informant 1)

Således er det «ikke mer å diskutere», noe som en av informantene beskriver som grunnleggende annerledes enn når du presenterer noe, setter i gang diskusjonen, og deretter må få flertall for det i Stortinget (informant 10). Den samme informanten beskriver også hvordan dette kan spilles ut når noe skal presenteres i en flertallsregjering, hvor «alle» på forhånd vet at det har vært uenigheter internt i regjeringen:

«Spørsmål nummer én fra pressen blir da alltid *hvem som vant og hvem som tapte* saken i regjeringen. Så det blir et utrolig spill i media.» (informant 10)

En annen informant forteller at et parti som har statsråden på et politisk område der det er uenighet mellom koalisjonspartiene, vil ha et stort behov for å profilere den aktuelle saken tydelig på vegne av sitt eget parti – samtidig som hun må gå den balansegangen det er å legge frem det regjeringen som helhet har blitt enig om (informant 9).

Dessuten later det til at det er kortere vei til forhandling på høyeste hold, altså SMK og partilederne i koalisjonen, når det er en mindretallsregjering. En av informantene forteller nemlig at en rekke saker ble tatt til høyeste hold fordi «man både skulle ivareta FrP og samtidig passe på at man hadde flertall i Stortinget» (informant 9). Fellesnevneren for sakene som ble løftet til SMK var saker der man også ser konflikter i Stortinget.

Øvrige forhold som kan spille inn

Av andre forhold som kan spille inn og påvirke hvordan det strategiske kommunikasjonsarbeidet praktisk utføres, trekkes «en sterk partileder» frem som sentral. En informant sier:

«Hvis partilederen sier noe, må man bare hoppe, for det er det som er partiet.»
(informant 7)

Det avvises at SV og FrPs mangel på regjeringserfaring hadde noe å si for hvordan regjeringen la opp det strategiske kommunikasjonsarbeidet i henholdsvis 2005 og 2013, når partiene først gikk inn i regjering. En av informantene sier imidlertid at det hadde noe å si for hvordan partiet ble bedømt utenifra, og behandlet av pressen (informant 8).

Partikultur trekkes dessuten frem av flere informanter som relevant for hvordan en regjering må planlegge, organisere og koordinere kommunikasjonsarbeidet. En av

informantene forteller at FrP, som beskrives som å være «litt avhengige av å være rabulister», var nødt til å få et friere spillerom til å gå ut med egne utspill når de satt i regjering – for å kunne «gi et vink til den delen av partiet», og oppnå støtte for fortsatt regjeringsdeltakelse av baklandet (informant 7).

En av informantene trekker på sin side frem viktigheten av at SV og Sp i sin tid fikk forhandlet frem hver sin statssekretær for presse, som til slutt utgjorde statssekretærutvalget for presse sammen med Aps statssekretær fra SMK. Det antydes at utvalget til en viss grad demmet opp for noe av skjevhetene i maktforholdene i regjeringen, og at det ville blitt et større tyngdepunkt på SMK uten utvalget. Vedkommende sier:

«Vi ble hele tiden minnet på kjøttvekten og hvem som var størst. Ap krevde jo den makten som størrelsen deres tilsa, og vel så det. Men vi hadde i hvert fall et fora hvor vi var likemenn i utgangspunktet» (informant 4)

6.3 Hvilken betydning har den teknologiske utviklingen?

I det kommende er hensikten å belyse hvordan teknologisk utvikling påvirker SMKs rolle i regjeringens strategiske kommunikasjonsarbeid. Det vil først redegjøres for utviklingstrekk som følger av teknologisk fremgang og endringer i mediebransjen, slik informantene oppfatter det. Deretter vil regjeringens tilpasninger til en ny medievirkelighet belyses.

6.3.1 Nye muligheter – og utfordringer

Økt tempo og flere flater

At det har skjedd en voldsom endring i mediebransjen og hvordan regjeringen håndterer pressen, er det bred enighet om blant informantene. I dag må kommunikasjonsstaben være «i beredskap absolutt hele tiden» (informant 1). Et flertall av informantene peker på flere medier og et kontinuerlig trykk som de største endringene regjeringen har måtte tilpasset seg. En av dem kommenterer utviklingen på denne måten:

«Medietrykket ble dramatisk endret og voldsomt forsterket i løpet av min periode. Kommunikasjonsenheten på SMK var blitt mye større i 2008. Det var både fordi man hadde et bedre samsvar mellom bemanning og medietrykk, men også fordi intensiteten

i medietrykket; pågangen og oppmerksomheten fra allmennheten og media hadde blitt mye, mye sterkere, mer døgnkontinuerlig og fortløpende. Det var en stor og dramatisk forskjell.» (informant 2)

Likeledes forteller en annen informant at hen merket en stor endring i løpet av perioden 2005 til 2013. Vedkommende beskriver en utvikling mot veldig korte frister, der mediene jobbet stadig raskere med å få publisert saker:

«Ofte kom det henvendelser fra mediehus som sa «*hvis ikke vi får snakket med statsråden eller får en kommentar fra dere i løpet av en halvtime så skriver vi denne saken sånn*» (...) det ble et stort stressmoment å få avklart det med de andre partiene, slik at vi håndterte det uten at det ble unødig konflikt eller at man ble unødig misfornøyd med hvordan ting ble fremstilt.» (informant 8)

Dette inntrykket forsterkes ytterligere av informant 9, som forteller at regjeringsapparatet opplever et stadig sterkere press på å svare fort og være tilgjengelig. Videre beskrives det som en stor endring at nyheter i dag er «ferskvare», der man tidligere kunne fokusere utelukkende på å komme på i Dagsrevyen (informant 1). I dag er det flere flater som må fylles, med konsekvensen at det blir vanskeligere for regjeringen å slå gjennom med ett budskap:

«Der du tidligere kunne få budskapet ditt kringkastet til hele Norge, må du nå gå veldig lenge før det slår igjennom. Fordi folk følger ikke den samme kilden.» (informant 1)

En ytterligere konsekvens av at det i dag finnes flere plattformer, er at den enkelte politiker – for å ha profil – må dekke mer (informant 10). Informanten beskriver dagens situasjon på denne måten:

«I løpet av en dag kan det være veldig mange forskjellige saker, knyttet til forskjellige tema. Det skal mer til for at pressen løper i flokk nå, enn de gjorde før. Det er liksom ikke tre store saker å forholde seg til, det er 100 medium små saker. Det gjør det både mer krevende å slå igjennom med et stort budskap for en politiker, og det gjør at håndteringen blir større.» (informant 10)

Den samme informanten er dessuten opptatt av at det er stor forskjell fra opposisjon til posisjon når det gjelder kommunikasjon; en statsråd skal nemlig ikke uttale seg på andre statsråder sine områder, noe som ikke gjelder når du er opposisjonspolitiker. I tillegg er det helt avgjørende at det du sier er korrekt når du er statsråd, noe som gjør at mange blir «grundigere». Disse faktorene har alltid vært viktige, men har blitt desto viktigere med «flere journalister og nettaviser, og TV og radio som går døgnet rundt» (informant 10). Hen sier videre:

«Min opplevelse er at kommunikasjonsfolkene først og fremst er der for å sørge for at det i det hele tatt blir mulig for politikerne å håndtere pressen.» (informant 10)

Noen av informantene er i tillegg inne på at pressen i dag står for et større trykk mot statsministeren, selv på områder som det ikke er naturlig at statsministeren i utgangspunktet svarer på (informant 6). Det har dermed blitt et større press på Statsministerens kontor for å kommentere og svare ut et stadig større spekter av saker.

Proffere aktører

Videre bemerkes det at samfunnsaktører som sådan har tilpasset seg et høyere tempo, og tilegnet seg en ny «medielogikk». Det pekes på at både interesseorganisasjoner og kommersielle aktører i dag benytter kommunikasjonsrådgivere og pressen aktivt for å fremme sine interesser (informant 10). I forlengelsen er «trykket derfra også veldig stort»; regjeringen blir konfrontert med stadig flere saker som de må svare ut:

«Det er en ustrakt profesjonalisering, ikke bare fra myndighetenes side, men også hos de aktørene som søker å påvirke myndighetene» (informant 10)

I forlengelsen nevnes det at forventningen til hvor fort saksbehandling skal gå i regjeringssystemet, også har økt. Paradokset er at mediestøy samtidig forhindrer fremgangen i behandling av saker, i den beslutningsmaskinen som en regjering er (informant 10).

Sosiale medier

Når det gjelder sosiale medier, er flere av informantene opptatt av at det er kanaler som gir politikerne mulighet til å ha mer kontroll selv og komme media i forkjøpet. En forteller således at hen har merket seg at mange benytter Facebook i «tricky» saker, for å få

sagt ting på sin egen måte (informant 2). Det fremkommer også at Statsministerens kontor tidlig så muligheter i de nye plattformene som vokste frem:

«Jeg vil si at vi veldig tydelig så muligheten for å være vår egen redaktør og *bypasse* journalistene og redaktørene, I VG og NRK og sånn. Å få snakke rett til folk. 2008-2009 var gjennombruddet for sosiale medier på SMK.» (informant 5)

I tillegg til å kunne kommunisere direkte til folk, beskrives sosiale medier som et særlig kraftfullt verktøy for å drive krisekommunikasjon og for å være en lyttepost. Samtidig er det ressurskrevende (informant 10). I den spede start måtte derfor SMK gjøre en vurdering av hva det var fornuftig å bruke tid på. I tillegg var det flere utfordringer som måtte tas stilling til, blant annet prinsippet om at forvaltningen – embetsverket – ikke skal være involvert i det partipolitiske og strategiske arbeidet. Derfor landet de på at statsministeren og de andre politikerne må styre sin egen konto, og at den må være knyttet til deres person – ikke regjeringen. Denne løsningen gir et større rom for hva politikerne kan bruke profilene sine til, for hvis embetsverket skulle styre profilene så hadde det vært mye mer begrenset hva man kunne poste der, forteller informant 10.

«Det gjør at de kan være hele personen som de er. Erna Solberg er mor, statsminister, leder i Høyre og bergenser. Alle falsettene ved hennes personlighet er hun på sin Facebook og sin Instagram.» (informant 10)

6.3.2 Tilpasninger til en medievirkelighet med nye krav

Mer tid, ressurser og systematikk

Til tross for at flere av informantene bedyrer at kommunikasjonsavdelingen på SMK fortsatt er liten, relativt sett, er de samstemte i at kommunikasjonsarbeidet i perioden 2005-2020 har endret seg mye – ikke minst fordi kommunikasjonsavdelingen har vokst. Veksten kommer av at avdelingen gradvis har fått flere ansvarsområder. Som eksempler på nye oppgaver nevnes statsministerens reise- og arrangementsvirksomhet, samt drift og publisering på *regjeringen.no* (informant 10). I tillegg forteller informant 10 at det har blitt en profesjonalisering i å tilrettelegge for mediehandtering, etter hvert som det har blitt flere journalister å forholde seg til. Informantene slår i det hele tatt fast at tiden brukt på

kommunikasjonsarbeidet har vesentlig økt, og at pressehåndtering har blitt en større jobb enn før (informant 5).

Flere av informantene avviser imidlertid at den ukentlige regjeringskonferansen bruker tid på å diskutere kommunikasjon. Fortsatt er det sånn at regjeringskonferansen følger en formell struktur, der man diskuterer de politiske sakene basert på saksfremlegg og regjeringsnotater, og der det føres protokoll og referat (informant 2). Regjeringslunsjene etter konferansen beskrives på sin side som et uformelt treffpunkt, der statsrådene kan luften det som «plager og frustrerer en», og der regjeringskollegiet gis anledning til å snakke om det større bildet; hvordan det egentlig går, og hvordan de egentlig har det. Det fremkommer at dette er et viktig, dog uformelt, forum for å diskutere kommunikasjon.

I tillegg snakker flere om en økt betydning av å «varsle» og «involvere» hverandre før en sak sprekker i offentligheten. En av informantene beskriver behovet på denne måten:

«Den største friksjonen kommer ikke av at FrP ikke *skjønner* at Venstre har et behov for å si et eller annet på innvandring eller olje – eller motsatt. Den største friksjonen kommer når det er journalisten som får legge premisset ovenfor FrP eller Venstre, på hva som er sagt, ment eller gjort av den andre.» (informant 3)

Dessuten poengteres det at det har skjedd en endring i at «systematikken og byråkratiseringen» har økt (informant 10). Koordinering og samkjøring mellom SMK og departementene har det vært hele veien, men i dag beskrives kommunikasjonsarbeidet som mer konsekvent og forutsigbart enn tidligere:

«I dag har man systemer som sørger for at svar blir gitt, at de blir innhentet, at det blir klarert og at det er faglighet i det. Også er det jo en større produksjon på nett og sosiale medier enn det har vært før» (informant 10)

Denne profesjonaliseringen av kommunikasjonsarbeidet gir seg også utslag i mer proffe pressekonferanser, mer teknisk utstyr og flere livesendinger. Riggen rundt og hvordan ting ser ut spiller således en større rolle. Det har resultert i at regjeringsapparatet ikke kun kan tenke på innholdet i et budskap – men også hvordan det skal formidles visuelt (informant 10).

Tilstedeværelse i sosiale medier

Det hersket aldri tvil om at regjeringen skulle benytte de nye plattformene når sosiale medier vokste frem på starten av 2000-tallet. Det begrunnes blant annet med at man «treffer en helt annen gruppe på SoMe enn i Dagsrevyen» (informant 10). Det fremkommer likevel at regjeringens tilstedeværelse i sosiale medier har medført nybrottsarbeid for kommunikasjonsavdelingen på SMK. En av informantene forteller på sin side at sosiale medier ikke er noe som veldig mange i regjeringsapparatet i utgangspunktet kunne noe om, og at de derfor har satt ned en tverrgående gruppe, bestående av representanter fra 4-5 departementer. Gruppen jobber med sosiale medier for å «øke samkjøring, dele erfaringer og kunnskap, samt sørge for en nivåheving på det regjeringen gjør», forteller informant 10. Gruppen har eksistert siden ca. 2015, og har i ettertid blitt mer spesialisert, med at det nå er noen som jobber med video, andre jobber med analyse, fake news o.l. Dette beskrives som et prosjekt til nytte for regjeringsapparatet som helhet, da ingen av departementene har egne dedikerte team til sosiale medier (informant 10).

I dag har SMK opprettet en egen Facebook-side for Statsministerens kontor, også finnes det en felles Instagram-konto for regjeringen. På Instagram-kontoen har samtlige av departementene tilgang til å legge ut innlegg, men en av informantene forteller likevel at de har strammet inn så ikke «absolutt alle har tilgang». Behovet for å begrense tilgangen eksemplifiseres med den såkalte «peppekakejagerfly-saken»¹⁷.

Departementene har også egne Facebook-sider, som de administrerer selv. Under korona-pandemien har dessuten regjeringen benyttet de ulike sidene til en mer samkjørt grafisk profil og visuelle uttrykk, for å fremstå som en klar, tydelig og troverdig avsender i krisetider (informant 10).

For politikerne, som administrerer sine kontoer i sosiale medier selv, innebærer tilstedeværelsen mye jobb med moderering av kommentarfeltene. Det beskrives som «til tider krevende» (informant 7). Dessuten må politikerne bevege seg ned landskap hvor de selv må ha en mening om hva som skal slettes, hva som skal blokkeres, og hvilke ytringer som aksepteres, da det ikke finnes en felles praksis på det i regjeringen, forteller informant 10.

Videre forteller en av informantene at innlegg på statsrådets Facebook legges ut på strategiske og faste tidspunkt (informant 7). Å ha en regelmessighet på to poster per dag – en gjennom morgenen, og deretter på kvelden – gir mest uttelling, for da er det mest «rush». Det

¹⁷ Mange reagerte da Forsvarsdepartementet la ut et bilde av julebakst på sin Instagram-konto i 2015. Pepperkakene som var avbildet var formet som kampply (Alvsing & Molnes, 2015).

påpekes også at det er mye enklere å skape engasjement blant følgere når man poster fra en enkelt persons profil, enn fra Facebook-siden til et parti. Vedkommende sier det på denne måten:

«Det er veldig enkelt å like eller ikke like en person.» (informant 7)

Kriterier for saker som deles på Facebook oppgis å være: angrep på andre, forsvar av eget parti og gode nyheter – for eksempel gode målinger, eller «nå har jeg vært og møtt disse folkene». Til sist beskrives det som helt vesentlig å dele personlige bilder fra statsrådets hverdag. I det hele tatt er innholdet som deles i sosiale medier preget av en klar misjon.

Nødvendige men umulige retningslinjer

«Det må være mer kontroll nå, jeg kan ikke skjønne noe annet. Noe annet ville forundre meg. I dag er jo dette så viktige kommunikasjonskanaler at det kan ikke være fritt frem og uten system. Da blir det jo helt kaos.» (informant 2)

Sitatet over illustrerer hva en av informantene tenker om dagens behov for skriftlige retningslinjer for hvordan den enkelte statsråd skal opptre i sosiale medier. Av flere av informantene trekkes det imidlertid frem at statsrådets profil i sosiale medier er knyttet til deres privatperson, og følgelig ikke blir administrert av departementet. Av den grunn hevdes det at det er vanskelig å ha felles retningslinjer for regjeringskollegiet (informant 7).

Faktisk avviser samtlige av informantene at det finnes retningslinjer for sosiale medier, både før og nå. Således har politikerne ingen spesifikke begrensninger på seg i sosiale medier gjennom retningslinjer. Reglene er kun at de ikke skal drive saksbehandling gjennom kanaler i SoMe, og ellers stilles det de samme kravene og betingelsene til de, som til alle andre som ytrer seg i det offentlige rom (informant 10). En av informantene mener at retningslinjer trolig heller ikke har blitt vurdert, fordi politikerne generelt har god rolleforståelse (informant 9). I tillegg stilles det spørsmålsteget ved SMKs reelle anledning til å forfatte retningslinjer for regjeringskollegiet:

«Det er viktig for politikerne å ha et visst handlingsrom knyttet til partipolitikk. Det er også viktig for dialogen med partiet, med Stortinget, og for å kunne forsvare regjeringsdeltakelse. Man må ivareta dette også. Men jeg tror man har en ganske

omforent forståelse av hva som er lurt og ikke i sosiale media, og hvor smertegrensen til de andre partiene går. Det har jo ikke hindret alle, men om det hadde vært retningslinjer er jeg likevel usikker på om det hadde hatt noe å si. Man opplever at det er så mye som styres fra (...) man sier SMK, men det er også politisk ledelse i Høyre, eller det partiet som har statsministeren. Hadde de også kommet med ei blekke om *«hvordan partipolitikerne skal oppføre seg i sosiale medier»*, så hadde de ikke kommet igjennom med det. Det hadde blitt bråk.» (informant 9)

En annen informant bygger opp under dette, og stiller seg tvilende til at man kan oppnå samkjøring og lojalitet til et felles budskap gjennom retningslinjer, «spesielt i en koalisjonsregjering» (informant 10). En av informantene understreker imidlertid behovet for å ha regler fra dag én:

«Det er utrolig viktig å sette streken tidlig. Hvis du ser igjennom fingrene på en del ting i starten, så får du ikke kaviaren inn i tuben igjen. Altså, lærer du ungene at det er 1 kg godteri på lørdager, så får du det ikke ned til 50 gram etter et år. Dessverre. Det er en del ting du bare må gjøre fra start. Når det egentlig føles mest ubehagelig, og når du har tilliten på det høyeste, det er da du bør ta de tøffe valgene om hvordan ting skal fungere i regjeringen» (informant 3)

7 Drøfting

Dette kapittelet vil drøfte de empiriske funnene fra intervjuundersøkelsene. Jeg vil fortsatt ta utgangspunkt i oppgavens tredelte problemstilling, og følger denne strukturen også i dette kapittelet. Det betyr at det som er funnet om SMKs rolle i regjeringens strategiske kommunikasjonsarbeid vil diskuteres først, dernest hvordan rollen påvirkes av den politiske konteksten, og til sist hvordan den påvirkes av teknologisk utvikling.

Jeg vil fokusere diskusjonen rundt de funnene jeg mener er særlig analytisk interessante og overraskende, gitt oppgavens problemstilling og empiriske forventninger. Diskusjonen vil suppleres med henvisninger til teori og tidligere forskning der det er relevant.

7.1 Hva vet vi om rollen nå?

I det kommende vil jeg først forsøke å oppsummere hva denne studien har lært oss om SMKs rolle i regjeringens strategiske kommunikasjonsarbeid. Deretter vil jeg diskutere hvor en kan tolke at Norge befinner seg på en skala fra et sentralisert til et desentralisert system for regjeringskommunikasjon.

Innledningsvis er det imidlertid verdt å gjenta den konkrete empiriske forventningen jeg skisserte til denne delen av problemstillingen. Forventningen lød:

I tråd med en internasjonal trend mot et sterkere sentrum forventes det at også Statsministerens kontor i Norge vil tilstrebe en sterk grad av kontroll og være påkoblet de aller fleste strategiske initiativene i regjeringens kommunikasjonsarbeid. Gitt Norges institusjonelle forutsetninger – som sterke fagdepartementer, ministerstyre, en konsensusbasert politisk kultur og en statsminister med svak formell autoritet – svekkes imidlertid denne forventningen noe. Forventningen kan dermed oppsummeres til å være en sterk – men ikke suveren – rolle for SMK i Norge.

Så langt mine data rekker viser analysen at SMK er sterkt involvert i det strategiske kommunikasjonsarbeidet til regjeringen. Analysen peker i det hele tatt mot at SMK har den overordnede kontrollen. Kontoret kobler seg på de sakene de vil og ønsker, og det gjennomføres jevnlige og hyppige møter hvor SMK koordinerer og instruerer den politiske staben i hvordan man skal besørge en enhetlig kommunikasjon ut fra regjeringskontorene. Selv om det ikke utelukkes at departementene er involvert i arbeidet, står SMK ansvarlig for

utarbeidelsen av en konkret datoplan som forteller når ulike politiske tiltak skal bli offentliggjort og av hvem. Enkelte utsagn tyder også på at politisk ledelse på SMK innhenter velgerdata gjennom systematiske velgerundersøkelser; informasjon som de så videreformidler til regjeringsskollegiet for å orientere om hva som gir gjenklang og ikke blant velgermassen. Det er også en oppfatning av at særdeles dyktige folk med høy kompetanse blir ansatt på SMK, og at dette vesentlig styrker organets myndighet. SMKs rolle styrkes dessuten desto mer i «store», «krevende» og «sensitive» saker.

Begrunnelsen for omfanget av SMKs makt og ansvar synes å være for å sikre en enhetlig kommunikasjon ut fra regjeringskontorene, samt å sørge for en generell budskapsdisiplin i regjeringsapparatet. Dette relaterer ikke minst til et behov for å kontrollere hvordan den overordnede fortellingen om regjeringens arbeid kommer til syne i offentligheten. Det viser seg også at såkalte kriser eller konflikter kaller på en strammere hånd fra sentrum. At denne kontrollen tillegges SMK er ikke overraskende, all den tid statsministeren formelt og reelt leder regjeringens arbeid og er leder for det største partiet i regjeringen. Det siste er ingen regel, men er tilfellet for begge regjeringslederne i perioden jeg undersøker i denne oppgaven. I tillegg kan nok det at SMK besitter de antatt dyktigste kommunikasjonfolkene, samt at SMK formelt ansetter og er arbeidsgiver for den politiske staben i hele regjeringsapparatet, være to faktorer som styrker SMKs anseelse innad i regjeringsskollegiet. I tillegg er det nærliggende å anta at disse faktorene styrker organets praktiske evne og mulighet til å «holde i» de strategiske vurderingene som ligger til grunn for kommunikasjonsarbeidet i regjeringen.

Det ovennevnte antyder en dominerende rolle for SMK i det strategiske kommunikasjonsarbeidet. Samtidig er ikke funnene helt entydige. Ved større konflikter og i svært sensitive saker vil beslutninger flyttes fra SMK og ytterligere «oppover», og må klareres mellom de respektive partilederne i koalisjonen. Videre fremstår det som at SMK er svært avhengig av departementenes fagkunnskap, og at departementene i så måte er aktivt involvert i å kvalitetssikre utdrettede politiske budskap. Begge deler begrenser SMKs makt og myndighet noe. I lys av dette kan det virke som at SMK i større grad tar seg av de lange linjene og har kommandoen i de eksplosive sakene som oppstår fra dag til dag. Man kan derfor tolke det dithen at SMK har *kontrollen* med det strategiske kommunikasjonsarbeidet snarere enn å være de som står for *utførelsen*, på bekostning av departementene. Faktisk fremstår departementene relativt selvstendige i kommunikasjonsarbeidet rundt de fleste sakene på sine egne fagområder. Unntaket er imidlertid såkalte «konfliktsaker», der innvandring ble nevnt som et typisk eksempel.

Som en tilleggsbemerkning kan det likevel anføres at det kan late til at det er en oppfatning om at departementene besitter denne selvstendigheten fordi SMK tillater det – og ikke motsatt. Det er med andre ord en frihet departementene *gis*, heller enn å grunnleggende besitte.

I sum kan det slås fast at SMKs rolle er svært sentral. Datamaterialet tegner til at det er SMK som i utgangspunktet besitter retten til å rå over regjeringens strategiske kommunikasjon. Unntaket er hvis SMK, aktivt eller på grunn av kutyme, har delegert myndigheten til det aktuelle departementet som har sakskomplekset i sin portefølje, eller hvis saken blir så stor eller betent at saken må klareres med de øvrige partilederne. I realiteten er det derfor sakenes størrelse og politiske betydning som avgjør hvor påkoblet SMK er til enhver tid.

En sterk – men ikke suveren – rolle for norsk SMK synes derfor som en dekkende beskrivelse, i tråd med den empiriske forventningen.

7.1.1 Finner vi en sentralisert regjeringskommunikasjon i Norge?

I lys av diskusjonen over, er det nå naturlig å henvise til tabell 4.1.3 (side 21), og diskutere hvor Norge befinner seg på dimensjonene som er skissert i tabellen. De to dimensjonene er henholdsvis *proaktive* og *reaktive strategier*. Til sist vil det oppsummeres hvor Norge anses å befinne seg i landskapet *desentralisert – sentralisert* system for regjeringskommunikasjon.

Proaktive strategier

Det første parameteret i tabellen omhandler hvem som avgjør og produserer politiske utspill, og hvorvidt utspillene må innom SMK for avklaring før de publiseres. Her fremkommer det at SMK ønsker å vite om samtlige politiske utspill og kommunikasjonsmessige initiativ fra departementene. Det er uklart hvorvidt dette også gjelder innlegg i departementenes kanaler i sosiale medier. Det hersker imidlertid ikke tvil om at dette inkluderer samtlige pressemeldinger og innsalg til pressen. På en skala fra desentralisert til sentralisert må praksisen derfor anses å ligge tett opp til et sentralisert system.

Det andre parameteret i tabellen svarer til hvorvidt SMK kun styrer sin egen kommunikasjon, eller om de også server departementene i å skrive taler o.l. for statsråder og de øvrige departementene. Her fremgår det at det er en relativt høy terskel for å bistå

departementene, og at SMK uansett ikke vil stå for selve produksjonen av det aktuelle materiellet. Det later heller til at det er departementene selv som skriver utkast til taler, innlegg og debattflak, men at SMK i saker av større betydning kan revidere utkastet, og dessuten be departementet justere «tone of voice». Jeg vil vurdere at denne praksisen befinner seg midt mellom polene *desentralisert – sentralisert*.

Det tredje parameteret handler om hvorvidt departementene selv har ansvar og tar initiativ til når ulike politiske forslag skal lanseres, eller om SMK står ansvarlig for en strategisk tidsplan som sørger for koreograferte slipp av nyheter fra regjeringen. Her viser det seg at SMK utarbeider en oversikt og har full kontroll på når ulike politiske initiativ fra regjeringen skal lanseres. Det er likevel grunn til å anta at departementene kommer med innspill til datoplanen basert på sakene som behandles, og at de generelt vil fungere som en lyttepost opp mot utformingen av planen. Jeg vil likevel argumentere for at dette parameteret svarer til plassering i retning av et sentralisert system.

Reaktive strategier

Når det gjelder såkalte reaktive strategier, spør det fjerde parameteret i tabellen om departementene svarer på innkommende pressehenvendelser selv, eller om de kanaliseres til SMK før de svares ut. Her fremkommer det at SMK kan bistå departementene med grundige og detaljerte vurderinger og råd om saken er av en viss betydning. Det er imidlertid ikke regler eller prosedyre om at henvendelser *må* innom SMK. Jeg vurderer det dithen at denne formen for praksis befinner seg mellom polene *desentralisert – sentralisert*.

Det femte parameteret handler om hvorvidt det er strategisk kontakt mellom SMK og kommunikasjonsenhetene i departementene. Datamaterialet forteller at kommunikasjonssjefen på SMK har et fast møte med kommunikasjonssjefene fra samtlige departement annenhver uke. Til tross for at møtet er forbeholdt embetsverket, fremkommer det at det er tidvis innslag av politisk deltakelse hvor det redegjøres for «overordnede forventninger». Denne praksisen anses derfor å ligge tett opp til et sentralisert system.

Det sjette og siste parameteret i tabellen spør om statsråder er frie til å styre sine egne profiler i sosiale medier slik de selv vil, eller om SMK har forfattet skriftlige retningslinjer som forteller hvordan politikerne skal opptre i sosiale medier. Det viser seg at SMK overhodet ikke har retningslinjer for statsrådets aktivitet i sosiale medier. Praksisen vurderes derfor å svare til et desentralisert system.

Et dynamisk, heller enn statisk, system

Oppsummert er det tre av seks parametere som vurderes å bikke i retning av et sentralisert system for regjeringskommunikasjon i Norge. To av parameterne vurderes å ligge midt i mellom, mens det siste svarer til et desentralisert system. Igjen er det verdt å gjenta at tabellen må forstås som et gradssystem, og ikke en dikotomi. I lys av det ovennevnte er det derfor nærliggende å betegne norsk regjeringskommunikasjon som å helle i retning av et sentralisert system – med forbehold om dynamikken som ligger i dette; det er sakene som avgjør, og ministre og departementer har fortsatt stor grad av selvstendighet. SMK har med andre ord ikke en statisk rolle, den er dynamisk, og sakenes seriøsitet vil dra det fra en relativt desentralisert struktur til mer sentraliserte former for koordinering av regjeringskommunikasjonen i Norge.

7.2 Hva kan vi si om den politiske konteksten?

For problemstillingens andre del, som spør hvordan den politiske konteksten påvirker SMKs rolle, ble først følgende empiriske forventning skissert:

Det er nærliggende å forvente at jo flere partier i en koalisjon, jo sterkere konfliktpotensial vil det være innad i koalisjonen. I forlengelsen vil behovet for en sterk statsminister øke med flere partier i regjering. Dette vil legge grunnlaget for en mer sentralisert regjeringskommunikasjon, der politikere opplever at de blir lagt bånd på av SMK grunnet hensynet til interne forhold.

Jeg vil nå diskutere hva vi kan observere om den politiske kontekstens påvirkning på SMKs rolle, og vurdere hvorvidt forventningen blir møtt i datamaterialet.

Som demonstrert over vil altså SMK få en sterkere og tydeligere rolle i såkalte «større», «krevende» og «sensitive» saker. Det er således verdt å merke seg at en hovedtendens i datamaterialet bekrefter at samarbeidet i en koalisjonsregjering blir mer krevende jo flere partier som er med, nettopp på grunn av flere konfliktlinjer.

I lys av dette er det naturlig å returnere til Andewegs modell (1988), som redegjort for i kapittel 4. Hvis man følger den vil nemlig en regjering som består av to eller flere partier være preget av høy grad av politisk heterogenitet. Med andre ord: jo flere partier, jo flere kryssende konfliktlinjer. I norsk sammenheng har det ikke vært en firepartiregjering siden borgerlig samling med Per Bortens regjering (1965-1971) – med unntak av Erna Solbergs regjering, som ble utvidet til fire i januar 2019, som et resultat av KrFs politiske retningsvalg.

I januar 2020 valgte imidlertid FrP å tre ut av regjeringen, og følgelig raknet Solbergs firepartiregjering etter et knapt år. Dette kan tyde på at Andewegs resonnement om økt konfliktpotensiale jo flere partier, har noe for seg. Empirien i denne undersøkelsen støtter også opp under dette inntrykket.

I forlengelsen er det verdt å dvele over at flere saker kan bli nettopp «større», mer «krevende» og «sensitive» når koalisjonen består av flere partier med kryssende interesser. Dette antyder en sterkere rolle for SMK i brede koalisjoner. Samtidig vil SMKs makt i en koalisjonsregjering begrenses av de andre partilederne. Det fremkommer nemlig at de sakene man ikke klarer å bli enig lengre «ned» i systemet om hvordan skal presenteres, blir løftet til partilederne. På bakgrunn av at SMKs rolle beskrives som å være «megler» i konflikter i regjeringen, kan en likevel se for seg at statsministeren – og Statsministerens kontor som institusjon – har en viktig funksjon i å tilrettelegge for dialog, innhente faktagrunnlag o.l. i situasjoner hvor det er uenighet om hvordan politiske saker skal fordeles og presenteres. Dette gir således SMK en veldig sterk rolle også her, særlig med hensyn til å holde laget samlet.

I datamaterialet finner jeg ikke grunnlag for å slå fast at politikere generelt opplever å bli lagt bånd på av SMK, grunnet hensynet til interne forhold. Kun en av informantene nevner og bekrefter at SMK har pålagt munnkurv til en av statsrådene i regjeringen, som følge av en mye omtalt og krevende politisk situasjon. Sann sett kan vi slå fast at å ilegge munnkurv er en myndighet SMK besitter, men som ikke virker å være utstrakt i bruk.

I sum kan det slås fast at konfliktpotensialet øker jo flere partier som inngår i koalisjonen. At sakene derav blir mer krevende å håndtere, kaller på en sterk statsminister som er sterkt involvert for å holde laget samlet. SMK har myndighet til å gi munnkurv til statsråder i regjering, men det synes kun aktuelt å pålegge dette i ekstraordinære tilfeller. Den første empiriske forventningen anses derfor som delvis oppfylt.

Den andre empiriske forventningen lød:

Det er forventet at partier i mindretallsregjeringer har et sterkere behov for partipolitiske markeringer i offentligheten, gitt at politikken aldri kan bli «ferdig tygd» internt i regjeringen når de er avhengige av å oppnå flertall i Stortinget. Dette vil sågar svekke rollen til SMK i regjeringens strategiske kommunikasjonsarbeid i mindretallskoalisjoner.

Analysen antyder at hvorvidt regjeringen er en flertalls- eller mindretallsregjering, kan ha innvirkning på hvor mye SMK «tillater» at partiene markerer sine egne primærstandpunkt.

Stoltenberg – som det fremgår at var svært opptatt av at regjeringen fremsto som ett lag – ledet en flertallsregjering. En nærliggende forklaring virker å være at det i en flertallsregjering vil oppleves mer prekært å holde en stram kontroll på kommunikasjonen ut, nettopp fordi flertall som regel vil innebære at regjeringspartiene kommer til enighet før de går til Stortinget. Ergo, når en sak er ferdig forhandlet, har koalisjonspartiene gitt og tatt. Er det forhandlinger om en krevende sak i en flertallsregjering, har det naturligvis vært krevende forhandlinger i forkant av fremleggelsen i Stortinget – og da bør man unngå å «åpne diskusjonen opp igjen» i offentligheten. Det antas nemlig at balansepunktet mellom de ulike politiske interessene innad i koalisjonen er funnet. Det vil derfor i større grad kunne oppfattes som en regjering i krise eller under dårlig lederskap, hvis et parti i en flertallsregjering rykker ut for å markere sitt standpunkt, som viker fra regjeringen de selv sitter i. En kan også hevde at en sann type partimarkering vil svekke det aktuelle partiets anseelse utad, for det blir desto tydeligere for velgerne og offentligheten at partiet har tapt saken internt i regjeringen (selv om det i enkelte saker uansett vil være åpenbart hvilke partier som har «vunnet» og «tapt»).

Hvilke saker partiene «taper» vil dog også være synlig i en mindretallsregjering, men der gjenstår fortsatt forhandlinger i Stortinget for å oppnå flertall. Det kan derfor oppfattes mer legitimt av partier i en mindretallsregjering å «lage litt bråk» på utsiden av regjeringen, hvis saken er av stor politisk betydning for dem. Det kan også antas at en statsminister vanskeligere kan gripe inn og legge føringer på hva en regjeringspartner kan og skal gå ut med, hvis reelle politiske forhandlinger faktisk gjenstår i Stortinget.

Basert på datamaterialet i denne undersøkelsen er det likevel ikke grunnlag for å si at partier i mindretallsregjeringer har større behov for å markere seg, enn partier i flertallsregjeringer. Faktisk peker det mot at det opplevde behovet for å flagge sine primærstandpunkt er like stort for koalisjonens minste partier i flertallsregjeringer som i mindretallsregjeringer. Partienes størrelse er således av betydning, da de minste partiene i en koalisjon ofte opplever å tape oppslutning på regjeringsprosjektet. Av hensyn til egen oppslutning vil de derfor ønske å flagge sine primærstandpunkt.

Det man imidlertid kan spekulere i, er hvorvidt å *lede* en flertallsregjering bidrar til et ønske fra SMK om en strammere kontroll, fordi det rett og slett kan virke mer useriøst og antyde dårlig ledelse om et av regjeringspartiene «går ut mot» sin egen regjering som attpåtil har flertall, jf. diskusjonen over. I perioden som undersøkes i denne studien har det som nevnt kun vært to ulike regjeringsledere, Jens Stoltenberg og Erna Solberg. Datamaterialet peker således i retning av at de to har hatt ulik tilnærming og terskel for koalisjonspartnerens selvstendige utspillpolitikk. Som diskutert over, kan denne forskjellen muligens tolkes i lys

av Stoltenbergs flertallsregjering og Solbergs mindretallsregjering. Det er imidlertid også mulig å tolke forskjellen i lys av partikultur, som er et perspektiv en av informantene løfter. Dette resonnementet handler om det faktum at Høyre på sin side alltid har oppnådd makt gjennom andre, og at de dermed både vet og er komfortable med at de må tillate partimarkeringer for sine samarbeidspartnere. På den andre siden har Ap vært vant med å styre alene, noe som påvirker hvordan de mener kommunikasjonsflyten ut av regjeringen bør være. Ergo, kanskje er partikultur og styringshistorie noe som i større grad forklarer forskjellene mellom Stoltenberg og Solberg, enn om det er flertalls- eller mindretallsregjering.

Oppsummert kan det sies at mindre partier i både mindretallsregjeringer og flertallsregjeringer, har et sterkt behov for partipolitisk profilering. Dette henger sammen med en trend mot at de minste partiene i en koalisjon taper oppslutning på regjeringsprosjektet. Således møtes ikke den empiriske forventningen om at det er særlig mindretallskoalisjoner som vil preges av flere partimarkeringer på bekostning av regjeringens samstemthet utad. Det er derfor heller ingenting som peker mot at SMK får en svekket rolle i regjeringens strategiske kommunikasjonsarbeid i mindretallskoalisjoner. Den første og eneste mindretallskoalisjonen som det har vært plass til å undersøke i denne studien, later tvert i mot til å ha en bevisst strategi om å åpne for mer selvstendig utspillpolitikk i sin regjering – uten at det har begrenset SMKs tilsiktede makt og myndighet. Solbergs «metode» kan i så måte tolkes i lys av en generell lærdom etter Stoltenberg II, hvor uenigheter i større grad ble undertrykt. Flere informanter påpeker nemlig at det ikke vil være mulig for SMK i fremtidige koalisjonsregjeringer å holde frem med fremgangsmåten fra Stoltenberg-perioden.

7.3 Hva med teknologisk utvikling?

Siste del av problemstillingen i denne oppgaven handler om hvordan den teknologiske utviklingen påvirker SMKs rolle. Også her ble det presentert to empiriske forventninger. Den første er:

Det er grunn til å anta at regjeringen bruker mer tid på det strategiske kommunikasjonsarbeidet nå, sammenlignet med tidligere. Dette henger sammen med et generelt økt tempo og fragmentering i mediebransjen. Det forventes derfor at den ukentlige regjeringskonferansen i stadig større grad bruker mer tid på diskusjon om media og pressehensyn, og at SMK får en større rolle i å strømlinjeforme regjeringens politiske budskap for å imøtekomme og konfrontere medias nye krav til tempo og format.

Analysen viser at regjeringen i dag bruker vesentlig mer tid og ressurser på det strategiske kommunikasjonsarbeidet. Det rapporteres om en betydelig oppbemanning på SMK i løpet av perioden som studeres, noe som beskrives som en nødvendighet for å kunne møte intensiteten i medietrykket. Analysen viser også at regjeringen i dag har flere flater å forholde seg til, i tillegg til at samfunnsaktører generelt er proffere og har tilpasset seg en ny medielogikk. Regjeringen må derfor jobbe mer systematisk for å trenge gjennom med budskapet sitt, samt svare ut henvendelser fra en stadig mer profesjonell flora av interesseorganisasjoner. Her antydes det at SMK har fått en rolle i å utvikle «systemer» som sørger for at henvendelsene til regjeringen når frem dit de skal, at de svares ut og at de blir klarert. Dette kan muligens peke mot at SMK har fått en styrket kontrollfunksjon i det strategiske kommunikasjonsarbeidet.

Samtidig kan det innvendes at også kommunikasjonsarbeidet i departementene i dag beslaglegger mer tid, og at det sånn sett ikke trenger å være en større andel av det strategiske kommunikasjonsarbeidet som er «overlatt» SMK. Flere undersøkelser trengs for å vurdere hvorvidt teknologiske endringer og nyvinninger i mediebransjen har skapt et større rom for SMK til å gripe fatt i en strammere kontroll, eller om medietrykket og ansvaret har blitt jevnt fordelt over hele regjeringsapparatet. At kommunikasjonsarbeidet er mer systematisk i dag, og at det finnes systemer for svaring og klarering, kan likevel tyde på at SMK i dag besitter en bedre oversikt enn tidligere. For hvem andre enn SMK kan tenkes å ha myndigheten til å «klarere» utspill?

Videre er en hovedtendens i datamaterialet at aktørene er opptatt av betydningen av å varsle og involvere hverandre før en sak sprekker i offentligheten. En kilde til friksjon i en koalisjonsregjering kan nemlig være når stadig flere og mer pågående journalister får legge premisset for hva som er blitt sagt eller gjort fra et parti eller en statsråd, uten at samarbeidspartnerne faktisk sjekker opp om det stemmer før man velger å svare. Det antas at statssekretæren for presse ved SMK har fått en utvidet rolle som følge av denne utviklingen.

Forventningen om at økt mediepress har fått konsekvenser for dagsorden på selve regjeringskonferansen, blir avvist av informantene. Det er heller de mer uformelle regjeringslunsjene som benyttes for å «luften» frustrasjoner og diskutere kommunikasjon med regjeringskolleger.

Når det gjelder såkalt strømlinjeforming av politiske budskap, er det allerede avdekket at SMK alltid vil jobbe mot en budskapsdisiplin, gjennom bla. å distribuere talepunkter til regjeringsapparatet i særlig hete og aktuelle saker. Strømlinjeforming kan imidlertid også relatere til det Marland m. fl. (2017) er opptatt av i sin studie, nemlig det å bygge en samkjørt

grafisk profil i offentligheten. I den forbindelse fremgår det at regjeringen har benyttet departementenes Facebook-sider til samkjørte visuelle budskap under koronakrisen. Det Marland m.fl. kaller «branding» og kobler til rent strategiske intensjoner, kan i norsk sammenheng heller late til å handle om en innsats for å bli oppfattet som en tydelig avsender som befolkningen kan ha tillit til. Det strømlinjeformede visuelle uttrykket kan derfor – i alle fall et stykke på vei – tolkes som et ønske om å fremstå som en troverdig og faktabasert aktør, som befolkningen kan søke til for relevant informasjon i krisetider.

Oppsummert blir den empiriske forventningen delvis innfridd. Regjeringen bruker utvilsomt betydelig mer tid på det strategiske kommunikasjonsarbeidet enn før. Kommunikasjonsmessige hensyn har imidlertid ikke blitt en integrert del av diskusjonen på de formelle regjeringskonferansene, men det diskuteres stadig mer i uformelle fora, som i regjeringslunsjen. Som følge av høyt mediepress og at det i dag er flere flater å dekke, har SMK fått en sterkere koordinerende rolle i å sørge for at henvendelser blir svart ut, og på hvilken måte. Det er ikke grunnlag for å si at SMK har fått en større rolle i å strømlinjeforme politiske budskap fra regjeringen, da denne funksjonen virker å ha vært like sterk i hele perioden som undersøkes i denne studien.

Den andre empiriske forventningen lød:

Det antas at SMK har fått et større behov for å kontrollere kommunikasjonsflyten ut av regjeringen, etter sosiale mediers inntreden. Det forventes at dette behovet har resultert i konkrete og formaliserte retningslinjer som forteller hvordan regjeringens medlemmer skal opptre på de digitale sosiale medier-plattformene.

Ganske overraskende finner analysen at SMK *ikke* har utarbeidet formelle retningslinjer for hvordan den enkelte statsråd skal opptre i sosiale medier. Likefullt pekes det på at det nylig har «blitt et tema». Det fremkommer også at SMK har et ansvar for å bevisstgjøre regjeringsapparatet om sitt ansvar og sine plikter, også med hensyn til hvordan man bør forholde seg til de digitale flatene. Men det finnes altså ingen skriftlige regler.

Det fremgår av analysen at SMKs mulighet til å forfatte konkrete retningslinjer for sosiale medier begrenses av det faktum at statsrådenes profiler i sosiale medier er knyttet til den enkelte personen, og ikke det politiske vervet eller statsråd-posten de besitter. Derfor kan heller ikke ressurser fra embetsverket være involvert i administreringen av kontoene.

Dette funnet er forøvrig også interessant med henblikk til den første empiriske forventningen skissert i dette underkapittelet. Selv om det økte medietrykket altså kan ha ført til at SMK har fått en større rolle i koordineringen av det tradisjonelle mediearbeidet, er altså kontrollen med sosiale medier tilsynelatende utelatt. I den tidsperioden jeg har sett på, er det rimelig å anta at sosiale mediers betydning for kommunikasjonsarbeidet har gått fra tilnærmet null til hundre. Dette kan bety at selv om SMKs kontroll med statsrådenes tradisjonelle medieutspill er betydelig, er en større andel av den *totale* aktiviteten utelatt kontrollen – nettopp fordi det totale kommunikasjonsarbeidet nå også inkluderer de ulike plattformene i sosiale media. I så måte kan sosiale medier være en faktor som svinger pendelen mot mer desentraliserte former for organisering av norsk strategisk regjeringskommunikasjon. I kapittel 4 ble det pekt på hvordan avviklingen av partipressen påvirket de politiske partiene, og at de som en konsekvens måtte konkurrere hardere om narrativet og historiefortellingen i pressen. Antydningen var at politiske partier og regjeringen vil søke å «sentralisere seg» for å nå igjennom med budskapet sitt. Det er verdt å dvele over hvorvidt sosiale medier dermed kan rokke ved noe av dette. Sosiale medier vil nemlig bidra til at regjeringen ikke lengre er like avhengig av redaksjonene for å nå ut. Således er vi forbi «the age of broadcasting», ettersom enhver nå kan produsere og poste det hun selv vil, når hun vil.

Oppsummert kan vi dermed slå fast at den siste empiriske forventningen om formaliserte retningslinjer for statsråders aktivitet i sosiale media, ikke blir innfridd i denne undersøkelsen.

7.4 Hvordan relaterer funnene til annen forskning?

På dette tidspunktet anses det hensiktsmessig med noen korte refleksjoner om hvordan funnene i denne undersøkelsen relaterer til funn fra andre forskningsbidrag på feltet regjeringskommunikasjon. Jeg vil derfor ta et kjapt blikk på hvordan de empiriske funnene sett her, ser ut i lys av Aucoin (2008), Johansson og Raunio (2020) og Marland m.fl. (2017).

Aucoin observerte i sin studie fra 2008 at mer makt blir konsentrert hos statsministeren og hennes indre sirkel, og at det i tur blir forventet at byråkratiet skal være «entusiastiske støttespillere» for politikken som til enhver tid blir ført. Studien finner at en utbredt medialisering legger press på de politiske elitene, som igjen pålegger byråkratiet å agere «partisk». Således blir embetsverket sentrale i *spinn*et av regjeringens kommunikasjon.

Denne studien har på sin side verken satt seg fore å undersøke – eller kommet over noe som antyder at – det sentrale regjeringskontoret i Norge ser seg nødt til å trekke

embetsverket inn i sitt strategiske kommunikasjonsarbeid. Tvert i mot ble det tydelig gjennom intervjuundersøkelsene at aktørene opplever det som et skarpt skille mellom politisk ledelse og embetsverket i regjeringsarbeidet, der sistnevnte ikke er involvert i det strategiske kommunikasjonsarbeidet.

Denne studien finnes heller ikke belegg for å si at øvrige regjeringsmedlemmer i Norge blir marginaliserte på bekostning av statsministeren, som Marland m.fl. tar til orde for i sin studie av regjeringskommunikasjon i Canada (2017:126). Det rapporteres imidlertid om en trend også i Norge, hvor pressen i stadig større grad er ute etter å få statsministeren i tale – selv på områder der det ikke først og fremst er naturlig at det er statsministeren som uttaler seg. Det antas at denne utviklingen henger sammen med en generell personifisering av politikken, som baner vei for en mer utstrakt mediedekning av statsministerens personlighet og egenskaper.

Selv om denne studien finner at det også i Norge blir distribuert talepunkter fra SMK til både fagdepartement, regjeringspartienes stortingsgrupper og partikontor i forbindelse med større og viktige saker, tyder Marlands m.fl. studie fra 2017 på at utviklingen mot en sentralisert regjeringskommunikasjon er kommet betydelig lengre i Canada. I deres studie fremkommer det for eksempel at såkalte «Message event proposals» (MEP) ble vanlig i den kanadiske regjeringen fra 2007 (2017:131). MEP er et skjema som byråkratene må fylle ut med hensikt om å reflektere over detaljene i et planlagt arrangement (f.eks. pressekonferanse eller pressemøte, bedriftsbesøk med pressen på slep o.l.). Skjemaet må inkludere foretrukket overskrift og visuell fremstilling, og må deretter godkjennes av det aktuelle departementet på høyeste hold, samt av Statsministerens kontor. Ingenting i denne oppgaven tyder på at vi finner tilsvarende praksis i Norge.

Et av Johansson og Raunios funn (2020) er at SMK i Sverige har utarbeidet et formelt regelverk hvor det stilles krav til hvordan ministre i regjeringen skal opptre i sosiale medier. Som demonstrert over finner vi ikke tilsvarende praksis i Norge, noe overraskende. Kanskje kan det likevel være grunn til å anta at en ny regjering også i Norge vil finne det nødvendig å knesette noen regler for regjeringens aktiviteter i sosiale medier, i tråd med det en av informantene i denne studien sier om behovet for å «sette streken tidlig».

I likhet med både Marland m.fl. (2017) og Johansson og Raunio (2020) finner imidlertid denne studien at også i Norge opplever SMK og regjeringsapparatet som sådan et dramatisk økt press. Presset følger av en teknologisk utvikling som har banet vei for et nytt medielandskap. Denne utviklingen innebærer således en konstant kamp om narrativet i offentligheten og i mediene. I Norge finner vi at dette møtes med koordinering fra sentrum,

og en forventning om at regjeringsapparatet slutter seg til budskapsdisiplinen som koordineres fra SMK. I tillegg finner vi at også norsk SMK har tilegnet seg en såkalt «rollout calendar»; en tidsplan som legger opp til koreograferte slipp av politiske forslag og nyheter, som sett i både Storbritannia og Canada (Marland m.fl., 2017:131).

Til sist kan det anføres at denne studien tolker informantene i retning av at kommunikasjonsdisiplin heller ikke i Norge blir ansett som en hindring for hverken debatt eller ansvarlighet – men snarere som en nødvendig strategi for å styre landet, i tråd med Marlands m.fl. funn fra Canada (2017:136).

8 Avslutning

Dette kapittelet vil sette seg fore å samle tråder og oppsummere hovedkonklusjonene funnet i denne oppgaven. Avslutningsvis vil det gis noen pek frem mot fremtidig forskning.

8.1 Oppsummering og hovedkonklusjoner

I denne oppgaven har jeg undersøkt Statsministerens kontors' rolle i regjeringens strategiske kommunikasjonsarbeid. Så langt datamaterialet rekker, trekker jeg følgende lærdommer og hovedkonklusjoner.

Når det gjelder oppgavens første problemstilling, er konklusjonen at SMK har en sterk, men dynamisk rolle i regjeringens strategiske kommunikasjonsarbeid. Det er sakenes størrelse og politiske betydning som til syvende og sist avgjør hvor påkoblet SMK er og ønsker å være. Videre finner jeg at SMK har *kontrollen* med det strategiske kommunikasjonsarbeidet, snarere enn å være den som står for *utførelsen*. I så måte har fagdepartementene høy grad av selvstendighet i håndteringen av mer ordinære saker på sine fagfelt. Det later imidlertid til at dette er en frihet departementene *gis*, heller enn å grunnleggende besitte. Oppsummert kan derfor SMKs rolle beskrives som sterk – men ikke suveren.

Når det gjelder oppgavens andre problemstilling, er konklusjonen at brede koalisjoner vil styrke SMKs rolle. Som vist over, er det nemlig sakenes politiske betydning som påvirker hvor involvert SMK er. Fordi brede koalisjoner vil innebære flere kryssende konfliktlinjer, antas det at SMK vil oppfylle sin rolle som «megler» og måtte håndtere flere konflikter og betente saker, jo flere partier som inngår i koalisjonen. Sånn sett styrkes organet. Samtidig begrenses SMKs makt av de øvrige partilederne i koalisjonen. Ved konflikter i regjeringen som løftes til øverste politiske nivå – partilederne – vil SMK likevel ha en sterk rolle i å legge til rette for dialog, innhente faktagrunnlag o.l. I sum kan det derfor slås fast at SMK har stor definisjonsmakt og vil ha en sterk rolle i å holde laget samlet i brede koalisjoner.

Fordi datamaterialet i denne studien begrenses av at utvalget kun består av informanter fra to regjeringer, er det vanskelig å trekke noen sikre slutninger hva gjelder regjeringens parlamentariske basis og eventuelle påvirkning på SMKs rolle. Studien har imidlertid løftet noen momenter som kan være til nytte for fremtidige undersøkelser. Så langt datamaterialet rekker, finner jeg for eksempel ikke belegg for at SMKs rolle svekkes som følge av et sterkere behov for partimarkeringer i mindretallskoalisjoner. Videre diskuteres Stoltenbergs og

Solbergs ulike tilnærminger til partienes behov for partimarkeringer, og om tilnærmingene kan forklares ut fra om det er en flertalls- eller mindretallsregjering. Som en alternativ forklaring antydes det at partikultur og styringshistorie kan belyse forskjellene. Fremtidige undersøkelser oppfordres til å forfølge disse sporene videre.

Når det gjelder oppgavens tredje problemstilling, er konklusjonen at teknologisk utvikling har ført til en opprustning på SMK. Kommunikasjonsavdelingen har blitt større, og flere ressurser blir satt i sving for å håndtere stadig flere pressehenvendelser og flater. Studien finner at SMK har fått en styrket kontrollfunksjon som følge av denne utviklingen. Et generelt økt trykk og tempo har dessuten ført til et større behov for regjeringens medlemmer til å «varsle» hverandre før saker sprekker i offentligheten, noe som forventes å gi statssekretæren for presse på SMK en utvidet rolle. Samtidig er SMKs kontroll med regjeringsmedlemmenes aktivitet i sosiale medier ikke-eksisterende, stikk i strid med empiriske forventninger. Om noe, kan det derfor argumenteres for at sosiale medier faktisk har fungert som en desentraliserende kraft, og sågar svekket SMKs kontroll med det *totale* strategiske kommunikasjonsarbeidet.

Til sist finner denne studien at regjeringskommunikasjon i Norge heller i retning av et sentralisert system. Det er imidlertid ikke en statisk tilstand, og sakenes seriøsitet vil dra det fra en relativt desentralisert struktur til mer sentraliserte former for koordinering av regjeringskommunikasjonen. En dekkende oppsummering kan i så måte være: SMK blander seg ikke inn i alt, men blander de seg, så må man lytte og innrette seg.

En avsluttende betraktning om de valgene som er tatt i denne studien er også på sin plass. Som vist over har jeg ikke fokusert på noen av de kreftene som internasjonalt sies å bidra til sterkere sentralisering. Dette inkluderer post-NPM-reformer som følge av økt fragmentering og kompleksitet i det politisk-administrative systemet; en større og mer vidtrekkende stat, jf. Poguntke og Webbs tese om nettopp «*growth of the state*» (2005:14); samt toppmøtevirksomhet og internasjonalisering. Dette er krefter som trolig vil trekke mot ytterligere sentralisering også i det norske caset, men som av både substansielle grunner (f.eks. det at Norge ikke er medlem av EU), og av pragmatiske grunner (begrenset tid og plass i en masteroppgave) her ikke har blitt inkludert. Dette kan selvsagt legge føringer på konklusjonene som er trukket i denne studien.

Jeg har imidlertid sett på sosiale medier, som det på forhånd var antatt at ville øke behovet for en viss kontroll, fordi plattformene er desentraliserte og individualiserte. Et sentralt funn er at forventningen om retningslinjer og kontroll overhodet ikke gjør seg gjeldende i det norske caset. Jeg har sett på politisk kontekst, hvor erkjennelsen er at mange

partier kan sprengte et regjeringssamarbeid i hver sin retning, og at man derfor trenger en sterk enhet på topp som er i stand til å håndtere friksjonen som fortløpende oppstår. Denne studien har gjennom dette bidratt til en større innsikt i et tema som så langt ikke er forsket på i Norge. Vi vet nå mer om hvilke saker SMK involverer seg i, hvordan arbeidsdelingen med departementene er, og dessuten litt mer om hvordan SMK som organ oppfattes av regjeringskollegiet. Studien demonstrerer at det sentrale regjeringskontoret i Norge eier de lange linjene og regjeringens overordnede strategiske fortelling om hva de ønsker å oppnå – og de vil overta eierskapet til de eksplosive sakene som oppstår fra dag til dag.

8.2 Forslag til fremtidig forskning

I arbeidet med denne oppgaven har det stadig dukket opp analytiske spor verdt å forfølge – men som likefullt falt utenfor denne studiens rammer. Jeg vil avrunde oppgaven med noen kortfattede, men konkrete pek mot mulig fremtidig forskning.

Et av funnene fra denne studien som er verdt å bite seg merke i, er at det hevdes å være særdeles sterke statssekretærer på SMK, som attpåtil tar beslutninger på vegne av regjeringen, blant annet i arbeidet med statsbudsjettet. Askim, Karlsen og Kolltveit (2014) har tidligere forsket på statssekretærenes rolle og funksjon i Norge. Studien vurderte imidlertid ikke statssekretærene på SMK spesielt – noe datamaterialet i denne oppgaven tyder på at det kan være grunn til. Kanskje kan det være hensiktsmessig å undersøke makten som statssekretærene på SMK besitter mer systematisk, og vurdere den opp mot de øvrige statssekretærene i regjeringsapparatet.

Videre finner denne studien at SMK styrer et systematisk og målrettet lekkasjearbeid i forbindelse med fremleggelsen av statsbudsjettet. Hvordan lekkasjer helst fordeles og utføres, og hvorfor, er fortsatt ikke forsket på i norsk sammenheng. Det kan være særlig verdt å merke seg at det her antydes at terskelen for lekkasjer blir lavere når det nærmer seg valgkamp eller i perioder med dårlige meningsmålinger for regjeringspartiene. Kanskje kan en undersøkelse som ser på dette kaste ytterligere lys over SMKs strategiske hånd på rattet i kommunikasjons- (og lekkasje) -arbeidet i den norske regjeringen.

Det vil også være mulig å supplere forskningen på regjeringskommunikasjon i Norge gjennom å systematisk undersøke hvordan politiske journalister i Norge oppfatter tilgangen på politikere i dag, og hvorvidt de har sett en endring i *hvem* man får tak i. Blir for eksempel pressehenvendelser i større grad kanalisert til Statsministerens kontor? Hva innebærer det for graden av sentralisering at politikerne stadig oftere svarer på henvendelser over epost? Her

kan journalistene ha viktig innsikt å komme med. Johannson og Raunio (2020) finner for eksempel at politiske journalister opplever at tilgangen på politikere har blitt svekket og mer kontrollert fra det sentrale regjeringskontoret i Sverige.

Det har ikke vært plass i denne studien til å se på hvordan *type parti* i en regjeringskonstellasjon potensielt påvirker kommunikasjonsarbeidet i regjeringen. Fremtidige undersøkelser kan således undersøke hvordan moderne regjeringer tilpasser seg såkalte populistiske- eller protestpartier. I den forbindelse er FrP det partiet som er mest nærliggende å peke på i norsk sammenheng. En kan spørre seg om selvstendig utspillpolitikk og dobbeltkommunikasjon, som denne studien så vidt er inne på, er et nødvendig onde i koalisjoner med stort politisk spenn? Er det en strategi sentrum må adoptere for å håndtere såkalte protestpartier? Og blir SMK svekket som en konsekvens av å slippe disse partiene inn i regjering, rett og slett fordi de ikke vil la seg tøyse, og slutte seg til den foretrukne budskapsdisiplinen? Det er i det hele tatt flere analytisk interessante spor en slik undersøkelse kan følge.

Til sist er det verdt å nevne at denne studien har utelatt spørsmål om – og henvisninger til – koronapandemien. En undersøkelse om regjeringens strategiske kommunikasjonsarbeid våren 2021, som *ikke* tar innover seg alt som følger av krisehåndtering og krisekommunikasjon i et år preget av en global pandemi, virker kanskje underlig. Gitt utvalget i denne studien var det likevel ikke aktuelt å fokusere på korona; flertallet av studiens informanter er ikke involvert i regjeringsarbeidet i dag, og det var heller ikke relevant for forrige regjering. Likevel kan man spørre seg hva denne type krise vil ha å si for pendelen mellom sentralisering og desentralisering. Det er nærliggende å tenke seg at det i krisetider er behov for å holde en tett kontroll, og at det dermed vil føre til en sterkere sentralisering på det sentrale regjeringskontoret. Dette vil være opp til fremtidige undersøkelser å vurdere.

Litteraturliste

- Aberbach, J. D., & Rockman, B. A. (2002). Conducting and coding elite interviews. *PS: Political Science and Politics*, 35(4), 673-676.
- Adcock, R. & Collier, D (2001): Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research. *American Political Science Review* 95(3): 529-546.
- Alvsing, F. & Molnes, G. (2015, 8. desember). Regjeringen får pepper(kaker). VG. Hentet fra: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/AO8qj/regjeringen-faar-pepperkaker>
- Andersen, S. S. (2006). Aktiv informantintervjuing. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 22(3), 278-298.
- Andeweg, R. B. (1988). Centrifugal forces and collective decision-making: The case of the Dutch cabinet. *European journal of political research*, 16(2), 125-151.
- Andeweg, R.B. (2000), Ministers as double agents? The delegation process between cabinet and ministers. *European Journal of Political Research*, 37: 377-395.
<https://doi-org.ezproxy.uio.no/10.1111/1475-6765.00518>
- Askim, J., Karlsen, R., & Kolltveit, K. (2014). Statssekretærer i norsk politikk: De oversette maktutøverne. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 30(4), 233-255.
- Asp, Kent (1986). *Mäktiga massmedier. Studier i politisk opinionsbildning*. Stockholm:
- Aucoin, P. (1990). Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance (Oxford)*, 3(2), 115-137. doi:10.1111/j.1468-0491.1990.tb00111.x
- Aucoin, P. (2008). "New Public Management and New Public Governance: Finding the Balance." i *Professionalism and Public Service: Essays in Honour of Kenneth Kernaghan*, ed. D. Siegel and K. Rasmussen. Toronto: University of Toronto Press.
- Aucoin, P. (2012). *New Political Governance in Westminster Systems: Impartial Public*

- Administration and Management Performance at Risk. *Governance (Oxford)*, 25(2), 177-199.
- Aucoin, P., & Bakvis, H. (1988). *The centralization-decentralization conundrum: organization and management in the Canadian government*: IRPP.
- Beckmann, M., & Hall, R. (2013). *Interview Research in Political Science*. (L. Mosley, Red.). Ithaca, N.Y: Cornell University Press.
- Berggrav, D., & Norge Statsministerens, k. (1997). *Maktens høyborg : statsministerens kontors historie og politiske hovedsakersiden 1945*. Oslo: Grøndahl Dreyer i samarbeid med Statsministerens kontor.
- Beyers, J., Braun, C., Marshall, D., & Bruycker, I. D. (2014). Let's talk! On the practice and method of interviewing policy experts. *Interest Groups & Advocacy*, 3(2), 174–187.
- Blatter J, Haverland M. 2012. *Designing Case Studies: Explanatory Approaches in Small-N Research*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan
- Brekke, A., Kalajdzic, P., Cosson-Eide, H., Kolberg, M., Fossen, C. H. og Simonsen, T. P. (2018, 20. mars). Sylvi Listhaug (FrP) går av som justisminister. NRK. Hentet fra: <https://www.nrk.no/norge/sylvi-listhaug- frp -gar-av-som-justisminister-1.13970656>
- Bryman, A. (2016): *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Christensen, T. (2012). Post-NPM and changing public governance. *Meiji Journal of Political Science and Economics*, 1(1), 1-11.
- Christensen, T. (2018). *Sentralforvaltningen : stabilitet og endring gjennom 40 år*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public administration review*, 67(6), 1059-1066.
- Christensen, T. og Lægreid, P. (2001). New Public Management i norsk statsforvaltning. I B. Tranøy og Ø. Østerud (red.), *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*.

Gyldendal Akademisk.

- Christensen, T., & Lægneid, P. (2011). Complexity and hybrid public administration theoretical and empirical challenges. *Public Organization Review*, 11(4), 407-423.
- Christensen, T., M. Egeberg, P. Lægneid, and J. Trondal. (2018). *The Central Civil Service in Norway over 40 years. Stability and Change* [Norsk sentralforvaltning gjennom 40 år. Stabilitet og endring]. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T. & Lægneid, P. (2002). *Reformer og lederskap. Omstilling i den utøvende makt (Reform and Leadership)*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T. & Lægneid, P. (2008). «The Challenge of Coordination in Central Government Organizations: The Norwegian Case». *Public Organization Review*, volum 8, side 97-116.
- Departementene (2009). *Regjeringens bruk av sosiale medier. Veien til mer demokrati i Norge? Rapport og anbefaling fra arbeidsgruppe - april 2009*. Hentet fra: <https://depsosialemedier.files.wordpress.com/2009/09/regjeringsbruksosmedier.pdf>
- Ekman, M. & Widholm, A. (2015). Politicians as Media Producers: Current trajectories in the relation between journalists and politicians in the age of social media. *Journalism Practice: Theories of Journalism in a Digital Age*, 9(1), 78-91.
- Enli, G. (2018, 14.mai). Sosiale medier. Hentet fra: https://snl.no/sosiale_medier
- Enli, G. S., & Skogerbø, E. (2013). Personalized campaigns in party-centered politics. *Information, Communication & Society*, 16(5), 757-774.
- Ertesvåg, F., Dahl, I. D. og Hægeland, L. (2020, 14. mai). Ap-topp skrev «Kan se ut som NRK er blitt muslimsk»: – Jeg gikk for langt. VG. Hentet fra: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/86gydx/ap-topp-skrev-kan-se-ut-som-nrk-er-blitt-muslimsk-jeg-gikk-for-langt>
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2009, 16. oktober). *Statens kommunikasjonspolitikk*. Hentet fra:

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/informasjonspolitikk/statens_kom_pol_web.pdf

Frisak, N. (2006). Statsministerens kontor. *Jussens Venner*, 41(1), 30-35.

doi:10.18261/ISSN1504-3126-2006-01-02

Garvik, O., Smith-Meyer, T., Orgeret, K.S. (2020, 3. juni). Pressestøtte. Hentet fra:

<https://snl.no/pressestøtte>

George, Alexander L. og Andrew Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. MIT Press.

Gerring, J. (2007). Is There a (Viable) Crucial-Case Method? *Comparative political studies*, 40(3), 231-253. doi:10.1177/0010414006290784

Gerring, J. (2017). Qualitative Methods. *Annual review of political science*, 20(1), 15-36.

doi:10.1146/annurev-polisci-092415-024158

Goldstein, Kenneth (2002). Getting in the Door: Sampling and Completing Elite Interviews.

PS: Political Science and Politics 35(4): 669–72

Grande, T. S., & Giverholt, K. A. (2020). *Oppreist*. Aschehoug.

Gregory, B. (2006). Theoretical Faith and Practical Works: De-Autonomizing and Joining-Up in the New Zealand State Sector. I T. Christensen and P. Lægroid (eds.), *Autonomy and Regulation: Coping with agencies in the modern state*. London: Edward Elgar.

Grønlie, T. (2001). Varige spenninger i styrings- og forvaltningspolitikken. I B. Tranøy og Ø. Østerud (red.), *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Gyldendal Akademisk.

Grønlie, T. 2009. Sentraladministrasjonens historie etter 1945. Ekspansjonsbyråkratiet 1945–1980. Bergen: Fagbokforlaget.

Grønmo, S. (2016). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. 2. utgave. Fagbokforlaget Bergen.

- Halligan, J. (2006). The Reassertion of the Centre in a First Generation NPM System. I Christensen, T. & Lægreid, P. (red.), *Autonomy and Regulation. Coping with agencies in the modern state*. London: Edward Elgar.
- Hansen, T. (2020, 4. november). Departement. Hentet fra: <https://snl.no/departement>
- Hernes, Gudmund (1984). "Media, struktur, vridning og drama", *Nytt norsk tidsskrift* 1: 38-58.
- Hirsti, K. & Sølhusvik, L. (2017, 5. september). Erna: ikke enig med alt Listhaug sa i Rinkeby. NRK. Hentet fra: <https://www.aftenposten.no/norge/i/wWvMd/listhaug-til-rinkeby-for-aa-laere-de-kom-for-aa-male-et-dystert-bilde>
- Ihlen, Ø., Skogerbø, E., & Allern, S. (2015a). *Makt, medier og politikk : norsk politisk kommunikasjon*. Oslo: Universitetsforlaget
- Ihlen, Ø., Skogerbø, E., & Allern, S. (2015b). *På jakt etter norsk politisk kommunikasjon*. Norsk Medietidsskrift, årgang 22, nr. 3-2015, s. 1–13 ISSN online: 0805-9535
- Jensen, I. (2005, 9. november). Jens svelger SV-protest. Nettavisen. Hentet fra: <https://www.nettavisen.no/artikkel/jens-svelger-sv-protest/s/12-95-490130>
- Johansson, K. M., & Raunio, T. (2019). Government communication in a comparative perspective. In J. Karl Magnus & N. Gunnar (Eds.), *Close and Distant : Political Executive-Media Relations in Four Countries* (pp. 127-148). Gothenburg: Nordicom
- Johansson, K. M., & Raunio, T. (2020). Centralizing Government Communication? Evidence from Finland and Sweden. *Politics & Policy*, 48(6), 1138-1160.
- Kalsnes, B. og Larsson, A. (2015). Med makt til å like? Sosiale medier og politisk kommunikasjon. I Ihlen, Ø., Skogerbø, E., & Allern, S. (2015). *Makt, medier og politikk : norsk politisk kommunikasjon*. Oslo: Universitetsforlaget
- Karlsen, R. (2015). Politiske partier og politisk kommunikasjon. I Ihlen, Ø., Skogerbø, E., &

- Allern, S. (2015). *Makt, medier og politikk : norsk politisk kommunikasjon*. Oslo: Universitetsforl.
- Karvonen, L. (2010). *The personalisation of politics: A study of parliamentary democracies*: Ecpr Press.
- Kolltveit, K. (2012a). Maktkonsentrasjon og politisk kontekst – Om underutvalgets rolle i to norske regjeringer. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 28(01), 24-47.
- Kolltveit, K. (2012b). Presidentialisation in the executive sphere? Evidence from Norwegian cabinets. *Scandinavian Political Studies*, 35(4), 372-392.
- Kolltveit, K. (2013). Cabinet Decision-making and Concentration of Power. A study of the Norwegian executive centre.
- Kolsrud, O. 2008. Rekonstruksjon og reform. Regjeringskontorene 1945–2005. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kaarbø, A. (2017). SMK skal samordne og styre, men må ikke bli for stort. *Stat & Styring*, 27(4), 10-14.
- Leech, B., Baumgartner, F. R., Berry, J. M., Hojnacki, M., & Kimball, D. C. (2013). Interview Research in Political Science. (L. Mosley, Red.). Ithaca, N.Y: Cornell University Press.
- Leech, B. (2002): “Asking Questions: Techniques for Semistructured Interviews”. *PS: Political Science and Politics* 35 (4): 665-668.
- Levy, J. S. (2008). Case studies: Types, designs, and logics of inference. *Conflict management and peace science*, 25(1), 1-18.
- Lodge, M., & Gill, D. (2011). Toward a new era of administrative reform? The myth of post-NPM in New Zealand. *Governance-an International Journal of Policy Administration And Institutions*, 24(1), 141-166.

- Lund, T. (red.) (2002). *Innføring i forskningsmetodologi*. Oslo: Unipub
- McAllister, I (2007) The personalization of politics. In: Dalton, RJ, Klingermann, HD (red.) *The Handbook of Political Behavior*. Oxford: Oxford University Press, 571–588.
- McNair, B. (2011). *An introduction to political communication* (5 ed.). London: Routledge.
- Midtbø, T. (2007): *Skandaler i norsk politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Marland, A., Lewis, J. P., & Flanagan, T. (2017). Governance in the age of digital media and branding. *Governance*, 30(1), 125-141.
- NSD (2021, 1. januar). Oversikt over departementene på bestemt tidspunkt. Hentet fra: <https://www.nsd.no/polsys/data/forvaltning/departement>
- NTB (2018, 17. januar). Ny regjering uten EU-minister. Hentet fra: <https://www.dn.no/politikk/norge/erna-solberg/marit-berger-rosland/ny-regjering-uten-eu-minister/2-1-253828>
- Olsen, J. P. (2008). The Ups and Downs of Bureaucratic Organization. *Annual review of political science*, 11(1), 13-37. doi:10.1146/annurev.polisci.11.060106.101806
- Overrein, P. & Madsen, R. (2016) Partipressens avvikling – årsaker og faser. *Mediehistorisk Tidsskrift* Nr. 25.
- Papathanassopoulos, S., Negrine, P., Mancini, P. & Holtz-Bacha, C. (2007). Political Communication in the Era of Professionalisation. I Negrine, P., Mancini, P., Holtz-Bacha, C. & Papathanassopoulos, S. (2007). *The Professionalisation of political communication*. Vol 3. Bristol: Intellect.
- Pasquier, M. (2012). Government communication. In L. Côté & J. Savard (eds.), *Encyclopedic dictionary of public administration* (pp. 1-3) [online]. Hentet fra: https://dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/64/index_by_author.enap?by=aut&id=47
- Poguntke T and Webb P (2005) The presidentialization of politics in democratic societies: A framework for analysis. In: Poguntke T and Webb P (eds) *The Presidentialization of*

- Politics: A Comparative Study of Modern Democracies. Oxford: Oxford University Press, pp. 1–25.
- Poguntke, T., & Webb, P. (2007). *The presidentialization of politics: A comparative study of modern democracies*: Oxford University Press on Demand.
- Regjeringen (2021). *Søk i regjeringer siden 1814*. Regjeringen.no. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/om-regjeringa/tidligere-regjeringer-og-historie/sok-i-regjeringer-siden-1814/id2578015/>
- Ringdal, K. (2013). *Enhet og mangfold : samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ*
- Roscoe, P. B. (1993). Practice and political centralisation: A new approach to political evolution. *Current Anthropology*, 34(2), 111-140.
- Rønning, M., Randen, A., Solheim, I., Lydersen, T. & Mjaaland, O. (2021, 1. mars). Solbergs statssekretær var i dialog med Molde-ordfører før korona-utspill. NRK. Hentet fra: <https://www.nrk.no/norge/solbergs-statssekretaer-var-i-dialog-med-molde-ordforer-for-korona-utspill-1.15396796>
- Sagarzazu, I., & Kluver, H. (2017). Coalition governments and party competition: Political communication strategies of coalition parties. *Political Science Research and Methods*, 5(2), 333-349.
- Sand, L.N. (2020, 5. november). Bokbombe fra pølsefabrikken. NRK. Hentet fra: <https://www.nrk.no/ytring/bokbombe-fra-polsefabrikken-1.15230169>
- Sandberg, P. & Letnes, B. (2018). Fremmede makter har flyttet inn : justismord og politisk drap (p. 300 , 4 pl.). Juritzen forl.
- Sanders, K. (2011). Political Public Relations and Government Communication. I Strömbäck, J., & Kioussis, S. (Red.). *Political Public Relations: Defining and Mapping an Emergent Field* (s. 254-274). New York: Routledge.
- Sanders, K. (2020). Government Communication and Political Public Relations. I Strömbäck J., og Kioussis, S. (Red.), *Political public relations: Concepts, Principles and*

- Applications (2. utgave, s. 165-187). New York: Routledge.
- Sanders, K., & Canel, M. J. (2013). *Government Communication: Cases and Challenges*. New York: Bloomsbury Academic
- Sanders, K. (2013). The strategic shift of UK government communication. I Sanders, K. & Canel, M. J. (red.) *Government Communication: Cases and challenges*. New York: Bloomsbury Academic. 79–98. *Bloomsbury Collections*.
- Skjeie, H. (2001) Inne i «beslutningsmaskinen». Regjeringen som kollegium. I Tranøy, B. & Østerud, Ø. (red.), *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Gyldendal Akademisk.
- Skjeie, H. (2002). Troll og tillit. Fredagskommentaren 22.feb. Hentet fra <http://www.sv.uio.no/mutr/kronikk/skjeie201202.html>
- Smith, E. (2015) «'Ministerstyre' - et hinder for samordning?» *Nytt Norsk Tidsskrift*, volum 31, utgave 3, side 258-266.
- Stalsberg, T. (2018, 7. januar). Støre: - Jeg har selv rådet Giske til å trekke seg. Nettavisen. Hentet fra: <https://www.nettavisen.no/nyheter/innenriks/store-jeg-har-selv-radet-giske-til-a-trekke-seg/s/12-95-3423404017>
- Statsministerens kontor (1969). Instruks for regjeringen. Lovdata: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1909-03-23>
- Statsministerens kontor (2021). Om Statsministerens kontor. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dep/smk/organisasjonskart/id901/>
- Strömbäck, J., & Kioussis, S. (2020). *Political Public Relations: Concepts, Principles, and Applications*: Taylor and Francis.
- Strömbäck, J., & Kioussis, S. (2011). *Political Public Relations: Defining and Mapping an Emergent Field* (pp. 10-41). New York: Routledge.

Thorbjørnsrud, K. (2015). Byråkrati, medier og kommunikasjon. I Ihlen, Ø., Skogerbø, E., & Allern, S. (2015). *Makt, medier og politikk : norsk politisk kommunikasjon*. Oslo: Universitetsforlaget

Thorsen, D. E. (2020, 29. april). Norges politiske system. Hentet fra:
https://snl.no/Norges_politiske_system

Tjernshaugen, K. (2014, 25. april). Høie snur om reservasjonsretten. Aftenposten. Hentet fra:
<https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/9m4K5/hoeie-snur-om-reservasjonsretten>

Torgersen, H. O. (2020, 20. januar). Frp-exit er historisk: Første gang et parti forlater en sittende regjering. Aftenposten. Hentet fra:
<https://www.aftenposten.no/norge/i/dOBJrz/frp-exit-er-historisk-foerste-gang-et-parti-forlater-en-sittende-regje>

Trondal, J., & Stie, A. E. (2015). Blir handlingsrommet større med egen europaminister?. *Nytt norsk tidsskrift*, 32(02), 123-134.

Østerud, Ø. (2019). *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget.

Aalen, I. (2015). *Sosiale medier*. Bergen: Fagbokforl.

Vedlegg

Vedlegg I: Liste over informanter

Navn og partitilhørighet	Rolle i regjeringsarbeidet
Arne Spildo (-)	Assisterende regjeringsråd ved SMK
Cecilie Brein-Karlsen (FrP)	<ul style="list-style-type: none">• Statssekretær i Helse- og omsorgsdepartementet• Statssekretær i Finansdepartementet
Espen Teigen (FrP)	Politisk rådgiver for innvandrings- og integreringsminister, deretter justisminister, Sylvi Listhaug
Jan-Erik Larsen (Ap)	Statssekretær ved SMK
Karl Eirik Schjøtt-Pedersen (Ap)	<ul style="list-style-type: none">• Statssekretær ved SMK• Statsråd og stabssjef ved SMK
Kristin Halvorsen (SV)	<ul style="list-style-type: none">• Finansminister i Stoltenberg II• Kunnskapsminister i Stoltenberg II
Roger Sandum (SV)	<ul style="list-style-type: none">• Statssekretær i Finansdepartementet• Statssekretær i Kunnskapsdepartementet
Sigbjørn Aanes (H)	Statssekretær for pressesaker ved SMK
Torbjørn Giæver Eriksen (Ap)	Statssekretær for pressesaker ved SMK
Trude Måseide (-)	<ul style="list-style-type: none">• Kommunikasjonssjef ved SMK• Kommunikasjonssjef i UD

Vedlegg II: Informasjonsbrev til informantene

Informasjon om masterprosjektet

Statsministerens kontors rolle i regjeringens kommunikasjonsarbeid

Bakgrunn og formål:

Jeg er masterstudent ved Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo. Jeg skriver for tiden en masteroppgave om Statsministerens kontor (SMK) i Norge. Formålet med undersøkelsen er å få innsikt i den norske regjeringens kommunikasjonsarbeid, der jeg er særlig interessert i å finne ut av hva Statsministerens kontors rolle er i dette arbeidet.

Tidsrommet jeg ønsker å studere er årene 2005-2020.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Universitetet i Oslo er ansvarlig for prosjektet. Veileder for oppgaven er førsteamanuensis Kristoffer Kolltveit ved Institutt for statsvitenskap.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Informantene forespørres om deltakelse i studien på bakgrunn av sin kjennskap til Statsministerens kontor og innsikt i regjeringens kommunikasjonsarbeid. Jeg kontakter deg fordi du har god kunnskap om - og erfaring fra - Statsministerens kontor som institusjon. Jeg tror du kan gi meg den informasjonen jeg søker.

Hva innebærer deltakelse i studien?

Deltakelse innebærer å stille opp på et intervju. Som informant står du fritt til å avstå fra å svare på enkelte spørsmål, og/eller trekke frem andre relevante temaer på eget initiativ. Med ditt samtykke ønsker jeg å gjøre opptak av intervjuet, for å lette etterarbeidet og sikre at jeg kan ha fullstendig tilstedeværelse i intervjusituasjonen.

Ved bruk av sitater vil du få tilsendt sitatet som ønskes brukt, slik at dette kan godkjennes eller avslås. Du kan selv velge om prosjektet kan bruke ditt navn ved publisering eller om kun stillingstittel settes opp i en liste over informanter til slutt i oppgaven. Dersom du takker ja til et intervju, men ikke ønsker at navnet ditt fremkommer i studien, vil sitater bli brukt på en måte som ikke gjør det mulig å identifisere deg.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Det vil kun være jeg som har tilgang til opptaket. For å sikre konfidensialitet, vil opptaket transkriberes kort tid etter intervjuet og deretter vil opptaket slettes. Transkripsjonen vil lagres i et eget dokument, adskilt fra navneliste. Veileder Kristoffer Kolltveit vil i perioder ha tilgang til det skriftlige (transkripsjonen av) datamaterialet.

Prosjektet skal etter planen avsluttes 14.06.21 og transkripsjon av intervjuene vil arkiveres frem til muntlig eksamen eller frem til sensor eventuelt ber om innsyn i datagrunnlaget. Deretter vil all data slettes.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- å få slettet personopplysninger om deg, og
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Universitetet i Oslo har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Universitetet i Oslo, ved Kristoffer Kolltveit: kristoffer.kolltveit@stv.uio.no
- Personvernombud ved Universitet i Oslo, Roger Markgraf-Bye:
personvernombud@uio.no

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personverntjenester@nsd.no) eller på telefon: 55 58 21 17.

Til sist...

Jeg er svært takknemlig for at du stiller opp og deler av din erfaring og kunnskap. Dersom du ønsker det, sender jeg deg gjerne et eksemplar av den ferdigstilte oppgaven.

Mvh

Sunniva Bjerkaas

Mastergradsstudent i statsvitenskap

ved Universitetet i Oslo

Telefon: 95 88 98 93

E-post: sunniva.bjerkaas@gmail.com

Veileder:

Kristoffer Kolltveit

Professor i statsvitenskap ved Universitetet i Oslo

Telefon: 41 52 10 52

E-post: kristoffer.kolltveit@stv.uio.no

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet "Statsministerens kontors rolle i regjeringens kommunikasjonsarbeid ", og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- Å delta i intervju
- Opptak av intervjuet
- At mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Ved intervju over Zoom e.l. gis muntlig samtykke, og du trenger ikke huke av og signere fysisk på samtykkeerklæring.

Vedlegg III: Eksempel på semi-strukturert intervjuguide – politikker

Tema: *Generelle betraktninger*

1. Som statssekretær for pressesaker, kan du fortelle meg litt om hva du brukte dagene dine til og hvordan kommunikasjonsarbeidet foregikk?

- a. Hvordan vil du beskrive SMKs forhold til norske journalister og presse? (Er det enveis oppsøkende kommunikasjon, eller tar også SMK kontakt med journalistene? Kan du si litt mer om hva denne kontakten går ut på? Tipset dere pressen om saker? Hvilken type saker var det, typisk?)
- b. Hvor stor var den politiske staben på SMK i løpet av din periode som statssekretær?
- c. Jeg har forstått det sånn at et såkalt statssekretærutvalg for kommunikasjon ble benyttet under Stoltenberg II-regjeringen, der hver av partiene hadde en statssekretær for kommunikasjon, og disse koordinerte i praksis regjeringens kommunikasjonsarbeid. Kan du fortelle meg litt om hvordan dette fungerte i praksis? (Hvor fritt føler departementene det er å gå ut med egne utspill, uten å koordinere med SMK?)

Tema: *SMKs rolle i regjeringens kommunikasjonsarbeid/arbeidsdeling med departementene*

2. Hadde dere jevnlige møter med kommunikasjonsenhetene i departementene? (Da mener jeg faste møtepunkter mellom SMK og kommunikasjonsavdelingene i departementene.)

- a. Hvor ofte var disse møtene?
- b. Kan du si mer om hva som kunne være tema for disse møtene?
- c. Hvem initierte og kalte inn til møtene?
- d. Ble det skrevet referater fra møtene?
 - i. *Hvis ja*, hvem skriver referat? Blir referatet sendt ut til deltakerne på møtet eller andre i etterkant? Til hvem blir det sendt?
- e. Vet du når disse møtene ble innført?

3. **Kan du si noe om hvilke typer kommunikasjonsoppgaver SMK kan bistå departementene med?**
- a. Hvem «eier» budskapet og definerer behovet for – og målet med – kommunikasjon om hva og når? (Altså, er det SMK eller departementene som kommer med «bestillingen»? Arter dette seg forskjellig fra ulike typer kommunikasjonsoppgaver: folkeopplysning, felles regjeringsspolitikk, håndtering av konflikter i regjeringen etc.?)
 - b. Skrev SMK taler og debattflak for departementene eller statsråder? (ofte, sjeldent?)
 - c. Bisto SMK departementene med innkommende pressehenvendelser? (ofte, sjeldent?)
 - i. *Hvis ja*, på hvilke måter? Hvordan foregår dette rent praktisk? (Videresendes henvendelsene fra departementene over epost, eksempelvis?)
 - d. Hendte det at SMK var involvert når departementene utarbeidet pressemeldinger eller politiske utspill? (Hva er utgangspunktet her; hvem definerer behovet for at SMK skal bistå?)
 - i. *Hvis ja*:
 1. I hvilke tilfeller skjedde dette? Har du noen eksempler?
 2. Ble SMK da *varslet* før departementene kom med pressemeldinger eller politiske utspill? Skjedde dette ofte? Har du noen eksempler?
 3. Ble SMK *kontaktet for avklaring* før departementene kom med pressemeldinger eller politiske utspill? I hvilke tilfeller skjedde dette?
 - a. Er det sånn at SMK da utførte skriftlige endringer i de aktuelle dokumentene fra departementene i disse tilfellene? *Hvis ja*, hvilke typer endringer kan det være?
4. **Hvordan vil du generelt beskrive SMKs behov for å kontrollere kommunikasjonsflyten ut av regjeringen? (er man veldig påkobla til enhver tid; gjelder det kun i spesielt viktige eller krevende saker etc.?)**

5. **Kommunikasjonsoppgavene og arbeidsformene vi nå har snakket om – var det vanlig å jobbe på denne måten hele perioden du var på SMK, eller skjedde det noen endringer underveis i måten man jobbet på?**

Tema: Endringer i media/fremveksten av sosiale medier

6. **Har regjeringen skriftlige retningslinjer for hvordan departementene og den enkelte statsråd bør forholde seg i (og til) pressen?**

a. *Hvis ja:*

- i. Kan du si mer om hvilke retningslinjer dette er?
- ii. Er retningslinjene utarbeidet av SMK?
- iii. Kan du si litt mer om behovet for å ha disse retningslinjene?
- iv. Når ble disse retningslinjene innført?

b. *Hvis nei:*

- i. Har det blitt vurdert? Hvorfor/hvorfor ikke?

7. **Kan du si noe om hvorvidt sosiale medier påvirket kommunikasjonsarbeidet i regjeringen i deres periode?**

- a. **Utarbeidet SMK skriftlige retningslinjer for hvordan den enkelte statsråd bør opptre på sin personlige profil i sosiale medier?**

i. *Hvis ja:*

1. Kan du si mer om hvilke retningslinjer dette er?
2. Kan du si mer om behovet for å ha disse retningslinjene?
3. Når ble disse retningslinjene innført?

ii. *Hvis nei:*

1. Har det vært vurdert? Hvorfor/hvorfor ikke?
2. Måtte dere i det hele tatt forholde dere til Facebook, Twitter osv.?

8. **Hvordan jobbet dere opp mot publiseringen av nyheter, rapporter eller politiske forslag fra regjeringen? (Avhenger det av type sak? Hva avgjør om SMK er mer eller mindre «hands on» i denne type annonseringer?)**

- a. Gjør SMK en vurdering av når det vil være det mest hensiktsmessige tidspunktet for å publisere nyheter, rapporter eller politiske forslag?

i. *Hvis ja:*

1. I hvilke tilfeller skjer dette?
2. Hva vektlegges i denne vurderingen?
3. Hvem er involvert i denne vurderingen?
4. Er dette en vanlig måte å arbeide på? Er det noe dere alltid har gjort?
5. Utarbeider SMK en konkret «tidsplan» for når ulike nyheter, rapporter og politiske forslag skal offentliggjøres?

Tema: *Den politiske konteksten*

- 9. Hvordan balanserte dere hensynet til regjeringens samstemthet utad på den ene siden, og partienes behov for å markere seg på sin egen politikk og hjertesaker, på den andre siden?**
- 10. Kan du huske en politisk sak eller situasjon som gjorde kommunikasjonsarbeidet i regjeringen krevende?**
 - a. Hvilken sak var det? Hvordan håndterte dere det? Hvilken rolle har SMK i disse situasjonene?
- 11. Var det behov for/eksisterte det retningslinjer for hvordan koalisjonspartnerne skulle samarbeide om kommunikasjonen utad?**
 - a. Hva gikk disse retningslinjene ut på?
 - b. Hvilke hensyn og momenter spilte inn når retningslinjene ble laget? (f.eks. (u)erfaren regjeringspartner?)
12. I hvilke fora var det naturlig for koalisjonspartnerne i Stoltenberg-regjeringen å komme sammen om å diskutere kommunikasjonsmessige hensyn? (Bruker man eksempelvis den ukentlige regjeringsskonferansen til å diskutere media, presseoppslag og kommunikasjonshensyn? Holdt behovet for å diskutere disse hensynene seg konstant i hele perioden du var ved SMK, eller endret det seg i den ene eller den andre retningen?)

13. I 2019 – under Granavolden-forhandlingene – ble det lekket et internt dokument som fortalte hvordan partiene skulle forholde seg til og i pressen under forhandlingene. Hadde dere tilsvarende retningslinjer i Stoltenberg-regjeringen?

- a. Disse «reglene», som de fremstår, er det formalisert til daglig, eller er de «løse» i formen? Hvem identifiserer behovet for de retningslinjene som finnes?

14. Kan du si noe om hvorvidt du tror at flere partier i regjeringen krever visse måter å organisere kommunikasjonsarbeidet på?

- a. Hadde det f.eks. noe å si for organiseringen av kommunikasjonsarbeidet at SV i 2005 var uten regjeringserfaring? (Mao, er «type» parti viktig i denne vurderingen?)

Det var de spørsmålene jeg hadde. Er det noe du tenker er relevant som vi ikke allerede har vært innom som du ønsker å legge til? Noe du vil utdype?

Vedlegg IV: Eksempel på semi-strukturert intervjuguide – byråkrat

Tema: *Generelle betraktninger*

1. **Kan du fortelle meg litt overordnet om hva du brukte dagene dine til / hvordan SMK jobbet med kommunikasjon i perioden du var der?**
 - a. Hvordan vil du beskrive SMKs forhold til norske journalister og presse? (Er det enveis oppsøkende kommunikasjon, eller tar også SMK kontakt med journalistene? Kan du si litt mer om hva denne kontakten går ut på? Tipset dere pressen om saker? Hvilken type saker var det, typisk?)
 - b. Hvordan vil du beskrive utviklingen på SMK i henholdsvis politisk og administrativ stab? Har staben blitt større i løpet av din periode på SMK? Veldig mye større?

Tema: *SMKs rolle i regjeringens kommunikasjonsarbeid/arbeidsdeling med departementene*

2. **Hadde kommunikasjonsavdelingen på SMK jevnlige møter med kommunikasjonsenhetene i departementene? (Da mener jeg faste møtepunkter mellom SMK og kommunikasjonsavdelingene i departementene.)**
 - a. Hvor ofte var disse møtene?
 - b. Kan du si mer om hva som kunne være tema for disse møtene?
 - c. Hvem initierte og kalte inn til møtene?
 - d. Ble det skrevet referater fra møtene?
 - i. *Hvis ja*, hvem skriver referat? Blir referatet sendt ut til deltakerne på møtet eller andre i etterkant? Til hvem blir det sendt?
 - e. Vet du når disse møtene ble innført?
3. **Kan du si noe om hvilke typer kommunikasjonsoppgaver SMK kan bistå departementene med?**
 - a. Jeg forsøker å få et bilde av hvor fritt det er for departementet å gå ut med egne utspill uten å koordinere med SMK. Er det mulig å si noe om det?
 - b. Hvordan er i det hele tatt kontakten mellom SMK og departementene?

- c. Kan kommunikasjonsavdelingen på SMK skrive taler og debattflak for departementene eller statsråder? (ofte, sjeldent?)
- d. Bistår kommunikasjonsavdelingen på SMK departementene med innkommende pressehenvendelser? (ofte, sjeldent?)
 - i. *Hvis ja*, på hvilke måter? Hvordan foregår dette rent praktisk? (Videresendes henvendelsene fra departementene over epost, eksempelvis?) Hvilke saker, typisk?
- e. Hendte det at SMK var involvert når departementene utarbeidet pressemeldinger eller politiske utspill? (Hva er utgangspunktet her; hvem definerer behovet for at SMK skal bistå?)
 - i. *Hvis ja*:
 1. I hvilke tilfeller skjedde dette? Har du noen eksempler?
 2. Ble SMK da *varslet* før departementene kom med pressemeldinger eller politiske utspill? Skjedde dette ofte? Har du noen eksempler?
 3. Ble SMK *kontaktet for avklaring* før departementene kom med pressemeldinger eller politiske utspill? I hvilke tilfeller skjedde dette?
- f. Er det sann at SMK da utførte skriftlige endringer i de aktuelle dokumentene fra departementene i disse tilfellene? *Hvis ja*, hvilke typer endringer kan det være?

4. Kommunikasjonsoppgavene vi nå har snakket om – var det vanlig å jobbe på denne måten hele perioden du var på SMK, eller skjedde det noen endringer underveis i måten man jobbet på?

- a. Hvordan vil du beskrive utviklingen i tids- og ressursbruken som går til kommunikasjonsarbeidet i regjeringen?

Tema: *Endringer i media/fremveksten av sosiale medier*

5. Kan du si litt om hvordan du eventuelt opplevde endringer i mediene i løpet av din periode på SMK? Erfarte du at man måtte adoptere nye arbeidsformer som følge av dette?

- a. Kan du huske om det oppsto noen diskusjoner om hvorvidt eller på hvilken måte man skulle ta i bruk eksempelvis Facebook og Twitter når det kom?

6. Utarbeidet SMK skriftlige retningslinjer for hvordan den enkelte statsråd skulle opptre på sin personlige profil i sosiale medier?

- a. *Hvis ja:*
 - i. Kan du si mer om hvilke retningslinjer dette er?
 - ii. Kan du si mer om behovet for å ha disse retningslinjene?
 - iii. Når ble disse retningslinjene innført?
- b. *Hvis nei:*
 - i. Har det vært vurdert? Hvorfor/hvorfor ikke?

7. Hvordan jobbet SMK opp mot publiseringen av nyheter, rapporter eller politiske forslag fra regjeringen? (Avhenger det av type sak? Hva avgjør om SMK er mer eller mindre «hands on» i denne type annonseringer?)

- a. Hendte det at SMK gjorde en vurdering av når det ville være det mest hensiktsmessige tidspunktet for å publisere nyheter, rapporter eller politiske forslag?
 - i. *Hvis ja:*
 1. I hvilke tilfeller skjer dette?
 2. Hva vektlegges i denne vurderingen?
 3. Hvem er involvert i denne vurderingen?
 4. Er dette en vanlig måte å arbeide på? Er det noe dere alltid har gjort?
 5. Utarbeider SMK en konkret «tidsplan» for når ulike nyheter, rapporter og politiske forslag skal offentliggjøres?

8. Til sist, hvis du skal beskrive eller oppsummere SMKs behov for å kontrollere kommunikasjonsflyten ut av regjeringen - hvordan vil du karakterisere det?