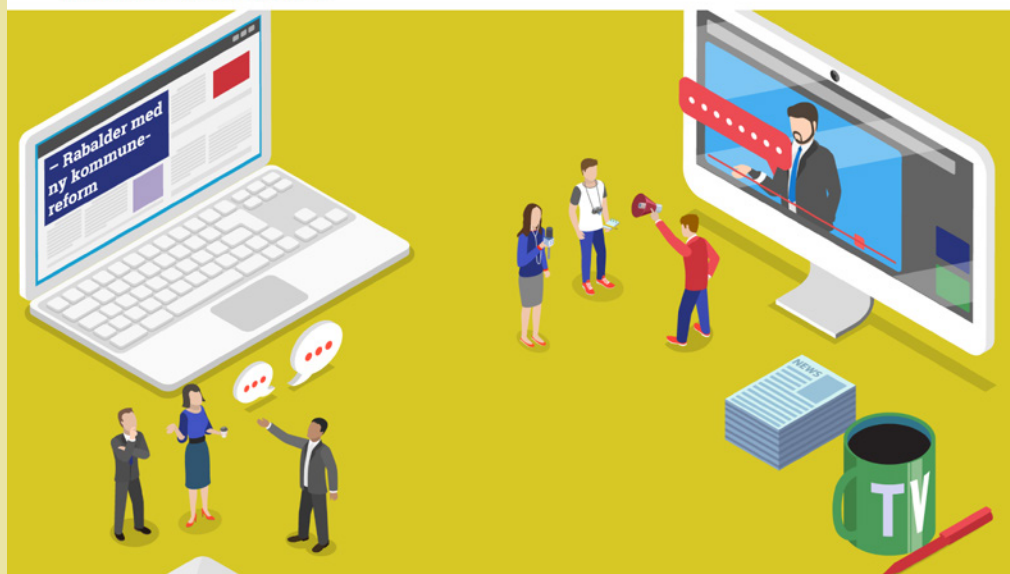


Sluttrapport for forskningsprosjektet Media Impact in the Public Service Sector (2014-18) @OsloMet @ISFinfo #media #departementer #direktorater



6 Apr 2018

Media Impact in the Public Service Sector er et tverrfaglig forskningsprosjekt ledet av Institutt for journalistikk og mediefag, **OsloMet – storbyuniversitetet**, i samarbeid med **Institutt for samfunnsforskning**. Prosjektet er finansiert av Norges Forskningsråd gjennom Program for velferd, arbeid og migrasjon (VAM). Prosjektet omfatter også forskere fra Utrecht Universitet, Århus Universitet og Freie Universität Berlin.

HVA:

Forskningsprosjektet Media Impact in the Public Service Sector (2014-18) har undersøkt hvordan mediene preger **praksiser og prioriteringer** i norske departementer og direktorater.

Det er forsket mye på den medieendte norske partipolitikken, politikernes tette forhold til journalister og medienes rolle i valgkamp og politiske prosesser. I dette prosjektet studerer vi om og i hvilken grad også embetsverket tilpasser seg og/eller tar opp i seg nyhetsmediens **fortellinger, format, rytme og verdier**, og forsøker å påvirke mediedekningen av eget politikfelt. Byråkratiet skal være nøytralt, regelstyrt og faglig fundert, og det er derfor spesielt interessant å undersøke om og hvordan mediene påvirker offentlig sektor.

Vi har studert samspillet mellom nyhetsmediene og sentralforvaltningen gjennom en periode med **store endringer** i medielandskapet. I dag virker redaksjonelle medier og sosiale medier sammen og konkurrerer om oppmerksomheten i et globalisert og krevende mediemarked. Selv om dagens hybride medielandskap er fragmentert, er det også uforutsigbart og det samlede medietrykket kan bli både større og mer utfordrende enn tidligere.

HVORDAN:

Prosjektet har kombinert **spørreundersøkelser** blant fag- og kommunikasjonsansatte i norske direktorater og departementer (2015–16), **feltarbeid** i kommunikasjonsavdelingen i et departement (2015) og **dybdeintervjuer** med kommunikasjonsansatte, fagbyråkrater, politisk ledelse og journalister (2015–18).

Vi har undersøkt følgende spørsmål:

1. Hvordan virker mediedekningen inn på **beslutningsprosesser** og ressursfordeling i byråkratiet?
2. Hvordan påvirkes **samspeilet** mellom politisk ledelse og embetsverket av nyhetsmediene?
3. Hvordan møter myndighetene mediepress på **velferdsfeltet** og hvordan kan mediearbeidet forbedres?
4. Hvordan påvirkes **sentrale byråkratiske verdier** av mediene og sentralforvaltningens medie- og kommunikasjonsarbeid?



Prosjektet har bestått av Tine Ustad Figenschou (prosjektleder), Kjersti Thorbjørnsrud (forsker), Kristoffer Kolltveit (forsker), Rune Karlsen (forsker), Thomas Schillemans (forsker), Christina Hoelgaard Stoltenberg (vitenskapelig assistent), Heidi Houlberg Salomonsen (partner Danmark), Thurid Hustedt (partner Tyskland) og Tanja Storsul (leder for styringsgruppa).

PROFESJONALISERING

Kommunikasjonsarbeidet i departementene er **profesjonalisert** og systematisert. Alle mediehenvendelser sluses inn gjennom kommunikasjonsenhetene og departementets uttalelser kommuniseres ut av politisk ledelse, mens kommunikasjonsansatte og fagbyråkrater arbeider i kulissene. Kommunikasjonsavdelingene er større og medieovervåkning, pressevakter og rask respons er institusjonalisert.

Lojalitet, faglighet, profesjonalitet og forsvarlig saksbehandling er byråkratiske kjerneverdier som har vært stabile gjennom årtier. Våre undersøkelser viser imidlertid at **hensynet til offentlig opinion** og hvordan en sak fremstår i mediene har vokst frem og blitt en del av byråkratens verdiportefølje. De byråkraterne som arbeider mye med mediehenvendelser og har et grunnleggende positivt syn på mediernes rolle i samfunnet, er mest opptatt av hvordan en sak fremstår i mediene. Ansatte oppover i hierarkiet er imidlertid mindre opptatt av mediehensyn.

Internt i departementene er både fagbyråkrater og kommunikasjonsansatte involvert i mediearbeidet. Hvordan ser de to gruppene på samarbeidet seg i mellom? Ni av ti mener fagavdelingene reagerer **raskt og effektivt** på forespørsler fra kommunikasjonsenheten. Videre mener kommunikasjonsansatte i større grad enn fagansatte at fagavdelingene foreslår gode mediesaker og framhever positive sider ved departementets resultater.

I departementene er det bred enighet på tvers av avdelinger om å prioritere mediehenvendelser, og også fagavdelingene strekker seg langt for å overholde mediernes tidsfrister. Forhandlingene og tautrekkingen mellom fag og kommunikasjon handler først og fremst om **format, språk og detaljnivå**. Ni av ti framhever viktigheten av å få fram faglig funderte argumenter. Bevisstheten er høy både i fag- og kommunikasjonsavdelinger om at mediene krever klart og enkelt språk, ett eller få hovedpoeng og illustrerende eksempler.

Det er et **mål å sette dagsorden** og påvirke mediernes fokus. Proaktivt mediearbeid og eksklusive innsalg, der man tilbyr en nyhet til enkeltmedier, har blitt en hovedoppgave for mange kommunikasjonsansatte i departementene. Ressurskrisen i mediene gjør at færre journalister prioriterer felles pressemeldinger og pressekonferanser, noe som forsterker tendensen med eksklusive innsalg. Det er færre mediehenvendelser på kvelder og helger, og kommunikasjonsansatte bruker mer tid på 'voksenopplæring' av journalister som ikke kjenner departementet eller sektoren.

FORHOLDET MELLOM JOURNALISTER OG BYRÅKRATER

Hva synes journalister og byråkrater om hverandre? De aller fleste byråkrater anerkjenner mediernes kritiske samfunnsoppdrag og mener mediene formidler vesentlig informasjon fra deres sektor. Derimot er oppfatningen i byråkratiet at mediene i for stor grad fokuserer på **sensasjonspregede** avsløringer og konflikt, og mangler evnen til å formidle komplekse sammenhenger. En gjennomgående kritikk blant departementsansatte er at mediedekningen er kampanjepreget, basert på slående og emosjonelle enkeltsaker.

Journalistene på sin side berømmer kommunikasjonsavdelingenes profesjonalitet, tempo og formatkompetanse. De er imidlertid kritiske til det de opplever som **polering** av myndighetenes budskap, at mye kommunikasjon foregår på e-post og at de får mindre mulighet til direkte møter, oppfølgingsspørsmål og konfrontasjon.

Departementenes innsalgspraksis er et resultat av felles interesser. Departementene selger inn sakene til enkeltredaksjoner for å få medieoppmerksomhet og tilbyr ofte **ferdige nyhetspakker** (intervju med statsråden, oppdatert statistikk og mulige caser). Å være alene om en nyhet er et krav for at journalister skal prioritere saken. Selv om noen av de intervjuede journalistene er kritiske til at enkeltjournalister i store, ledende redaksjoner får flere saker enn andre, er de ikke prinsipielt kritiske til eksklusive innsalg så lenge de kan være den utvalgte neste gang.



PERSONIFISERING

Partipolitikken er ofte beskrevet som sterkt **personifisert**, hvor partilederen blir viktigere i mediene og valgkamp på bekostning av partiorganisasjonen. Vi finner den samme personifiseringen i departementene hvor kommunikasjonen er sterkt sentrert rundt statsråden som individ. Personfokuset er et resultat av at mediene etterspør ministeren som øverste leder. Ni av ti kommunikasjonsansatte sier at mediehenvendelsene ofte eller svært ofte er direkte intervjuforespørsler til statsråden.

Personfokuset er også noe departementene bruker i sine innsalg til mediene: Kommunikasjonsansatte vurderer det at ministeren fronter et innsalg som det viktigste innsalgskriteriet. Vi ser en utvikling der enkelte statsråder symboliserer hele departementet og dets ansvarsområde og store kommunikasjonsressurser brukes på å **promotere statsråden** utad.



SAMSPILLET MELLOM FAG, POLITIKK OG KOMMUNIKASJON

Vi finner at kommunikasjon er blitt en **grunnleggende del** av sentralforvaltningens arbeid. Kommunikasjonsavdelingene i departementene er lokalisert tett på og jobber tett opp mot politisk ledelse. Det er klare regler som avgrenser embetsverkets involvering i valgkamp – og direkte parti-arbeid. Imidlertid involveres både kommunikasjonsansatte og fagbyråkrater i arbeidet med å få fram positive nyheter og gode historier. Med sterkt personfokusede kommunikasjonsstrategier, der målet er at ministeren skal skinne, og der innsalg til mediene er en del av hverdagen, kan **grensene** mellom politikk og embetsverk i praksis bli utfordret.

Norske direktorater og tilsyn er underliggende etater med varierende grad av autonomi fra departementet. Et stort flertall av de ansatte i disse etatene mener de har stor grad av frihet når det gjelder å gi faglige tilrådninger, gjøre budsjettmessige prioriteringer internt og tolke eksisterende regelverk. Etatene som opptrer oftest i mediene, opplever større grad av uavhengighet. Dette tyder på at medieoppmerksomhet kan brukes av «synlige» etater for å **styrke sin posisjon** i forhold til minister og departement. På den andre siden kan kriser og kritisk medieoppslag øke interessen hos politiske ledere og slik gi sterkere politiske føringer.

SOSIALE MEDIER

I de siste årene har sosiale medier blitt en viktig del av forvaltningens kommunikasjonsarbeid. Beslutningen om å ta i bruk disse plattformene ble tatt ut i fra en sterk tro på at sosial medier ville fremme demokrati, åpenhet og deltagelse. I tur og orden gikk flere og flere departementer og direktorater ut på Facebook og Twitter. Det skjedde med støtte ovenfra, men uten nye felles retningslinjer og via **utstrakt prøving og feiling**, der hvert departement selv bestemte hvordan de skulle gripe de nye mediene an. De siste par årene har en tverrdepartemental arbeidsgruppe, jobbet for å vise en «beste praksis», med fokus på et profesjonelt, gjennomarbeidet og lett gjenkjennelig design.

Til tross for større bevissthet om hvordan man skal bruke sosiale medier i forvaltningen, reiser statens bruk av slike kommersielle medieplattformer en rekke **dilemma og utfordringer**. Disse er knyttet til personvern, redaktøransvar for medier som i utgangspunktet er brukerstyrte, samt til den enorme mengden brukerdata som muliggjør skreddersydde og betalte budskap. Dagens retningslinjer for statlig kommunikasjon, gitt i «Statens kommunikasjonspolitikk» går ikke inn i disse problemstillingene, og det mangler slik overordnede prinsipper på dette området.

Slik sosiale medier brukes i dag bidrar de på den ene siden til å forsterke tidligere trender i forvaltningens kommunikasjon. Dette gjelder et fokus på personer (statsråder), lokasjon, gode historier, og budskap som vekker engasjement og dermed **«likes og deles»**. Slik bygges et positivt omdømme for statsråden og hennes virke. På den andre siden gir de nye plattformene også et rom for en type **nøktern informasjon** til allmenheten det har vært vanskelig å nå ut med i ordinære medier.

Det er i dag ikke lenger et spørsmål om departementene skal være bredt tilstede i sosiale medier. I det daglige arbeidet er det likevel **en rekke hindringer** for en effektiv integrering av sosiale medier i departementenes kommunikasjonsarbeid: i) Sosiale medier er i svært liten grad inkludert i formelle retningslinjer og rutiner (f.eks. nyhetsovervåkning og modereringsansvar). ii) Mange kommunikasjonsekspertene har mindre formatkompetanse i sosiale medier, mens de som har digital kompetanse oftere har mindre erfaring fra offentlig sektor. iii) I det daglige arbeidet trumfer løpende mediehenvelser langsiktig strategiarbeid og nytenkning. iv) Sosiale medier-initiativene er i stor grad fortsatt drevet av engasjerte ildsjeler, mens sosiale medier for mange er ansett som en ekstra byrde, i tillegg til, heller enn som en integrert del av kommunikasjonsoppdraget.

MEDIER OG PRIORITERING AV RESSURSER

Mediene påvirker ulike deler av offentlig byråkrati. Omlag fire av ti fagansatte i våre undersøkelser sier at de ukentlig (eller oftere) må legge vekk andre arbeidsoppgaver for å besvare mediehenvelseler. Over seks av ti sier at de må legge vekk arbeidsoppgaver som følge av mediehenvelseler i alle fall månedlig. Rundt halvparten mener at det å svare på mediehenvelseler er en naturlig del av jobben. På samme måte hevder halvparten at hensynet til hvordan en sak fremstår i mediene, er **viktig eller svært viktig** i deres arbeid.

På spørsmål om de opplever at mediepress har **påvirket beslutningsprosesser** i eget departement eller direktorat, svarer seks av ti i departementene og fire av ti i direktoratene positivt. Mediepåvirkning skjer alltid i et samspill mellom flere faktorer og det er sjelden mulig å fastslå mediens effekt alene. Medieoppmerksomhet kan både presse politikerne til å vise handlekraft, og det kan gi dem en anledning til å få gjennom egne hjertesaker.

Departementsansatte opplever at et stort medietrykk gjør at noen avdelinger får økt oppmerksomhet internt i departementet. Mediene har således en **agendasettingsfunksjon** innad i departementet. Medietrykk oppleves også å medføre, om enn i mindre grad, økonomiske konsekvenser - man blir prioritert i budsjettprosessen eller unngår kutt.

