

Ufuldstændig magt

AF NIELS THOMSEN

"Rapporten om massemedier" hedder sidste bind i den store norske "Maktutredning". Denne kraftfulde indsats, der på så væsentlige punkter har uddybet og systematiseret vor viden om, hvorledes de moderne nordiske velfærdsdemokratiers virkelige styringsmekanismer opererer – uden alligevel i nævneværdig grad at få besvaret hvad der idag er vort hovedproblem – hvorfor tiltroen til denne en gang så berømmede og efterlignelsesværdige "skandinaviske model" i de senere år er aftaget så tydeligt, ude omkring endnu mere end hjemme. Hvis de helt store forhåbninger til resultatet ikke er blevet indfriet, kan det have forbindelse med en bagudrettet optik, som stillede interesseartikulationen i centrum og ignorerede aggregeringsproblemet. I så fald kunne man sige, at magtudredningen – trods indsatsen af så meget kundskab, forskerevne og fornuft – alligevel tilsidst bukkede under for det reduktionistiske overmod, der ligger skjult i selve projektets titel – den tanke, at man gennem isolation af det for al samfundsvidenskab centrale magtbegreb ved en kraftpræstation skulle kunne støde afgørende frem mod nye indsigter. Rapporten om massemedier kan såvidt jeg kan se have lidt skade herved. Dette er fuldt så tydeligt ved studium af den færdige rapport som ved læsningen af den sammenfatning, Helge Østby udarbejdede til udredningens slutrapport, der kom forrige år.¹

Magt er ingen egenskab, men en relation, fremhæver forfatterne med fuld ret, men uden at drage den naturlige konsekvens: at en rent institutionel approach ikke vil slå til i sig selv. Vi kan ikke ved denne ogave gå ud fra, at massemedierne som sådan er en væsentlig kilde til magt i samfundet. Det er nødvendigt at foretage en klar og sammenhængende problematisering af massekommunikationsprocessen ud fra et magtperspektiv. Hvor frugtbar bytteteorien end kan have været for andre dele af udredningen, kan man betvivle dens værdi i denne sammenhæng. En model, hvorefter pressen selv får indtægt og/eller magt ved at yde information till publikum og publicitet til eliterne,

er selvindlysende sand, men ud over et vist punkt kan den alligevel lokke analysen på afveje, fordi den sætter pressen i centrum – fordi den følgelig tenderer til at overbetone kommunikationens fællestræk og underspille de væsensforskelle i processen, der udspringer af forskelle i samfundsmæssige problemstillinger og magtstrukturer, i informationsbaggrund, emner og tidspunkter.

Ikke sådan at forstå, at så kompetente og omhyggelige forskere som Svennik Høyer, Helge Østby, Kjell Olav Mathiesen og Anita Werner har overset disse elementer. Deres fremstilling har taget form af en udførlig, systematisk og informationsmættet oversigt over relevante dele af norsk/nordisk medieforskning, og de har skabt en i det hele taget overordentlig vellykket grundbog for massemediernes politiske problematik, et værdifuldt komplement til Mie Bergs samleværk fra 1975.² Men netop denne ambition mod oversigten har vel forhindret forfatterne i at nå afgørende ud over deres egen og kollegernes forskning i medieforhold. Og dette er i virkeligheden forudsætningen for helt at løse opgaven.

Regeringen udtalte ved kongelig resolution af 22. september 1972: "Gjennem mulighetene til å påvirke opinionens verdinormering og meninger, utøver massemediene særlig radio, fjernsyn og aviser, en betydelig makt . . . I denne utredning bør en konsentrere sig om å klarlegge hvilke personer og organer som står for denne maktutøvelsen".³

De fire forskere bag massemedierapporten har ikke valgt en snæver konkret fortolkning af dette mandat på opklarings- eller håndbogs niveau. Som det vil fremgå har de på visse punkter i for høj grad negligeret dette aspekt. Men hovedindvendingen er nok, at de under fremdragningen af mere generelle faktorer og sammenhænge i for høj grad har holdt sig til deres egne og kollegernes bidrag til massemedieforskningen. Medierne som institutioner er kommet i centrum, og de behandles mest hver for sig.

Det er rapportens hovedmand, Svennik Høyer, der i kapitel 2 teoretisk begrunder den valgte fremgangsmåde: "Senderorganisationerne" har den centrale plads i formidlingskæden med betydelige frihedsgrader i udvælgelse og formning af informationerne. Ganske vist har de i deres tosidede bytteforretning med kilder/eliter og publikum altid måttet tilkæmpe sig "kundernes" frivillige medvirken, således at de stort set kun har magt i "ufuldstændig form", nemlig overtalelsens magt. Men redaktionens skøn og hensigt bliver afgørende vigtig, fordi massemedierne distribueres og konsumeres i "pakker", og navnlig fordi monopolsituationer er almindelige.

Så langt så godt. Mere problematisk står den herfra udviklede påstand, at formidlingskæden bedst analyseres ud fra et konkret (nationalt) mediesystem, der er bundet sammen ved fælles rammebetingelser, traditioner osv. Høyer besværges den allerede hørlige kritik mod magtudredningen som teknisk/deskriptiv og samfundsbevarende (Østberg m fl) med det løfte, at rapporten vil "analysere de situationer, der makt udøves, den organisatoriske og institutionelle ramme for slike handlinger og de historiske forudsætninger for det etablerede system, slike handlinger utøves innenfor", derunder specielt koncentrere sig om "nyhedsformidlingen og mediernes øvrige politiske kommunikation, som mest direkte griber inn i offentlige beslutningsprocesser" (s 23). Alligevel er det hverken handlingerne eller situationerne, men en vis del – nemlig den professionelle del – af magtudøverne i kommunikationsprocessen, der kommer til at stå i centrum, sådan som opgaven her er grebet an.

Problemet viser sig allerede i omtalen af mediernes opgaver (kap 3). Udover de kendte "four theories of the press" – tilpasset tid og sted via en speciel "partipresseideologi" – kan Høyer her med rette fremdrage surveydata, som viser interessante forskelle i synet på mediernes opgaver mellem erhvervsledere, dagbladjournalister, radiomedarbejdere og publikum (-tilbøjeligheden til at betone nyhedsformidlingens primat er faldende i nævnte rækkefølge). Men de holdninger, der konkret – "materielt" ville vist jurister sige – påvirker disse og andre gruppers medvirken i kommunikationsprocessen, er nok så meget bundet til værdier og interesser, der er forankret uden for massemediesystemet: et meget langt stykke af vejen vil både læsernes, interesseorganisationernes og myndighedernes syn på pressens frihed være helt underordnet deres syn på indkomstfor-

deling, bevarelse af arbejdspladser og nationens sikkerhed. *Hvor langt hen dette gælder, er vel det egentlige problem.*

Nærmere til en bredere og mere realistisk approach når Høyer i det korte kapitel 4, hvor han teknisk indkredser NRKs og avisernes placering i den politiske proces. Her stilles bl a spørgsmålet, om det er medierne eller politikere og eliter, der dikterer den offentlige debats dagsorden og konkrete afvikling, og det erkendes, at medierne i nok så høj grad er ofre og tjenere for politisering og manipulation som de er ophavsmænd til den og situationens herrer. Det antydes, at virkelig indsigt heri nok først skabes gennem case studies (s 82). Dette er utvivlsomt en rigtig tanke – men vi når ikke meget længere end til tanken på disse tretten sider.

En tilsvarende følelse af ophør i utide kan man få med Kjell Olav Mathisens og Anita Werners store kapitel 6 om massemediernes indflydelse på publikum. Det er ellers både velskrevet og uomtvisteligt relevant, bygget oven på en knap og konstant indledning om folks forbrug af tid og penge på massemedierne (kap 5 af Anita Werner). Der gives en ypperlig sammenfatning af effekt-, anvendelses og valgstudiernes udvikling og forskningssituationen idag på internationalt plan. Herefter meddeles navnlig data om de kendte forskelle m h t mediebrug mellem nordmænd af forskellig position, alder, køn, uddannelse, socialstatus osv. Disse indsigter i systematiske forskelle, der også stedvis benævnes "skævheder" eller "informationskløfter", udgør en højst rimelig ingrediens i denne udredning. Men kun summarisk og forslagsvis sættes mediebrug i sammenhæng med kundskab og kundskaben sammen med dagsordenfunktion og "medievridding", med politisk socialisering og lignende systemkonsekvenser. Vi har vænnet os til at mene, at læsning er kundskab, og kundskab er magt. Men på hvilke niveauer, i hvilke sammenhænge og inden for hvilke grænser gælder disse bons-mots i et gennemorganiseret lønmodtager- og pressionsgruppesamfund? Det ved vi altfor lidt om.

Bortset fram et kort konklusionsafsnitt behandler de resterende 200 sider de enkelte store massemedier hver for sig. Det er nok et fejlgreb. Man kan selvfølgelig vanskeligt tænke sig en utredning, som ikke også benyttede denne tilgang. Men der er blevet for få kræfter tilovers til de grundlæggende tværgående aspekter som vist med omtalen her af forudgående kapitler. Og mens en sådan dis-

position i andre sammenhænge kan forsvares ved de afgørende fordele m h t arbejdsdeling, cementserer den her en indadvendt institutionel synsmåde, der kan tilsløre fordelingen af samfundsmæssig magt, og medfører en risiko for manglende fuldstændighed eller svigtende overblik.

Det største og vægtigste afsnit, dækkende mere end hundrede af de store to-spaltede sider, behandler den norske dagspresse. Det er rapportens hovedmand Sverre Høyer, der her sammenfatter sine egne afhandlinger om emnet og en række andre nyere norske bidrag, som han i regelen selv har bidraget til – navnlig de offentlige betænkninger og flere stencilerede forskningsrapporter fra hans institut.

I kapitlerne 7–10 opsummeres Høyers disputats om norsk pressestruktur 1865–1965, der også udarbejdedes mere eller mindre med sigte på magtutredningen.⁴ I dette værk udledes visse lov-mæssigheder i mediasystemets udvikling ved et nærmere studium af avisbestandens størrelse, geografi og partisammensætning. Stærk efterspørgsel giver plads for aviser i flere byer, siden for flere aviser pr. by, mens ny teknik senere betinger koncentration og bladdød. I forhold til disse skift ("faser") udvikles partiernes pressesystemer, idet man kan påvise gennemgående tendenser til ændringer af avisbestanden i retning af maksimering af "partistøtten" (dvs det politisk bestemte publikumsgrundlag) og lignende strategier for etablering og overlevelse. Både markeds kræfter og (efterhånden) planmæssig indsats fra de politiske partiers side medvirker til at skabe dette mønster, som dog efterhånden bliver mere og mere ubevægeligt, mindre og mindre repræsentativt politisk set og præget af givne institutionelle magtpositioner.

Jeg har tidligere fremhævet dette arbejdes fortjenester, men også påpeget en række væsentlige svagheder og åbne ender: navnlig at efterspørgslen faktisk udviklede sig anderledes end forudsat, at man må tillægge skellet mellem land og by samt annoncerens selvstændige roller, og at avisteknologiens virkninger er svære at fortolke m h t bedriftskoncentrationen. Oppositionen skal ikke gentages her – den er trykt her i bladet sammen med Høyers svar⁵ – men da det direkte drejer sig om magten over medierne, skal jeg dog notere, at Høyer her igen – modsat i øvrigt Østbys "trailer" i Slutrapporten s 233 – fejltolker oplagsspiraldiskussionen. Det er *ikke* påvist, at de største aviser løber foran konkurrenterne, fordi de får uforholdsmæssige annonceindtægter. Det er påvist, at

blade, der har en overlegen "avisindsats", vinder oplag (dette er min forklaring på den selvforstærkende proces) mens dette ikke gælder alle de blade, der har flest annoncer (som det var Furhoffs tanke) og heller ikke dem, der engang er blevet størst (hvilket Høyer hylder under navnet "dominansteorien"). "Reklamekapitalen" er muligvis ond, men den står ikke bag bladdøden i et historisk perspektiv; her må man snarere se på avisernes lyst og evne til at imødekomme læsernes informations- og underholdningsbehov – uanset, hvordan man så vurderer disse behovs lødighed.⁶

Et andet og måske endnu mere væsentligt problem er hvorvidt disse ræsonnementer over pressehistoriens geologiske lagdelinger kan belyse magtforhold i og omkring den moderne presse i nogen mere konkret forstand. Det forudsætter jo ihvertfald, at der også tages fat fra andre vinkler. I kapitel 11 skildres "partiernes kontrol over pressen" også først og fremmest gennem et historisk rids, der påviser de meget tætte, men forskelligt formede og vekslende forbindelser, som Højrepresen og Arbejderpressen ihvertfald siden 1920'erne har haft til deres respektive partier – økonomisk og teknisk såvel som redaktionelt. Man kommer her ganske tæt på den politisk-organisatoriske styrings praktiske former. Alligevel er det, som om Høyer i sin iver for historisk systemtænkning i for ringe grad har betonet de store ændringer, der er sket på dette felt i de senere år. Stedvis i teksten erkendes det så småt, at avisernes tilbøjelighed til at favorisere bestemte partier synes vigende (bl a s 160), men det havde nok været umagen værd at tage direkte sigte på denne dimension. Der er også grund til stærkere at understrege, hvorledes den store norske Venstrepressen nu politisk er blevet fritstillet, og da Høyres greb om sine aviser notorisk er løsnet, er spørgsmålet vel, om det ikke nærmest bare er Arbejderpressen, som idag står tilbage i et gammelt og hensygnende mønster for forhold mellem parti og presse. Her må de historiske studier udbygges kraftigt med konkrete og aktuelle data for ejerforholdene, bestyrelsessammensætninger, subventioner og muligvis andre økonomiske forhold, som ikke findes belyst i rapporten.

Selv fra det rent institutionelle perspektiv, forfatterne har anlagt, havde det formentlig været rimeligt at fremdrage mere specificeret information på disse punkter. Det samme gælder spørgsmålet om mellemliggende gatekeepersinstansers indretning og virksomhed: pressebureauerne, ja

selv det nationale telegrambureau (N.T.B.) er forsvundet ud af rapporten, skønt der unægteligt er tale om væsentlige institutionelle magtpotentialer, når det gælder formningen af den norske befolknings politiske orientering.

Det ganske korte kapitel 12 illustrerer påvirkning i modsat retning ved et eksempel, nemlig hvorledes dagspressens organisationer gennem vekselvis brug af sine professionelle og sine politiske kanaler fik gennemført den selektive pressestøtte 1965–67. Stykket, der bygger på Thorbjørn Wales afhandling,⁷ er interessant nok – men jo unægteligt mere som specielt eksempel på *pressure group politics* end som et eksempel på, hvorledes pressen normalt virker ind på partierne. Det er jo da gudskelov endnu normalt andre emner end pressens egne interesser, der står i centrum for dens funktion, det er også en undtagelse, at pressen vil optræde samlet, og det specielle ved dens virkemidler er jo bundet til dens offentlighedsfunktion. Eksemplet bliver herved næsten en negativ illustration af, hvad der burde have stået på dette sted i en analyse af pressens forhold til samfundsmæssig magt.

Dagspressedelens mest givende afsnit i så henseende er kap 13 og 14 (s 193–239). Det første af disse giver først en meget informativ organisatorisk gennemgang af redaktionsopbygningen mht autoritetsmønster og faglige arbejdsdeling, dernæst præsentation og diskussion af surveydata om medarbejdernes opfattelser af deres fag, avisen og politik (på basis af Instituttets *journalistundersøgelse 1974*).⁸ Man læser, at journalisterne, der i øvrigt trods borgerlig herkomst partipolitisk set fordelte sig som folk i almindelighed, i 1977 i ret høj grad delte eller ihvertfald accepterede avisens målsætning, og at de navnlig frygtede anslag mod pressefriheden ud fra: kilderne, annoncørerne, køberne, partiet, staten. Ville billedet være det samme idag? Et vidnesbyrd om skiftende holdninger er fremdraget med debatten om medarbejderrepræsentation, der ret tilfældigt kom frem med bestemmelsen i aktieloven af 1972. Norsk Journalistlag brugte dette som løftestang til at give tillidsmændene mere magt i ansættelsessager m v, under kraftig modstand især fra redaktørerne. Dette er højst relevant information om magtforhold i Norge.

Centralt står også kapitel 15 om pressens forhold til omgivelserne. Disse behandles især ud fra data og argumenter omkring avisens faktiske rolle som informationskilde og dens mulige forpligtelser som kritiker i forholdet til lokalsamfundet og

kommunalpolitikken. Med selvstændigt empirisk grundlag i "*Østfoldundersøgelsen*" (1977f)⁹ bekræftes det, at lokalaviser kritiserer mindre, når de virker i små samfund end i store, og mindre når de er alene, end når de har konkurrence; at partisympatier er mærkbare i reportagen, men mindre end før og mindre i store end i små blade; at arbejdskonflikter derimod dækkes ret bredt og åbent, især i dominerende lokalaviser-, at det overvejende er samfundets spidser, der tager og får ordet i avisen – men at dette jo kan have andre gode grunde end redaktionens ønsker. Sammenfatningen her er værdifuld, informativ og tillidsvækkende, fordi den fremdrager de modstående hensyn og journalistikkens udvikling på det vanskelige område, og dermed holdt sig fri af den naive dømmesygge, der undertiden har præget lignende lokalundersøgelser. Hermed menes ikke Sven Linderoths udmærkede bog (som næppe udnyttes nok her).¹⁰

Rapportens tredje del indeholder meget væsentlige bidrag til klarlæggelse af norsk presses vilkår og struktur i den givne sammenhæng, og forfatterens indsats kan kun karakteriseres som imponerende trods de indvendinger, der kan rejses mod dispositionen og problemafgrænsninger.

En næsten uundgåelig omkostning ved at angribe opgaven gennem analyser af medierne hver for sig er jo, at deres relative vægt ikke kan belyses klart. En del surveydata desangående gives og forklares vel i kapitlerne 5 og 6, men ellers er spørgsmålet gledet i baggrunden, selvom enhver jo idag kan se, hvorledes fjernsynets overmægtige indflydelse over en bred front efterhånden har formindsket og marginaliseret dagspressens muligheder og ambitioner som massemedium på nationalt plan. Og selvom det muligvis er berettiget at henvise alle andre og nyere massemedier (end avis og radio-TV) til kortfattet omtale i et oversigtskapitel (s 303–21, der ellers rummer megen viden) er der tale om en summarisk redaktionel beslutning, ikke om et resultat af en analyse. Ihvertfald på et enkelt punkt tillader jeg mig at tvivle om nedvurderingens berettigelse: mange fagblade og foreningsorganer øver inden for deres område antagelig mere indflydelse på, hvad der sker, end både tv og aviser.

Adskilligt kortere end Høyers pressedel, også mindre ambitiøse og mindre opslagsrige er Helge Østbyes seks kapitler om NRK. Det allermeste har tidligere været præsenteret i en større rapport,

her er det blot delvis ajourført (der kom en ny lov i 1980) og sammendraget til et ypperligt lærebogs-afsnit.¹¹ Det rummer tal for økonomi og de forskellige typer af inddele programindholdet på med de ventelige "skævheder", men også f.eks. en værdifuld survey om radioens medarbejdere i 1975, der ses politisk set at ligge til venstre for publikum og også at ønske betydeligt mere seriøse programmer (– tv-folk ville ikke være med).

Væsentligst er dog en knap klar og overskuelig fremstilling af regelsæt og magtstruktur over og inden for NRK (kap 16 s 250–63, jfr kap 21 s 295ff om NRK-monopolet og s 271–75 om programstyringen). Østbye forklarer "kringkastingssejers" meget stærke, centrale position både over for det stortingsvalgte kringkastingsråd (med samt dets programudvalg) og det regeringsudpegede styre (direktionen), specielt når det drejer sig om programspørgsmål. Hovedpointen er dog, at NRKs autonomi reelt begrænses af de partipolitiske magtforhold, idet den for at bestå må gennemføre en "termostatstyring" med forskrifter og personalepolitik, der foregriber eller reflekterer de krav og meninger, som rejses i Stortinget – ikke så meget pgr af dettes kontrol over budgetter og licenser som af frygt for en lovændring. Svarende hertil er det iflg Østbye især på politisk stof, NRKs programmer er under effektiv kontrol.

Østbyes afsnit er ikke mere udadvent end Høyers om aviserne. Navnlig savner man en tilstrækkelig bredde i definition og søgefelt for de pressionsgrupper og andre, der påvirker programmerne. Vi ved f.eks stadig alt for lidt om, hvordan de politiske magtforhold, ændrede synsmåder på journalisters selvbestemmelsesret og medarbejderstabens ideologi tilsammen påvirker de synsmåder og emnevalg, der giver NRKs programmer deres egentlige betydning. Mens jeg skriver dette, kommer det frem, at spionen Arne Treholt fra sit ministerium forsøgte at påvirke de udenrigspolitiske meldinger, der bragtes i NRK fra korrespondenter – og at han ihvertfald i eet tilfælde gjorde det med held. Dette eksempel demonstrerer, at en klarlæggelse af magtforholdene foruden de institutionelle rammer også må inddrage tæt observation af den konkrete personalepolitik, flow- og gatekeeperstudier samt anden indholdsanalyse – og sætte det i forbindelse med formning og brydningen af interesser og holdninger i samfundet overhovedet.

Medierne er kun medier, Svernik Høyer understreger, at deres magtform kun er overtalelsens, altså ufuldstændig. Vi kunne tilføje, at den fremfor alt er situationel, dvs efter al fornuftig vurdering meget stærkt forskellig fra sag til sag og muligvis gennemgående illusorisk. Men i vort samfund forudsætter megen magtudøvelse tilsyneladende en vis brug af medier. Derfor må man inddrage medierne i studier over samfundsmæssig magt, men derfor må forblikket så rettes mod hele den strøm, der udgør formidlingskæden. Case studies med sigte på magten som proces og relation er foreløbig den mest farbare vej.

Noter

- ¹ H Østbye: Massemediernes makt s216–270 i "Maktutredningen. Slutrapport" (NOU 1982:3).
- ² Svernik Høyer, Berit Rosvoll, Marit Bakke, Egil Augedal, Anita Werner og Mie Berg (red): "Massemedier i Norge" (Gyldendal, Oslo, 1975, Fakkelt-Bok, 359 s).
- ³ Maktutredningen. Slutrapport (NOU 1982:3) s 2.
- ⁴ Sv. Høyer: Norsk presse mellom 1865 og 1965. Strukturutvikling og politiske mønstre (IPF, stencil rapport nr 32 A–B, 1975–1977).
- ⁵ Statsv. Tidsskrift 1979, 1 s 43–57.
- ⁶ Niels Thomsen: "Dagbladskonkurrencen" I (1972) s 11 ff 569 ff, sml samme i "Partipressen" (1965) s 25 f, og Statsv. Tidsskrift 1968, 3, s 320–29.
- ⁷ T Wale: Fjerde statsmakt eller annen partimakt? (stencil IPF Oslo 1972).
- ⁸ S Høyer & Pål E Lorentzens Norske Journalister (stencil IPF Oslo 1976) samme i Tidsskrift for Samfunnsforskning 1975 nr 4.
- ⁹ Stencil rapporter fra IPF, Oslo nr 59 (1980) og (1981) ved E Augedal.
- ¹⁰ S Linderoth: Från konkurrens til monopol (Lund 1981).
- ¹¹ H Østbye: Norsk Rikskringkasting . . . (a+b, stenciler. Senter for mediaforskning, Bergen 1977).

Referens

Svernik Høyer – Kjell Olav Mathiesen – Anita Werner – Helge Østbye: *Maktutredningen. Rapporten om massemedier*. Utredning i en undersøkelse satt igang ved kongelig resolusjon av 22. september 1972. Avgitt till Statsministeren i oktober 1982. Oslo: Universitetsforlaget 1982. NOU 1982:30.