



■ Regeringskansliet och medierna

Den politiska exekutivens resurser och strategier för att hantera och styra massmedier

MAGNUS ERLANDSSON¹

ABSTRACT

The Swedish Government Offices and the Media. The Resources and Strategies of the Political Executive for Handling and Controlling Media. The professional communicators inside the Swedish Government Offices are today 140 (compared to a single one 40 years ago and just twenty 15 years ago), giving support to the idea that the media now has a major impact on everyday business inside the Government. This article shows that this partly true, as the media mainly have an effect on the politicians, the partisan ministerial staff and the communicators. But the relationship between the Government Offices and the media could also be turned around. The Government have resources for external communication no lesser than an international news agency's, and does on a daily basis deliver an impressive amount of press releases and conferences – and information leaks – that the media has to handle. This article examines and analyses how the Swedish Government Offices, through new posts, units and strategies, has institutionalised and centralised its' media contacts during the last 40 years, as well as the reasons and the internal consequences of this development.

Inledning

När dåvarande statsminister Tage Erlander i slutet av juni 1963 pressades efter gripandet av överste Stig Wennerström svarade han själv i telefon när DN-journalisten Olle Nilsson ringde på sena eftermiddagen och ville veta vad statsministern egentligen vetat om den spionaffär som nu rullades upp.² Erlander erkänner att han inget vetat, och ber journalisten att ringa försvarsministern istället – som också svarar direkt. I Erlanders regeringskansli fanns vid denna tid inte någon med uppgiften att sköta om presskontakter, än mindre någon att administrera omvärldens förväntningar på information om politiska initiativ, pågående utredningar, tjänsteresor eller representationskvitton. Dagens statsminister Fredrik Reinfeldt har till sitt förfogande tre egna pressekreterare – och sammanlagt drygt 140 pressekreterare och informatörer!³

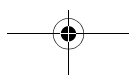
Även om det råder delade meningar om de precisa mekanismerna är det knappast kontroversiellt att hävda att massmedier påverkar politiken – och tvärtom. Press, ra-

1 Magnus Erlandsson är doktor i statsvetenskap. Han är verksam vid Stockholms Centrum för forskning om offentlig sektor (SCORE).

E-post: Magnus.Erlandsson@score.su.se

2 Intervju med Olle Nilsson, journalist, den 28 februari 2008.

3 Intervju med Jan Landahl, förvaltningschef i Regeringskansliet, den 12 mars 2008.





dio, tv och Internet har inte sällan ett avgörande inflytande på med- och motgångar för enskilda politiker, politiska partier och på utvecklingen av ett visst politikområde, och det pågår en levande och rik om än spretande vetenskaplig diskussion om möjliga konsekvenser av politikens medialisering. Men vilka är de ”exekutivinterna” effekterna av denna medialisering? Det finns en uppsjö av forskning, teorier, litteratur och handböcker som berör privata och offentliga organisationers relationer till media och som fokuserar mediestrategiers effekter på varumärken och förtroende, men dessa är nästan uteslutande intresserade av den utåtriktade verksamheten och har visat inget eller lite intresse för de organisationsinterna konsekvenserna av olika mediestrategier. Det finns några exempel på forskning som inriktat sig mot politiska ledares relation till media (se till exempel Seymour-Ure 2003), men inte heller då med intresse för effekter på den politiska organisationen där dessa ledare finns.⁴

Hur relationer till massmedier också påverkar insidan av politiska exekutiver, såsom det svenska Regeringskansliet, vet vi alltså lite om, liksom om de förändrade verktyg och taktiker som den politiska exekutiven har till sitt förfogande för att hantera de hot – och de möjligheter – som medierna representerar. I den här texten diskuteras det svenska Regeringskansliets resurser och strategier för att hantera och försöka påverka mediernas bevakning, rapportering och innehåll. Hur har resurser och strategier förändrats över tid? Vilka faktorer kan förklara denna utveckling? Och vilka konsekvenser har utvecklingen haft för relationerna mellan kansliets politiker och tjänstemän och för det övriga arbetet i Regeringskansliet?

Utrymmet här (och materialet, än så länge) är för begränsat för att ge en detaljerad och djuplodande beskrivning av hur Regeringskansliets informations- och mediehantering förändrats och institutionaliserats (i form av resurser, tjänster, enheter och strategier) från slutet av 1960-talet fram till idag, och en större studie måste till för att ge några definitiva svar på orsakerna bakom. Men med hjälp av några anekdotiska nedslag i dåtid och nutid ska jag ändå försöka teckna en komprimerad men någorlunda rättvisande bild av förändringar, orsaker och konsekvenser.

Från hovsamt till rättfframt

Sven Svensson, mångårig DN-medarbetare, sägs enligt Nationalencyklopedin ha förnyat den politiska journalistiken i Sverige.⁵ Under år 1948 var Sven Svensson i Lon-

4 Fler forskare har mer allmänt diskuterat medias inflytande på den politiska processen och demokratin (Esser & Pfetsch 2004; Franklin 2004; Louw 2005; Nord & Strömbäck 2004; Strömbäck 2004; SOU 1990: 44; Larsson 2005; Ekström och Kroon 2007). Och mycket är skrivet kring medborgares sviktande förtroende för institutioner som regering och media (Holmberg & Weibull 2005; Möller 2000). Mindre undersökningar av hur det socialdemokratiska partiet byggt upp en apparat för att anpassa sig till den nya tidens medielandskap finns hos Björk (2006) och Jönsson & Snickars (2006). Men mediernas betydelse för just det svenska Regeringskansliets funktion, arbetssätt och genomslag har ännu inte ägnats en övergripande studie.

5 I Tage Erlanders dagboksanteckningar från 1952 finns ett mindre smickrande men missvisande omdöme. Där sägs att någon ”närmast imbecill person som presenterade sig som Svensson från Dagens Nyheter hade ringt och frågat om kungens sjukdom berörts vid konseljen?” (intervju med Sven Svensson, se Erlander 2002). Men 1952 arbetade inte Sven Svensson vid DN. ”Däremot tror att jag ställde en fråga vid den förtroliga presskonferensen om kungens sjukdom som hade någon sorts konstitutionell bakgrund” (intervju och brevkorrespondens med Sven Svensson).

don och fascinerades där av de engelska söndagstidningarnas sätt att skriva om politik.

De skrev på ett sätt som inte bara handlade om strikt, så kallad objektiv nyhetsförmedling. När jag kom hem fick jag tillfälle att på GHT:s [Göteborgs Handels- och Sjöfartstidning] tredje sida att öva mig, och jag får nog anse mig ha introducerat den politiska kolumnen i Sverige – som nu svämmas över alla bräddar (Svensson, mars 2008).

På 1950-talet började Tage Erlander hålla så kallade förtroliga presskonferenser och informella möten med ett antal chefredaktörer och andra ledande medierepresentanter (Åström 1998:55), ett upplägg som kan ha sin upprinnelse i att liberala statsråd under krigsårens samlingsregering träffade liberala chefredaktörer och ledarskribenter på Brunkebergstorg för att berätta vad som hände i regeringen (Nilsson, februari 2008). UD stod för arrangemangen kring de förtroliga presskonferenserna, och UD:s pressbyrå, tillskapad efter andra världskriget med huvuduppgift att ha kontakt med Stockholmsbaserade utrikeskorrespondenter, fungerade på den här tiden som hela regeringens pressbyrå. Även svenska journalister ringde regelbundet UD:s pressbyrå för att informera sig om utrikeshändelser (Nilsson, februari 2008).

Utrikesminister Östen Undén deltog regelbundet i de förtroliga presskonferenserna, och sägs ha varit den som under dessa år angav tonen för kansliets kontakter med pressen, som därför präglades av Undéns misstrohet och skepsis mot journalister (Åström 1998:55). Trots att vissa upplysningar under dessa möten lämnades under tystnadsplikt, säger Sven Svensson att

vi brydde oss aldrig om förtroligheten utan skrev om det fanns något att berätta (Svensson, mars 2008).

Herbert Tingsten, DN:s chefredaktör, kallade ändå arrangemanget för en ”gyllene rättfälla” (Åström 1998) och dessa informella möten upphörde snart. Istället, med början den 17 oktober 1963, höll Erlander offentliga presskonferenser, efter mönster från De Gaulles Frankrike och Kennedys USA. Lars Bergqvist – som efter Wennerströmmaffären 1963 blir den förste pressekreteraren hos Erlander – hade varit diplomat och pressattaché i Paris och hade sett De Gaulle på presskonferenser och importerade idén därifrån (Nilsson, februari 2008). Men inte heller dessa presskonferenser blev många till antalet och materialet som presenterades ansågs ofta av journalisterna vara för tunt (Nilsson, februari 2008; Åström 1998: 56).

Det intressanta materialet att bygga nyheter och kommentarer på fanns oftare att finna vid sidan om den officiella kommunikationen. På tvåkammarriksdagens tid behövde statsråden vara i riksdagen alla dagar med plenum och där ofta invänta omröstningarna.

Och då fanns det gott om möjligheter för oss att vänta ut statsråden. Statsråds-korridoren i gamla riksdagshuset gav också god insyn i vad som pågick. Det var trånga utrymmen och få sammanträdesrum och i statsrådskorridoren kunde man röra sig hur fritt som helst som journalist. Vid flytten till Sergels torg fick statsråden egna rum. Men där kunde man hålla uppsikt över dem från vaktmä-



tarnas bås. På den här tiden gick det också att ringa på vid behov, utan mellan-händer eller pressekreterare (Svensson, mars 2008).

En annan journalist som på nära håll granskade statsråden var Olle Nilsson, också politisk reporter på Dagens Nyheter under hela 1960-talet.

Det fanns ju på den tiden inga pressinformatörer, utan det var ju statssekreterarna och statsråden som själva svarade för det. Ville du veta något om en proposition, så var det bara att ringa statssekreteraren eller statsrådet själv. Man kunde gå rakt in i kanslihuset, det fanns ju inga spärrar på den tiden. Man kanske inte dundrade på, oftast tog man kontakt via telefon, men ofta svarade de direkt (...) Man lärde känna statsråden mycket väl, inte minst Erlander. Man säger nu att det inte får bli alltför tätt mellan journalister och politiker, att det alltid ska finnas en viss distans. Man hade kanske på min tid något mer personliga relationer än nu. Och kom man på något obehagligt så visste man att 'det här kommer de inte gilla att jag skriver' (...) De hade kanske sagt för mycket om något känsligt. Men då gällde förstås att tänka att 'jag är först och främst journalist och är här för läsarnas skull, och om de blir förbaskade på mig så får jag ta det!' Och det hände att de blev fruktansvärt, ja hemskt arga, inte minst Erlander (Nilsson, februari 2008).⁶

Men de öppna dörrarna stängdes, sakta men säkert. Införandet av ersättare för regeringsledamöterna var den första inskränkningen i statsrådets tillgänglighet. Man införde också klumpvoteringar, helst redan när plenum startade, som bara krävde korta besök av statsråden. I det nya riksdagshuset fick statsråden kontorsrum under takåsarna i det gamla riksdagshuset, men rummen användes sällan.

Det blev för nära hem och statsråden försvann så fort de kunde (Svensson, mars 2008).

6 "Det som jag aldrig kommer att glömma är när Ulla Lindström 1966 ganska hastigt hoppar av som biståndsmåster för att hon var missnöjd med anslaget". [Lindström var så kallat konsultativt statsråd med ansvar för familje-, konsument-, bistånds- och flyktingfrågor. Detta skedde mitt i julhelgen och Erlander behövde snabbt fylla sin regering. Man fann Camilla Odhnoff från Lund – men som inte satt i riksdagen och som var helt okänd för allmänheten.] "Och det blev en riktig bomb! (...) Jag åkte ned till kanslihuset (...) och jag hade sådan tur – för då fanns det inte någon vakt då, och vaktmästaren hade redan gått hem, sekreteraren också – att Erlander var själv på sitt tjänsterum och jag knackade på. Han var just på väg att hämta rocken för Aina höll utanför med deras bil och skulle hämta honom – hon körde själv, för det fanns inga statsrådsbilar – så Erlander hade ganska bråttom och var lite jäktad, det förstod jag, och han var minst sagt uppjagad av det som hänt (...) Jag ville veta mer om skälen till varför Odhnoff hade valts, för det fanns ju ett antal kvinnor i riksdagen och flera av dem var hemskt intresserade av att bli statsråd [även om det senare blev känt att Erlander först försökt med Anna-Greta Krantz som tackade nej], däribland Nancy Eriksson och Hjärdis Hörnlund. Min sista fråga till honom var, 'vad säger dina egna riksdagskvinnor om det här?' Erlander svarade: 'Det är inga som har sådana kvalifikationer som Camilla har!' Jag förstod redan när jag skrev hans ord i artikeln att 'det här blir det liv om'. Men vi satte ingen jätterubrik som man nog hade valt idag, för vi levde inte på att göra sensationer av saker och ting. Han fick förstås ändå Nancy och Hjärdis på sig dagen efter. De blev rasande och ringde och skällde ut honom. Jag tycker att han då gjorde något fult, för han försökte krypa undan genom att i Svenska Dagbladet säga att han hade blivit missförstådd. Jag träffade honom någon vecka senare i en av trapporna i riksdagshuset och då var han arg och sa att 'det var ett jävla sätt att referera mig!' Sedan tog det ganska lång tid innan vi var på talfot igen" (Nilsson, februari 2008).

I början av 1960-talet fick Sveriges större tidningar särskilda journalister och avdelningar som enbart bevakade riksdag och regering. Men redan före polariseringen av politik och samhälle i slutet av 1960-talet möttes Regeringskansliets politiker av en tuffare och mer kritisk granskning. Redan tidigare bör alltså kraven på ett mer tillmötesgående och öppnare Regeringskansli ha vuxit fram, inte minst genom att journalisternas hovsamma attityd viker undan för en mer rättfram intervjustil, och som en följd av att journalistiken blir mer undersökande än refererande (Hadenius 1990).

Den förste informationssekreteraren anställdes alltså i Regeringskansliets statsrådsberedning i mitten av 1960-talet. Tjänsten tillsattes på statsminister Tage Erlanders eget initiativ och ska ses som en konsekvens av Wennerström-affären, som blottade både bristande intern och extern kommunikation (Nilsson, februari 2008). Samma affär gav också incitament till att förstärka statsrådsberedningens övriga personella resurser. Efter det så kallade katastrofvalet 1966 utarbetades på statsrådsberedningen ett särskilt dokument med instruktioner för mediehanteringsresurser i Regeringskansliet (Björk 2006), ett dokument som av en av de intervjuade beskrivs som "ett embryo till dagens hord av informationssekreterare i Regeringskansliet" (Svensson, mars 2008). Efter att statsministern fått sin egen pressekreterare får efterhand departement för departement motsvarande tjänster, även om det dröjer mer än tio år innan den processen är fullgången., i vad som nog får anses vara en praktisk och successiv anpassning till förändrade villkor. Med alltmer svärfångade statsråd började journalisterna istället att i högre utsträckning bevaka partigruppernas möten, särskilt den socialdemokratiska.

Från blygsam tillväxt till explosion

Men Erlander förblev alltså ensam statsråd med en egen informationssekreterare, så också Olof Palme under sina första statsministerår. I början av 1970-talet fanns därför bara en informationssekreterare i hela Regeringskansliet (Pär Fagerström, som handplockades av Olof Palme från Byggnadsarbetareförbundet 1973; Premfors & Sundström 2007:72). I slutet av 1970-talet hade de blivit hela 20 stycken, och efter det fick så gott som alla statsråd en egen informationssekreterare.

Man försökte efterhand genom sina presskonferenser och genom utnämningar av pressekreterare att skaffa sig mer kontroll. Medan antalet tidningar minskade växte ju TV och radio, och det blev fler och fler reportrar runt statsråden som var på jakt efter unika intervjuer (Nilsson, februari 2008).

Efter ett expansivt 1970-tal blev tillväxten mer blygsam, och idag räknas drygt 30 personer in under kategorin pressekreterare. Göran Persson hade i slutet av sin tid som statsminister ensam tillgång till "sex medarbetare som arbetade med mediafrågor: en presschef, tre pressekreterare samt två pressassistenter" (Premfors & Sundström 2007:72).

"Hord" låter kanske som en överdrift, men 30 är bevisligen betydligt fler än 1, och uttrycket blir än mer motiverat om vi också räknar in alla de informatörer som nu tagit plats i Regeringskansliet. Med dessa i statistiken blir siffrorna över det senaste decenniet mer dramatiska. Så sent som i början av det förra decenniet fanns alltså i den-



na mediefokuserade personalgrupp (pressekreterare, pressassistenter och informatörer) endast pressekreterarna, en hos varje statsråd. I slutet av 1990-talet däremot, knappt 10 år senare, hade antalet årsarbetskrafter för interaktionen med massmedierna ökat till 100 stycken (Ds 2000:27:133). Under en begränsad tid, under det svenska ordförandeskapet i EU våren 2001, var antalet 140 stycken (Riksdagens revisorer 2001:8). Till denna nivå har man nu, hösten 2008, nått upp igen. Idag har Regeringskansliet 141 anställda pressekreterare, pressassistenter och informatörer, att ställas i relation till Regeringskansliets samlade personalstyrka på cirka 4 600. Till denna siffra ska dessutom läggas de kommunikationskonsulter som i kortare och längre projekt hyrs in till organisationen för att arbeta med en politiker eller ett politikområde, liksom de som idag arbetar med kommunikationsfrågor inför Sveriges nästa EU-ordförandeskap 2009. På vissa politikområden vill departementen därtill bygga sin kommunikationsstrategi redan ”från start”, och det är vanligt att både informatörer och ”kommunikationsproffs” finansieras på sakanslag. Dessa syns inte alltid personalstatistiken, utan kan däri kallas för handläggare eller konsulter. Det är alltså inte orimligt att man snart, om man inte redan har, passerar 200-strecket. Men det är alltså i huvudsak i en personalgrupp – bland informatörerna – som expansionen skett, från mitten av 1990-talet och framåt.

Vilka ryms då i den relativt nya kategorin informatörer? Flera departement har nu egna informationsavdelningar. En del av dessa, som finansdepartementets, är mycket stora. Informationsavdelningarna har det övergripande ansvaret för informations- och kommunikationsverksamhet kring departementets sakfrågor. Avdelningarna – som det ofta heter i presentationer av liknande enheter i andra organisationer – ”initierar, planerar, genomför och utvärderar interna och externa informationsinsatser” (Finansdepartementets 2008). Till sin hjälp har man bland annat interna och externa webbplatser, pressmeddelanden, publikationer och annat informationsmaterial. Ibland går dessa avdelningar under namnet informationsstaber, och ofta sorteras brevsvare in under dessa avdelningar (men brevsvare räknas inte in i den här redovisade statistiken över informatörer). Många informatörer (cirka 30 stycken) tillhör Information Rosenbad, namnet på Regeringskansliets gemensamma enhet för samordning av övergripande information om regeringens arbete och EU, och för samordning och utveckling av Regeringskansliets webbplatser, intranät och grafiska profil (Förvaltningsavdelningen 2008).⁷

Medias betydelse ojämnt fördelad

Även om massmedierna på ett mer eller mindre sofistikerat sätt påverkar alla i Regeringskansliet är det framförallt den politiska personalen som är upptagen med mediefrågor. Av tillfrågade *opolitiska* tjänstemän i Regeringskansliet ansåg hela 85 procent att de bara i ”liten utsträckning” eller ”inte alls” förväntades ha kontakter med media (Premfors & Sundström 2007:131). Att politiker, och särskilt de i regeringsställning, ofta finner sig upptagna med att försöka hantera och påverka media, är en rimlig och helt nödvändig prioritering, menar en av de intervjuade (Dahlgren, mars 2008). Och

7 För mer om skillnader och relationer mellan pressekreterare och informatörer, se Anna Ullströms artikel.



dagens ”hord” av pressekreterare och informatörer behövs, åtminstone om man frågar en företrädare för det socialdemokratiska partiet.

Vi behöver alla 140 i kansliet som sysslar med det här, även om man kan önska att många vore bättre än de är. Kvaliteten på flera av dem är dessvärre oerhört sviktande. För den politiska delen av kansliet är media helt avgörande, det börjar med det, så enkelt är det, allt annat är oviktigt. ’Vad vill media ha idag?’ Det är arbetsdagens första fråga. Även om du fortfarande vet vad du gick till val på och om du har en agenda så räcker inte det, det räcker inte om media inte är intresserade (...). Det är inte statsministerns insatser i kansliet som väljarna värderar nästa gång de går till valurnan, utan de gör sin bedömning efter hur mycket han har setts och vad han går till val på nästa gång. Att han har varit i Mellerud spelar en mer avgörande roll, än att han eventuellt ledde arbetet i Regeringskansliet med framgång (Dahlgren, mars 2008).⁸

Ställer man samma fråga, om medias betydelse för det vardagliga arbetet, till en opolitisk chefstjänsteman blir svaret ett helt annat. För de opolitiska tjänstemännen, om vi får lita till den tidigare citerade enkätundersökningen och intervjuerna här, är det bara i undantagsfall som en löpsedel vänder upp och ned på kalendern.

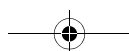
Det är klart att det är viktigare idag med mediekontakter. Det är viktigare vad som sägs i den politiska debatten utanför huset än vad det var tidigare. Men jag tycker inte att vi påverkas särskilt mycket av det. Någon enskild dag kan det vara kaos, men det är enskilda dagar eller delar av dagar. (...) Min utgångspunkt är inte ’vad media vill ha’. Min tanke är kanske likartad, men min fråga till mig själv är, ’vad vill statsrådet eller politikerna ha?’ (Bengtsson, maj 2008).

Den alltmer tydliga uppdelningen i Regeringskansliet mellan en politisk ledning som i huvudsak tycks vara mediefokuserad och den övriga departementala strukturen som sällan eller aldrig har egna kontakter med media, och vars efterfrågade kunskaper ska vara politiskt neutrala, skapar inte sällan vardagliga bekymmer för båda läger. För den nye pressekreteraren eller statsrådet handlar det om att försöka upprätta en distinktion mellan olika typer av underlag, dels det ”departementala”, knutet till propositionsarbetet och myndighetsstyrningen, dels underlag för rent politiska kommentarer och utspel. Inte minst har Regeringskansliets egen webbsida varit föremål för många diskussioner. Flera pressekreterare berättar om strider med ständigt växande informationsenheter på departementen och webbansvariga om vilken information som får och som inte får läggas ut på kansliets hemsida.

Jämförelser med nyhetsbyråer inte orättvisa

Få – om några – större offentliga, privata eller ideella organisationer tror sig idag klara sina uppdrag utan särskilda press- och informationsansvariga personer eller enheter. Framväxten av en särskild yrkeskår, avgränsbara delar i organisationer och en helt ny

⁸ Hans Dahlgren är chef för den socialdemokratiska avdelningen för politiskt stöd i riksdagen, och ska inte förväxlas med den tidigare kabinetssekreteraren med samma namn.





konsultbransch, med uppgiften att forma mediestrategier (och att få organisationer att i vardagen och under kriser efterleva dem) är det övergripande och generella samhällsfenomen som utvecklingen i Regeringskansliet ska ställas i relation till. Men just Regeringskansliet tycks vara ett exceptionellt exempel på denna utveckling. Regeringskansliet har på relativt kort tid byggt upp en (åtminstone i antalet personer räknat) omfattande intern apparat för extern informations- och mediehantering.

Även utan stöd från personalstatistik skriver många inom och utanför Regeringskansliet under påståendet om att massmedier idag i hög grad påverkar verksamheten inom kansliet – vissa skulle till och med säga att massmedier ”styr” arbetet (Asp 2007). De stora nyhetsförmedlarnas löpsedlar, menar dessa (om än i strid med resonemangen ovan), förändrar ofta innehållet i dagsverket för tjänstemän och politiker (Andersson 1998). Vissa av medias krav går dock att förutsäga och Regeringskansliet fördelar resurser därefter. Till exempel har ett par årsarbetskrafter varit vikta åt att enbart möta medias efterfrågan på kvitton från representation och tjänsteresor (Ds 2000:27:129).

Men relationen mellan Regeringskansliet och medier kan också uppfattas och beskrivas som den motsatta. Idag, på Information Rosenbad, Regeringskansliets arkiv och Regeringskansliets hemsida, möter besökaren – privatpersonen, forskaren eller journalisten – en imponerande och informationstät ”hög mur av fakta”, uppbyggd med hjälp av informatörer och ny teknik under slutet av 1990-talet. Regeringskansliet har idag resurser för extern kommunikation jämförbara med en större internationell nyhetsbyrå, och levererar dagligen en mängd pressmeddelanden och presskonferenser – och planterade läckor till utvalda reportrar – som media har att hantera och göra ett urval i. Regeringskansliet försöker att i möjligaste mån vara den aktör som själv sätter agendan. I en nyligen upprepad studie där journalister fått bedöma de faktorer som ligger till grund för journalistens och redaktionens värdering av nyheter, sticker en kategori ut: medan 39 procent ansåg att ett ”bra pressmeddelande” spelade stor roll för redaktionens prioriteringar 1989, är samma siffra idag 61 procent (Gherstti 2007). Lika viktigt, anser journalisterna, är att pressmeddelanden kommer från en officiell och ” trovärdig ” källa. Mats Bergstrand, chef för DN Debatt, kommenterade studien med orden ”[m]akten över nyheterna hamnar hos regeringen” (Bergstrand 2007). Även om kompetenserna skiljer sig något åt – för att dels kunna möta den ständiga efterfrågan från media på fakta eller kommentarer, dels själv kunna vara den som styr nyhetsflödet – befruktar rimligen dessa kompetenser varandra. Den övergripande bedömningen måste vara att Regeringskansliet – liksom andra organisationer, men med större resurser till sitt förfogande – försöker forma sig till en skicklig mediestrateg, vars duglighet provas och skärps, om och om igen, i vardagen och under återkommande mediestormar.

En integrerad del i framväxten av Regeringskansliets informationsapparat är vad vi kan kalla skapandet av Regeringskansliets eget ”varumärke”. Även om Regeringskansliet idag är mer geografiskt spritt än någonsin tidigare – med departement på flera olika platser i huvudstaden, med ambassader, representationer, delegationer och konsulat världen över – och även om de produkter – utsagor, propositioner, foldrar och informationsmateriel – som lämnar organisationen är långt fler och får större spridning nu än förr, ska det inte råda något tvivel om vilken mark du beträder eller vilken



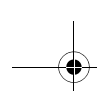
avsändaren är. Enligt ett förslag ska nu alla utlandsmyndigheters entréhallar få samma utseende, och sedan flera år bär all text som lämnar organisationen Regeringskansliets stämpel före departementens. Även om kopplingen till Ericsson, Volvo eller McDonalds möjligen är långsökt, gör fler och fler jämförelsen med att marknadsföra ett framgångsrikt större företag, där ju all kommunikation är centraliserad (Howell 2005). En viktig del i denna utveckling är Regeringskansliets egen hemsida och skapandet av Information Rosenbad. Många av statens myndigheter har det senaste decenniet ägnat kraft åt att skapa om sig själva, åtminstone till det yttre, för att skilja sig från mängden. Informationsmaterial, hemsidor, tröjor och dekaler skvallrar om en ytterst medveten – och från konsulter regisserad – varumärkeshantering. Även varumärket Regeringskansliet ska därför ses som en viktig resurs för politikerna i Regeringskansliet.

Ett sätt att möta ett sviktande förtroende

Mycket, om än så länge av lite spekulativ karaktär, har sagts om den svenska statsministerns och statsrådsberedningens växande makt. Ofta läser vi att statsministerns befattning har blivit allt mer lik en folkvald presidents (Svenning 2005; Aylott 2005), även om jag och många med mig är beredda att avfärda den tesen. De båda senaste statsministrarna delar också de allra flesta förutsättningarna för uppdraget med sina föregångare. Regeringsformen (RF 1974) tillskriver statsministern relativt vida befogenheter när det till exempel gäller utformning och organisering av Regeringskansliet, och när det handlar om utnämningar av högre tjänster i statsförvaltningen (även om den nya regeringen försöker leva upp till nya ideal när det gäller just tillsättningar). Låt vara att statsministrarna kan använda sig av dessa befogenheter på olika sätt, vilket förstås kan göra en betydelsefull skillnad. Uppenbart, av statistiken att döma, är ändå att de båda senaste statsministrarna, mer än sina föregångare, använt makten över utformningen av organisationen för att knyta fler och större resurser till Regeringskansliets medie- och informationskapaciteter, men också för att skapa mer strikta rutiner och (på papperet) mer genomtänkta strategier för att hantera och försöka styra media. Så sent som i slutet av år 1999 saknades en för Regeringskansliet gemensam informationspolicy, liksom regler för hur informationsspridningen ut till journalister skulle ske (Förvaltningsavdelningen 1999). Under Göran Perssons senare tid som statsminister utarbetades i Regeringskansliet dock övergripande strategier för hur organisationens olika delar skulle hantera media (Premfors & Sundström 2007). Även i de rekryteringar som de båda senaste statsministrarna gjort till sina respektive regeringar, tycks ”medial vana” ha spelat en stor roll (Premfors och Sundström 2007). Göran Persson har själv sagt att ”[a]llt större vikt måste läggas vid statsrådets förmåga att hantera media och den utåtriktade verksamheten” (Persson 2004). Under denna tid rekryterades också så kallade ”spin doctors”, och begreppet ”story telling” fick etikettera ett nytt sätt att förmedla politiska budskap (Smeed 2005; Svenning 2005; Mral 2005; Wolvén 2006; Ericsson 2005).

Men mediernas efterfrågan och granskning kan inte ensamt förklara den kraftiga personella expansionen, eller nya rekryteringsmönster och mediestrategier. En annan viktig drivkraft bör ges av medborgarnas sviktande förtroende för politiker (som för-





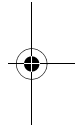
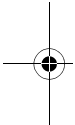
stås har mediernas bevakning som en ingrediens). Asymmetrisk information, ett begrepp från ekonomin, försöker fånga det orättvisa i att alla inte har samma information när de ska fatta ett beslut. I ekonomins värld handlar beslutet oftast om att köpa eller inte köpa en vara. Typexemplet från marknaden är bilhandlaren som till den grad förväntas veta mer än köparen att köparen betraktar all information från säljaren som en del av fiffel och båg. I extrema fall kan marknader kollapsa eftersom förtroendet, som måste finnas för att affärer ska bli av, helt saknas (Howell 2005). Många menar att en liknande förtroendekris har uppstått i relationen mellan regeringar i välfärdstater och folket i dessa länder. Folket har en känsla av att de styrande, liksom bilhandlaren, inte berättar allt, att de håller tillbaka känslig information och därför inte går att lita på. Även om det kanske är långt kvar till en kollaps i relationen mellan den svenska regeringen och folket, är det nog ändå denna rädsla för ett brant sviktande förtroende som ska ses som en viktig drivkraft bakom det svenska Regeringskansliets nutida och resurskrävande ansträngningar för att förmedla information och att paketera sin politik på ett förtroendeingivande sätt. Arbetet i det svenska Regeringskansliet med att vässa den kommunikativa kompetensen är rimligtvis kopplat till den förtroendekris för politiker som forskare och media rapporterar (Möller 2000).

Vissa menar att förmågan och resurserna för att bedriva politisk kommunikation är den avgörande färdigheten när formell makt ska omvandlas till reell (Seymour-Ure 2003:51f). Det sätt som kommunikationsresurserna används på är med detta synsätt helt avgörande för den tillit och det förtroende som tillmäts den politiska makten. En viktig del i detta är förstås den personliga kompetensen hos en enskild politiker att hantera media, i vissa fall stärkt genom så kallad medieträning. Den andra och lika viktiga delen är den informationsapparat och de mediestrategier som byggs upp till den just då sittande regeringens och dess ministrars förfogande.

Vi har haft flera skäl att de senaste åren fundera kring just vilka strategier som styr relationen mellan regeringens statsråd och medierna. Rolf Alsing, före detta chefredaktör på Aftonbladet och under ett par år knuten till den socialdemokratiska regeringen med ansvar för mediefrågor i bland annat finansdepartementet, säger på tal om långsiktighet när det gäller Regeringskansliets mediestrategier att nästan inget var planerat i förväg.

Det var precis som på en tidning. Jag trodde felaktigt att man i kansliet hade framförhållning och en medveten agenda. Mina politiska kolleger i kansliet var däremot övertygade om att våra kvälls- och dagstidningar drevs av långsiktiga strategier och att vår press även på nyhetsplats hade politiska mål med de artiklar man publicerade (Alsing, mars 2008).

Flera av de intervjuade framhåller de positiva effekterna av mediernas bevakning. Bra journalister kan hjälpa till att popularisera komplicerade sammanhang. I begreppet ”media” finns ju också facktidsskrifter och kunskapsprogram i radio och teve som arbetar förhållandevis långsiktigt och djupgående med olika frågor. Media är också den yta som står till politikernas förfogande för att nå uppdragsgivarna: medborgarna.

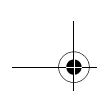


Reinfeldt prioriterar nu ned kansliet till förmån för väljarkontakter – som jag menar är samma sak som att prioritera media – och för detta möts han av glåpord från både egna väljare och ledarskribenter. Blair gjorde samma sak, 50 procent av hans tid gick åt att besöka väljare eller media. För mig är det ett helt självklart val! Bara man ser till att det finns andra personer som leder det dagliga arbetet på ett förtroendeingivande sätt. Det kräver förstås en potent vice statsminister eller en duktig finansminister. Man kan ju inte lämna walk-over på Regeringskansliet för att du ska ut och träffa medborgare. Men för en sådan som Reinfeldt vore det nästan riskfyllt att skapa en bild av att han satt i Stockholm och styrde verksamheten, även om man gjorde det på ett bra sätt (Dahlgren, mars 2008).

Konflikter i processer bakom policy

Litteraturen om media och politik domineras sedan flera år tillbaka av diskussionen om ”spin doctors”, med vars hjälp politiker försöker manipulera och styra nyhetsflödet och skapa opinion (Brink Lund 2004). När tekniken, med engelska ofta kallad priming (att genom strategisk kommunikation förbereda och föra upp frågor på agendan) och framing (att vinkla en historia), lyckas, har de politiska aktörerna med framgång fått media att rapportera på just det sätt man avsett, och på så sätt också lyckats få medborgare och väljare att uppfatta det politiska initiativet som riktigt och framgångsrikt (Goidel 2002). Trots dessa allmänna fenomen, som förstås är strategier som nyttjas av alla politiska partier, vet vi för lite om i vilken mån Regeringskansliets samlade informationsresurser också skapat en avancerad PR-apparat för den sittande regeringens maktutövande. Men en sådan diskussion är nödvändig om vi till exempel ska kunna säga något mer precist om huruvida statsministern och statsrådsberedningen verkligen stärkt sin makt på andra ministrars och departements bekostnad, om statministerämbetet blivit mer presidentlikt, eller om Regeringskansliets medieresurser och mediestrategier har fått konsekvenser för det demokratiska kravet på öppenhet. Om det är så att de politiska strategierna vill ha kontroll över vilka (och på vilket sätt) frågor tas upp i media, kan man inte samtidigt acceptera ett okontrollerat flöde av information eller åsikter.

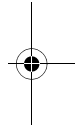
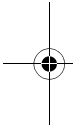
Hur ska media hanteras? Vem får uttala sig? Och vilken policy råder när det gäller informationsförmedling och mediekontakter? Dessa alltmer formaliserade och centraliserade strategier är i vissa delar utformade av externt anlitate informationskonsulter; men inte utan konflikter. När det gäller frågor om organisering (för både regeringskansli och statsförvaltning) har sedan länge företagsekonomers kunnande efterfrågats och konsulthjälp har här setts som något naturligt; även om meningarna gått isär när det gäller kvalitén på konsulternas rekommendationer (Erlandsson 2007). Men från 1990-talet läggs också förberedelser inför presentation och paketering av politiska budskap ”ut på entreprenad”. Krocken mellan konsulternas råd (om förenkling och anpassning) och politikernas och tjänstemännens förmenta expertis (på att föra ut eller försvara politik), blir dock mer markant än när enbart organisationsfrågor stod på konsulternas agenda. En viktig förändring är därför att externa aktörer i ökad omfattning får access till beslutsfattandets korridorer, och att de där försöker få stöd



för implementering av redan – och egentligen för annan verksamhet – utformade lösningar.

I Erlandsson (2007) finns en studie av bland annat sammanslagningen av Regeringskansliets departement, statsrådsberedning och dåvarande förvaltningskontor till en gemensam myndighet. Studien visar att reformen var ett i det närmaste nödvändigt villkor om man i förlängningen önskade en mer centraliserad mediehantering. Sammanläggningen sägs ett knappt decennium senare ha lett till få konkreta resultat – utöver en mer reglerad kommunikation med media. Denna studie visar preliminärt också, att om än inte lika strikt reglerat som de börsnoterade företagens policy för mediekontakter, är även Regeringskansliets former för informationsgivning formaliserade – i huvudsak ska all kontakt med media gå via pressekreterarna. Men från denna regel görs undantag. Den totala och absoluta kontroll över informationshanteringen som börsföretagen eftersträvar (och egentligen åläggs i lagstiftning) tycks inte ha varit det primära målet för Regeringskansliet, även om de konsulter – som särskilt under 1990-talet anlitas för att vässa organisationens informationsfunktioner – velat knuffa organisationen i en sådan riktning. Dessa konsulter har också haft sina tillskyndare bland de politiker och tjänstemän i Regeringskansliet som generellt velat se ett mer sammanhållet, unisont och centraliserat Regeringskansli, trots de konsekvenser detta kan tänkas få för meddelarskyddet (Silberstein 2007).

Det är förmodligen ingen överdrift att hävda att det idag finns en mediestrategi bakom varje politiskt utspel; vissa går så långt som att säga att all politik är medialt strukturerad (Snickars 2006). Detta skulle i så fall gälla för alla politiska partier och aktörer. Men få har samma resurser och möjligheter att skapa kommunikativa strategier som de som sitter på regeringsmakten och kan nyttja Regeringskansliets samlade informationsresurser. Antalet pressekreterare, informatörer och den rika flod av pressmeddelande som lämnar Regeringskansliet ger vid handen att vi iakttar en öppen organisation. Paradoxalt nog tycks dock organisationen sluta sig. Studier visar att Regeringskansliet tjänstemän har färre kontakter med media idag än tidigare (Premfors & Sundström 2007:14, 172), och det tycks finnas ett ideal om att det inte ska finnas några synliga konflikter utåt sett. Men en inte helt orimlig slutsats är att ”vårdandet av fasaden” också får negativa konsekvenser för det demokratiska öppenhetskravet.



Avslutning

Framväxten av pressekreterare, informatörer och särskilda informationsenheter i Regeringskansliet, berättar om nya strategier, i organisationen och bland enskilda tjänstemän och politiker, för att möta och hålla media på avstånd. De senaste decenniernas politiska ledningar av Regeringskansliet har, som en offensiv strategi, försökt hantera en ständigt stigande efterfrågan på information och intensivare mediebevakning med allt fler personer och ökande resurser. Inget av detta kan heller ha skett helt utan betydelsebärande konsekvenser för organisationens övriga arbetssätt, eller utan spänningar mellan de politiska och opolitiska delarna av Regeringskansliet.

Men trots den kraftiga expansionen av medie- och informationsresurser i Regeringskansliet är det (förmodligen) en överdrift att kalla Regeringskansliet för en PR-apparat till den sittande regeringens föfogande, eller att jämställa den politik som är

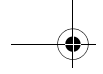


styrande för Regeringskansliets organisation med mediedrivet röstfiskande. Under de förutsättningarna skulle det inte gå att ”styra riket”. Man kan inte möta varje debattartikel med en proposition, en ny myndighet eller en utredning. Det pågår alltså mycket politisk debatt som inte gör större avtryck i Regeringskansliets vardag. Det är först när denna debatt resulterat i nya politiska vägval och först efter det att den politiska beställningen till ett eller flera departement är formulerad som politiken blir styrande för Regeringskansliets inre arbete. Att leverera statistik och underlag till en debattartikel eller inför ett statsråds besök i televisionens eller radions paneler är en sak. Det är däremot fel att tro att löpsedlarna, mer än i undantagsfall, styr hela Regeringskansliets inre liv.

Referenser

- Ahlin, Per & Mellbourn, Anders, 1998. *Tidningen och världen: en vänbok till Olof Santesson*, Stockholm: DN.
- Andersson, Gun-Britt, 1998. *Om statssekreterarrollen och medias styrning av den politiska agendan*. Debattinlägg i Ds 1998: 56: Regeringskansliet inför 2000-talet – rapport från ett ESO-seminarium, Regeringskansliet.
- Asp, Kent (red), 2007. *Den svenska journalistkåren*, Göteborgs universitet: JMG.
- Aylott, Nicholas, 2005. ”President Persson' – How Did Sweden Get Him?”, i Thomas Poguntke and Paul Webb (red), *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Bergstrand, Mats, 2007. *Regeringens nyhetsmakt*, DN 2007-10-02.
- Bergström, Hans, 1987. *Rivstart? Om övergången från opposition till regering*, Stockholm: Tiden.
- Björk, Gunilla, 2006. *Olof Palme och medierna*, Stockholm: Boréa.
- Brinker Lund, Anker, 2004. *Niche Nursing political networks: Priming and Framing before spinning*, Modinet, Working Paper nr 9.
- Ekecrantz, Jan, 1976. *Makten och informationen*, Lund: Studentlitteratur.
- Ekström, Mats & Kroon, Åsa 2007. *Paketerad politik: 11 essäer om journalistik, politik och media*, Carlsson.
- Eriksson, Göran, 2005. ”Bästa storyn vinner”, Svenska Dagbladet 2005-10-02.
- Erlander, Tage. 2002. *Dagböcker 1952*, Gidlunds förlag.
- Erlandsson, Magnus, 2007. *Striderna i Rosenbad. Om trettio års försök att reformera Regeringskansliet*, Statsvetenskapliga institutionen: Stockholms universitet.
- Esser, Frank. & Pfetsch, Barbara, 2004. *Comparing political communication: theories, cases, and challenges*. New York: Cambridge University Press.
- Finansdepartementet, 2008. *Informationschef*, platsannons, februari 2008, (<http://vakan-ser.se/jobb/informationschef+7/>).
- Franklin, Bob, 2004. *Packaging politics: political communications in Britain's media democracy*, 2nd ed. London: Arnold.
- Förvaltningsavdelningen, 1999. *Effektivisering av EA/PA-arbetet i förvaltningsavdelningen och departementen*.
- Förvaltningsavdelningen, 2008. *Intranätredaktör*, platsannons, februari 2008, <http://vakan-ser.se/jobb/intranatredaktor/>.
- Gharsetti, Marina, 2007. *Vad bestämmer nyhetsvärdet?* i Asp, Kent (red), *Den svenska journalistkåren*. Göteborgs universitet: JMG.
- Goidel, Robert, K., Shields, Todd, G. & Peffley, Mark, 1997. “Priming Theory and RAS-Models”, *American Political Quarterly* 25, s 287-318.

- Hadenius, Stig 1990. "Regeringen och massmedierna 1840-1990", *Att styra riket*, Departementshistoriekommittén, Stockholm: Allmänna förlaget.
- Helms, Ludger, 2008. Governing in the Media Age: The Impact of the Mass Media on Executive Leadership i *Contemporary Democracies, Government and Opposition*, 43(1), s. 26–54.
- Holmberg, Sören & Weibull, Lennart (red), 2005. *Ljckan kommer, lyckan går: trettio kapitel om politik, medier och samhälle*. SOM-undersökningen 2004, Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Howell, John, 2005. Tal under RUSI-konferens. Länk till tal nedan. (http://www.cabinetoffice.gov.uk/about_the_cabinet_office/speeches/howell/html/index.asp).
- Isaksson, Anders, 2004. *Politik och politiker: krönikor från ett epokskifte*, Stockholm: Akademeja.
- Jacobsson, Bengt, 1984. *Hur styrs förvaltningen? Myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverken*. Studentlitteratur.
- Jacobsson, Bengt & Sundström, Göran, 2006. *Från hemvärd till invärd*, Sthlm: Liber.
- Jönsson, Mats & Snickars, Pelle (red), 2006. *Medier & politik – om arbetarrörelsens mediestrategier under 1900-talet*, Mediehistoriskt arkiv 3.
- KU: 2001/02:KU32 Konstitutionsutskottets betänkande "Myndigheten Regeringskansliet".
- Larsson, Lars, 2005(a). *Opinionsmakarna- En studie om PR-konsulter, journalistik och demokrati*, Studentlitteratur: Lund.
- Larsson, Lars, 2005(b). *Upplysning och propaganda- Utvecklingen av svensk PR och information*, Studentlitteratur: Lund 2005.
- Larsson, Torbjörn, 1986. *Regeringen och dess kansli. Samordning och byråkrati i maktens centrum*, Lund: Studentlitteratur.
- Linde, Claes, 1982. *Departement och verk. Om synen på den centrala förvaltningen och dess uppdelning – i en förändrad offentlig sektor*, Statsvetenskapliga institutionen: Stockholms universitet.
- Lloyd, John, 2004. *What the media are doing to our politics*, London: Constable.
- Louw, Eric, 2005. *The media and political process*, London: Sage.
- Mral, Brigitte, 2005. "Maktens språk – om Göran Perssons retorik", i Ögren, Mats (red), *Makten framför allt. En antologi om statsminister Göran Persson*, Wahlström & Wistrand.
- Möller, Tommy, 2000. *Politikens meningslöshet: om misstro, cynism och utanförskap*, Malmö: Liber.
- Nord, Lars & Strömbäck, Jesper (red), 2004. *Medierna och demokratin*, Lund: Studentlitteratur.
- Persson, Thomas, 2003. *Normer eller nytta? Om de politiska drivkrafterna bakom Regeringskansliets departementsindelning*, Uppsala University Library.
- Premfors, Rune & Sundström, Göran, 2007. *Regeringskansliet*, Stockholm: Liber.
- Regeringskansliets årsbok, 1998-2005*. Stockholm: Förvaltningsavdelningen.
- Seymour-Ure, Colin, 2003. *Prime ministers and the media: issues of power and control*, Oxford: Blackwell.
- Silberstein, Willy, 2007. *Journalister oroas över pressekreterares insyn*, i Journalisten, nr 3 2007.
- Smedaas, Lena, 2005. "Kompis eller fiende – Perssons syn på journalister", i Ögren, Mats (red), *Makten framför allt. En antologi om statsminister Göran Persson*, Wahlström & Wistrand.
- Snickars, Pelle, 2006. *Palme förutsåg politikens medialisering*, i Svenska Dagbladet, 30 maj 2006.
- SOU 1990:44. *Demokrati och makt i Sverige*, Maktutredningens huvudrapport.
- Strömbäck, Jesper, 2001. *Gäster hos verkligheten, en studie av journalistik, demokrati och politisk misstro*, Eslöv: Symposion.
- Strömbäck, Jesper, 2004. *Den medialiserade demokratin: om journalistikens ideal, verklighet och makt*, Stockholm: SNS förlag.
- Svenning, Olle, 2005. *Göran Persson och hans värld*, Stockholm: Norstedts Förlag.
- Wolvén, Lars-Erik, 2006. "Spindoktorer ökar misstron?", debattartikel i Svenska Dagbladet, 2006-09-14.



Åström, Sverker, 1998. "UD och medierna", i Ahlin, Per och Mellbourn, Anders (red), 1998, *Tidningen och världen: en vänbok till Olof Santesson*, Stockholm: DN.

Intervjuer

Hans Dablgren, chef för avdelningen för politiskt stöd i riksdagen (s), mars 2008

Olle Nilsson, journalist, februari 2008

Rolf Alsing, fd chefredaktör, 24 april 2008

Sven Svensson, journalist, mars 2008

Ulf Bengtsson, budgetchef, 28 maj 2008

Fokusgrupp

Pressekreterare, 20 november 2007

