



■ Governance, medierna och makten: Föreställningar om mediemakt i regeringskansliet

MONIKA DJERF-PIERRE¹

ABSTRACT

How Political and Administrative Elites Assess the Influence of the Media in Democratic Governance. This article reports a study on the role of the media in democratic governance. Interestingly, this issue has not been given much attention by researchers, neither by media scholars with little interest in governance, nor by governance scholars with little knowledge about how the media works. Yet, as this study substantiates, the media is a key actor in governance. Theoretically, the paper aims at providing a cross-fertilization of perspectives on the role of the media in governance by drawing on governance research as well as on research on political communication and the public sphere. The empirical aim of the paper is to analyze how policy makers assess the importance of the media in governance. A key question addressed is the significance of fostering good media relations in order to be successful in governance in different policy areas. In addition, the paper analyzes the media strategies of policy makers' in terms of the intensity of the media contacts and of whether or not the policy makers themselves initiate the contacts. The study draws on a unique dataset, comprising questionnaire responses from the corporate, political, cultural and administrative elites (policymakers within the central government office) in Sweden.

Påståendet att medierna *har stor makt* i politiken är idag snarast att betrakta som en truism. Samtidigt finns en paradox i både den medievetenskapliga och den statsvetenskapliga forskningen när det gäller synen på mediernas politiska makt. På samma gång som båda forskningsfälten bärs av föreställningen om mediernas stora inflytande i politiken så har man i ganska liten utsträckning studerat medier som en central aspekt av governance, de demokratiska styrningsprocesserna. Medieforskarna har inom forskningsfältet politisk kommunikation framför allt diskuterat mediernas betydelse i valrörelser och/eller deras betydelse för medborgarnas politiska uppfattningar. Statsvetarna har å sin sida antingen knappast brytt sig om medier alls (governanceforskningen), eller betraktat dem som en arena för det politiska spelet och som en kanal mellan väljare och valda (valforskningen). Mediernas makt i politiken är emellertid en betydigt mer genomgripande och mångdimensionell än en fråga om relationen medier/politiker/väljare. Medialiseringen av politiken utgör enbart en aspekt av den gene-

1 Monika Djerf-Pierre är docent i medie- och kommunikationsvetenskap vid JMG, Göteborgs universitet.
E-post: monica.djerf-pierre@jmg.gu.se

rella medialiseringen av samhällslivet (se t ex Asp 1986; Thompson 1995; Hjarvard 2004, 2008; Hepp et al, 2008; Krotz 2008; Ekström 2006; Strömbäck 2004 och i detta nummer). Studiet av mediernas makt bör därför inte längre utgå från att medier endast är en av många (och av varandra oberoende) inflytelserika institutioner i samhället. Istället bör analysens utgångspunkt vara att samhällslivet i stort medialiserats, vilket implicerar att alla inflytelserika samhällsinstitutioner har transformerats i sin grundläggande natur genom medialiseringsprocessen (Livingstone 2008).

Medier genomsyrar idag alla skikt av samhällslivet och utgör därför en förutsättning för beslutsfattande och policyprocesser inom såväl politik som andra samhällssektorer. Mediernas påverkan går utöver "det politiska" i snäv mening och aktörer i beslutsprocesser inom näringsliv, intresseorganisationer och inom kultursfären måste också verka i förhållande till den medierade offentligheten. I sin roll som kritisk granskare av maktinstitutioner och makthavare blir medierna en självständig maktaktör som ömsom uppträder som med- och motspelare till de organisationer som är inblandade i olika opinionsbildnings- och beslutsprocesser (Asp 1988; Petterson et al 2006).

Den politiska journalistiken är dessutom inte längre koncentrerad till några få dominerande nyhetskanaler och de traditionella medierna press, radio och TV har utmanats av nätbaserade medier och plattformar som bloggar, nyhetsgrupper, onlineforum etc där etablerade föreställningar om politik ibland bekräftas men allt oftare utmanas och omförhandlas. Politiken behandlas inte längre bara inom traditionella nyhetsmedier, utan även inom populärkultur och suboffentligheter på nätet bedrivs "skuggpolitik" som provocerar och utmanar de etablerade politiska institutionerna (Carpini & Williams 2001).

Fragmenteringen av medievärlden innebär att samtidigt som mediebildens blivit allt viktigare för samhällets maktaktörer så blir den allt svårare att kontrollera. Vissa försöker strategiskt använda medieuppmärksamheten till sin fördel, medan andra aktörer i andra situationer utvecklar strategier för att undvika offentligheten. Företeelser som krishantering, PR, public affairs och lobbying cirkulerar alla kring försöken att genom strategisk kommunikation hantera mediernas makt. Den strategiska kommunikationen handlar då såväl om att bygga och befrämja medierelationer i syfte att få positiv medieuppmärksamhet, som att om att reparera och undvika publicitetsskada. Medier är inte en arena och inte ens en aktör i politiken, utan medier och mediemakt genomsyrar samhällslivet och påverkar direkt eller indirekt (genom antecipering av medielogiken och -makten) beslutsprocesser på alla nivåer och i alla organisationer som verkar i offentligheten. Socialchefen måste överväga vad konsekvenserna av negativ publicitet i samband med socialtjänstävandena innebär för de inblandade, VD:n för det privata storföretaget måste ta eventuell publicitetsskada med i beräkningen när missförhållanden inom koncernen avslöjas, ordföranden i miljöorganisationen måste tänka på att hon då hon uttalar sig i TV-nyheterna samtidigt också kommunicerar "internt" med de medlemmar som tittar på programmet och riksdagsmannen måste systematiskt odla sina mediekontakter för att få den positiva publicitet som krävs för att lyckas i personvalet etc. Mediernas påverkanskraft utgår dessutom mer från föreställningen om att medierna har makt, snarare än mediernas faktiska inflytande (Thompson 1995; Schudson 1995; Johansson 2006). Medierna får makt efter-

som vi tror att medierna har makt. En aktör som är övertygad om mediernas stora inflytande kommer att försöka agera strategiskt för att antingen undvika eller sträva efter exponering.

Eftersom governance involverar betydligt fler maktaktörer än politiker och tjänstemän är mediernas betydelse i governance mycket mer än en fråga om mediernas betydelse i politiken eller om relationen mellan politiker och medier. Samtidigt har forskningen hittills betonat mediernas roll för "inputsidan" av de demokratiska beslutsprocesserna och negligerat betydelsen för "outputsidan". "Studies about government officials and democracy tend to focus on the interaction between the media and politics, the elected side of government, and pay less attention to the non-elected side of government, public administration." (Lee 2000). När mediernas inflytande i policyprocesser undersökts har det oftast handlat om beslutsfattande under extraordinära händelser som terrorattacker, krig och katastrofer (se t ex Gilboa 2005). Paradoxen är därmed att mediernas betydelse för governance i många avseenden förblivit outforskad.

Det har sagts tidigare att mediernas största makt kanske ligger i föreställningen om *de har makt*. En central fråga för governanceforskningen är då hur governanceaktörer själva bedömer mediernas makt. I denna artikel analyseras och diskuteras synen på mediernas makt bland dem som har den formella makten i Sverige, den svenska makteliten. Fokus ligger på förhållningssättet till medierna bland några av de centrala aktörerna i svensk "democratic governance", nämligen regeringskansliets handläggande tjänstemän.

Det empiriska materialet utgår från två större enkätundersökningar. Den första, "Elitstudien", riktade sig till den svenska makteliten. Den var en uppföljning till den tidigare svenska Maktutredningens elitstudie (Pettersson 1989; SOU 1990:44; Pettersson 1996) och bestod av en totalundersökning av samtliga personer som innehade maktpositioner på nationell nivå (elitpositioner) inom politik, näringsliv, medier, kultur, organisationer och förvaltning i Sverige år 2001.² Enkäten innehöll frågor om personernas bakgrund, karriär, nätverk, åsikter, livsvillkor och livsstilar. Denna enkät inkluderade även makthavare inom regeringskansliet då dessa ingick i urvalet för förvaltnings- respektive politikereliten. Regeringen, riksdagsledamöter på tunga positioner, statssekreterare och politiskt sakkunniga fanns med i den politiska eliten och chefstjänstemän inom regeringskansliet, landshövdingar, ambassadörer, militära toppchefer och chefstjänstemän inom myndigheter fanns med inom förvaltningseliten. Den andra, "REKO-studien", är en enkätundersökning till regeringskansliets samtliga handläggare som genomfördes 2005.³ Denna enkät innehöll frågor om tjäns-

2 Enkäten genomfördes inom ramen för projektet Kön och eliternas reproduktion i ett komparativt perspektiv som finansierades av Riksbankens jubileumsfond. Se Göransson (red) (2007), samt Djerf-Pierre (2007) i samma volym. Enkäten skickades ut till totalt 2734 personer och svarsprocenten var 58 procent.

3 Enkäten skickades ut till samtliga handläggande tjänstemän inom regeringskansliet. Det innebär att de politiskt tillsatta positionerna inte ingick i undersökningen, t ex de politiskt sakkunniga. Totalt skickades 1739 enkäter ut och 858 svarade. Det innebär att svarsprocenten i undersökningen uppgick till 49,2 procent. Högst andel svarande fanns – när det gäller positioner – bland expeditionschefer (55%), ämnessakkunniga (57%), ämnesråd (53%) och departementssekreterare (51%). Lägst fanns bland rättsassessorer (32%) och rättsakkunniga (34%). Bland de olika departementen varierade svarsprocenten mellan 39 % för justitiedepartementet och 57 % för socialdepartementet.

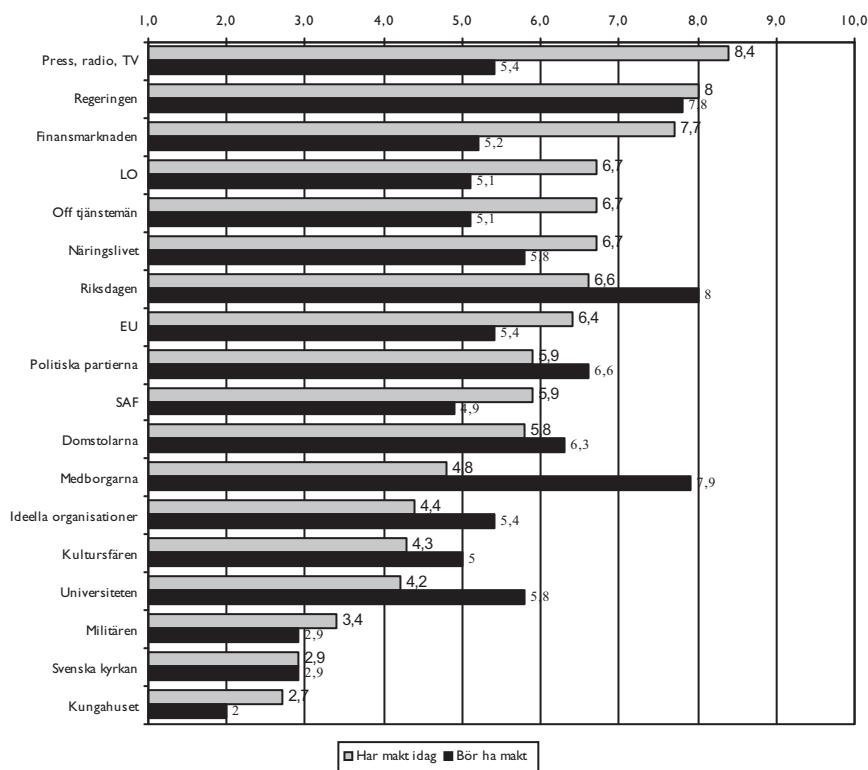
temännens verksamhet och deras bedömningar av de politiska processerna. Ingen av enkäterna hade särskilt fokus på medier, men frågor om förhållningssättet till medier (åsikter om mediernas makt, mediekontakter) utgjorde en del av det samlade frågebatteriet i båda.

Maktelitens syn på makten: (alltför) mäktiga medier

Om vi frågar den svenska makteliten om vilka organisationer och institutioner som har mest makt i det svenska samhället idag får vi ett entydigt svar: makteliten menar att medierna utgör den största maktfaktorn (Figur 1). Det framkommer i den enkätundersökning som genomfördes av den svenska makteliten 2001.

Figur 1 visar hur makteliten som helhet bedömer olika grupper och organisationers makt i samhällslivet: dels hur mycket makt de har idag, dels hur mycket makt

Figur 1 Den svenska maktelitens syn på hur mycket makt medierna har idag och hur mycket



Kommentar: Data från Elitstudien. Frågan avsåg hur mycket olika organisationer/grupper har att säga till om respektive bör ha att säga till om i dagens samhälle. Svaret angavs på en skala från 1 (mycket litet) till 10 (mycket stort). Figuren avser medelvärden på skalan. Antal svar var minst 1161.

nessa bör ha i samhället (se även Göransson 2007). Frågan är ställd på så sätt att svarspersonerna fick ange makten på en skala från 1 (ingen makt) till 10 (mycket makt). Makthavare från olika samhällsfält (politiken, näringslivet, organisationerna, medierna, förvaltningen, vetenskapen) ger då en i huvudsak mycket samstämmig bild av vilka som har makt i Sverige idag. Medierna rankas först (8,4). Därefter kommer regeringen (8,0) och finansmarknaden (7,7). Medborgarna rankas däremot lågt. När det gäller vilka som bör ha makt i dagens samhälle ser bilden annorlunda ut. Riksdagen, regering och medborgarna rankas här högst, medierna kommer mycket längre ner på listan (5,0). Det finns en generell tendens i eliten att tycka att den egna sektorn har betydligt mindre makt än vad andra sektorer makthavare har (ej i figur). Text rankar näringslivet det privata näringslivets makt betydligt lägre än andra makthavare och förvaltningseliten rankar tjänstemän i stat och kommun relativt sett lågt på makt-skalan. Detsamma gäller makthavarna inom medierna som inte tycker att press, radio och TV har lika mycket makt som andra makthavare. Samtliga elitgrupper i kultur, förvaltning, näringsliv, organisationer, vetenskap och politik rankar medierna på första plats. Medieeliten själva rankar medierna först på tredje, efter finansmarknaden och regeringen. En annan generell tendens är att makthavarna tycker att den egna sektorn bör ha mer makt än den har idag. Andelen som tycker att medierna skall ha *mycket* makt är 27 procent inom medieeliten, mot cirka 10 procent i de andra elitgrupperna.

Samstämmigheten mellan olika makteliter om vem som har makt i Sverige är anmärkningsvärt stor och förvaltningseliten gör således samma bedömning som de övriga elitgrupperna när det gäller maktens fördelning. Även när det gäller frågan om vem som bör ha makt är resultaten entydiga. Makteliten är enig om att press, radio och TV bör ha mycket mindre makt än de har idag, samtidigt som framför allt medborgarna, riksdagen och universitetet bör öka sitt inflytande i mycket stor utsträckning.

Dessa resultat betyder att förställningen om de mäktiga massmedierna i samhället är mycket starkt förankrad i den svenska makteliten. Härom råder det nästintill konsensus bland samhällets makthavare. Men resultaten betyder också att det finns en mycket stark kritik mot denna mediemakt. Medierna ses om alltför mäktiga. Intressant är också den konsensus som råder om att politiker och de politiska institutionerna har mycket makt, men att denna makt betraktas vara helt i sin ordning. Makteliten är överens om att de demokratiska institutionerna bör ha mycket stor och kanske till och med större makt i samhällslivet. Det finns med andra ord ett starkt stöd för politik (demokrati) som styrform i samhällslivet hos makteliten.

Frågan i elitstudien avsåg dock makten i samhället i vid mening och inte makten i politiken. I REKO-studien fick regeringskansliets tjänstemän en i stora delar likalydande fråga om bedömningar av olika aktörers och institutioners makt, men frågan gällde här mer specifikt makten över svensk politik (och inte makten i samhället). Resultatet såg ändå i huvudsak ut på samma sätt som i elitstudien. Regeringen kom dock på första plats och medierna på andra i regeringskansliets handläggares bedömningar. När det gällde bedömningarna av hur mycket makt medierna bör ha i politiken så var resultatet också detsamma: Medierna antas ha stor makt i politiken, men de bör ha mycket, mycket mindre.

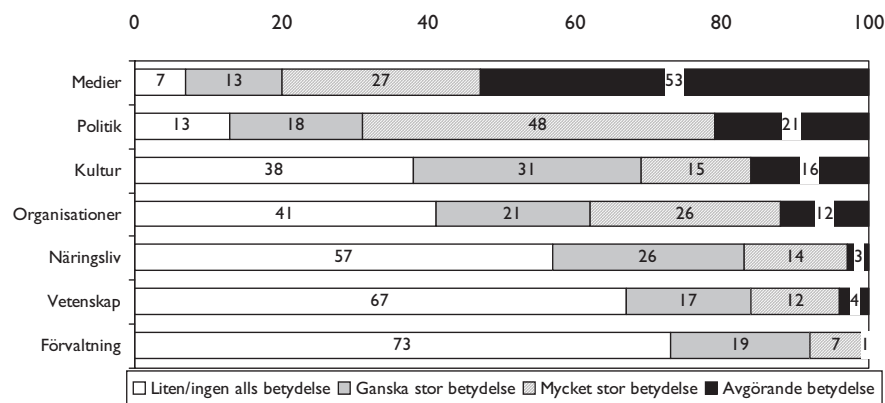
Medietränade makthavare? Mediernas betydelse för rekryteringen

Att man gör bedömningen att medierna har mycket makt i politiken i allmänhet behöver dock inte innebära att politiker och tjänstemän menar att medierna har makt i frågor som gäller den egna verksamheten. Det är visserligen intressant att belägga att det finns en uniform syn på de mäktiga massmedierna i den svenska makteliten, men det är kanske ännu viktigare att undersöka om och hur denna föreställda mediemakt tar sig konkreta uttryck. En indikator på detta är huruvida toppcheferna inom olika verksamheter själva måste anpassa sig till mediernas logik för att nå framgång och inflytande. Verksamheter som är utsatta för ett hårt ”medietryck” och där framgångar på mediearenan är en viktig för organisationens fortlevnad och legitimitet brukar dels komma till uttryck i att det skapas ett organisatoriskt ramverk för att hantera mediekontakter (PR- och informationsavdelningar etc), dels i behovet av att ”medieträna” sina ledande representanter för att klara offentlighetens krav (se t ex Erlandsson i detta nummer). Det innebär att man rekryterar personer till ledande positioner som har förmåga att handskas med medier. Medievana och medieframtoning blir en central rekryteringsgrund.

Att en politiker i Sverige idag måste kunna hantera journalister och ha förmåga att nå ut i medierna betraktas förmodligen som självklart, åtminstone när det gäller de politiska partiernas ledande företrädare. Förmågan att hantera massmedier är emellertid inte bara något som rör den politiska eliten. Ett uttryck för en medialiserad offentlighet är att makteliter på alla samhällsfält måste kunna förhålla sig till mediernas logik. Det innebär att medieträning också blir en förutsättning för rekryteringen av toppfunktioner på andra samhällsfält. För att fånga denna aspekt av medialiseringsstrycket på olika samhällsfält fick makteliten i elitstudien frågor om hur viktiga goda mediekontakter är för att överhuvudtaget kunna nå en topposition på det område de själva är verksamma inom. Förvaltningseliten fick således en fråga om mediekontaktens betydelse för att nå en topposition inom förvaltningen, politikerna om mediekontaktens betydelse för att nå en topposition i politiken osv.

Föga förvånande är det två samhällsområden där goda mediekontakter framförs som särskilt viktiga (Figur 2). För det första inom medierna själva, där goda mediekontakter ses som fullkomligt avgörande för karriärmöjligheterna. Därefter kommer politiken där 66 procent av politikereliten menar att det har ganska eller mycket stor betydelse och 21 procent menar att det är helt avgörande för möjligheten att nå en topposition. Endast 13 procent av politikereliten menar att goda mediekontakter har *liten* betydelse för möjligheterna att nå toppen. I organisationsvärlden och kulturvärlden har goda mediekontakter också en stor betydelse för rekryteringen, men mindre än inom politik och medier. Ungefär 6 av 10 makthavare inom organisationslivet och kultursfären menar att goda mediekontakter har stor eller ganska stor betydelse för möjligheterna att nå en topposition. Även toppchefer inom näringslivet ser mediekontakter som betydelsefulla men här är det något mindre än hälften ser dem som ganska eller mycket viktiga. Förvaltningseliten är den maktelit där goda mediekontakter uppfattas ha minst betydelse för rekryteringen till toppositionerna. Hela 73 pro-

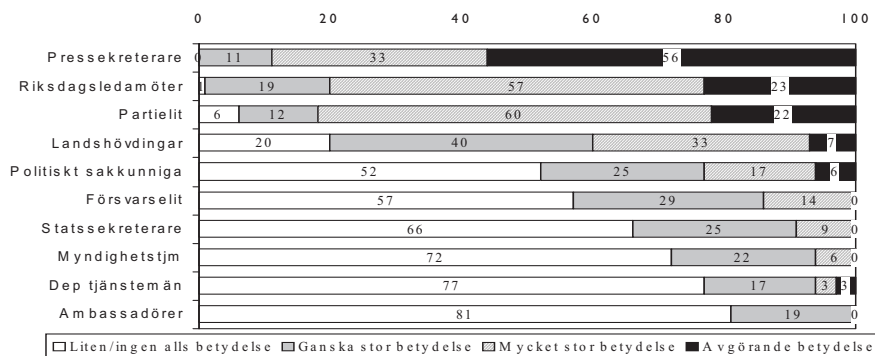
Figur 2. Olika elitgruppers bedömning av betydelsen av goda mediekontakter för att nå en topposition. Andelen som menar att goda mediekontakter har liten/ingen alls, ganska stor, mycket stor eller avgörande betydelse för möjligheterna att nå en topposition inom det egna



Kommentar: Data från Elitstudien. Frågans formulering: Enligt din bedömning, vilken betydelse har följande typer av kontakter och resurser när det gäller möjligheterna att nå en topposition inom de områden där du är verksam? Figuren avser svaren vad gäller mediekontakter som resurs. De svarsalternativ som fanns är "Avgörande betydelse", "Mycket stor betydelse" och "Ganska stor betydelse", "Inte särskilt stor betydelse" och "Ingen betydelse alls". I figuren har alternativen Inte särskilt stor och Ingen betydelse alls slagits samman. Antalet svar: Medier 155, Politik 286, Kultur 140, Organisationer 297, Näringsliv 272, Vetenskap 163, Förvaltning 304.

cent av förvaltningseliten anser att detta har liten betydelse eller ingen betydelse alls.. Även här ses alltså det förhållande som påtalats i andra artiklar i detta temanummer; mediekontakter betraktas av förvaltningseliten som något som skall skötas av politiker. Förvaltningen förväntas inte ha denna typ av kontakter, inte ens på chefsnivå. Att agera i den medierade offentligheten, vare sig i proaktivt eller reaktivt syfte, förutsätts ligga helt på politikernas bord. Samtidigt är det lite för enkelt att generalisera resultaten för hela elitgrupper på detta sätt. Om vi mer i detalj granskar mediekontakternas betydelse för olika positioner inom politik och förvaltning framkommer att skillnaderna mellan funktioner är stora (Figur 3). Som väntat är goda mediekontakter fullkomligt avgörande för pressekreterare. Riksdagsmännen och partieliten betonar också mediernas stora betydelse. Det gör även landshövdingarna, där medievana och erfarenhet av mediehantering är en förutsättning för den utåtriktade och representativa rollen. Mindre väntat är kanske att försvarseliten så starkt betonar mediernas betydelse – nästan hälften anser att goda mediekontakter har en ganska stor eller stor betydelse för möjligheterna att nå en topposition inom försvaret. Här får vi en tydlig indikator på att mediernas betydelse för governance är betydligt mer mångfacetterad

Figur 3. Olika politikereliters och förvaltningseliters bedömning av betydelsen av goda mediekontakter för att nå en topposition inom de områden de är verksamma (procent)



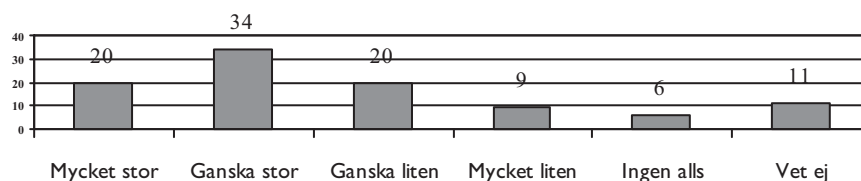
Kommentar: Data från Elitstudien. Se figur 2 för frågeformulering. Eliturvalet innebär att endast personer med högre/tyngre positioner inkluderats i urvalet. När det gäller riksdagsledamöterna innebär det att endast ledamöter som sitter med i något arbetsutskott finns med. Tabellen utgår från antal svarande positioner. Om en person innehar flera maktpositioner räknas den personens svar en gång för varje position. Man kan t ex både tillhöra partiellen och vara riksdagsledamot. Antar svarspositioner: Statssekreterare 16, Pressekreterare 9, Riksdagsledamöter 159, Partiellt (VU och partistyrelseledamöter samt ordförande i kvinno- och ungdomsförbund) 40, Politiskt sakkunniga 36, Ambassadörer 16, Försvarselit (generalgrad, amiralgrad) 35, Landshövdingar/länsöverdirektörer 15, Departementstjänstemän (enhetschefer, dep. råd, högre uppsatt tjänstemän) 110, Myndighetstjänstemän (generaldirektörer, överdirektör eller motsvarande) 72.

än att det handlar om en relation mellan politiker och medier och att medierna har olika betydelse för olika politiska sektorer och policyområden.

Medier som initiativskapare

Nödvändigheten av att ha goda mediekontakter för att nå en topposition är en av flera möjliga indikationer på den konkreta mediemakten inom olika samhällsfält och verksamhetsområden. Vi har kunnat konstatera att mediekontakter knappast är oviktiga på något område, men att betydelsen av mediekontakter ser mycket olika ut i olika verksamheter. Ytterligare en indikator på konkret mediemakt är maktavarnas bedömningar av hur viktiga mediekontakter är för att *uppnå resultat och få framgång inom de egna verksamhetsområdena*. I REKO-studien fick regeringskansliets tjänstemän frågan om hur stor betydelse goda mediekontakter har när det gäller att nå framgång i de politik- och förvaltningsområden som svarspersonen själv är verksam i (Figur 4). Här menar endast 15 procent att betydelsen är mycket eller ganska liten, samtidigt som över hälften anser att goda mediekontakter har mycket eller ganska stor betydelse och 20 procent menar att betydelsen är stor. Det betyder att i RK:s tjänstemäns bedömningar har mediekontakter stor betydelse för hur utfallet av den egna verksamheten kommer att bli. Däremot uppfattar tjänstemännen inte kommunikation via medier som ett effektivt sätt att styra politiken. En annan fråga (ej i figur) handlade om hur

Figur 4 Synen på goda mediekontakters betydelse för framgång i egna verksamheten hos regeringskansliets tjänstemän. Andelen som tycker att goda mediekontakter har stor eller ganska stor betydelse för framgång (procent)



Kommentar: Data från REKO-studien. Antal svar 796.

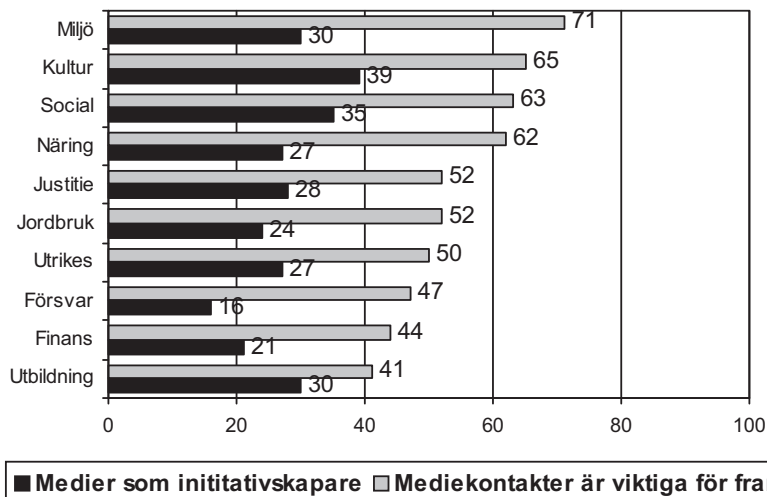
effektiva olika typer av styrformer är och genomgående uppfattas styrformen ”att göra offentliga uttalanden i media” som mycket ineffektiv. Endast drygt 20 procent menar att det är ganska eller mycket effektivt och bara några få procent av tjänstemännen uppfattar det som mycket effektivt. Det indikerar att regeringskansliets handläggare uppfattar att medieuppmärksamhet påverkar förutsättningarna för och utfallet av verksamheten, men att möjligheterna att kunna styra denna medieuppmärksamhet till egen fördel antas vara begränsade. Medierna är mäktiga men svåra att styra.

Det finns dock skillnader mellan olika departement när det gäller bedömningarna av mediernas betydelse för framgång i den egna verksamheten (Figur 5, den grå stapeln). Miljödepartementet toppar listan. 71 procent av miljödepartementets handläggare menar att goda mediekontakter har mycket eller ganska stor betydelse för framgång. Därefter följer kultur-, social- och näringsdepartementen. Minst betydelse anses mediekontakter ha i utbildningsdepartementet samt i finans- och försvarsdepartementet. Ytterligare ett sätt att mäta mediemakt är att fråga om det konkreta inflytandet över verksamheten, dvs. hur medierna på olika sätt påverkar både arbetsformer och själva innehållet i den verksamhet som bedrivs. En sådan indikator på mediernas betydelse i regeringskansliets arbete är deras roll som initiativskapare. I REKO-studien fick tjänstemännen flera frågor om varifrån initiativet till frågor som tas upp i det egna verksamhetsområdet (departementet) kommer, varav medierna utgjorde en möjlig initiativkälla.

Figur 5 (den svarta stapeln) visar hur stor andel av regeringskansliets handläggare som säger att initiativ på deras område ofta eller ganska ofta kommer från medierna. Här finns ett mönster som i stor utsträckning påminner om mönstret när det gällde mediekontakternas betydelse för framgång. Försvar och finans finns i botten, kultur, social och miljö i toppen.

Medierna är således viktiga för verksamheten inom departementen, men hur viktiga? Det är bara i relation till andra påverkansfaktorer som en sådan uppskattning låter sig göras. Sammantaget svarande, föga förvånande, handläggarna att det absolut vanligaste är att initiativet kommer inifrån RK (91 procent svarar att initiativet mycket eller ganska ofta kommer från det egna departementet, 52 procent från andra delar i RK). EU och statliga myndigheter har också stor betydelse som initiativskapare (60

Figur 5 Mediekontakternas betydelse för framgång inom olika departementsområden (andelen som anger att medierna har mycket stor eller ganska stor betydelse) samt mediernas betydelse som initiativtagare inom olika departementsområden (andelen som anger att medierna ofta eller ganska ofta är upphov till initiativ till frågor som tas upp i det egna verksamhets-



Kommentar: Data från REKO-studien. När det gäller hur viktiga mediekontakter är så avsåg frågan "betydelsen av goda mediekontakter för framgång på det område du är verksam". Svartalternativen var Mycket stor, Ganska stor, Ganska liten, Mycket liten, samt Vet ej. Antal svar: Utbildning 53, Finans 129, Försvar 42, Utrikes 198, Jordbruk 42, Justitie 74, Näring 121, Social 63, Kultur 23, Miljö 51. När det gäller medierna som initiativskapare var frågeformulering: "Varifrån uppfattar du att initiativen kommer som leder till att frågor inom ditt verksamhetsområde tas upp till behandling?" Figuren avser svaren på frågan om hur ofta initiativ kommer ifrån media. Svartalternativen var Mycket ofta, Ganska ofta, Ganska sällan, Mycket sällan, samt Aldrig. Antal svar: Utbildning 53, Finans 131, Försvar 43, Utrikes 199, Jordbruk 42, Justitie 74, Näring 120, Social 63, Kultur 23, Miljö 52.

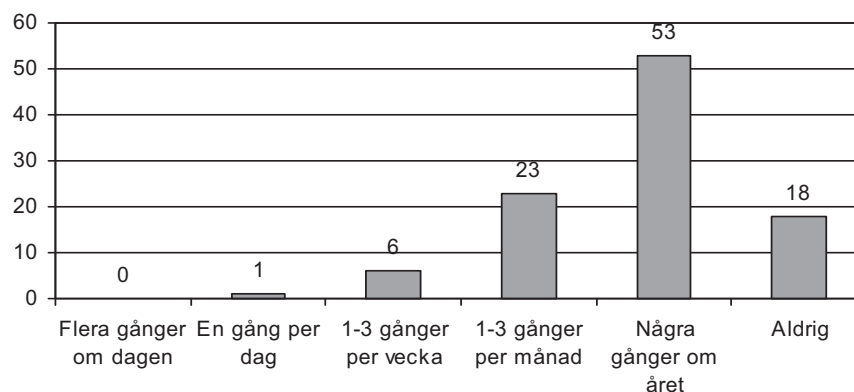
respektive 47 procent). Totalt var det 27 procent som svarade att initiativ till frågor mycket eller ganska ofta kommer från medier. Det är t o m något högre än andelen som säger att initiativet kommer från riksdagen (22 procent) eller företag och intresseorganisationer (24 procent) och betydligt högre än andelen som nämner kommuner och landsting (6 procent), forskare (6 procent) eller enskilda medborgare (9 procent). Det betyder att vi även i jämförelse med andra initiativkällor kan dra slutsatsen att medierna är förhållandevis betydelsefulla initiativskapare i regeringskansliet..

Mediekontakter: på mediernas initiativ

Medierna är således viktiga för verksamheten, men innebär det också att man har omfattande kontakter med journalister? I REKO-enkäten tillfrågades handläggarna också om hur ofta de har kontakt med "medier" (Figur 6).

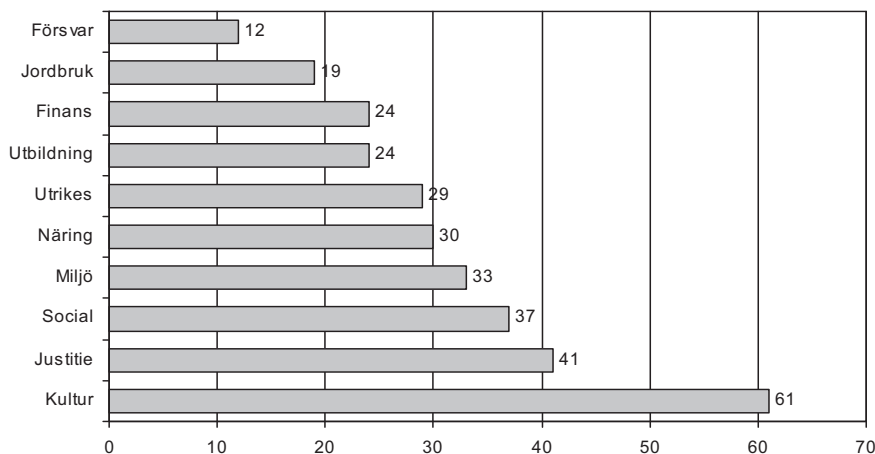
Svarsalternativen varierade mellan flera gånger om dagen till aldrig. Det framgick tydligt av svaren att väldigt få av tjänstemännen har kontakter med medier. Bara 7 procent har kontakt minst någon gång per vecka. Ungefär en femtedel har aldrig överhuvudtaget kontakt med medier. De flesta uppger kontakt någon gång per år. Bland cheferna är det ungefär hälften som har regelbundna mediekontakter (definierat som kontakt minst flera ggr i månaden), bland icke chefer ungefär en fjärdedel. Det är viktigt att fråga sig hur man svarar på den här typen av fråga. Vi vet från tidigare studier att maktavare gärna överdriver frekvensen i sina medieframträdanden, i synnerhet då man ställs inför den allmänna frågan om framträdanden i "media" (Nordberg & Edström 2007). I REKO-studien kan vi också mycket riktigt se att om man specificerar frågan till att gälla enskilda medietyper är det långt fler som säger sig inte ha kontakt med medier alls. Detta indikerar att man överskattar mediekontakterna i svaren. Andelen som har regelbundna kontakter (minst flera ggr i månaden) med enskilda medietyper varierar från 9 procent för storstadspressen till 1 procent för politisk tidskrift. I REKO-studien ställdes också frågan om hur ofta man faktiskt framträtt i dessa medier. Även här är det vanligt med prestigesvar, men siffrorna blir ändå lägre än när det gäller mediekontakter i allmänhet. Man kan ju ha kontakt med medier som källa utan att man framträder med citat eller intervju. Kontaktfrekvensen med medier varierar dock ganska kraftigt mellan departementen (Figur 7) Andelen handläggare med regelbunden kontakt (kontakt minst flera ggr i månaden) är störst i kulturdepartementet, vilket knappast är förvånande då mediefrågor tillhör detta departe-

Figur 6 Regeringskansliets tjänstemäns mediekontakter.



Kommentar: Data från REKO-studien. Frågan avser hur ofta man har kontakter med "media". Antal svar 802.

Figur 7 Regelbundna mediekontakter hos departementens tjänstemän. Andel som anger att de har kontakt med medier minst några gånger i månaden.

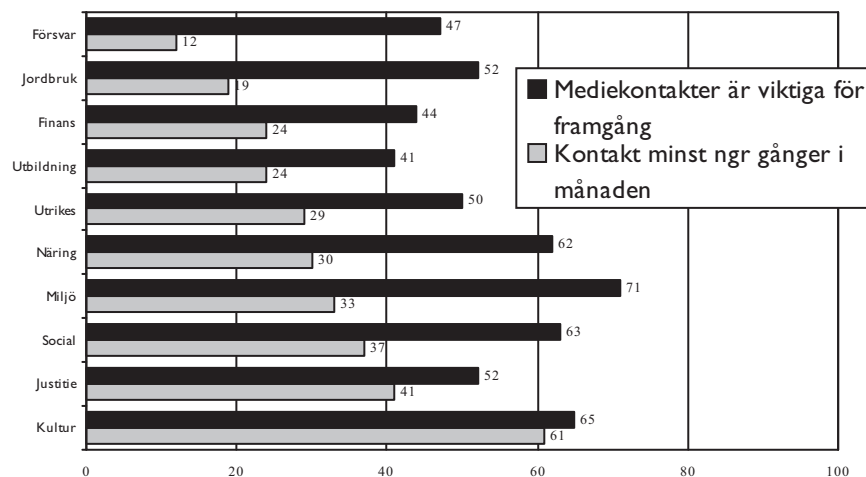


Kommentar: Data från REKO-studien. Frågan avser hur ofta man har kontakter med "media". Antal svar: Kultur 23, Justitie 74, Social 63, Miljö 52, Näring 122, Utrikes 198, Utbildning 54, Finans 131, Jordbruk 42, Försvar 43.

ments ansvarsområden. Därefter kommer flera departement där de regelbundna kontakterna ligger i eller när 30-procentsintervallet: justitie, social, miljö, näring och utrikes. Försvar och jordbruk ligger lägst när det gäller mediekontakter. Kulturdepartementets intensiva mediekontakter kommer till stor del av att mediernas representanter har kontakt med tjänstemännen i egenskap av verksamhetsföreträdare (för information, förhandling, påtryckningar). För de övriga departementen är det sannolikt nyhetsintresset för verksamheten som avgör skillnaderna i kontaktfrekvens.. På en fråga om vem som tar initiativet till kontakten – medierna eller verksamheten – svarar nämligen i princip alla att det är medierna som är den aktiva parten. Det betyder att vi snarare kan se kontaktfrekvensen här som ett uttryck för och mått på medietryck på verksamheten och inte som ett resultat av att handläggarna själva har aktiva mediestrategier. Det är inte tjänstemannens intresse av att nå ut som genererar journalistkontakter (för ett sådant finns inte), utan det är mediernas nyhetsintresse för verksamheten som får journalister att ta kontakter även med tjänstemännen.

Frågan är då vad som skapar nyhetsintresse för vissa departement och inte för andra. En möjlig förklaring är att medieintresset – på grund av nyhetsvärderingslogiken (se t ex Johansson 2004) – dras till vissa verksamhetsområden. I linje med detta kan man tänka sig att departement som ansvarar för "publika" eller medborgarnära verksamheter, dvs. verksamhetsområden som berör den enskilda medborgaren direkt i dennes vardag, lättare hamnar i mediernas fokus än verksamheter som befinner sig långt ifrån gemene mans erfarenhetssfär. Det skulle förklara varför social ligger högt och försvar samt jordbruk ligger lågt. Det förklarar dock inte varför justitie- eller mil-

Figur 8 Mediekontaktens betydelse i förhållande till frekvensen i mediekontakterna hos handläggare inom olika policyområden.

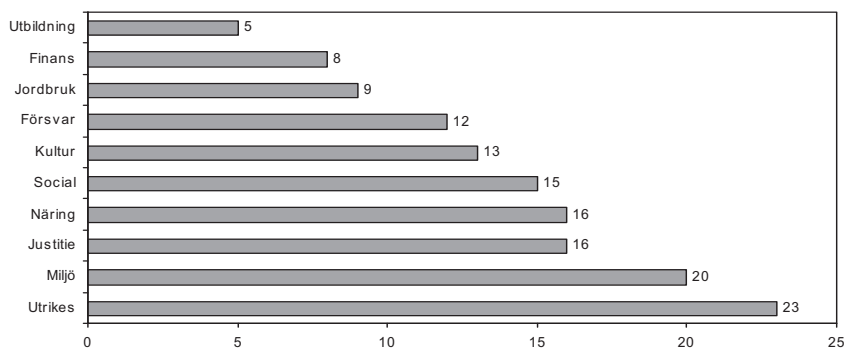


Kommentar: Data från REKO-studien. Se figur 7 för frågan om mediekontaktens betydelse för framgång. Antal svar när det gäller kontaktfrekvens: Kultur 23, Justitie 74, Social 63, Miljö 52, Näring 122, Utrikes 198, Utbildning 54, Finans 131, Jordbruk 42, Försvar 43.

jö ändå utsätts för ett relativt sett hårt medietryck, och att utbildning i mindre utsträckning tycks attrahera medieintresse. Möjligtvis finns förklaringen i vad som under undersökningsperioden rört sig i den politiska debatten, där frågor om brott och straff och miljö (t ex klimatfrågorna) funnits med på dagordningen. Det går inte heller att utesluta att ett generellt nyhetsintresse för en viss verksamhet skapats på politisk nivå, vilket i sin tur kommer till uttryck i ett medietryck på olika verksamheter som sedan ”spiller över” även på tjänstemännen. Om så är fallet går dock inte att avgöra i denna studie. Politikernas och de politiska tjänstemännens mediestrategier och -aktiviteter ingick inte i REKO-studien.

Det är ett intressant faktum att när man sätter intensiteten i mediekontakterna i förhållandet till bedömningarna av mediernas betydelse för framgång i den egna verksamheten (Figur 8) så verkar dessa inte hänga ihop på något systematiskt sätt. Det är inte så att de departement som menar att mediekontakter har stor betydelse för framgång i verksamheten också har mest mediekontakter. I kulturdepartementet anser man mediekontakter var mycket viktiga för framgång, och man har ofta kontakt med medierna. Men för övriga departement är bilden mer komplex och ambivalent. I miljödepartementet tycker man mediekontakter är mycket viktiga, men tjänstemännen har inte särskilt ofta mediekontakter. Även försvars- närings- utrikes- och socialdepartementen är påtagligt ambivalenta. Klart är i alla fall att upplevelsen av mediemakt över den egna verksamheten inte nödvändigtvis leder till ett aktivt förhållningssätt till

Figur 9 Mediekontakter som en del av arbetsuppgifterna för en tjänsteman. Andel av regeringskansliets tjänstemän som menar att mediekontakter bör ingå i arbetsuppgifterna för en tjänsteman i RK i mycket eller ganska stor utsträckning (procent)



Kommentar: Data från REKO-studien. Antal svar: utbildning 54, Finans 134, Jordbruk 43, Försvar 43, Kultur 23, Social 63, Närings 129, Justitie 75, Miljö 54, Utrikes 202.

medierna från tjänstemännens sida. En kombination av faktorer förefaller istället inverka på kontaktintensiteten: det aktuella medietrycket på verksamheten, arbetslogiken och relationen mellan politiker och tjänstemän på det aktuella departementet samt tjänstemännens egen rolluppfattning.

Inom RK finns ganska olikartade föreställningar om huruvida mediekontakter bör ingå som en del av arbetsuppgifterna för en tjänsteman (Figur 9). Inom utbildningsdepartementet svarar endast 5 procent av handläggarna att instämmande på den frågan, inom miljö- och utrikesdepartementet över 20 procent. Detta indikerar att det finns olika kommunikationskulturer inom olika delar av RK och att detta också inverkar på hur kontaktmönstret politik-förvaltning-medier ser ut.

Slutsatser

Inom den svenska makteliten råder en mycket stark föreställning om mediernas stora makt i samhället. Makthavare inom politik, näringsliv, förvaltning, organisationer och vetenskap är fullkomligt överens om att medierna är den institution som har mest makt i samhällslivet i Sverige idag. Samtidigt uppfattas denna stora makt som problematisk och makthavarna är lika rörande överens om att medierna idag har *alltför stor* makt. Tjänstemännen inom regeringskansliet är av samma uppfattning. Bland tjänstemännen inom regeringskansliet framträder mer än något annat en stark ambivalens inför medierna. De menar att medierna på olika sätt påverkar den konkreta verksamheten inom RK, inte minst som initiativskapare. Samtidigt betraktas mediekontakter som något som bör skötas av politikerna. Tjänstemännen själva har i stor utsträckning ett reaktivt eller passivt förhållningssätt till medierna – när kontakter sker är det nästan undantagslöst på mediernas initiativ.

Resultaten i denna studie visar tydligt att medierna har stor betydelse för governance, och att denna betydelse aktualiseras i alla led i styrningsprocessen. Att säga att medierna har betydelse för governance betyder dock självfallet inte att medierna vare sig har *samma* betydelse eller att de alltid har *störst* betydelse. Inflytandet varierar både mellan policyområden och sannolikt också mellan nationella medie-politiska system (Hallin & Mancini 2004; Plasser & Plasser 2002). Mediernas betydelse är mångdimensionell och verkar på både kort och lång sikt. På kort sikt sätter medierna dagordningen för samhällsdebatten. På lång sikt bidrar medier till att bygga politiska identiteter och skapa kulturella referensramar, inte minst vad gäller synen på politik, politiker och på demokratin som styrelsesätt. Medierna skapar förväntningar på politiker och politiken, definierar de måttstockar och kriterier varefter handlingar och åtgärder definieras som "misslyckande" eller "framgångsrika". Medierna pekar ut makthavare och utkräver också ansvar, men ansvar i mediernas ögon är inte alltid detsamma som det formella ansvaret (Ekström, Johansson & Larsson 2006; Ekström 2006). Medierna bidrar därmed till att skapa legitimitet eller till att undergräva den för såväl aktörer och institutioner. Mediernas konstruktion av det "politiska" medverkar till att möjliggöra viss policy och omöjliggöra en annan. Den centrala frågan är i och med detta inte längre *om* medierna påverkar governance utan snarare på *vilket sätt och med vilka konsekvenser*. Klart är att frågor om mediemakt borde få spela en större roll i governance-forskningen än vad som hittills varit fallet.

Referenser

- Asp, Kent, 1986. *Mäktiga massmedier*. Stockholm: Akademilitteratur.
- Asp, Kent, 1988. "Politisk journalistik. Studier i mediernas partiskhet och makt". I Carlsson, Ulla (red), *Forskning om journalistik*. Nordicom-Nytt/Sverige 4.
- Carpini, Michael Delli & Williams, Bruce A., 2001. "Let us infotain you: politics in the new media environment", i Bennet, Lance W & Entman, Robert M. *Mediated Politics. Communication and the future of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Djerf-Pierre, Monika, 2007. "Metod och material". I Göransson, Anita (red), *Maktens kön*. Stockholm: Nya Doxa.
- Ekström, Mats, 2006. "Politiskt ansvarsutkrävande i mediasamhället", i Ekström, Mats m.fl. (red) *Om demokratins villkor*, volym 1 och 2. Örebro: Örebro universitet.
- Ekström, Mats, Johansson, Bengt & Larsson, Lars-Åke, 2006. "Journalism and the scrutiny of local politics. A study of scrutiny and accountability in Swedish journalism", *Journalism Studies* 7(2) s. 292-311.
- Gilboa, Eytan, 2005. "The CNN Effect: The Search for a Communication Theory of International Relations". *Political Communication* 22(1), s 27-44.
- Göransson, Anita (red), 2007. *Maktens kön*. Stockholm: Nya Doxa.
- Hallin, Dan & Mancini, Paolo 2004. *Comparing Media Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hepp, Andreas, Krotz, Friedrich, Moores, Shaun & Winter, Carsten (eds.), 2008. *Connectivity, Networks and Flows: Conceptualizing Contemporary Communications*. New York: Hampton Press.
- Hjarvard, Stig, 2004. "From Bricks to Bytes: The Mediatization of a Global Toy Industry", i Bondebjerg, Ib & Golding, Peter (red), *European Culture and the Media*. Bristol: Intellect Books.

- Hjarvard, Stig, 2008. "The Mediatization of Religion: A Theory of the Media as Agents of Religious Change", i *Northern Lights* 2008. Yearbook of Film & Media Studies. Bristol: Intellect Press.
- Johansson, Bengt, 2004. "Journalistikens nyhetsvärderingar". I Strömbäck, Jesper (red.), *Medierna och demokratin*. Lund: Studentlitteratur.
- Johansson, Bengt, 2006. *Efter valstugorna. Skandalstrategier och mediemakt*. Göteborg: Göteborgs Universitet.
- Krotz, Friedrich, 2007. "The meta-process of 'mediatization' as a conceptual frame". *Global Media and Communication* 2007(3).
- Livingstone, Sonia, 2008. The Presidential Address to the Annual Conference of the International Communication Association in Montreal, May 2008. (<http://www.icaheadq.org/conferences/presaddress.asp>)
- Lee, Mordecai, 2000. "Reporters and Bureaucrats: Public Relations Counter-Strategies by Public Administrators in an Era of Media Disinterest in Government", *Public Relations Review*, 25(4), s 451–463.
- Nordberg, Karin & Edström, Maria, 2007. "Medierummets elit", I Göransson, Anita (red), *Maktens kön*. Stockholm: Nya Doxa.
- Petterson, Olof, 1989. *Maktens nätverk. En undersökning av regeringskansliets kontakter*. Stockholm: Carlsson.
- Petterson, Olof, Micheletti, Michelle, Hermansson, Jörgen & Westholm, Anders, 1996. *Demokrati och ledarskap*. Demokratirådets rapport. Stockholm: SNS förlag.
- Petterson, Olof, Djerf-Pierre, Monika, Holmberg, Sören, Strömbäck, Jesper & Weibull, Lennart, 2006. *Mediernas valmakt*. Demokratirådets rapport. Stockholm: SNS förlag.
- Plasser, Fritz & Plasser, Gunda, 2002. *Global Political Campaigning. A Worldwide Analysis of Campaign Professionals and Their Practices*. Westport: Praeger.
- Schudson, Michael, 1995. *The Power of News*. Cambridge: Harvard University Press.
- SOU 1990:44. *Demokrati och makt i Sverige*. Maktutredningens huvudrapport. Stockholm: Allmänna förlaget.
- Strömbäck, Jesper, 2004. *Den medialiserade demokratin*. Stockholm: SNS förlag.