

Essay

Medialiseret informationsspil

Af Birgitte Poulsen, Lektor,
Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv, Roskilde Universitet

Peter Aagaard, Lektor,
Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv, Roskilde Universitet



Magtudredningen 2.0

I forbindelse med Magtudredningen, tema 3 ("Hvordan fungerer samspillet mellem folkestyrets nationale institutioner i det 21. århundrede?"), er vi optaget af begrebet medialiseret informationsspil, og hvad det betyder for fordelingen af magten i Danmark. Vi definerer medialiseret informationsspil, som kampen om hvem der ved hvad, og hvornår i et samfund, hvor opmærksomhed er en begrænset ressource, på grund af en høj grad af medialisering og digitalisering. Med andre ord handler medialiseret informationsspil om hvordan magt udøves og fordeles via information (eller tilbageholdelse af information). Politik har i mange år handlet om at kunne sætte dagsordner og politiske aktørers evne til at kontrollere mediedagsordenen. Kampen om at sætte og kontrollere den politiske dagsorden er imidlertid blevet forstærket gennem den fortsatte medialisering og tiltagende digitalisering. Betingelserne for at gøre dette har fået en ny og anden karakter, særligt på grund af fremvæksten af ny digital teknologi og medialisering af politik. Gamle sandheder om at 'viden er magt' og 'magt er viden' bliver i disse år tilført 'digital speed'. Med ny digital teknologi kan information nemlig produceres, flyttes og fakes hurtigere end nogensinde før. Dermed opstår der ikke bare en skærpet konkurrence om opmærksomhed mellem de politiske aktører. Det sker også med en stigende hastighed i nyhedsstrømmen og i distributionen af de informations-bites, som former den offentlige dagsordenfastsættelse, Folketingets arbejde, såvel som arbejdet internt i regeringen og i ministerierne. Alt i alt skaber det nogle særlige betingelser for relationerne mellem regering, Folketinget og medier. Relationer der essentielt handler om, hvem ved, hvad, hvornår. Målet er informationskontrol ved at producere (eller ikke producere) og distribuere (eller ikke distribuere) essentiel viden, der kan sætte eller kapre opmærksomheden blandt højt segmenterede målgrupper. Ejerskabet af, eller kontrollen med information bliver dermed en måde at få indflydelse på, hvad der tales (og ikke tales om), såvel generelt som i specifikke dele af det offentlige rum. Informationskontrol bliver således udtryk for magt.

Vores fokus i det følgende er særligt på forholdet mellem de statslige, politisk-administrative institutioner, selv om medialiseret informationsspil i høj grad også omfatter nyere aktører som tænketanke, interesseorganisationer og medier. I en magtoptik handler det blandt andet om Folketingets mulighed for at kontrollere regeringen, om regeringens mulighed for at styre landet, om relationen (magten)

mellem embedsværk og regering, og de særlige rådgiveres og kommunikationsansattes rolle i krydset mellem faglighed og politik.

Medialiseringen af politik medfører et øget fokus på personer, fremfor strukturer, og genererer behov for ansvarsplacering hos navngivne personer. At kontrollere informationsspillet handler derfor ikke blot om at sætte dagsorden og bestemme hvad vi taler om politisk, men også om hvem der ender med "aben" i skandalesager med behov for at placere et politisk ansvar. Medialiseret informationsspil handler derfor ligeledes om muligheden for at ansvarliggøre (accountability) indenfor og mellem de politisk-administrative institutioner. For det første i form af Folketingets mulighed for at kontrollere regeringen og for det andet i betydningen at undgå eller placere skyldsspørgsmål (Hinterleitner, 2020; Hood, 2010).

I det følgende gennemgår vi kort forskellige dele af forskningslitteraturen, der kan hjælpe med at forstå betingelser for informationsspillet og dermed mekanismerne bag magtsfordeling mellem de politiske institutioner, særligt Folketing, regering og embedsværk. Det gælder medialisering, medialisering af bureaukrati, strategisk kommunikation i regeringsapparatet (Government communication) og omdømmeledelse.

Til slut peger vi på de væsentlige forskningsbehov, der er inden for tematikken med relevans for Magtudredningen.

Medialisering

Begrebet bygger blandt andet på forskning i mediernes stigende betydning i politik (Meyen et al., 2014; Strömbäck, 2008). Medialisering betyder, at der med massemediernes fremkomst, er opstået en særlig medielogik, der påvirker andre institutioner end medierne selv. Medielogikken flyder så at sige over i andre typer af organisationer. Det kan være i sportens verden, indenfor religion, kulturliv, i virksomheder og selvsagt indenfor den politiske verden (Andreas Hepp et al., 2015; Lundby, 2014). Medialisering refererer på den måde til, at medier og kommunikation har en gennemtrængende rolle i forhold til en lang række institutioner og at disse institutioner påvirkes og ændrer karakter på grund af medielogikken, herunder vores

statslige, politisk, administrative organisationer (Fredriksson & Pallas, 2017; Guy Peters, 2016; Schillemans & Pierre, 2016). Medielogikken er karakteriseret ved et stærkt fokus på personer, drama og konflikt, og på det konkrete fremfor det abstrakte og generelle. Det har konsekvenser for, hvad og hvordan politiske aktører kommunikerer i offentligheden. Med begrebet medialiseret informationsspil argumenterer vi for, at medielogikken ikke bare påvirker de enkelte organisationer og deres aktører *internt*, men også påvirker *relationerne mellem* forskellige organisationer, f.eks. mellem Folketing og regering/centraladministration. Informationsspil skal således ses som en konsekvens af medialiseringen af politiske processer og institutioner. Spillet har klare konsekvenser for, hvordan vi skal forstå, at vores statslige, politisk- administrative organisationer fungerer, udvikler og kæmper om udformningen af politik. Kampen om (medie-)opmærksomhed er således i sig selv udtryk for magt. Og forståelsen af hvordan denne kamp foregår (dvs. i form af informationsspil, og betingelserne herfor) handler om at forstå den medievirkelighed vi lever i, herunder hvad der karakteriserer medielogikken.

Medialisering af bureaukrati

Medialisering af bureaukratiet kan ses som en niche indenfor medialiseringslitteraturen (Guy Peters, 2016; Klijn et al., 2016; Schillemans, 2012, 2016). En væsentlig pointe indenfor denne gren af litteraturen er, at medialisering ikke blot omfatter ansættelse af kommunikationsfolk og særlige rådgivere i centraladministrationen, men at medialisering fundamentalt ændrer den kultur og de normer, der er internt i administrationen (Figenschou et al., 2017; Fredriksson & Pallas, 2016; Garland et al., 2018; Thorbjørnsrud et al., 2014).

For det første påviser litteraturen, at embedsværket tilpasser sig nyhedsrytmen i deres daglige arbejde. Det gælder alt fra når de skal svare samme dag på henvendelser fra journalister til når de arbejder strategisk med lancering af henholdsvis gode og dårlige historier for ministeren (Thorbjørnsrud et al., 2014).

For det andet tilpasser embedsværket sig nyheds sproget og nyhedsformatet. Det gælder krav om at tekster skal være korte, ukomplicerede og gerne være formidlet i et hverdagsprog, og det gælder brug af andre virkemidler end klassisk

embedsmandsfaglighed, så som økonomi og jura, men også brug af kommunikative greb, hvor følelser skal med i kommunikationen og der skal være et menneske bag budskabet, så det ikke bliver regneark og paragraffer med menneskeligt og personligt (ibid.).

For det tredje bliver forestillingen om, at nyhedsmedier er vigtige en udbredt forståelse i embedsværket med betydning for deres arbejde. Udover at det ses som et krav, at man svarer på spørgsmål fra journalister, bliver det i sig selv vigtigt at kommunikere via medier om den politik man arbejder med i administrationen (ibid.).

Endelig, og *for det fjerde*, påvirker medialisering allokering af ressourcer og ansvar internt i administrationen og dermed de prioriteringer, der foretages i administrationen. Den formelle medialisering dækker i den forbindelse over ansættelser af kommunikationsfolk, der særligt evner og kan hjælpe med den kommunikative faglighed i administrationen. Den funktionelle medialisering under dette punkt dækker over ændringer i det almindelige embedsværks arbejde i form af eksempelvis ændring i prioritering i sagsarbejdsgange og ændringer i sagsbehandling, herunder om nogle sager prioriteres over andre ud fra hvorvidt de optræder i medierne (ibid.).

Herhjemme har Dybvad-udvalget peget på, at mediepresset på politikere og centraladministration er støt stigende (Dybvad et al., 2023; Smith-udvalget, 2015).

Strategisk kommunikation i regeringsapparatet (Government communication)

Government Communication er en litteratur der er optaget af, hvordan regeringsapparatet organiserer, leder og kommunikerer politisk (José Canel & Sanders, 2013). Government communication-studier fra Finland, Norge og Sverige peger på, at der i disse år sker en centralisering internt i administrationen og af den interne og eksterne kommunikation, der foregår (Falasca & Nord, 2014; Figenschou & Thorbjørnsrud, 2018; Johansson & Raunio, 2020). Det sker via en stigende professionalisering af den interne koordinering mellem ministerier (Johansson & Nygren, 2019) centreret omkring politikudvikling og en nøje tilrettelæggelse af den eksterne kommunikation af denne politik i form af en 'corporate communication' model (koncern kommunikation), hvor statsministeren behandles og iscenesættes som

en statslig topdirektør (CEO). Alt sammen for at kontrollere regeringens omdømme i medierne. Herhjemme har Dybvad-udvalgets rapport tilsvarende vist, at der er sket en øget centralisering af magten internt i regeringens beslutningsprocesser (Dybvad-udvalget, 2023).

Omdømmeledelse

En tredje litteratur handler om *reputation management* eller omdømmeledelse (Bustos, 2021; Salomonsen, 2013; Binderkrantz et al., 2023). I denne litteratur opfattes det som væsentligt hvilket omdømme ens organisation har i offentligheden. Betydningen af omdømme angår alle organisationer, og i særdeleshed offentlige og politisk-administrative organisationer, der er stærkt afhængige af opbakning fra samfundsborgere generelt (Carpenter & Krause, 2012). Omdømmeledelse kræver håndtering af dårlige historier i medierne, undgå at medier eller politiske aktører placerer skyld og ansvar hos en selv og/eller hos egen organisation (Gilad et al., 2015; Hinterleitner, 2020; Hinterleitner & Sager, 2017; Mortensen, 2012). Omdømmeledelse omhandler også den kontinuerlige, daglige profilering og branding af den offentlige organisation – eller omvendt at være i stand til at holde organisationen ude af offentlighedens søgelys (Maor et al., 2013).

Hvad har vi brug for at vide mere om?

Helt overordnet er "medialiseret informationsspil" et udtryk for hvordan magten fordeles mellem forskellige aktører, men informationsspillet har som nævnt også en række afledte konsekvenser for de politisk, administrative organisationer med konsekvenser for legitimitet og accountability i vores demokrati. Der er derfor flere aspekter af medialiseret informationsspil, som der er et stigende behov for at studere, særligt i en magtoptik:

For det første er der behov for at undersøge, hvorvidt nogle aktører har bedre betingelser for at distribuere og kontrollere vigtig information end andre. En væsentlig antagelse er, at den til enhver tid siddende regering har relativt gode kort på hånden som informationsspillets spilfordeler. Udnyttelsen af denne strategiske fordel forudsætter dog, at regeringen er i stand til at fastholde en høj grad af informationskontrol. Men har flertalsregeringer bedre betingelser end

mindretalsregeringer? Har regering og centraladministration bedre betingelser end Folketinget? Særligt sidstnævnte mangler vi viden om. I forlængelse af dette, er det væsentlige at forstå, hvordan den digitale medievirkelighed er blevet en rammebetingelse for vores statslige, politisk, administrative organisationer og deres samspil, herunder hvordan magt fordeles og hvordan betingelserne for magtudøvelse ændres. Det er vigtigt at få ny viden om, hvordan forskellige aktører mestrer informationsspillet, da det netop er udtryk for magt. Vi har således behov for viden om hvordan medialiseret informationsspil påvirker centraladministration, regering og Folketing og ikke mindst samspillet mellem disse organisationer.

For det andet er der behov for at undersøge mere indgående, hvordan medialiseret informationsspil påvirker arbejdsprocesser og succeskriterier internt i de politisk, administrative organisationer, på måder der potentielt kan bidrage til at svække legitimiteten af disse organisationers arbejde. Medialisering og informationsspil kan potentielt svække de politiske styringskæder og transparensen, fordi politisk-strategiske hensyn kommer til at dominere på bekostning af faglige hensyn og nu og da lovlighed. Langsommelighed, faglig grundighed og udfoldede argumenter har svære betingelser i en hastigt opskruet medievirkelighed, hvor politiske budskaber skal sælges som one-liners. Medielogikken brydes så at sige med den klassiske bureaukratlogik med vægt på saglighed, grundighed og faglighed.

For det tredje er der behov for at undersøge, om medialiseret informationsspil skaber øget pres for lukkethed, centralisering såvel som øget koordinering i regeringsapparatet. Medialiseret informationsspil har potentielt som konsekvens, at ansvarsfordeling og faglig uenighed sløres, at risiko for manglende lovlighed øges, og at embedsværket dermed sættes under tidspres, blandt andet fordi Folketinget forsøger at kontrollere regeringen med spørgsmål og samråd. Udviklingen mod centralisering af magt og beslutningsprocesser internt i regeringen samt medialisering er to sideordnede udviklingstræk. Begge dele udfordrer potentielt nogle af de grundlæggende demokratiske principper om transparens og accountability indenfor vores politisk, administrative organisationer.

For det fjerde er der behov for at undersøge om medialiseret informationspil gør det vanskeligere at stille særligt regeringens og ministrenes arbejde til ansvar. Offentlighedslov, samråd, ombudsmandsinstitution og Rigsrevision kan ses som redskaber der skal skabe ansvarliggørelse. Alle disse instanser kan dog potentielt svækkes, direkte eller indirekte, af medialiseret informationsspil. Direkte, fordi de i høj grad selv skal skabe opmærksomhed om deres egen information (f.eks. alvorligheden i kritik af ministre og regering). Indirekte, fordi de redigerede medier der skal bringe information videre, også er pressede af kampen om opmærksomhed og annoncekroner fra sociale medier og nye AI-redigerede medier. I forlængelse heraf, er der også behov for at undersøge hvilken betydning for accountability, det har, at politiske aktører anvender informationsubsidier (information magthavere giver til udvalgte medier), selektiv deltagelse (magthavere stiller kun op i udvalgte medier) – eller ingen deltagelse overhovedet i kritiske interviews, og endeligt at der i stigende grad kommunikerer selektivt til højt segmenterede marginalvælger-grupper.

Litteratur

- Andreas Hepp, Stig Hjarvard, & Knut Lundby. (2015). Mediatization: Theorizing the Interplay Between Media, Culture, and Society [Article]. *Media, Culture and Society*, 37(2), 314–324.
- Binderkrantz, A., Blom-Hansen, J., Bækgaard, M., Müller, M., & Serritzlew, S. (2023). *The core of organisational reputation: taking multidimensionality, audience multiplicity, and agency subunits seriously* View supplementary material. <https://doi.org/10.1080/13501763.2023.2188081>
- Bustos, E. O. (2021). Organizational Reputation in the Public Administration: A Systematic Literature Review [Article]. *Public Administration Review*, 81(4), 731–751. <https://doi.org/10.1111/puar.13363>
- Carpenter, D. P., & Krause, G. A. (2012). Reputation and Public Administration [Article]. *Public Administration Review*, 72(1), 26–32. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02506.x>
- Dybvad, K., Jensen, J., Vendelbo, K., Ellemann, K., Lidegaard, M., Trangbæk, A., Sørensen, J. S., Jensen, L., Madsen, K., & Østergaard, M. (2023). *Dybvad-udvalget. Bedre samspil mellem Folekting, regering, embedsværk og medier*. DJØF, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Falasca, K., & Nord, L. (2014). Structures, strategies and spin : Government communication in Sweden. *Government Communication : Cases and Challenges*, June. <https://doi.org/10.5040/9781472544629.ch-002>
- Figenschou, T. U., Karlsen, R., Kolltveit, K., & Thorbjørnsrud, K. (2017). Serving the Media Ministers: A Mixed Methods Study on the Personalization of Ministerial Communication [Article]. *The International Journal of Press/Politics*, 22(4), 411–430. <https://doi.org/10.1177/1940161217720772>
- Figenschou, T. U., & Thorbjørnsrud, K. (2018). Mediated Agency, Blame Avoidance and Institutional Responsibility: Government Communication in a Personalised Media Landscape. *Scandinavian Political Studies*, 41(2), 210–232. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.12117>
- Fredriksson, M., & Pallas, J. (2016). Characteristics of Public Sectors and Their Consequences for Strategic Communication.

<https://doi.org/10.1080/1553118X.2016.1176572>, 10(3), 149–152.

<https://doi.org/10.1080/1553118X.2016.1176572>

- Fredriksson, M., & Pallas, J. (2017). *The Localities of mediatization: how organizations translate mediatization into Everyday practices*. [book] Springer international publishing, 119–136.
- Garland, R., Tambini, D., & Couldry, N. (2018). Has government been mediatized? A UK perspective. *Media, Culture & Society*, 40(4), 496–513.
<https://doi.org/10.1177/0163443717713261>
- Gilad, S., Maor, M., & Bloom, P. B.-N. (2015). Organizational Reputation, the Content of Public Allegations, and Regulatory Communication [Article]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(2), 451–478.
<https://doi.org/10.1093/jopart/mut041>
- Guy Peters, B. (2016). Governance and the media: Exploring the linkages. *Policy and Politics*, 44(1), 9–22. <https://doi.org/10.1332/030557315X14446617187930>
- Hinterleitner, M. (2020). *Policy controversies and political blame games* [Book]. Cambridge University Press.
- Hinterleitner, M., & Sager, F. (2017). Anticipatory and reactive forms of blame avoidance: of foxes and lions [Article]. *European Political Science Review*, 9(4), 587–606. <https://doi.org/10.1017/S1755773916000126>
- Hood, C. (2010). *The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government* (1st ed.) [Book]. Princeton University Press.
<https://doi.org/10.1515/9781400836819>
- Johansson, K. M., & Nygren, G. (2019). *Close and distant : political executive-media relations in four countries* (K. M. Johansson & G. Nygren, Eds.; 1.) [Book]. Nordicom.
- Johansson, K. M., & Raunio, T. (2020). Centralizing Government Communication? Evidence from Finland and Sweden. *Politics & Policy*, 48(6), 1138–1160.
<https://doi.org/10.1111/POLP.12370>
- José Canel, M., & Sanders, K. (2013). Introduction: Mapping the field of government communication [Bookitem]. In *Government Communication* (pp. 1–26). Bloomsbury Publishing Plc. <https://doi.org/10.5040/9781472544629.ch-001>
- Klijn, E. H., van Twist, M., van der Steen, M., & Jeffares, S. (2016). Public Managers, Media Influence, and Governance: Three Research Traditions Empirically

- Explored. *Administration and Society*, 48(9), 1036–1058.
<https://doi.org/10.1177/0095399714527752>
- Lundby, K. (2014). *Mediatization of Communication* (Vol. 21) [Book]. De Gruyter, Inc.
- Maor, M., Gilad, S., & Bloom, P. B.-N. (2013). Organizational Reputation, Regulatory Talk, and Strategic Silence [Article]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(3), 581–608. <https://doi.org/10.1093/jopart/mus047>
- Meyen, M. Thieroff M., Strenger S. (2014). Mass Media Logic and the Mediatization of Politics [article]. *Journalism studies*, 15(3), 271-288.
- Mortensen, P. B. (2012). “It’s the Central Government’s Fault”: Elected Regional Officials’ Use of Blame-Shifting Rhetoric [Article]. *Governance (Oxford)*, 25(3), 439–461. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2012.01585.x>
- Salomonsen, H. (2013). *Offentlig ledelse og strategisk kommunikation*. (H. Houlberg Salomonsen, Ed.; 1. udgave.) [Book]. Jurist- og Økonomforbundet.
- Schillemans, T. (2012). *Mediatization of Public Services* [Book]. Peter Lang GmbH, Internationaler Verlag der Wissenschaften.
- Schillemans, T. (2016). Fighting or fumbling with the beast? The mediatization of public sector agencies in Australia and the Netherlands. *Policy and Politics*, 44(1), 79–96. <https://doi.org/10.1332/030557315X14466438893302>
- Schillemans T., Pierre J. (2016). Entangling and disentangling governance and the media. [article]. *Policy and politics*, 44(1), 1-8.
- Smith-udvalget, B. (2015). *Embedsmanden i det moderne folkestyre* (1. udg.). Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Strömbäck, J. (2008). Four Phases of Mediatization: An Analysis of the Mediatization of Politics [Article]. *The International Journal of Press/Politics*, 13(3), 228–246.
<https://doi.org/10.1177/1940161208319097>
- Thorbjørnsrud, K., Figenschou, T. U., & Ihlen, Ø. (2014). 17. Mediatization of public bureaucracies. In *Mediatization of Communication* (pp. 405–422). DE GRUYTER.
<https://doi.org/10.1515/9783110272215.405>
- Thorbjørnsrud, K., Figenschou, T. U., & Ihlen, Ø. (2014). Mediatization in public bureaucracies: A typology. *Communications*.
<https://doi.org/10.1515/commun-2014-0002>

Magtudredningen 2.0: Essay-serien

En central del af Magtudredningen 2.0 er en bred inddragelse af forskere, hvis forskning kredser om et eller flere af magtudredningens temaer. Som led i projektet blev der i foråret 2024 afholdt 15 forskerworkshops, hvor oplægsholdere efterfølgende blev inviteret til at omarbejde deres oplæg til et essay. Essay-serien er forfatternes perspektiver på centrale tematikker for en dansk magtudredning og har forfatterne som afsender.

Dette essays er en del af tema 3 i Magtudredningen 2.0's forskningsplan: Hvordan fungerer samspillet mellem folkestyrets nationale institutioner i det 21. århundrede?

Siden den første magtudredning har samspillet mellem folkestyrets institutioner været til debat. Dette tema analyserer samspillet mellem folkestyrets nationale institutioner forstået som Folketing, regering, ministerier og domstole. Temaet belyser blandt andet forvaltnings- og embedsniveauets rolle og kompetencer både i forbindelse med lovgivningsprocesser og regulering i øvrigt. Temaet analyserer også centralisering og samspillet mellem forskellige ministerier såvel som mellem ministre og embedsmænd. Der vil også blive set nærmere på, om forvaltningen er blevet mere politiseret og om fagligheden er under pres. Temaet inddrager desuden offentlighedsloven og parlamentariske kontrolredskaber, herunder brugen af eksempelvis kommissioner og advokatundersøgelser.