

DET POLITISKE MINISTERIUM

*En analyse af politisering og embedsværkets neutralitet
illustreret ved Finansministeriet*

Mikkel Harboe

Vejleder: Birgitte Poulsen

DET POLITISKE MINISTERIUM

*En analyse af politisering og embedsværkets neutralitet
illustreret ved Finansministeriet*

Mikkel Harboe

Vejleder: Birgitte Poulsen

Roskilde Universitet (ISG)

Kandidatspeciale i forvaltning

Juli 2012

Antal tegn: 186.763

Antal normalsider: 77,8

ABSTRACT

The following contains the primary conclusions from the thesis regarding to what extent the communication of the Danish Ministry of Finances can be described as politicized and what implications it has for the neutrality of the central administration in Denmark. Scientific research has outlined a tendency towards a more politicized public administration throughout the last decades. Furthermore, the government information have become more offensive, in which the political communication have been intensified.

The politicization of communication in the Danish Ministry of Finance is analyzed through a systematic content analysis of 755 press releases in the period 2002-2011. Furthermore, the thesis analyses the main goal of the Danish fiscal policy. For more than a decade the primary goal has been fiscal sustainability. The main goal of the Danish economic policies have now change to focus on structural budget balance in 2020. In interaction with the hegemony of the economy, which occurred as a result of the crisis, the analysis shows how the Ministry of Finance once again has become a highly potent political actor in the Danish political economic debate.

The main conclusion is that the expression of the press communication by the Danish Ministry of Finance follow the trend of politicization in the Danish central administration, which seems to compromise the neutrality. The study also shows that the combination of an increased politicized expression and the potential to once again become a highly potent political actor makes it extremely important that the officials of the Danish Ministry of Finance is kept within the standards and guidelines for civil servants in Denmark. Furthermore, it underlines that the principles of truth, professionalism, and neutrality must be interpreted in an extensive form.

In order to avoid a politicized and unilateral debate the thesis argues for a normative guideline for the civil servants, which must consist of an obligation to inform the public about changes in terms of the policy. Only this will give the politicians and citizens the opportunity to make their decisions on an enlightened and informed basis.

INDHOLDSFORTEGNELSE

1	Problemfelt - gråzonen er blevet mørkere.....	1
1.1	Den danske centraladministration	2
1.2	Embedsmænd i krydspres	4
1.2.1	Retningslinjer og krav	5
1.3	Finansministeriet - en politisk aktør	6
1.3.1	Finansministeriet i kontekst	8
1.4	Problemstilling.....	8
1.5	Problemformulering.....	9
1.5.1	Operationalisering og afgrænsning	9
2	Embedsmænd - beføjelser og rammer.....	12
2.1	Normer for embedsmænd	14
2.1.1	Faglighed.....	15
2.1.2	Sandhedspligt	17
2.1.3	Partipolitisk neutralitet.....	18
2.1.4	Retsregler	18
2.2	Pressemeddelelser.....	19
2.3	Opsummering	20
3	Kommunikation, medierne og den statslige information	21
3.1	Medierne i centrum.....	21
3.1.1	Kommunikation målrettet en dagsorden	22
3.2	Modeller for kommunikation.....	23
3.3	Statslig information	25
3.3.1	Når kommunikation bliver politisk	26
3.4	Politisering.....	27
3.5	Opsummering	29
4	Metode og strategi.....	30
4.1	Indholdskodning af Finansministeriets pressekommunikation	30
4.1.1	Kodningens variable	32
4.2	Operationalisering af indholdskodningen.....	34
4.2.1	Professionaliseringsindikatoren	35
4.2.2	Medieindikatoren	36
4.2.3	Modeller for politiserende versus faglig kommunikation.....	37
4.2.4	Reliabilitet - kodningens gyldighed	39
4.2.5	Test af koderreliabilitet	40
4.3	Casevalg	42
4.4	Analyseoverblik.....	42

5	Indholdsanalysens resultater	44
5.1	En øget vægt på økonomi, arbejdsmarked og reformer.....	45
5.2	Andre organisationer trigger flere pressemeddelelser	47
5.3	Finansministeriet er omdrejningspunkt og ministeren i fokus	48
5.4	Et medievenligt fokus med øget brug af realitetstjek	49
5.5	En mere positiv iscenesættende karakter	50
5.6	Opsummering: En karakteristik.....	52
6	Finansministeriet - et politiserende ministerium.....	54
6.1	Finansministeriets pressekommunikation.....	54
6.1.1	Professionaliseringsindikatoren i kommunikationen.....	55
6.1.2	Medieindikatoren i kommunikationen.....	57
6.2	En samlet vurdering af Finansministeriets kommunikation	58
6.2.1	Trendanalyse	61
6.3	Opsummering	63
7	Politisering og implikationer for neutraliteten	65
7.1	Målsætningen for dansk økonomi	66
7.1.1	Finanspolitisk holdbarhed	67
7.1.2	Det centrale pejlemærke for finanspolitikken.....	68
7.1.3	Ny målsætning for dansk økonomi	69
7.1.4	Finansministeriets manglende indspark i debatten	71
7.2	Finansministeriet som Danmarks magtcentrum	74
7.2.1	Finansministeriet gennem 2000'erne.....	75
7.2.2	En ny afgrund.....	76
7.3	Implikationer for embedsværkets neutralitet	77
8	Konklusioner	81
8.1	Kombinationen af politisering og afgrunden.....	82
8.2	En blind debat uden vindere	83
9	Perspektivering	85
10	Litteratur.....	86
	Bilag 1. Kodebog.....	93
	Bilag 2. Indholdskodningens resultater over tid.....	101

1 - PROBLEMFELT - GRÅZONEN ER BLEVET MØRKERE

Gråzonen er blevet mørkere, sådan konkluderer Politikens lederskribent i diskussionen af, at embedsmænd gennem en årrække er blevet fedtet betydeligt mere ind i det politiske spil (Politiken 2011a). Diskussionen af centraladministrationens rolle i det politiske liv er en debat, der har været fremført gentagende gange i løbet af de seneste årtier. Tilbage under Jens Otto Krag blev de to embedsmænd Erik Ib Schmidt og Kurt Hansen belært om talmagi (Hegelund & Mose 2011: 107-108). I 1993 fik Tamilsagen den konservativt ledede regering til at gå af. Tamilsagen medførte en debat om, hvorvidt embedsmandsadfærden var ændret fra tjener til medansvarlig, og efterfølgende udarbejdede DJØF et sæt etiske retningslinjer for embedsmandsadfærd - en håndbog for samspillet mellem politikere og embedsmænd (Bogason 2008: 151).

I 2001 var det daværende formand for Venstre Fogh Rasmussen, der tordnede mod Finansministeriet. Regnedrengenes notater om oppositionens politik var ren socialdemokratisk partipropaganda, mente han, og beskyldte den daværende Nyrup-regering for, at de ikke længere kunne skelne, hvor grænsen mellem stat og parti gik (Hegelund & Mose 2011: 241; Information 2001). Beskyldninger i samme boldgade gik gennem luften 10 år senere fra forskellige oppositionspolitikere, professorer og organisationer, hvor beskyldninger i en lind strøm flød gennem pressen (Ritzau 2011; Politiken 2011b; Berlingske 2011). Som politisk kommentator Peter Goll udtaler: "*Ved at lade staten stå som afsender af beregningerne forsøger regeringen at udnytte den styrke og troværdighed, som ligger i, at det er staten, og ikke partiapparatet, som står bag beregningerne*" (Politiken 2011c). Endvidere skriver Grønnegård Christensen i en Politiken-analyse, at blandt andet presse- og medieaspektet er centralt, da man nærmer sig spørgsmålet om: "*(...) hvad embedsmændene og de særlige rådgivere bliver brugt til*" (Politiken 2011d). Eksemplerne er mange.

Grænsen mellem politik og forvaltning er hårfin. Når embedsmænd bliver beskyldt for at drive partivirksomhed, skaber det en mistillid til centraladministrationens arbejde. Det var ligeledes, hvad Gardes (1993) afhandling "*Lovbemærkningers sandhedsværdi*" om miljøreformen 1990-1991 beskrev. Her fremstiller Garde, hvordan Miljøministeriet gav mangelfuld og upålidelig information til Folketinget, der tangerede det manipule-

rende, og diskuterer netop embedsmændenes faglige ansvar, som i dette tilfælde synes forsømt. Som Garde beskriver det, så skal embedsmænd naturligvis kende den politiske verden, de lever i, og på denne baggrund fremkomme med realistiske forslag (Garde 1993: 211). Der er trods alt intet odiøst ved, at en politisk ledet organisation arbejder politisk. Ikke desto mindre er embedsmænd i dag langt mere aktivt politiserende end tidligere (Knudsen 2007: 220). Politiseringen af centraladministrationen gør, at vi er på vej væk fra det klassiske bureaukrati (Knudsen 2000a: 358).

Sammenfattende for de sidste 20-30 års forvaltningsforskning er, at der er sket en politisering af centraladministrationen. Flere studier af politisering af centraladministrationen og forholdet mellem embedsmænd og ministre viser blandt andet, at embedsmændene i centraladministrationens top i stigende grad er inddraget i politisk rådgivning (Betænkning 1354; Betænkning 1443; Jensen & Olsen 2000; Sørensen 2003; Jensen 2003; Poulsen 2005a; Poulsen & Sørensen 2005; Knudsen 2000a; Knudsen 2007). Dette har medført et øget fokus på forholdet mellem minister og embedsmænd, og hertil er der ligeledes rejst spørgsmål ved brugen af særlige rådgivere i ministerierne. Politiseringen af forvaltningen rækker dog ud over den farverige og udbredte diskussion om anvendelsen af spindoktorer, da politiseringen af embedsmandsrollen ikke kun er knyttet til topcheferne i de danske departementer, men er sivet meget længere ned i systemet (Poulsen 2005b).

Spørgsmålet er, om det politiserende embedsværk skaber en øget gråzone i adskillelsen mellem politik og administration? Og i givet fald, hvad denne gråzone betyder for ministerens brug af embedsværket, for embedsværkets troværdighed og embedsværkets konklusioner? Når embedsapparatet agerer som politisk aktør, er det kun naturligt, at nuancer forglemmes, og der kan fremkomme en skævvridning i informationen til Folketinget og offentligheden. Spørgsmålet er, i hvor høj grad embedsværket agerer som politisk aktør, og om det kompromitterer faglighed og troværdighed?

1.1 Den danske centraladministration

Den danske centraladministration bygger på et politisk neutralt embedsværk, som sagligt, neutralt og fagligt kan rådgive de skiftende politisk udpegede ministre. Ministeren

er toppen af hierarkiet og er formelt indsat, som det eneste politiske element (Christensen 2004: 185). Kongstanken, som var fremherskende i første halvdel af det 20. århundrede, bygger på den klassiske forestilling om den traditionelle 'weberianske' embedsmand, der fungerer som 'en viljeløs maskine' (Hegelund & Mose 2011: 50-52). Det væsentligste udgangspunkt for organiseringen af den offentlige sektor er beskrevet af Weber, som den bureaukratiske organisation (Christensen et al. 2007: 28). Weber beskriver den bureaukratiske organisation ved nogle idealtypiske krav: 1) Beslutninger træffes på grundlag af generelle regler, 2) Embedsmændene rekrutteres på baggrund af deres faglige kvalifikationer, 3) Embedsmændene er ansat i livslange karrierer, 4) Organisationen er hierarkisk, dvs. alle ansatte har én og kun én foresat, 5) Der er en klar og entydig arbejdsdeling i organisationen, 6) Embedsmænd er politisk neutrale (Weber 1922/2003).

I Danmark er centraladministrationen indrettet som ministerstyre. Ministerstyret var et afgørende skridt væk fra det absolutte monarki mod det indskrænkede monarki og demokrati, som forfatningsretligt blev etableret med grundloven af 1849 (Betænkning 1354, 2.1). Fra at have et kollegialt system blev centraladministrationen hierarkisk organiseret, hvor magten og ansvaret var placeret hos en enkel person, nemlig ministeren. Det departementale hierarki, som er ledet af ministeren, består af departementschefen, afdelingschefer, kontorchefer, specialkonsulenter og fuldmægtige. Uden for departementet findes direktorater og styrelser, som ministeren ligeledes er ansvarlig for (Betænkning 1354, 2.1). Ministeren har forvaltningskompetencen for hele ressortområdet, hvilket betyder, at det er ministeren, der bærer ansvaret for ministeriets beslutninger. I praksis er store dele af denne kompetence dog uddelt til forvaltningen (Bogason 2008: 35).

I den weberske organisation medvirker bureaukratiet til neutral implementering af de politiske beslutninger. Det forudsætter en klar adskillelse af politik og administration (Christensen et al. 2007: 33). Webers bureaukratimodel er idealtypisk, hvorfor vi i sagens natur aldrig har haft et system i Danmark, der i fuldstændig grad svarer til de weberianske forestillinger (Knudsen 2000a: 365).

Udgangspunktet for organisering af den offentlige forvaltning i det repræsentative demokrati er den parlamentariske styrings- og delegationskæde (Christensen et al. 2007: 50). Den klassiske bureaukratiteori er beslægtet hermed, blandt andet forudsætningen om en klar adskillelse mellem politik og administration. Denne adskillelse er ligeledes grundlaget for, at borgerne/vælgerne i sidste ende kan gøre et politisk ansvar gældende over for de politikere, der udøver ledelsesfunktionen inden for regerings- og forvaltningsapparatet. Traditionen om en adskillelse mellem politik og administration er dog et særligt dansk træk (Knudsen 2000b: 104).

1.2 Embedsmænd i krydspres

Siden 1960'erne har der i den danske centraladministration været et øget fokus på, at embedsmændene skulle være fleksible. Embedsmænd skulle lære at se fremad - hvor de før løste aktuelle problemer, skulle de nu ligeledes fokusere på fremtidige problemer (Knudsen 2007: 221). Den klassiske embedsmand forholdt sig til det faglige, hvor den moderne kombinerer det faglige med en rolle som politisk rådgiver. Rollen som politisk rådgiver begynder for embedsværket i 1965, men slår først igennem som norm i de fleste ministerier i slutningen af 1970'erne og 1980'erne (Knudsen 2007: 222-223). Indtil da var den klassiske forestilling om, at politik og forvaltning var to adskilte størrelser den fremherskende. Den neutrale embedsmand er vigtig for vores opfattelse af det repræsentative demokrati, hvor forvaltningen ikke er tiltænkt en selvstændig og politisk aktiv rolle (Poulsen 2005b).

I 1970'erne begyndte man at legitimere, at embedsmænd ligesom politikere indgik i vurderinger af eventuelle politikker (Knudsen 2007: 233). Den væsentligste tilbageværende forskel var nu, at det var politikerne, der havde ansvaret (Ibid.). Professor i statskundskab Poul Meyer, der blandt andet deltog i udformningen af loven om ministeransvarlighed og A60-modellen¹, advarede allerede i 1970 om udviklingen i embedsmandsrollen, hvor han advokerede for, at indførelsen af særlige rådgivere var den eneste garanti imod en politisering af det egentlige embedsmandskorps (Knudsen 2007: 228).

¹ Administrationsudvalget af 1960 foreslog A60-modellen som et princip for organisering af centraladministrationen. Modellen opererer med departementer, som er ministerens ledelsessekretariat, og med direktorater som den faglige administration.

Uden politiske rådgivere ville embedsværket sætte neutraliteten og sagligheden over styr. Det er således ikke en ny diskussion, men den er igen blevet aktualiseret senest ved endnu en kommission til at kulegrave reglerne for de særlige rådgivere (Finansministeriet 2012).

1.2.1 Retningslinjer og krav

I Danmark er der en række retningslinjer og krav for embedsmænds virksomhed. Embedsmænd skal holde sig inden for gældende ret og inden for principperne om sandhedspligt, faglighed og partipolitisk neutralitet (Redegørelse R2; Lindegaard & Rasmussen 2006: 77-78; 88; 103-104). Udviklingen siden 1960'erne har ændret de krav og forventninger, som embedsmændene stilles overfor. I Danmark har man dog bibeholdt de klassiske bureaukratiske forventninger til embedsmændene om saglighed, faglighed, sandhedspligt, upartiskhed, lovlighed og kravet om at behandle alle lige. Disse krav er nu suppleret med forventninger om, at embedsmænd skal være politisk-taktiske medspillere, være policy-entreprenører og fremstille ministerens politik bedst muligt (Knudsen 2007: 220; 221; 244). Disse forventninger til embedsmændene bevæger sig på en knivsæg, da de nemt kommer i konflikt med de klassiske krav.

Embedsværkets rådgivning og bistand har i stigende grad inkluderet politisk taktisk rådgivning til ministrene, og altså ikke kun den klassiske weberske faglighed - som en 'viljeløs maskine'. Udvalget bag Betænkning 1443 beskriver, at det er deres opfattelse, at der er sket en udvikling i de seneste år mod en øget integreret faglig og politisk taktisk rådgivning (Betænkning 1443: 26). Endvidere konkluderer udvalget, at de ikke har fundet indikationer på, at det almindelige embedsværk har trukket sig tilbage fra den politisk-taktiske rådgivning og bistand for alene at fokusere på det rent faglige (Betænkning 1443: 27). En af årsagerne, til at embedsmænd agerer mere politisk, er ligeledes det store pres, der er på ministrene, som har medført en tiltagende politisering af forvaltningen (Poulsen & Sørensen 2005: 142). Det er ikke en ny tendens, at embedsmændene er involveret i politisk rådgivning, men det stiller et dobbeltsidet krav til embedsmændene, der dels skal besidde høj faglig og ubestikkelig professionalisme, dels evne en politisk-taktisk rådgivning.

De nye forventninger til embedsmændenes rolle, og dermed en implicit embedsmandsgørelse af politikdannelsen, kommer blandt andet til udtryk ved, at mange ministerier udsender årlige (eller halvårlige) redegørelser. Finansministeriet begyndte således med budgetredegørelser i 1979 (Knudsen 2007: 238). Finansministeriets budgetredegørelse indeholder en status over dansk økonomi, men fremtiden analyseres ligeledes, hvor Danmarks økonomiske udfordringer og mulige løsninger bliver oprullet. Embedsmandsgørelsen af menings- og politikdannelsen skaber implikationer på flere forskellige niveauer. Først og fremmest på et borgerniveau, hvor menings- og politikdannelsen gøres uigennemskuelig (Knudsen 2007: 239). Desuden gør kravet til embedsmændene om medvirken til markedsføring af politikken det vanskeligt at fastholde den særligt fagkyndiges autonomi (Knudsen 2007: 239). Det voksende krav om politisk responsivitet lægger dermed et større pres på hensynet til saglighed og lovlighed i forvaltningen.

Udviklingen har betydet, at embedsmænd er gået fra at være bremseklods, der havde regulerings- og omfordelingsfunktion til i dag at være igangsætter, der har en skabende funktion. (Knudsen 2000a: 354; Jensen 2003: 193). Med denne ændring har centraladministrationen gennem de sidste årtier bevæget sig væk fra det klassiske bureaukrati mod et politiseret embedsværk.

1.3 Finansministeriet - en politisk aktør

Spørgsmålet om i hvilken udstrækning centraladministrationen agerer som politisk aktør afhænger af konteksten. I dette speciale er Finansministeriet genstand for analyse, og hvordan det kan anskues som politisk aktør. Valget er faldet på Finansministeriet, fordi Finansministeriet er et af de mest centrale ministerier i Danmark. Finansministeriet har en stor koordinerende magt (Jensen 2003), der blandt andet kommer til udtryk ved dets rolle som policyudvikler og koordinator, som har sikret en central placering i det dagsordenssættende spil og i samfundsstyringen (Jensen 2008: 490). I 1990'erne udviklede Finansministeriet sig til den centrale indenrigspolitiske koordinator og blev *det* koordinerende ministerium (Jensen 2003: 363). Også efter 1990'erne er Finansministeriets kapacitet, både som koordinator og analysefabrik, fortsat høj - og højere end konkurrenternes (Jensen 2003: 367).

Finansministeriet har en lang tradition for store dagsordenssættende publikationer, hvilket langt fra er aftaget efter regeringsskiftet i 2001 (Jensen 2008: 533-534). At Finansministeriet fremstår som en dagsordenssættende aktør giver embedsapparatet en diskursiv magt (Knudsen 2007: 259). Finansministeriets rolle går dog længere tilbage end deres storhedstid i 90'erne. Allerede i 1924 blev Finansministeriet uofficielt "overministerium", da det blev norm, at fagministrene ikke måtte gå til Folketingets finansudvalg om ekstra bevillinger, før finansministeren var hørt (Knudsen 2007: 252). Herefter er der en række træk, der op gennem det 20. århundrede har bevirket, at finansministeriet kan betegnes som magtens centrum. Det drejer sig blandt andet om indførelse af rammebudgettering, udgivelse af budgetredegyrelser, overtagelse af forvaltningspolitikken, holdningspåvirkende publikationer, erobring af den økonomiske styring med kommunerne, erobring af den generelle økonomiske politik, lederudklækning, udviklingen som policy-entreprenører, organisatorisk knudepunkt i regeringens og centraladministrationens beslutningssystem (Knudsen 2007: 251-275)².

De ovennævnte udviklingstrin er beskrevet som de arkæologiske lag, der har gjort Finansministeriet til magtcentrum. Finansministeriet gik fra at være bremseklods til at blive igangsat (Jensen 2008: 537), hvilket var medvirkende til, at Finansministeriet i 90'erne blev til magtens centrum i mediernes, offentlighedens og politikernes øjne (Jensen 2008: 487). Finansministeriets position som styringsaktør blev dog gennem 00'erne svækket i forhold til de foregående 20-25 år. Den ændrede magtposition skyldes blandt andet, som Jensen (2008) skriver det, at Danmark i særklasse er kommet væk fra den økonomiske afgrund og en ændring i magtrelationerne med fordel til Statsministeriet. Jensen skriver i "*Væk fra afgrunden*", at:

"(...) dagsordenen på den politiske arena ikke på samme måde som tidligere, relaterer sig til de samfundsøkonomiske problemdefinitioner og at diskussioner og fremskrivninger af langsigtede økonomiske planer og krav ikke har samme status og funktion længe- re." (Jensen 2008: 535).

² I forbindelse med regeringsdannelsen i efteråret 2011 er der sket ændringer i Finansministeriets ressort. Den 3. okt. 2011 oplyste Finansministeriet, at en række områder flyttes fra Finansministeriet til sammensmeltningsministeriet Økonomi- og Indenrigsministeriet, herunder konjunkturvurderinger og ECOFIN. Herudover overflyttes Slots- og Ejendomsstyrelsen fra Finansministeriet til dels Kulturministeriet og dels et nyt Klima-, Energi- og Bygningsministerium.

Jensens omfattende analyse af Finansministeriet som styringsaktør er færdigredigeret i 2007 på toppen af en højkonjunktur og lige inden den største krise siden 30'ernes depression. Så lad os her kort konkludere, at dagsordenen på den politiske arena lige siden næsten udelukkende har relateret sig til de samfundsøkonomiske problemdefinitioner og diskussioner og fremskrivninger af langsigtede økonomiske planer.

1.3.1 Finansministeriet i kontekst

Det er ikke de interne koordinationsmål, der er genstand for analyse i dette speciale, men hvordan Finansministeriets optræden som politisk aktør kommer til syne via dets pressekommunikation. For at være en agendasettende politisk aktør kræves gennemslagskraft både som policyudvikler og som koordinator: *"Det er rollen som policyudvikler- og koordinator, som (...) sikrer det en central (...) plads i dagsordensætningen og samfundsstyringen"* (Jensen 2008: 490).

Dette speciale koncentrerer sig om, hvorvidt der kommer et politiserende udtryk til syne gennem Finansministeriets pressekommunikation og publikationer, og hvordan Finansministeriet med en diskursiv magt forsøger at sætte dagsorden. Frygten er, som Knudsen (2000c) beskriver det, at embedsmændene for at fremme ministerens politik ikke orienterer Folketing og offentlighed tilstrækkeligt sagligt og præcist (Knudsen 2000c: 139). Som han endvidere skriver, så kan der: *"(...) være risiko for, at embedsmænd tilpasser analyser og argumenter til det politisk ønskede resultat i en sådan grad, at det går ud over sagligheden og den professionelle kvalitet"* (Knudsen 2000a: 361).

1.4 Problemstilling

Flere bidrag fra forvaltningsforskningen har vist, at der er sket et skifte i embedsmandsrollen fra den traditionelle weberianske embedsmand til en mere policyskabende embedsmand. Dertil har den hidtidige forskning vist, at centraladministrationen i dag er aktivt politiserende. Specialets forskningsmål er at undersøge, hvordan et mere politisk kommunikerende og politiseret Finansministerium kommer til udtryk, og hvilke implikationer det kan skabe for troværdighed og kravene til embedsapparatet om faglighed, sandhedsplicht og neutralitet. Dermed kan specialets sigte karakteriseres som værende af

eksplorativ karakter, da politisering af Finansministeriet kortlægges ud fra en analyse af dets kommunikative udvikling.

For at analysere Finansministeriets udvikling som politisk kommunikerende aktør er der valgt en kvantitativ indholdskodning med et kvalitativt tilsnit af Finansministeriets pressemeddelelser gennem det seneste årti. Finansministeriets pressemeddelelser er valgt, da de kan anses som den reneste kilde til at kortlægge Finansministeriets egen politiske iscenesættelse. Desuden er en sådan undersøgelse af Finansministeriets pressekommunikation ikke udført tidligere, hvorfor denne undersøgelse kan bidrage til at kortlægge, hvordan centraladministrationens arbejde bliver fremstillet i et politisk lys. Endvidere er der udvalgt en illustrativ case om ændring af målsætningen for den danske finanspolitik, der er med til at give et mere dækkende billede af politisering ved at analysere på, hvad der *ikke* kommunikeres fra Finansministeriet.

Ved brug af flere metodiske tilgange er det sigtet at få en bedre belysning af, hvordan Finansministeriet optræder som politisk aktør. Denne analyse skal danne grobund for at konkludere, hvorvidt et politiserende udtryk kommer til syne, og diskutere, hvilke implikationer det har for embedsværkets neutralitet. Med udgangspunkt i forvaltningsforskningen er det intentionen at bygge videre på de tidligere studier af centraladministrationen og herunder Finansministeriet.

1.5 Problemformulering

I hvilken udstrækning kan Finansministeriets kommunikation betegnes som politiserende, og hvilke implikationer har det for embedsværkets neutralitet?

1.5.1 Operationalisering og afgrænsning

Jensen (2003; 2008) beskriver i sine værker om Finansministeriet, hvordan Finansministeriet er blevet det koordinerende ministerium ud fra større empiriske felt- og arkivstudier. Studierne belyser blandt andet de forhold, der betinger ministeriets gennemslagskraft, og de strategier, ministeriet har benyttet. Jensen analyserer ministeriets rolle i den samlede regeringskoordination i en styringsteoretisk sammenhæng (Jensen 2003; 2008). Dette speciale har af sagens natur ikke samme omfangsrige sigte. Afgrænsningen af

denne undersøgelse kan illustreres ved en række indflydelsesstrategier. Begrebet indflydelsesstrategi er blandt andet identificeret og benyttet af Binderkrantz (2005), som en betegnelse for interesseorganisationers overordnede tilgang til forfølgelse af deres politiske mål. Det kan dog retfærdigvis ligeledes kanaliseres over til ministeriernes strategitilgange. Binderkrantz skelner mellem 1) en forvaltningsstrategi, 2) en parlamentsstrategi, 3) en mediestrategi og 4) en mobiliseringsstrategi (Binderkrantz 2005: 2). I denne terminologi kan Jensens værker om Finansministeriet anskues som en samlet kortlægning af Finansministeriets indflydelsesstrategier. Det er her vigtigt at slå fast, at dette speciale kortlægger dele af mediestrategien via Finansministeriets pressekommunikation. Dermed er det ikke Finansministeriets forvaltnings- eller parlamentsstrategi, der undersøges, men udelukkende hvorvidt et politiserende udtryk fra Finansministeriet kan identificeres via dets pressekommunikation. Da mediestrategien indeholder en række substantielle former for indflydelse (Binderkrantz 2005: 6) som blandt andet kontakt til journalister, pressemeddelelser, offentliggørelse af undersøgelser med videre, er det derved kun en del af mediestrategien, der her undersøges.

Det er ikke hensigten at kortlægge, hvorvidt Finansministeriet har været toneangivende i at sætte dagsorden, men derimod at vise, hvordan faglighed, sandhedspligt og neutralitet i Finansministeriet kan blive tilsidesat i forsøget på at fremstille ofte komplicerede samfundsøkonomiske problemstillinger i et mere tilgængeligt lys via pressekommunikationen. Derfor belyses medie billedet ikke, men Finansministeriets pressemeddelelser er genstand for at undersøge, hvordan ministeriets egen iscenesættelse kan opfattes politisk. For at analysere Finansministeriets pressekommunikation i henhold til embedsmænds normer og regler er der i det følgende opbygget et teoretisk fundament bestående af to dele: 1) Embedsmænds beføjelser og rammer og 2) kommunikation, medier og den statslige information. Første del om normer, grænser og etik for embedsmænds virksomhed er en grundlæggende del for at vurdere implikationer for embedsværkets neutralitet. Anden del af det teoretiske fundament opstiller fire kommunikationsmodeller og kortlægger, hvordan den statslige information har bevæget sig fra at have en oplysende karakter til at have en mere iscenesat karakter. Ud fra de to teorikapitler udvikles der i kapitel 4 en syntese mellem en række kommunikationsmodeller for den statslige information, der sammenholdes med normerne og reglerne for embedsmænds virk-

somhed, der kan afdække, hvornår en politiserende kommunikation kan identificeres, og hvornår det kan betragtes som værende en faglig kommunikation.

I kapitel 5 præsenteres og diskuteres indholdskodningens resultater, hvilket leder frem til en karakteristik af Finansministeriets pressekommunikation gennem de seneste 10 år. I specialets kapitel 6 "Finansministeriet - et politiserende ministerium" analyseres der på Finansministeriets pressekommunikation ud fra de udviklede modeller for henholdsvis faglige og politiserende kommunikationsudtryk. Dermed testes problemformuleringens undersøgende spørgsmål om, i hvilken udstrækning Finansministeriets pressekommunikation kan betegnes som politiserende gennem de sidste 10 år.

I kapitel 7 analyseres der på den illustrative case om målsætningen for den danske finanspolitik, herunder finanspolitisk holdbarhed. Casen medvirker til at give et mere dækkende billede af politisering, som indholdskodningen ikke kan opfange, da casen beskriver politisering ved Finansministeriets valg om *ikke* at kommunikere. For at få en helhedsvurdering af det politiserende Finansministeriums position i samfundsdebatten analyseres der ligeledes på Finansministeriets position efter krisens indtog. Dermed er det sigtet at analysere, hvilke implikationer politiseringen af embedsværket har for neutraliteten og troværdigheden især efter den økonomiske krisens indtog.

2 - EMBEDSMÆND - BEFØJELSER OG RAMMER

Gennem de seneste årtier har spørgsmålet om regler, grænser og etik for embedsmænd været genstand for debat i organisationer, Folketinget og den bredere offentlighed. Efter Tamil-sagen i 1993 udarbejdede DJØF et sæt etiske retningslinjer for offentlig administration (DJØF 1993). I 1998 kom betænkning 1354 om forholdet mellem minister og embedsmænd (Betænkning 1354). I 2001 kom der en redegørelse om spørgsmål i forbindelse med embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre (Redegørelse R2) - på baggrund af en forespørgsel i Folketinget, som opfordrede regeringen til at præcisere grænserne for, hvad ministre bør bruge embedsværket til, så embedsmænds troværdighed ikke lider overlast (Forespørgsel F20). I 2004 blev betænkning 1443 om embedsmænds bistand og rådgivning udgivet (Betænkning 1443) og i 2009 blev beretning til Statsrevisorerne om brugen af særlige rådgivere udgivet (Rigsrevisionen 2009). Endelig er der i december 2011 nedsat endnu en kommission til at kulgrave reglerne for de særlige rådgivere (Finansministeriet 2012). Hertil har forskningen ligeledes beskrevet politiseringen og et rolleskift i centraladministrationen (Jensen & Olsen 2000; Sørensen 2003; Jensen 2003; Poulsen 2005a; Poulsen & Sørensen 2005; Knudsen 2000a; Knudsen 2007).

I de forskellige bidrag, der har belyst grænser og gråzoner for embedsmænds virksomhed, har der været to hovedfaser. For det første opstod en debat om grænserne for det *almindelige embedsværks* bistand til regeringen i relation til spørgsmål, der ligeledes kunne rumme partipolitiske aspekter (Betænkning 1443: 68). Denne debat gav anledning til en forespørgsel i Folketinget, som var begrundet i blandt andet Finansministeriets politiske fremfærd før og efter eurokampagnen i 2000, hvilket i 2001 mandede ud i en redegørelse fra Justitsministeren (Redegørelse R2). Det andet hovedspor omhandler regler og grænser for embedsmænd ansat som *særlige rådgivere*, hvilket blandt andet er behandlet i Betænkning 1443 fra 2004.

Debatten om det almindelige embedsværks bistand til regeringen i forbindelse med udarbejdelsen af regeringspublikationer og aktiviteter blev startet, da regeringen i en række konkrete tilfælde blev beskyldt for at have benyttet embedsværkets bistand til fremme af partipolitiske mål, herunder ved udarbejdelse af ”propaganderende ministeriepub-

likationer”, der synes at have ensidig karakter af regeringens resultater og målsætninger (Betænkning 1443: 68-69). I den forbindelse hævdede flere partier, at der var sket et skred i embedsmandsrollen og ministrenes brug af embedsværket. På den baggrund blev Forespørgsel F20 gennemført den 16. januar 2001 (Forespørgsel F20).

Der var især tre kritikpunkter, der blandt andet rummede en kritik af, at regeringen i for stigende grad lod embedsværket bistå med en generel fremhævelse af regeringens resultater samt andre aktiviteter, der primært havde til formål at fremme den siddende regerings tilslutning i befolkningen. For det andet blev det i debatten gjort gældende, at embedsværket i stigende grad politiseredes ved en udstrakt bistand til regeringen i forbindelse med kampagner op til folkeafstemninger. Ved denne lejlighed blev der af flere ministerier udarbejdet publikationer og informationsmateriale, som i den offentlige debat og fra flere partier i Folketinget blev kritiseret for at have en propaganderende karakter for regeringens anbefaling ved folkeafstemningen. Endelig indgik der ligeledes en diskussion af ministrenes ansættelse af embedsmænd på baggrund af partipolitisk tilhørsforhold (Betænkning 1443: 69-70). Debatten om grænserne for det almindelige embedsværk endte med følgende forslag til vedtagelse:

"Idet Folketinget konstaterer,

- *at der er sket en forøgelse i embedsværkets medvirken i aktiviteter, der tidligere er blevet varetaget af de politiske partier,*
- *at embedsmænds medvirken ved opgaver, der snarere er partipolitiske, er undergravende for embedsmændenes troværdighed,*
- *at opmærksomheden i denne forbindelse særlig skal rettes imod embedsværkets arbejde i forbindelse med valgkampe, opfordrer Folketinget regeringen til at præcisere grænserne for, hvad ministre bør bruge embedsværket til, så embedsmænds troværdighed ikke lider overlast."*

(Forespørgsel F20).

Forespørgslen mandede ud i Redegørelse R2 om "*visse spørgsmål i forbindelse med embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre*", der blandt andet beskriver, hvilke normer der gælder, når embedsværket yder rådgivning og bistand her-

under lovlighedspligten, sandhedspligten, fagligheden og den partipolitiske neutralitet (Redegørelse R2).

2.1 Normer for embedsmænd

Redegørelse R2 fra 2001 præciserer grænserne for, hvad ministre bør bruge embedsværket til, så embedsmænds troværdighed ikke lider overlast (Redegørelse R2). Kort kan disse normer, som embedsmænd skal agere inden for, sammenfattes ved, at embedsværket skal holde sig inden for gældende ret og inden for principperne om sandhedspligt, faglighed og partipolitisk neutralitet (Redegørelse R2).

I det danske retssystem er der et almindeligt princip kaldet lovmæssig forvaltning eller legalitetsprincippet, som er et retsprincip, hvor forvaltningsmyndigheder er forpligtiget til at overholde gældende ret. Embedsmænd er selvsagt underlagt dette princip om *lovmæssig forvaltning*. Embedsmænd er ligeledes underlagt et princip om *sandhedspligt*, der blandt andet betyder, at der ikke må videregives urigtige oplysninger og endvidere gælder samme hensyn til oplysninger, der er ikke kan anses for at være urigtige, men som i den givne sammenhæng kan anses for at være vildledende, f.eks. på grund af fortællelse af andre væsentlige oplysninger. Sandhedspligten kan kort gøres op til, at embedsmænd ikke må videregive oplysninger, der er urigtige eller vildledende (Redegørelse R2). Embedsværkets bistand og rådgivning skal endvidere ske inden for rammerne af almindelig *faglighed*. Endelig er der det grundlæggende hensyn, at embedsværket i sin virksomhed skal være *partipolitisk neutralt* (Redegørelse R2).

Disse rammer og normer kan af naturlige årsager være flydende og har været genstand for gentagende præcisering. Betænkning 1443, der udkom tre år senere end Redegørelse R2, indeholder således et kapitel, der nærmere præciserer regler for det almindelige embedsværk. Når der bruges formuleringen det almindelige embedsværk, skal det forstås som sondringen mellem det almindelige embedsværk og reglerne for de særlige rådgivere. Forskningsmålet for indeværende rapport er *ikke* de særlige rådgiver, hvorfor denne til tider farverige debat ikke bliver behandlet nærmere. Udvalget bag Betænkning 1443 fandt, at behovet for yderligere præciseringer af grænserne for det almindelige embedsværk i forhold til Juristministeriet redegørelse var forholdsvist begrænset. Ud-

valget fandt dog behov for enkelte præciseringer blandt andet til kravene om faglighed, partipolitisk neutralitet, lovlighed og sandhed (Betænkning 1443: 151-152).

2.1.1 Faglighed

I Juristministeriets redegørelse for grænserne for embedsværkets virksomhed fra 2001 fremgår det, at det er en central opgave at medvirke til, at politiske beslutninger hviler på det fornødne og relevante faglige grundlag. Det indebærer, at den bistand, som embedsværket yder i forbindelse med f.eks. udarbejdelse af besvarelser og udredninger med videre, skal være fagligt forsvarlig (Redegørelse R2). Hvad der er fagligt forsvarligt, er selvsagt en større diskussion, når man bevæger sig ud over de naturvidenskabelige lovmæssigheder, men som udvalget bag DJØF's etiske retningslinjer beskriver, så er der imidlertid rimeligt klare standarder for, hvad der er godt arbejde. Her peger de blandt andet på metodespørgsmål, usikkerhedsmargin i resultater og prognoser samt oplysning om de værdipræmisser, et resultat bygger på (DJØF 1993: 76). En definition af faglige standarder vil a priori være en diskussion af blandt andet videnskabsteoretiske skoler, hvor der undertiden har hersket stor debat - også inden for makroøkonomien. For en uddybning heraf kan der blandt andet henvises til Jespersens (2007) doktordisputats "*Makroøkonomisk metodologi - i et samfundsvidenskabeligt perspektiv*" (Jespersen 2007).

I betænkning 1443 bliver der foretaget en dybere præcisering af faglighed for embedsmænd. Her fremgår det, at kravet om faglighed ikke skal opfattes snævert i forhold til embedsværkets traditionelle arbejdsområder, men gælder for alle former for vurderinger baseret på professionel indsigt i faktiske forhold og sammenhænge (Betænkning 1443: 152). Dermed defineres faglighedsbegrebet mere vidtgående end den oprindelige formulering fra Redegørelse R2, hvor det hed: "(...) *udarbejdelse af besvarelser og udredninger med videre skal være fagligt forsvarlig*" (Redegørelse R2). Præciseringen fra betænkning 1443 indebærer dermed, at fagligheden skal anses som en essentiel del for alle dele af embedsmændenes virksomhed, og ikke kun ved eksempelvis besvarelser og udredninger.

Betænkningen fra 2004 går ligeledes ind i diskussion af, hvad der kan anses som fagligt forsvarligt, hvor den bemærker, at embedsværket skal holde sig inden for det, der er almindeligt anerkendt inden for det pågældende fagområde (Betænkning 1443: 152). Det er dog ikke ensbetydende med, at alle fagfolk inden for samme felt vil komme til samme slutning, da der inden for de forskellige paradigmer kan herske ganske store uenigheder om 'rigtigt' og 'forkert'. Desuden er der ligeledes store dele inden for hver enkelt ressort, som kan have mere eller mindre skønsmæssig karakter - eksempelvis Finansministeriets tilbagevendende vækstskøn for dansk økonomi. Hertil skriver udvalget bag Betænkning 1443:

"Afgørende er imidlertid, at embedsmændene lader sig lede af, hvad de fagligt anser for det rigtige, og ikke f.eks. af, hvad der set fra ministerens politiske perspektiv måske kunne være det mest bekvemme resultat" (Betænkning 1443: 153).

Udvalget bag *"fagligt etiske principper i offentlig administration"* påpegede problemerne vedrørende fagligheden i tre grupperinger: 1) Politiske årsager, 2) faglig fremtrædelsesform og 3) sjusk og overfladiskhed. Den første gruppe drejer sig om tilfælde, hvor embedsmænd af politiske årsager, som holdes mere eller mindre skjult, leverer arbejde under fagligt lavmål. De etiske problemer knytter sig primært i disse tilfælde til årsagerne til, at arbejdet ikke er gjort bedre (DJØF 1993: 161-162). Den anden hovedgruppe omhandler faglig fremtrædelsesform, hvor det drejer sig om tilfælde, hvor der sker et misbrug af en faglig fremtrædelsesform, herunder af den politiske neutralitet som traditionelt knytter sig til embedsmændenes selvstændige virksomhed (DJØF 1993: 162). Af eksempler kan der nævnes et forsvar for et politisk standpunkt, der overlades til embedsmænd for derved at give indtryk af, at standpunktet er rent sagligt/teknisk begrundet (DJØF 1993: 162). De forklarer blandt andet et misbrug af en faglig fremtrædelsesform med:

"Hvis politiske valg og værdipræmisses bevidst skjules bag en faglig fremtrædelsesform, f.eks. i en rapport fra en styrelse, der alment opfattes som repræsenterende særlig fagkundskab, vil man også kalde det uetisk" (DJØJ 1993: 77).

En interessant sondring, som arbejdsgruppen bag DJØF's etiske retningslinjer beskriver, er, at standarder for godt og dårligt arbejde i sig selv ikke kan betegnes som etiske, men de etiske problemstillinger fremkommer ved årsagerne til, at et arbejde ikke holder det faglige lavmål, og måden arbejdet præsenteres for omverdenen på: "*Når et politisk skøn præsenteres som et fagøkonomisk skøn*" (DJØF 1993: 83).

Ud fra DJØF's etiske retningslinjer diskuterer udvalget bag betænkning 1443, at i sager hvor skønsmæssige elementer indgår, og der ikke er nogen bestemt faglig målestok, er det afgørende at forventningen til partipolitisk neutralitet slår igennem. Da der ikke kan opstilles klare og utvetydige grænser for, hvad der er fagligt, og hvad der er politisk, vil der i en konkret vurdering ofte indgå såvel faglige som politiske elementer (Betænkning 1443: 153). Efter udvalget bag Betænkning 1443's opfattelse, så træder kravet om faglighed i praksis frem i forbindelse med notater, redegørelser og udtalelser til Folketinget, presse og offentlighed fra det almindelige embedsværk, hvor disse udtalelser med videre ofte fremstår som udtryk for faglige vurderinger (Betænkning 1443: 154). Her skriver udvalget:

"Det er således vigtigt, at den troværdighed i relation til faglige og faktuelle spørgsmål, som de almindelige embedsmænd nyder som følge af deres forventede partipolitiske neutralitet, uddannelsesmæssige baggrund og professionelle kompetence, ikke misbruges til at give udtalelser et fagligt skær, hvor disse i realiteten er af politisk karakter" (Betænkning 1443: 154).

Ud fra ovenstående må det derfor konkluderes, at for at vurdere hvorvidt embedsmændenes faglighed og troværdighed ikke lider overlast, giver det ikke et adækvat billede kun at se på fagligheden.

2.1.2 Sandhedspligt

Embedsmænd er underlagt et princip om sandhedspligt, hvilket betyder, at embedsmænd ikke må videregive oplysninger, der er urigtige eller vildledende. I forhold til redegørelse R2 præciseres det i betænkning 1443, at sandhedspligten ligeledes gælder for embedsmænds rådgivning og bistand i forbindelse med pressebetjening (Betænkning

1443: 157). I betænkningen påpeger udvalget, "at der i pressebetjeningen skal udvises en særlig opmærksomhed med henblik på at undgå videregivelse af oplysninger, der i den givne sammenhæng kan virke urigtige eller vildledende" (Betænkning 1443: 157).

2.1.3 Partipolitisk neutralitet

Den partipolitiske neutralitet er et grundlæggende princip i det danske embedsmandssystem. Den partipolitiske neutralitet skal forstås i embedsmændenes rådgivning og bistand til regeringen og deslige over for offentligheden.

Kravet om partipolitisk neutralitet betyder, at den enkelte embedsmand ikke må lade egne politiske holdninger præge den bistand, der ydes, men på et sagligt og loyalt grundlag kan sikre den bedst mulige gennemførelse af ministerens politik (Betænkning 1443: 155). Endvidere betyder kravet om partipolitisk neutralitet, at embedsværket ligeledes overfor omverdenen skal fremstå som partipolitisk neutralt (Betænkning 1443: 156). Sidstnævnte er med til, at tilliden til fagligheden i centraladministrationens arbejde kan opretholdes.

2.1.4 Retsregler

I lovgivningen er der ikke fastsat regler om hvilke grænser, der gælder for embedsværkets rådgivning og bistand. Endvidere findes der heller ikke nærmere praksis fra domstolene eller Folketingets Ombudsmand (Betænkning 1443: 136). Ombudsmanden har dog tilbage i 1998 generelt givet udtryk for, i forbindelse med en klage over regeringens påståede misbrug af det almindelige embedsværk til partipolitiske formål, at det efter hans opfattelse:

"ikke [er] i strid med gældende ret eller god forvaltningsskik at medarbejdere i et ministerium – inden for lovgivningens rammer – forudsættes at yde bistand til ministerens politiske virksomhed" (Betænkning 1443: 136).

Her henviste ombudsmanden til DJØF's bidrag om fagligt etiske principper i offentlig administration (Betænkning 1443: 136). Som udvalget bag betænkningen skriver, så:

"(...) betyder [det] ikke, at der ikke findes regler og normer om spørgsmålet, men reglerne er – ligesom det gælder for en række centrale politiskparlamentariske spørgsmål – navnlig udviklet på andet grundlag end lovgivning og domstols- og ombudsmandspraksis. Reglerne er således særligt udviklet på grundlag af administrativ praksis i lyset af almindelige forestillinger om, hvad der efter grundlæggende hensyn på området må anses for korrekt og hensigtsmæssigt" (Betænkning 1443: 136).

Hertil henviser udvalget til de udarbejdede betænkninger og videnskabelige udredninger om reglerne, der dels er af retlig karakter, dels af politisk-parlamentarisk eller såkaldt etisk karakter (Betænkning 1443: 137)³.

2.2 Pressemeddelelser

Som beskrevet indledningsvist udgør Finansministeriets pressemeddelelser undersøgelsens hovedempiri. Da grænser for en pressemeddelelses form og indhold ikke er beskrevet direkte i betænkninger eller andre retsakter, vil det her blive defineret, hvad der skal forstås ved pressemeddelelser.

I Betænkning 1443 beskrives det i kapitlet om regler for det almindelige embedsværks rådgivning og bistand under diskussionen af begrebet faglighed, at kravet om faglighed ligeledes gælder rådgivning og bistand i f.eks. kommunikations- og mediemæssige spørgsmål. Et lovforslag kan suppleres med f.eks. formidling i populær form med henblik på at gøre forslaget tilgængeligt for en bredere offentlighed. Endvidere står der, at kravet om faglighed blandt andet gælder i forbindelse med notater, redegørelser og udtalelser til pressen og offentlighed fra det almindelige embedsværk, hvor disse udtalelser ofte fremstår som udtryk for faglige vurderinger (Betænkning 1443: 154). I dens præcisering af sandhedspligten skriver udvalget ligeledes, at sandhedspligten gælder for embedsmænds rådgivning og bistand i forbindelse med pressebetjening (Betænkning 1443: 157). I en kommentar til formidling i populær form, hvilket i dette speciale er fortolket som blandt andet pressemeddelelser, skriver udvalget bag betænkningen, at:

³ Se Betænkning 1443, kapitel 8, s. 251-266 for en gennemgang af sanktioner ved tilsidesættelse af reglerne for embedsmænds rådgivning og bistand.

"I dette tilfælde er det vigtigt at sikre, at den mediefaglige rådgivning sker i overensstemmelse med den øvrige faglige rådgivning, således at formidlingen og præsentationen af forslaget ikke finder sted på bekostning af tab af væsentlig teknisk, juridisk eller økonomisk præcision" (Betænkning 1443: 155).

I de fleste ministerier er det imidlertid de særlige rådgivere, der i helt overvejende grad beskæftiger sig med de presserelaterede opgaver (Betænkning 1443: 180), dog er en lang række af ministeriernes pressemedarbejdere, informations- og kommunikationsmedarbejdere ikke ansat som særlige rådgivere, men som almindelige embedsmænd (Betænkning 1443: 228-229). Ansættelsesformen har desuagtet ingen indflydelse på reglerne for pressebetjening, der er ens for særlige rådgivere og almindelige embedsmænd (Betænkning 1443: 229), og derfor synes der ikke at være grundlag for at skelne mellem, hvem der udarbejder ministeriernes pressemeddelelser.

Heraf slutes det, at en pressemeddelelse fra et ministerium er underlagt samme krav som embedsmændene, og må anses som at være en officiel ministeriel meddelelse. En pressemeddelelse skal dermed som publikationer, notater og redegørelser fra embedsværket holde sig inden for regler og retningslinjer for det almindelige embedsværk.

2.3 Opsummering

På baggrund af gentagende diskussioner i blandt andet Folketinget er normerne og grænserne for embedsmænds virksomhed blevet præciseret af flere omgang. De grundlæggende normer for embedsværkets virksomhed kan opsummeres til, at embedsværket skal holde sig inden for gældende ret og inden for principperne om sandhedspligt, faglighed og partipolitisk neutralitet.

Fagligheden for embedsmænd har været genstand for større præcisering gennem tiden, hvor den seneste betænkning fastslår, at kravet om faglighed *ikke* skal defineres snævert i forhold til de traditionelle arbejdsområder, men gælder for alle former for vurderinger baseret på professionel indsigt i faktiske forhold og sammenhænge. Ud fra de opstillede krav til embedsmænd defineres en pressemeddelelse fra et ministerium som en officiel ministeriel meddelelse, der ligeledes er underlagt kravene om sandhedspligt, faglighed og partipolitisk neutralitet.

3 - KOMMUNIKATION, MEDIERNE OG DEN STATSLIGE INFORMATION

I det følgende bliver der opstillet en kommunikativ ramme, der gør det muligt at analysere, hvorledes den statslige information i dag praktiseres. For at analysere hvordan den statslige kommunikation i dag fremtræder, bliver der opstillet fire kommunikationsmodeller, og udviklingen i den statslige information gennem de sidste årtier bliver kortlagt. Endelig bliver begrebet politisering defineret for at operationalisere analysen af Finansministeriets pressekommunikation. Dermed gør den teoretiske ramme bestående af normer for embedsmænds virksomhed og en række kommunikationsmodeller det muligt at analysere, hvorvidt Finansministeriets pressekommunikation kan betegnes som politiserende.

3.1 Medierne i centrum

Medierne er i centrum for mange forskelligartede aktører, som forsøger at sætte dagsorden. Dagsordensfastsættelse handler med Dearing og Rogers (1996) ord, om at henlede opmærksomheden på mediernes rolle i kommunikationen og konstruktionen af sociale problemer (Dearing & Rogers 1996: 3). Som et klassisk citat fra McCombs og Shaw beskriver:

"The press may not be successful much of the time in telling people what to think, but it is stunningly successful in telling its readers what to think about" (McCombs & Shaw 1972: 177).

Derfor bliver det en evig kamp mellem aktørerne at forsøge at påvirke medierne og vinkle historier, således at de får mediernes bevågenhed. Teorien om mediernes betydning for den dagsordenssættende proces har været genstand for gentagende analyser og blev oprindeligt formuleret i 1963 af Bernard Cohen i *"The Press and Foreign Policy"*, og efterfølgende er mediernes betydning blevet cementeret af flere forskere inden for dagsordensfastsættelse (Dearing & Rogers 1996: 12; Nielsen 2000: 45; Hjarvard 1995).

Grundlæggende opererer dagsordensfastsættelsen med tre grundlæggende dagsordener: 1) mediedagsordenen, 2) den offentlige dagsorden og 3) den politiske dagsorden. En

dagsorden kan defineres som et sæt af sager, der på et givent tidspunkt kommunikeres i en ordnet rækkefølge (Nielsen 2000: 28; Dearing & Rogers 1996: 2). Selve dagsordensfastsættelsesprocessen udgøres af de tre hovedkomponenter og deres indbyrdes forhold (Dearing & Rogers 1996: 5).

Mediedagsordenen har en helt central rolle, da den opmærksomhed, som nogle emner tildeles af medierne, ligeledes tillægges stor opmærksomhed af den offentlige dagsorden og i sidste ende den politiske dagsorden, da politikerne er nødsaget til at beskæftige sig med, hvad der optager befolkningen (Nielsen 2010: 148). Derfor bliver mediedagsordenen helt essentiel for dagsordensfastsættelsen, da mediedagsordenen i sidste ende er medvirkende til at påvirke den politiske beslutningsproces (Merkelsen 2007: 240). Denne proces kan ligeledes udnyttes strategisk, således at politikerne selv sætter noget på mediedagsordenen, som de ønsker, at befolkningen skal lægge mærke til og dermed gøre til noget, det politiske system skal beskæftige sig med (Nielsen 2010: 148)

3.1.1 Kommunikation målrettet en dagsorden

At sætte dagsorden handler om at spidse den til. Der er ifølge Nielsen (2010) fem trin i at opnå medvind i medierne for sin sag: 1) Selektion og konstruktion af facetteret virkelighed, 2) Dokumentation og triggers, 3) Alliancer, italesættelse og modtagerdesign, 4) Gatekeeping og medialisering og 5) Med og modvind: Priming og den lange bane (Nielsen 2010: 150-167). Dette speciale har ikke til hensigt at kortlægge, hvorvidt Finansministeriet har været toneangivende i at sætte dagsorden, men har til hensigt at undersøge, om faglighed og partipolitisk neutralitet i Finansministeriet kan blive tilsidesat i forsøget på at fremstille ofte komplicerede samfundsøkonomiske problemstillinger i et populært lys via pressekommunikation. Derfor belyses medie billedet ikke, men Finansministeriets pressemeddelelser er genstand for at undersøge, hvordan ministeriets egen iscenesættelse kan opfattes politisk.

Det er en grundantagelse, at Finansministeriet i deres pressekommunikation arbejder strategisk med at sætte dagsorden, og som Brink Lund ligeledes bemærker, så betjener statens mange institutioner sig i stigende grad af strategisk påvirkning af publikum gennem massemedierne, og statsforvaltningen har ligeledes lært at gebærde sig i en politisk

virkelighed, hvor det er afgørende at sætte dagsorden i massemedierne (Lund 2000: 346; 349).

"Forvaltningsorganer med Finansministeriets som toneangivende gennem såkaldte "gråpapirer" sætter i stigende grad dagsordenen for den offentlige debat. Derved ændrer den offentlige debat funktion fra målsættende aktivitet i retning af et instrumentalt middel til overtalelse af publikum på grundlag af præmisser defineret af embedsværket" (Lund 2000: 348).

Mediebilledet har ændret sig gennem de seneste årtier, og derfor har det blandt andet for politikerne og dermed embedsværket været nødvendigt at professionalisere deres kommunikation til pressen (Merkelsen 2007: 252). Det betyder, at salgsbudskabet ikke længere er baseret på envejskommunikation, men i højere grad forsøger at tilpasse sig modtagernes præferencer (Merkelsen 2007: 255).

3.2 Modeller for kommunikation

For at opstille en ramme, der gør det muligt at analysere den måde, pressekommunikationen praktiseres i Finansministeriet, præsenteres her fire modeller. Grunig og Hunt (1984) opstiller fire idealtypiske modeller, der er opbygget som en historisk kronologi. Ikke desto mindre praktiseres alle modeller fortsat (Henriksen 2001: 67). De fire modeller for pressekommunikation er sammenfattet i tabel 1.

Tabel 1. Fire modeller for pressekommunikation

	1) Presseagentur/ publicity	2) Offentlig information	3) Tovejs asymmetrisk	4) Tovejs symmetrisk
Formål	Propaganda	Informations- udbredelse	Videnskabelig overbevisning	Gensidig forståelse
Kommunikations- form	Envejs, total sandhed ikke nødvendig	Envejs, sandhed vigtig	Tovejs, ikke- balanceret	Tovejs, balanceret
Kommunikations- model	Afsend. → modt.	Afsend. → modt.	Afsend. → modt. Feedback ←	gruppe ↔ gruppe

Anm.: Grunig og Hunts modeller er udviklet som en kronologi for public relations, og er her defineret som modeller for pressekommunikation. Oprindeligt beskriver de fire modeller ligeledes modellernes historiske oprindelse, hvilket er udeladt i denne gengivelse.

Kilde: Grunig og Hunt 1984: 22

Den første model er 1) *presseagentur/publicity*, der har et propagerende formål, hvor kommunikationen er et redskab til at overbevise. Dette sker ofte gennem ufuldstændig, fordrejet eller direkte usandfærdig information. Kommunikationsformen er envejskommunikation, hvor der ofte er et manglende kendskab til hvem, der er modtager, og hvorledes informationen modtages. (Grunig & Hunt 1984: 21). Modellen for 2) *Offentlig information* er en kommunikationsform, der ligeledes er præget af envejskommunikation, men derudover har den til forskel for presseagentur/publicity-modellen en loyalitet over for sandheden i kommunikationen (Grunig & Hunt 1984: 22). Kommunikationen er her sat i verden for at udbrede information og ikke for at overbevise eller propagandere. Grunig og Hunt beskriver modellen for offentlig information i 1984 som den mest udbredte af de fire modeller (Grunig & Hunt 1984: 22). I 3) *den tovejs asymmetriske-model* er formålet videnskabelig overbevisning. Denne model bygger på, som navnet antyder, en tovejskommunikation, som er asymmetrisk forstået ved, at der foregår en feedback til organisationen, hvor denne feedback ikke benyttes til holdningsændringer indadtil, men tværtimod benyttes denne information til strategisk at forsøge at ændre offentlighedens holdninger og adfærd (Grunig & Hunt 1984: 22). Den sidste model er 4) *den tovejs symmetriske*, hvor formålet er at skabe gensidig forståelse mellem organisationen og de eksterne aktører, der er involveret i kommunikationsprocessen (Grunig & Hunt 1984: 22). Formen er ligesom den tovejs asymmetriske videnskabeligt baseret, men har ikke til hensigt at overtale. Feedbacken bruges i denne model til at sikre, at der hos offentligheden er skabt forståelse for organisationens behov, samt at der internt er kommet et forøget kendskab til offentlighedens krav til organisationen (Grunig & Hunt 1984: 22).

I dag er strategisk kommunikation en væsentlig del af arbejdet i blandt andet det etablerede politiske system (Højbjerg & Højlund 2004: 191). De fire modeller danner en ramme, der gør det muligt at analysere den måde, hvorpå pressekommunikationen praktiseres i Finansministeriet i dag. For at analysere hvordan den statslige kommunikation i dag fremtræder, bliver de fire opstillede kommunikationsmodeller udviklet operationelt til at kunne afdække, hvornår en politiserende pressekommunikation kan identificeres, og hvornår det kan betragtes som værende en faglig pressekommunikation, der er i overensstemmelse med normer og regler for embedsmænds virksomhed. Inden denne syntese mellem de fire kommunikationsmodeller og normerne for embedsmænds virk-

somhed opstilles, er det nødvendigt at kortlægge, hvor den statslige information i dag indskrives sig.

3.3 Statslig information

Udviklingen i den statslige kommunikation har taget fart igennem de sidste årtier med opblomstring af nye medier og dermed nye kommunikationsplatforme. Tilbage i 1977 udkom betænkning 787 om "*udvidet statslig information om love m.v.*" Betænkningen om udvidet offentlig information kortlagde tre forskellige typer af formidling: 1) *Nyhedsinformation*, som gør sig gældende i forbindelse med ny lov, bekendtgørelse eller lignende, 2) *opfølgingsinformation*, der kan give indtryk af den retstilstand, der gælder i bestemte situationer og 3) *situationsinformation*, som består af oplysninger, der skal være tilgængelige, når en bestemt begivenhed eller et særligt behov opstår (Lund 2000: 347). De tre typer af formidling blev i den senere betænkning 1117 "*Betænkning om offentlig information*" fra 1987 sammenfattet under kategorien regelinformation (Betænkning 1117: 28-32). I denne betænkning introduceres et nyt begreb for offentlig informationsvirksomhed, der tilskrives *profileringsinformation*. Som Nordskov Nielsen (der stod bag betænkningen) bemærker, har udviklingen fra startfirserne til midtfirserne betydet, at myndigheder ikke alene ønsker at præsentere sig i traditionel forstand gennem eksempelvis årsberetninger, men ligeledes ønsker at profilere sig:

"(...) dvs. at præsentere et bestemt image, en helhedsopfattelse af, hvad institutionen står for, det være sig med hensyn til målsætninger eller arbejdsmetoder" (Betænkning 1117: 34).

Det bemærkes endvidere, at en sådan profileringsinformation indebærer en risiko for at bevæge sig over i reklame, som kan medføre en præsentation af nogle kvaliteter, der ikke er dækning for i virkeligheden. Hertil konkluderes det, at "*En sådan "information" er naturligvis uacceptabel*" (Betænkning 1117: 34). Profileringsinformation kan bidrage til en opvurdering af de værdier, som institutionen administrerer, der kan være af afgørende betydning for gennemførelsen af de politiske målsætninger på det pågældende område. (Betænkning 1117: 34). Endelig kommenteres der i betænkningen på *alment debat-skabende information*, som kan bidrage til afklaring af faktiske forhold og dermed skabe

et lødigere grundlag for samfundsdebatten (Lund 2000: 347; Betænkning 1117: 37). Som Lund Brink skriver, så omtales hverken profileringsinformation eller debatskabende information nærmere i den senere betænkning om samme emne - betænkning 1342 fra udvalget om offentlig informationspolitik fra 1997.

3.3.1 Når kommunikation bliver politisk

Udviklingen i statens information er gennem de sidste årtier blevet mere offensiv, hvor forvaltningsenheder i dag har intensiveret deres pressekommunikation gennem en journalistisk oprustning af formidlingsarbejdet og derigennem benytter en strategisk påvirkning af den offentlige dagsorden gennem medierne (Lund 2000: 346). Den øgede professionalisering af den politiske kommunikation blandt politikere har fremmet en række kommunikative metoder og virkemidler (Jønsson et al. 2006: 19-20). Det er ikke kun i partiorganisationerne, at den politiske kommunikation praktiseres, den politiske kommunikation har ligeledes fundet vej ind i ministerierne (Larsen 2006: 70). I de senere år har man således kunne spore nogle markante forandringer i den politiske kommunikation, der tages i brug for at påvirke politiske dagsordener i bestemte retninger (Jønsson 2006: 43). Her bliver medierne en essentiel kamplads, hvor de er kommet til at spille en stadig mere afgørende rolle som bindeled mellem politikere og vælgere, hvorfor en forståelse for mediernes virke er essentiel:

"Og da medierne ikke blot registre, hvad der er sket på den politiske scene, men i høj grad skaber den politiske virkelighed, er en forståelse af mediernes virke en vigtig kvalifikation for politikere, der vil opad i magtens hierarki" (Jønsson et al. 2006: 11).

Netop derfor skriver Larsen (2006), at mediernes nyhedsproduktion er vigtig at fokusere på, hvorfor de professionelle nyhedskriterier: aktualitet, væsentlighed, identifikation, konflikt, sensation og eksklusivitet bliver drivkraften bag dagsordenen (Larsen 2006: 71). Dette er en af de klassiske definitioner på, hvad der er godt nyhedsstof (Bro 2010: 221). Finansministeriets brug af disse nyhedskriterier er blandt andet undersøgt gennem specialets indholdskodning. Brugen af nyhedskriterium er en variabel ud af en lang række, der i indeværende undersøgelse måles på (mere herom i kapitel 4). Nielsen (2004) konkluderer ligeledes, at ministerierne igennem de sidste 20 år har tillagt offent-

lighedsrelationerne langt større betydning (Nielsen 2004: 322), og som Knudsen (2000) opsummerer på baggrund af Brink Lunds bidrag, så har man;

"(...) senere fået en langt mere aktiv informationspolitik - hvor der lægges vægt på ikke blot at informere om nye love, men også at informere om myndighedernes arbejdsområder, resultater og planer" (Knudsen 2000a: 364).

Kritikere af en øget statslig information har i den forbindelse udtrykt frygt for misbrug fra regering og embedsværk (Lund 2000: 331). Generelt vil statslige institutioner typisk høre under den kommunikationskategori, som ovenfor er betegnet offentlig information (Nielsen 2004: 311), og spørgsmålet er her, om dette ligeledes er tilfældet for Finansministeriet eller om der - med brug af kritikernes vokabular - er tale om misbrug fra regering og embedsmænd. For at analysere den statslige information fra Finansministeriets side, opstilles der i det følgende kapitel en syntese mellem de fire kommunikationsmodeller og normerne og reglerne for embedsmænds virksomhed, der kan afdække, hvornår en politiserende pressekommunikation kan identificeres, og hvornår det kan betragtes som værende en faglig pressekommunikation.

3.4 Politisering

For at vurdere i hvilken udstrækning Finansministeriets pressekommunikation kan betegnes som politiserende, må begrebet politisering defineres. Politisering skal i dette speciale ses som et udtryk for, hvorvidt Finansministeriet agerer som politisk aktør. Politisering kan kort beskrives som at gøre noget politisk.

Ud fra de fire kommunikationsmodeller kan politisering defineres. Modellen for presseagentur, der har et propaganderende formål, hvor kommunikationen er et redskab til at overbevise, kan anses som den simpleste form for en politiserende kommunikation. I en normativ optik forventes ministeriernes kommunikation at fungere efter en webersk idealforestilling, hvor embedsværket/pressemedarbejderen er loyal over for sandheden, og kommunikationen er til for at udbrede information og ikke for at overbevise eller propagandere. Dermed indskrives denne normative forestilling om ministeriernes kommunikation sig i den offentlige informationsmodel. Som Nielsen (2004) skriver, så vil

statslige institutioner generelt høre under modellen for offentlig information (Nielsen 2004: 311), hvilket ligeledes må konkluderes at være det normative ideal. Modellerne for presseagentur og offentlig information kan anskues som værende modeller for henholdsvis en politiserende og en faglig pressekommunikation. Dermed defineres den politiserende versus den faglige kommunikation som et udtryk for, om kommunikationen har til hensigt at overbevise eller har til hensigt at informere.

Grunig og Hunts fire kommunikationsmodeller bliver i det følgende kapitel udviklet til fire operationelle modeller til at skelne mellem faglige og politiserende kommunikationsformer. Her bliver indholdskodningens variable inddraget, da disse blandt andet er udviklet som indikatorer på de fire forskellige kommunikationsformer.

Foruden at indskrive politisering i de forskellige modeller for kommunikation bliver begrebet i det følgende yderligere uddybet ved at fremsætte nogle operationelle indikatorer på politisering. Ud fra et instrumentelt perspektiv på medierne og deres samspil med kultur og samfund beskriver Hjarvard (2009) samfundets medialisering. Her defineres medialisering som den proces, hvor samfundets institutioner i stigende grad underlægges eller bliver afhængige af mediernes logik⁴ (Hjarvard 2009: 13). Medialisering påvirker kommunikationens form (Hjarvard 2009: 13). Denne medialisering kan anses som en medieindikator på politisering, eller udtrykt med Hjarvards ord vil medialisering undertiden gå hånd i hånd med politisering (Hjarvard 2009: 27). I dette speciale anses medialisering som en indikator på politisering, ved at politikerne og embedsværket agerer på mediernes præmisser og efter deres logik.

Ud over medialiseringen bidrager den professionaliserede politiske kommunikation ligeledes til politisering. Den politiske kommunikation er blevet professionaliseret gennem de sidste årtier, som blandt andet indebærer, at virkeligheden konstrueres og italesættes således, at den matcher politisk ønskelige resultater (Merkelsen 2007: 252; Lund 2000: 348; Nielsen 2004: 322). Når kommunikationen bliver politisk, må det a priori være et udtryk for politisering.

⁴ Se Hjarvard (2009) for en gennemgang af medialiseringens begrebshistorie.

Det er sigtet at undersøge politisering i Finansministeriets pressekommunikation. Hertil bidrager de to begreber medialisering og den professionaliserede politiske kommunikation til at kunne identificere en række af indholdskodningens variable i en politiserende kontekst. Dermed er de to begreber indikatorer på politisering, der er medtaget for at kunne operationalisere indholdskodningen.

3.5 Opsummering

Udviklingen i statens information er gennem de sidste årtier blevet mere offensiv, hvor forvaltningsenhederne har intensiveret deres politiske kommunikationsindsats. Mediebilledet er ligeledes ændret, hvilket betyder, at der i dag arbejdes strategisk med den politiske kommunikation, hvor det i et stort omfang handler om at 'spidse den til' i forsøget på at sætte dagsorden. Denne professionalisering af den politiske kommunikation har fremmet en række kommunikative metoder og virkemidler - også i ministerierne.

Ud fra Grunig og Hunt (1984) er der opstillet fire modeller for kommunikation: 1) Presseagentur, 2) offentlig information, 3) tovejs asymmetrisk og 4) tovejs symmetrisk, der i den videre analyse i samspil med normer for embedsmænds virksomhed er med til at danne en ramme, der muliggør analysen af, hvilken form Finansministeriets pressekommunikation tager. Idealmodellen for en ministeriel kommunikation kan betegnes som modellen for offentlig information eller den tovejs symmetriske model, da formålet er henholdsvis informationsudbredelse og gensidig forståelse. Endvidere er det denne kommunikationsform, som statslige institutioner generelt benytter sig af.

Inden analysen af Finansministeriets pressekommunikation og udviklingen heraf må den metodiske og empiriske tilgang kortlægges.

4 - METODE OG STRATEGI

I dette kapitel vil den metodiske fremgangsmåde blive fremstillet. Først vil indholdskodning af Finansministeriets pressekommunikation, som beskriver undersøgelsens empiriske anker, præsenteres. Herunder vil de enkelte kodevariable blive diskuteret, og kodevariablene vil blive operationaliseret til den senere analyse af Finansministeriets pressekommunikation. Der vil ligeledes opsættes mål for kodningens reliabilitet. Herefter præsenteres undersøgelsens case, der i samspil med indholdskodningen har en illustrativ forklaringskraft, der vil blive anvendt til at analysere, hvorvidt politisering har implikationer for embedsværkets neutralitet.

Undersøgelsen er bygget op som en kombination af et forklarende og eksplorativt forskningsdesign. Det eksplorative skal forstås således, at det er studieets sigte at belyse, hvorledes et ministerium agerer politiserende i deres kommunikation. Det forklarende forskningsmål kommer til udtryk ved, at det undersøges, hvad politisering har af betydning for ministeriets faglighed, troværdighed og neutralitet. Dermed søges årsags-sammenhænge mellem blandt andet politisering og neutralitet i embedsværket.

4.1 Indholdskodning af Finansministeriets pressekommunikation

Finansministeriets pressemeddelelser er valgt som empiri, da det er undersøgelsens formål at kortlægge, hvordan Finansministeriet agerer politisk i deres pressekommunikation. I udarbejdelsen af kodningen er der blandt andet trukket på teori om dagsordensfastsættelse, som oprindeligt beskriver mediernes dækning af sager, og hvordan medierne fremstiller dem. Da det er Finansministeriets dagsorden, der undersøges, og *ikke*, hvordan den er slået igennem på mediernes/offentlighedens dagsorden, er Finansministeriets pressemeddelelser den reneste kilde til at kortlægge den politiske iscenesættelse i forhold til medierne. Ved at undersøge en række latente eller fortolkende parametre i pressemeddelelserne beskæftiger kodningen sig blandt andet med den iscenesættelse, som medierne (journalisterne) og andre modtagere af pressemeddelelserne møder.

Helt konkret er pressemeddelelserne hentet fra Finansministeriets hjemmeside, hvor samtlige pressemeddelelser fra januar 2002 og frem er tilgængelige⁵. Det fremgår af Finansministeriets hjemmeside, at der er tale om pressemeddelelser, men kvantiteten taget i betragtning er der højst sandsynligt ligeledes tale om nyheder. Dette bekræftes af, at under hjemmesidens nyhedsarkiv fremkommer samme links som under fanen pressemeddelelser. I specialet er samtlige nyheder/pressemeddelelser fra 2002 og frem til september 2011 kodet, og i det følgende vil Finansministeriets pressemeddelelser kategoriseres som alle akter i nyhedsarkivet. Der er i denne periode udsendt 755 pressemeddelelser. I selve kodningen er der frasorteret en række pressemeddelelser, da de er vurderet at være irrelevante for undersøgelsen. Her er der primært tale om meddelelser af personalemæssig karakter og indkaldelser til forhandlinger med videre.

Kodeskemaet, der er anvendt i analysen af de 755 pressemeddelelser fra Finansministeriet i perioden 2002-2011, udgør fundamentet for undersøgelsens kvantitative indholdsanalyse. Det var mit ønske at kortlægge udviklingen i Finansministeriets kommunikation fra 2001 og frem til september 2011 for at kunne belyse et årtis udviklingstendens, som ikke er påvirket af skiftende regeringer. I den forbindelse rettede jeg henvendelse til Finansministeriet for at få adgang til pressemeddelelser udsendt i 2001, da disse ikke er tilgængelige. Forespørgslen gav intet resultat, da pressemeddelelser før 2002 er spredt rundt i de enkelte kontorets arkivmapper, og det derved ikke umiddelbart er muligt at sammenstykke⁶. Det er i sig selv en pointe - om end af illustrativ karakter - at Finansministeriets presseaktivitet er blevet centraliseret i 2002.

Selve kodebogen, som ligger til grund for kodningen af Finansministeriets pressemeddelelser, der er et redskab til at andre, der måtte ønske det, kan gentage undersøgelsen og få en forståelse for kodeprocessen, er vedlagt i bilag 1. Kodeskemaet er udarbejdet med inspiration fra blandt andet Bro mfl. (2005), Breck (2010) og Albæk mfl. (2010). Bro mfl. analyserer valgkampens dækning i medierne i 2005, Breck analyserer den lokale, regionale og nationale mediedækning af statsministerkandidaternes valgkampagner ved folketingsvalget i 2007, og Albæk mfl. kortlægger dækningen af folketingsvalgkampene i TV-nyhederne fra 1994-2007.

⁵ <http://fm.dk/nyheder/pressemeddelelser>. Pressemeddelelserne er hentet i november 2011.

⁶ Dokumentation kan udleveres, hvis dette ønskes.

Inden for indholdskodning skelnes der ofte mellem en 'overfladekodning' og en 'latent kodning' (Lombard et al. 2010). Det skal forstås således, at der ved en overfladekodning kodes for direkte kvantificerbare parametre såsom længde, placering, citat med videre. Ved en latent kodning kodes der for fortolkende parametre som præmis, nyhedskriterium, fortælleform med videre, der kan have meget subjektive karakterer afhængig af koderen. Indeværende kodning indeholder både en overfladekodning og en latent kodning. Derfor kan kodeskemaet karakteriseres som en kvantitativ indholdskodning med et kvalitativt tilsnit (Lund & Ørsten 2004: 7). Hver enkel pressemeddelelse er kodet manuelt.

Kodeskemaet er opbygget i forskellige niveauer, således at første niveau bestemmer, hvornår pressemeddelelsen er udsendt samt kortlægger indholdet i pressemeddelelsen. Dermed kortlægger første niveau tid og indhold og kan anskues som en overfladekodning. Andet niveau af kodeskemaet behandler den politiske vinkling af Finansministeriets pressemeddelelser. Denne del af kodeskemaet fokuserer således på den politiske redigering fra Finansministeriet og dennes indramning af de politiske problemstillinger. Dermed er dette niveau genstand for en latent kodning. Her kan der ligeledes kort refereres til dagsordensteoriens første og andet niveau, der beskæftiger sig med henholdsvis *hvad* medierne behandler, og dernæst *hvordan* medierne behandler emnerne (Hjarvard 2008: 77; McCombs 2004: 86).

Den endelige kodebog er udviklet over en periode fra december 2011 til februar 2012. Herefter er der foretaget en test af variablene for at kunne skabe en intersubjektiv forståelse. Er denne ikke opnået, er variabelen omdefinert, således at der kunne opnås en intersubjektiv forståelse, ellers er variabelen frasortert⁷.

4.1.1 Kodningens variable

Indholdskodningens variable er inddelt i to niveauer bestemt efter, om der er tale om en overfladekodning eller latent kodning. Dermed er det ikke McCombs (2004) niveaudeling af dagsordensfastsættelse, der er baggrund for inddelingen til trods for, at der er visse sammenfald.

⁷ Samme fremgangsmåde er bl.a. benyttet af Erik Albæk mfl. (Albæk et al. 2010: 54).

Overfladekodningen af Finansministeriets pressemeddelelser består af seks variable, der kan karakteriseres som kodningens første niveau: 1) datoen pressemeddelelsen er udsendt, 2) finansminister, 3) genre, 4) emne, 5) om ministeren er citeret og 6) om der er nævnt et politisk parti. De første variable - *dato*, *finansminister*, *genre* og *emne* er medtaget for at kunne skabe en kronologi samt for at vurdere, hvorvidt der er sket en udvikling af Finansministeriets pressekommunikation inden for specifikke genrer og bestemte politikområder. Dernæst er der kodet for, om *ministeren er citeret*. Ministeren er den eneste, der i udtalelser fra ministeriet har legitimitet til at lave politik. Dermed belyser variabelen blandt andet en mere legitim opbygning af pressemeddelelserne. Modsat er brug af citater ligeledes en indikator på, at pressemeddelelserne har et mere medievenligt udtryk, da citater kan benyttes direkte af journalister i deres dækning af en sag. Kodning af, om et *politisk parti* er nævnt i pressemeddelelsen, er medvirkende til at vise, om der er sket en øget strategisk brug af pressemeddelelserne, og om embedsværket i ændret grad forholder sig til regeringens eller oppositionens politik. Dermed er denne variabel en delkomponent til at belyse, om der er sket en øget strategisk tilgang til kommunikationen udmøntet i pressemeddelelserne. Som Lund (2004) beskriver det, så kan strategisk arbejde med reputation både ske ved at styrke sine egne og ved at svække sine modstandere (Lund 2004: 233-234).

I kodningens andet niveau kodes der for syv latente parametre: 1) Pressemeddelelsens præmis, 2) omdrejningspunktet, 3) om pressemeddelelsen indeholder et nyhedskriterium, 4) fortælleform, 5) fokus, 6) realitetstjek og 7) tone.

Pressemeddelelsens *præmis* dækker over, hvem der har affødt historien, hvor *omdrejningspunkt* afdækker pressemeddelelsens bærende aktør. Variablene kan i samspil illustrere politisering på to måder. Dels ved om Finansministeriet udsender flere pressemeddelelser over tid på eget initiativ, hvor eksempelvis oppositionen er omdrejningspunkt, hvorved det kan indikere, at Finansministeriet arbejder mere strategisk med deres pressekommunikation. Dels ved en politisering forstået som, at Finansministeriet udsender flere pressemeddelelser på eget initiativ, da det forsøger at sætte dagsorden. Variablen *nyhedskriterium* afdækker, om Finansministeriet i stigende grad arbejder efter mediernes logik, da en øget brug af journalisternes nyhedskriterier alt andet lige vil væ-

re et udtryk for en mere strategisk tilgang til kommunikationen. Denne variabel vil blandt andet blive krydset med, om ministeren er citeret for at vurdere graden af medievenlighed i pressemeddelelsernes udtryk. Endvidere kodes der for pressemeddelelsens *fortælleform*, hvor der kodes efter pressemeddelelsens iscenesættelse. Som Nielsen (2010) beskriver det, så kan man styrke sin egen vinkling ved at inddrage en fortolkerrolle, der samtidig giver et bestemt blik på verden (Nielsen 2010: 155). Dette er ligeledes et udtryk for, i hvilken udstrækning Finansministeriet arbejder strategisk med deres pressekommunikation. Den latente kodning indeholder videre variabelen *fokus*, hvor der skelnes mellem, om pressemeddelelsen har fokus på proces, indhold eller person. Variabelen *realitetstjek* koder for, om pressemeddelelsen støtter sig op ad kilder i form af statistikker, embedsmænd mv., eller om pressemeddelelserne alene er bygget op omkring politiske udsagn. Endelig er der kodet for pressemeddelelsens *tone* over for ministeren/ministeriet, der i samspil med fortælleform og realitetstjek giver et praj om, hvorvidt Finansministeriet i stigende grad har professionaliseret deres politiske kommunikation ved eksempelvis at benytte en iscenesat positiv tone med realitetstjek.

Den komplette kodebog vedlagt i bilag 1. Her findes der ligeledes en mere udførlig gennemgang af hver enkel kodevariabel og dertilhørende kategori, hvor det eksemplificeres, hvordan den enkelte variabel konkret er anvendt i kodningsprocessen. Dette er gjort for at skabe transparens i kodningen, således at forskellige koder kan opnå samme resultat (Albæk et al. 2010: 53-54). Kodemanualen er ligeledes et redskab til at skabe gentagelighed, så andre, der måtte ønske det, kan gentage undersøgelsen og ikke mindst få et indblik i og en forståelse for kodeprocessen. Veldefinerede koder er vigtige for at sikre koderreliabiliteten. At opnå en høj koderreliabilitet betyder, at kodningen er konsistent og ikke er et udtryk for tilfældigheder (Jakobsen & HARRITS 2010: 182), hvorfor definitionen af de enkelte kodevariable er essentiel. Før der ses nærmere på koderreliabiliteten, vil operationaliseringen af indholdskodningen først blive gennemgået.

4.2 Operationalisering af indholdskodningen

For at vurdere hvordan Finansministeriets pressekommunikation kan karakteriseres, opstilles der i det følgende en række kommunikationsmodeller for henholdsvis politiserende og faglige kommunikationsformer. Modellerne er udviklet med inspiration fra

Grunig og Hunts fire kommunikationsmodeller, der er præsenteret i kapitel 3. Dertil er modellerne tilføjet en *professionaliseringsindikator* samt en *medieindikator*. Intentionen er at overføre Grunig og Hunts kommunikationsmodeller til nogle operationelle modeller for, hvornår der kan identificeres en politiserende kommunikationsform, og hvornår dette ikke er tilfældet. Opstilling af modeller er begribeligvis en stilisering af virkeligheden, hvorfor nuancer kan gå tabt. Ikke desto mindre er det et vigtigt element for at kunne vurdere Finansministeriets pressekommunikation ud fra nogle samlebetegnelser og fælles referencerammer.

I kapitel 3 blev Grunig og Hunts fire kommunikationsmodeller præsenteret, som indeholder henholdsvis publicity-, offentlig informations-, den tovejs asymmetriske-, og den tovejs symmetriske-model⁸.

4.2.1 Professionaliseringsindikatoren

I publicitymodellen er formålet at overbevise. Det betyder, at kommunikationen tilsigter udbredelsen af bestemte ideer og sammenhænge. I de operationelle modeller omdefineres denne til en model betegnet *simpel politiserende*. For at identificere hvornår der er tale om en pressemeddelelse, der kan kategoriseres som simpel politiserende, er der en række bestemte udfald, som kodevariablene må have. Her er der udviklet en professionaliseringsindikator, der består af variablene fortælleform, tone og realitetstjek. Til sammen er de tre variable et udtryk for graden af professionalisering af Finansministeriets pressekommunikation. For at kategoriseres som simpel politiserende indeholder pressemeddelelsen ikke realitetstjek, da modellen ikke vægter total sandhed, men er sat i verden for at overbevise. Dette er ligeledes grunden til, at pressemeddelelsen skal være iscenesættende samt have en overvejende positiv tone over for ministeren. Dermed kan en pressemeddelelse kategoriseres ud fra professionaliseringsindikatoren som simpel politiserende, hvis den er iscenesættende, uden realitetstjek og overvejende positiv over for ministeren.

Grunig og Hunts model for offentlig information er i de operationelle modeller betegnet som *simpel faglighed*, hvor professionaliseringsindikatoren er henholdsvis en afrappor-

⁸ Se afsnit 3.2 *Modeller for kommunikation*, side 23-24 for en uddybning heraf.

terende fortælleform, indeholder realitetstjek og har en neutral tone. I denne model er formålet nemlig at udbrede sandfærdig information og dermed ikke en iscenesat virkelighed. Endvidere er loyalitet overfor sandheden vægtet højt, hvorfor realitetstjek er vigtigt, og da pressemeddelelsen ikke skal overbevise, har den en neutral tone.

Ud over de to modeller for simpel politiserende og simpel faglighed er der udviklet to komplekse former. Dels en *kompleks faglighed*, hvor professionaliseringsindikatoren er defineret ved, at fortælleformen er vurderende, der er en neutral tone, og pressemeddelelsen indeholder realitetstjek. Dels en *kompleks politiserende*, hvor professionaliseringsindikatoren er defineret ved, at fortælleformen er iscenesættende, der er realitetstjek og en overvejende positiv tone over for ministeren. Den komplekse politiserende kommunikationsmodel har videnskabelig overbevisning som formål, hvorfor der i indikatoren skal være realitetstjek, da overbevisningen er videnskabelig, men ligeledes iscenesættende og positiv over for ministeren, da formålet fortsat er at overbevise.

4.2.2 Medieindikatoren

Foruden professionaliseringsindikatoren er der udviklet en medieindikator, som består af anvendelsen af henholdsvis nyhedskriterium, og hvorvidt ministeren er citeret i pressemeddelelsen. I denne indikator er pressemeddelelserne kategoriseret under de simple former, hvis der ikke er anvendt et nyhedskriterium. Grunden hertil er, at ingen af modellerne tager højde for modtageren og er karakteriseret som envejsmodeller. Omvendt anvender de to komplekse modeller nyhedskriterium, da de begge er tovejsmodeller. I denne medieindikator adskiller de simple modeller sig på baggrund af, om ministeren er citeret eller ej. I den simple politiserende model er der kategoriseret for, om ministeren er citeret, da dennes formål er at overbevise. I modellen for simpel faglighed er ministeren ikke citeret, da formålet her er at informere objektivt. I modellen for kompleks politiserende er ministeren citeret, da formålet fortsat er at overbevise modtagerne af pressemeddelelserne. Samlet giver medieindikatoren et udtryk for graden af 'medieevenlighed' i Finansministeriets pressekommunikation.

4.2.3 Modeller for politiserende versus faglig kommunikation

De fire udviklede modeller for henholdsvis politiserende og faglige kommunikationsformer, er sammenfattet i tabel 2, hvor professionaliserings- og medieindikatorerne ligeledes er indskrevet.

Tabel 2. Fire operationelle modeller for pressekommunikation

	<i>Simpel politiserende</i>	<i>Simpel faglighed</i>	<i>Kompleks politiserende</i>	<i>Kompleks faglighed</i>
Formål	Overbevise	Offentlig information	Videnskabelig overbevisning	Gensidig forståelse
Kommunikationsform	Envejs, total sandhed ikke nødvendig	Envejs, sandhed vigtig	Tovejs, ikke-balanceret	Tovejs, balanceret
Kommunikationsmodel	Afsend. → modt.	Afsend. → modt.	Afsend. → modt. Feedback ←	gruppe ↔ gruppe
Professionaliseringsindikator	Iscenesættende, uden realitetstjek, positiv tone	Afrapporterende, med realitetstjek, neutral tone	Iscenesættende, med realitetstjek, positiv tone	Vurderende, med realitetstjek, neutral tone
Medieindikator	Citat af ministeren, intet nyhedskriterium	Intet citat, intet nyhedskriterium	Citat af ministeren, nyhedskriterium anvendt	Intet citat, nyhedskriterium anvendt

Anm.: Kategoriseringen er udarbejdet med inspiration fra Grunig og Hunt 1984 samt egen operationalisering.
Kilde: Egen fremstilling

Som det fremgår af tabel 2 og som beskrevet ovenfor, så er der udviklet en professionaliseringsindikator og en medieindikator, der kan identificere, hvorvidt en pressemeddelelse kan karakteriseres som politiserende eller betonet af faglighed.

I tabel 3 er de variable fra indholdskodningen, der er benyttet til at identificere de forskellige operationelle modeller for henholdsvis politiserende og faglige former, vist.

Tabel 3. Kodevariable som indikatorer på modellerne

		Simpel politi- serende	Simpel faglighed	Kompleks poli- tiserende	kompleks faglighed
<i>Indikator</i>	<i>Variabel</i>	<i>udfald</i>	<i>udfald</i>	<i>udfald</i>	<i>udfald</i>
<i>Medieindikator</i>	<i>Citat</i>	Ja	Nej	Ja	Nej
<i>Medieindikator</i>	<i>Nyheds- kriterium</i>	Nej	Nej	Ja	Ja
<i>Professionalise- ringsindikator</i>	<i>Fortælle- form</i>	Iscenesættende	Afrapporterende	Iscenesættende	Vurderende
<i>Professionalise- ringsindikator</i>	<i>Realitets- tjek</i>	Nej	Ja	Ja	Ja
<i>Professionalise- ringsindikator</i>	<i>Tone</i>	Positiv	Neutral	Positiv	Neutral

Kilde: Egen fremstilling

De ovenstående modeller for henholdsvis politiserende og faglige kommunikationsformer benyttes i den senere analyse til at indplacere Finansministeriets pressekommunikation gennem 2000'erne. Modellerne er stiliserede beskrivelser, hvorfor der kan identificeres en række kommunikationsformer, der kan placeres mellem to eller flere af modellerne.

Idealmodellen for en ministeriel kommunikation kan betegnes som kommunikationsmodellen for *simpel faglighed* eller modellen for *kompleks faglighed*. Dette kan med rette gøres, da pressemeddelelser i kapitel 2 er defineret ved en formidling i populær form med henblik på at gøre eksempelvis et forslag tilgængeligt for en bredere offentlighed, hvor det sker i overensstemmelse med faglighed og ikke på bekostning af teknisk, juridisk eller økonomisk præcision. Endvidere er det ligeledes denne kommunikationsform, som statslige institutioner generelt benytter sig af (Nielsen 2004: 311). Hvis en statslig information (her forstået som pressemeddelelser) kan indplaceres under en simpel eller kompleks politiserende kommunikationsform, kan frygten for misbrug fra minister og embedsværk være begrundet. I sidste ende er det et spørgsmål om skelnen mellem, hvad der bør udsendes som en officiel ministeriel meddelelse, og hvad der bør udsendes med et givent partikontor som afsender.

4.2.4 Reliabilitet - kodningens gyldighed

En række af variablene, der benyttes til at identificere Finansministeriets pressekommunikation, er latente. Når der benyttes en latent kodning, kan det give subjektive fortolkninger, som er baseret på koderens egen opfattelse, hvilket gør det særligt vigtigt, at der foretages test af reliabiliteten (Lombard et al. 2010). For at sikre pålidelighed i kodeprocessen er der derfor både foretaget en test af inter-koderreliabilitet og intra-koderreliabilitet. Test af inter-koderreliabilitet betyder, at der er udvalgt et antal pressemeddelelser, som er genkodet af eksterne kodere, mens test af intra-koderreliabiliteten udføres ved et udvalgt antal pressemeddelelser genkodes af den samme koder. Dermed er de to reliabilitetsmål et udtryk for dels en ensartethed af kodningen af identisk materiale for forskellige kodere, og dels en ensartethed af kodning af identiske materiale for samme koder. Begge reliabilitetsmål er et udtryk for kodeprocessens konsistens og stringens (Hansen 2010: 277).

Til at måle reliabiliteten er der udviklet en række forskellige mål. Et meget anvendt mål for reliabiliteten er procentuel enighed mellem kodningerne (Hansen 2010: 278), som ligeledes er benyttet af blandt andet de Vresse (2005), der analyser mediernes strategiske vinkling. Derudover kan der benyttes en række mål som Scott's pi, Cohen's kappa, Fleiss's kappa, Cronbach's alpha ect., der alle er statistiske udtryk for pålideligheden af en given kodning⁹. Krippendorff (2004) advokerer imidlertid for, at blandt andet et procentuelt reliabilitetsmål har tendens til at overbetone enigheden og dermed resultaterne af kodningen. Ligeledes beskriver Albæk m.fl. (2010), at den procentvise overensstemmelse mellem koderne er udbredt, men ikke tilstrækkelig og nogle gange misvisende som mål (Albæk et al. 2010: 54).

I stedet har Krippendorff udviklet en statistisk korrelationskoefficient, som benævnes Krippendorff alpha - Kalpha (2004, 2007, 2009). Krippendorff og Hayes (2007) beskriver korrelationskoefficienten således:

⁹ For en gennemgang af de forskellige reliabilitetsmål, se Hayes & Krippendorff 2007.

"It generalizes across scales of measurement, can be used with any number of observers with or without missing data, and it satisfies all of the important criteria for a good measure of reliability" (Krippendorff & Hayes 2007: 2).

Denne korrelationskoefficient (Kalpha) er i indeværende undersøgelse benyttet som test på indholdskodningens reliabilitet, da den kan betegnes som et af de mest kritiske mål (Albæk et al. 2010: 54).

Konkret er der benyttet en macro, der er udviklet til statistikprogrammet SPSS, som er udviklet af Hayes og Krippendorff (2007). Kalpha har en værdi mellem 0 og 1, der udtrykker graden af reliabilitet, hvor en perfekt overensstemmelse (reliabilitet) mellem kodningerne har værdien 1 (Krippendorff & Hayes 2007: 3; 5). Hvis inter- og intra-koderreliabiliteten er lav, tyder det på, at kodningen er tvetydig og præget af subjektivitet (Hansen 2010: 277). Det anbefales som en generel regel, at Kalpha bør have en værdi på min. 0,80 og ikke må have en værdi lavere end 0,67 (Albæk et al. 2010: 54).

Reliabilitetsmålene er ikke beregnet på hele materialet grundet ressourcehensyn. Derfor er der udvalgt 20 tilfældige pressemeddelelser, der både er kodet af to eksterne kodere og genkodet af samme koder, hvilket ligeledes er den mest almindelige fremgangsmåde. (Hansen 2010: 277-278)¹⁰.

4.2.5 Test af koderreliabilitet

For at sikre pålidelighed i kodeprocessen er der foretaget test af både inter-koderreliabilitet og intra-koderreliabilitet målt ved Kalpha. De 20 tilfældigt udvalgte pressemeddelelser danner grundlag for reliabilitetsmålene. Kalpha-værdierne for hver enkelt variabel fremgår af tabel 4.

¹⁰ I den forbindelse skal der rettes en stor tak til cand.scient.adm. Anders Mostrup Gudmansen og stud.merc.pol. Maj Baltzarsen, der har stået for den eksterne kodning, der ligger til grund for testene af inter-koderreliabiliteten.

Tabel 4. Kalpha-værdier for kodningens variable

	Intra reliabilitettest (Kalpa)	Inter reliabilitettest (Kalpa)
Variabel 01 - Dato	Ej målt	Ej målt
Variabel 02 - Finansminister	1,00	1,00
Variabel 03 - Genre	0,77	0,95
Variabel 04 - Emne	1,00	0,95
Variabel 05 - Citat af ministeren	1,00	1,00
Variabel 06 - Parti nævnt	1,00	1,00
Variabel 07 - Præmis (trigger)	0,92	0,90
Variabel 08 - Omdrejningspunkt	0,86	0,74
Variabel 09 - Nyhedskriterium	0,78	0,69
Variabel 10 - Fortælleform	1,00	0,81
Variabel 11 - Fokus	1,00	0,74
Variabel 12 - Realitetstjek	0,85	0,90
Variabel 13 - Tone	1,00	0,82

Anm.: Kalpa er udregnet vha. en macro udviklet til SPSS af Hayes og Krippendorff (2007). Inter-reliabilitetstesten er udarbejdet på baggrund af egen kodning samt ekstern kodning fortaget af henholdsvis cand.scient.adm. Anders Mostrup Gudmansen og stud.merc.pol. Maj Baltzarsen.

Kilde: Egne beregninger vha. SPSS.

Kalpa har en værdi mellem 0 og 1, der udtrykker graden af reliabilitet. Som generel regel bør Kalpa have en værdi på min. 0,80 og ikke må have en værdi lavere end 0,67. Som det fremgår af tabel 4, så varierer Kalpa-værdien i indeværende kodning fra 0,69 til 1,00 mellem de forskellige variable. Der er således ingen af variablene, der er under lavmålet på 0,67, og dermed kan der konkluderes, at der er opnået en intersubjektiv forståelse af kodningens parametre. For at have en god reliabilitet bør variablene dog have en værdi mellem 0,80 og 1,00, hvilket ligeledes er tilfældet for størstedelen af variablene.

Variabel 09 - nyhedskriterium er dog en af de variable, der scorede den laveste værdi i begge test på henholdsvis 0,78 og 0,69. En pressemeddelelse kan sagtens indeholde flere forskellige nyhedskriterier jf. kodemanualen (bilag 1), men der er kodet efter hvilket nyhedskriterium, der af koderen er vurderet til at være det bærende. De relativt lave Kalpa-værdier for variabelen kan derfor med sandsynlighed forklares ved, at der kan være uenighed om hvilket nyhedskriterium, der er det bærende. Begge værdier er dog over lavmålet, men da ingen af testene gav et udfald på over 0,80 bør konklusioner på baggrund af denne variabel drages med forsigtighed. Modsat gav otte af variablene en

Kalpha-værdi på over 0,80 for begge test. Det drejer sig om variablene: 1) finansminister, 2) emne, 3) citat, 4) parti, 5) præmis, 6) fortælleform, 7) realitetstjek og 8) tone.

4.3 Casevalg

Til afdækning af problemformuleringen er der ud over indholdskodningen ligeledes udvalgt en illustrativ case for at give et mere dækkende billede af politisering, som indholdskodningen ikke kan opfange. Casen om målsætningen for dansk økonomi og herunder finanspolitisk holdbarhed er således med til at illustrere, hvordan politisering kan identificeres ved at se på, hvad der *ikke* kommunikeres fra Finansministeriets side. Dermed kan casen belyse en indirekte form for politisering, som indholdskodningen af naturlige årsager ikke kan indfange, da konflikten i casen netop ikke kommunikeres.

Casen beskriver, hvordan det centrale pejlemærke for dansk økonomi blev ændret i forbindelse med VK-regeringens 2020-plan. Casen er udvalgt på baggrund af en forudring over en ændret finanspolitisk målsætning ikke fik Finansministeriet på banen. Det er en væsentlig opgave for embedsværket at bistå ministeren i løsningen af formidlingsopgaver, f.eks. ved at fremstille en pågældende sag ud fra ministerens politiske perspektiv (Betænkning 1443: 167). Problemstillingen, der her bliver anført, er, hvor langt embedsapparatets normer og grænser for blandt andet faglighed bør gå. Med en bevidsthed om fejlslutninger af induktiv karakter sigter casen således ikke mod at fremsætte en dom over embedsmændene i Finansministeriet, men nærmere at nuancere og konkretisere den overordnede problemstilling om, hvor embedsmænds grænser går og bør gå. Dermed bliver der tillagt et normativt aspekt, da der argumenteres for en idealforestilling om forholdet og samspillet mellem ministerier, minister, medier og offentlighed.

4.4 Analyseoverblik

Ud fra problemformuleringen er der opbygget en teoretisk og empirisk ramme. I det følgende kapitel vil resultaterne af den empiriske undersøgelse præsenteres for at opstille en karakteristik af Finansministeriets pressekommunikation.

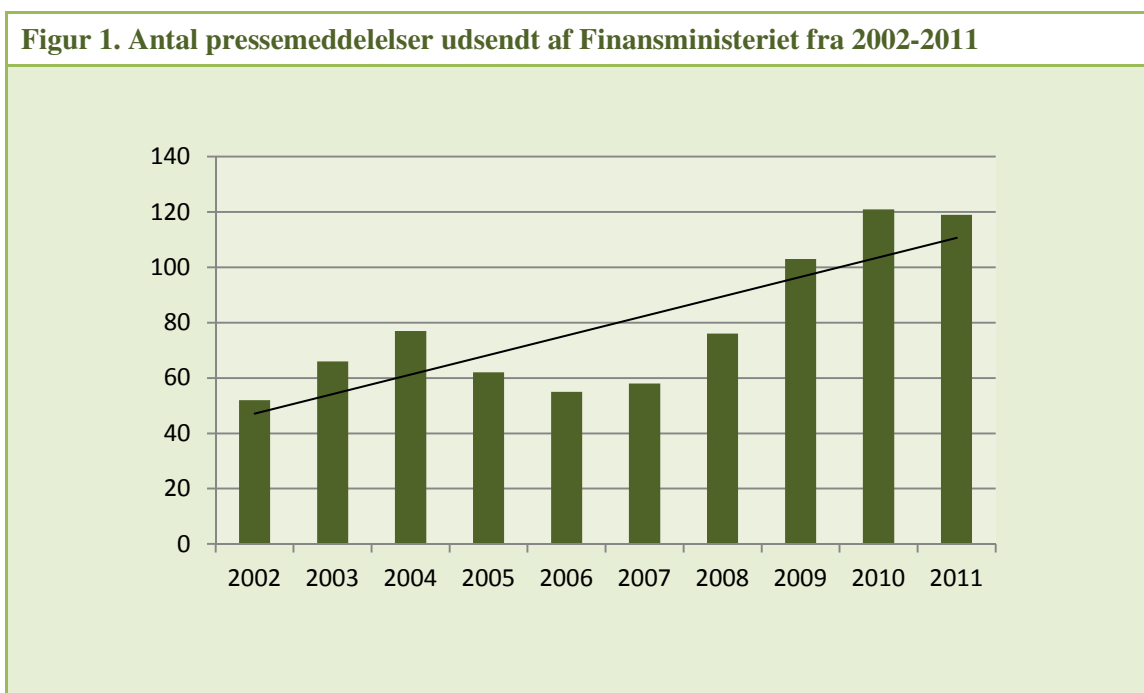
I kapitel 6 analyseres Finansministeriets pressekommunikation ved brug af de opstillede modeller for henholdsvis en politiserende versus en faglig kommunikationsform. Denne

analysedel benyttes dermed til at vurdere, i hvilken udstrækning Finansministeriets pressekommunikation kan betegnes som politiserende.

I kapitel 7 analyseres der på den illustrative case og dermed på, hvad der *ikke* kommunikeres fra Finansministeriets side. For at få en helhedsvurdering af Finansministeriets position i samfundsdebatten analyseres der ligeledes på Finansministeriets position efter krisens indtog. Analyserne af Finansministeriets pressekommunikation, hvad der *ikke* kommunikeres, og den politisk-økonomiske diskurs leder i samspil frem til en normativ diskussion af, hvilke implikationer den politiserende kommunikation har for embedsværkets neutralitet, og hvor langt normerne for blandt andet faglighed, sandhedspligt og partipolitisk neutralitet bør gå for at sikre embedsværkets neutralitet.

5 - INDHOLDSANALYSENS RESULTATER

I det følgende præsenteres resultaterne af rapportens empiriske undersøgelse. Målet er at identificere Finansministeriets pressekommunikation og ud fra indholdskodningen opstille en karakteristik af den generelle udvikling. Af figur 1 fremgår antallet af pressemeddelelser udsendt af Finansministeriet fordelt over årene 2002-2011.



Anm: I 2011 er der udsendt 85 pressemeddelelser frem til Folketingsvalget i 2011. I figuren er der foretaget en lineær fremskrivning og derved et estimat for hele 2011. Derved udgør 2011 i alt 119 pressemeddelelser.

Kilde: Egen opgørelse pba. af <http://fm.dk/nyheder/pressemeddelelser>

Som det fremgår af figur 1, er der en meget stor variation i, hvor mange pressemeddelelser, som Finansministeriet udsender årligt. Antallet af pressemeddelelser varierer fra lavpunktet i 2002 med 52 stk. til højdepunktet i 2010, hvor der udsendes 121 pressemeddelelser. Der er intuitivt en række forskellige forklaringsmekanismer, der kan opstilles som baggrund for det konjunkturlignende landskab. Hvem var Finansminister - og ikke mindst hvilke og hvor mange presse- og informationsmedarbejdere er der ansat på det givne tidspunkt? Har valgkampene i henholdsvis 2001, 2004, 2007 og 2011 haft indflydelse? Eller hvordan så de økonomiske konjunkturer ud? Interessant er i hvert fald at bemærke, at antallet af pressemeddelelser synes at have en konjunkturmodløbende tendens. Ud fra blot en simpel optælling som ovenstående, kan der imidlertid ikke konkluderes meget.

I det følgende præsenteres en række af indholdskodningens resultater i krydstabeller. En del er fremstillet procentuelt, idet der ikke er et konstant antal pressemeddelelser pr. år, og derved kan den antalsmæssige udvikling pr. år inden for de enkelte variable give et fordrejet billede. En indlejret tese i problemformuleringen er, at der er sket en øget politisering af Finansministeriets pressekommunikation over de sidste 10 år. Derfor er der i rapportens kapitel 6 ligeledes undersøgt, hvorvidt der er en statistisk signifikant stigning i brugen af en politiserende pressekommunikation i Finansministeriets pressemeddelelser gennem de seneste 10 år. For et generelt overblik over indholdskodningens samlede resultater er der i bilag 2 præsenteret en krydstabel over samtlige variable over tid opstillet i antal.

5.1 En øget vægt på økonomi, arbejdsmarked og reformer

Ud af de 755 pressemeddelelser fra Finansministeriet, som er udsendt i perioden 2002-2011, er 112 frasorteret. Her er der tale om pressemeddelelser, der omhandler personalemæssige sager, invitationer til pressebriefinger, indkaldelse af partier til forhandlinger, sættemøder, oplysninger om hvor publikationer kan afhentes og andet, der er kategoriseret af koderen som irrelevant for Finansministeriets politiske kommunikation. I tabel 5 er pressemeddelelsernes genre vist, da det netop er denne variabel, der har den frasorterende effekt. Pressemeddelelserne fordelt på genrer over tid fremgår af tabel 5, hvor det ses, at det samlede antal pressemeddelelser, der har interesse for undersøgelsen, udgøres af 643 stk.

Tabel 5. Pressemeddelelsernes genrer fra 2002-2011

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
<i>Lov/bekendtgørelse</i>	1	1							2		4
<i>Publikation</i>	3	12	7	15	7	7	11	7	12	7	88
<i>Kommentar</i>	13	10	15	9	8	15	10	33	34	18	165
<i>Debatindlæg</i>	1								1	1	3
<i>Orientering</i>	25	30	49	30	28	25	47	45	57	46	382
<i>Andet</i>						1					1
<i>Frasorteret</i>	9	13	6	8	12	10	8	18	15	13	112
I alt	52	66	77	62	55	58	76	103	121	85	755
<i>I alt ekskl. frasorteret</i>	43	53	71	54	43	48	68	85	106	72	643

Kilde: Egen opgørelse

Af tabel 5 fremgår det, at der generelt er sket en øget brug af henholdsvis kommentarer og orienteringer i Finansministeriets pressekommunikation. Kommentarerne starter i 2002 med at udgøre ca. 25 pct. af det samlede antal pressemeddelelser, herefter bliver kommentarerne nedtonet til at udgøre mellem 15-19 pct. i de efterfølgende år, hvor den største andel opnås i 2009, hvor kommentarerne udgør 32 pct. og i året efter 28 pct. No-genlunde samme mønster gør sig gældende for brugen af orienteringer, der udgør 48 pct. i 2002, og i 2008 udgør orienteringerne 62 pct., hvorefter de er faldende frem til 2011, hvor de udgør 54 pct. af de udsendte pressemeddelelser.

I tabel 6 er pressemeddelelserne opstillet efter, hvilket emne pressemeddelelsen er kategoriseret under. Her fremgår det, at der generelt er sket en øget prioritering af økonomi, arbejdsmarked og reformer i Finansministeriets pressekommunikation.

Tabel 6. Antal pressemeddelelser opgjort efter emnekategori fra 2002-2011

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
<i>Økonomi</i>	8	18	14	15	15	13	24	31	41	18	197
<i>Arbejdsmarked</i>	3	4	7	7	3	10	7	15	17	11	84
<i>Finanslov</i>	5	2	3	4	2		5	3	2	1	27
<i>Skat</i>	3	5	4	3		4	1	2	2		24
<i>Reformer</i>	5	3	2	6	4	1	5	4	1	14	45
<i>Internationalt</i>	10	3	6	4			6	4	8	3	44
<i>Kommuner/ regioner</i>	7	7	5	8	11	8	5	8	9	5	73
<i>Andet</i>	2	11	30	7	8	12	15	18	26	20	149
<i>Hovedtotal</i>	43	53	71	54	43	48	68	85	106	72	643

Kilde: Egen opgørelse

Som det fremgår af tabel 6, er der en lang række af emnekategorierne, der er relativt stabile over tid. De største fremgange ses inden for emner som økonomi, arbejdsmarked og endeligt reformer, der blev voldsomt opprioriteret i 2011, hvor pressemeddelelser om reformer udgør næsten 20 pct. af den samlede andel, der er udsendt i dette år. Økonomi går fra at udgøre ca. 20 pct. i 2002 til toppunktet i 2010, hvor økonomi udgør næsten det dobbelte i form af 39 pct. af pressemeddelelserne. Dette skal nok ses i lyset af den økonomiske krise, der indtraf i 2008, hvorfor økonomidagsordenen bliver væsentligt opprioriteret. Andelen af pressemeddelelser, hvor emnet er arbejdsmarkedet, går fra 7 pct. i

2002 og til en relativ stabil andel på mellem 15-20 pct. i 2009 og fremefter. Dette kan forklares ved, at Finansministeriet mere eller mindre fast fra 2009 begynder at kommentere på de månedlige ledighedstal fra Danmarks Statistik. Endelig er der en relativ stor andel af pressemeddelelser i 2002, hvor emnet er internationale forhold, hvilket skyldes, at Danmark overtog formandskabet for EU i anden halvdel af 2002.

5.2 Andre organisationer trigger flere pressemeddelelser

I tabel 7 er pressemeddelelsernes præmis opgjort, hvilket dækker over, på hvilken baggrund pressemeddelelsen er opstået. Antallet er omregnet til procent pr. år, for at få en mere reel illustration af, hvordan den samlede udvikling i, hvem der er præmisleverandør til en pressemeddelelse, har udviklet sig.

Tabel 7. Præmis for pressemeddelelserne opgjort i procent fra 2002-2011

	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	Total
<i>Ministeren/Finansministeriet</i>	12	40	28	50	26	31	35	18	25	26	29
<i>Andre organisationer</i>	9	11	11	19	12	17	15	35	40	24	22
<i>Privat virksomhed</i>	0	2	3	4	5	2	3	2	3	4	3
<i>Oppositionsparti</i>	2	0	0	2	2	0	0	2	6	6	2
<i>Regeringen/regeringsparti</i>	21	28	27	22	35	29	38	28	14	35	27
<i>Begivenhed</i>	33	4	10	0	2	4	4	4	4	0	6
<i>Kommuner/regioner</i>	9	8	4	0	5	2	0	2	3	0	3
<i>Andet</i>	0	4	8	2	9	4	4	5	0	3	4
<i>Medier</i>	14	2	8	2	5	10	0	4	6	3	5
<i>Hovedtotal</i>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Anm.: Opgørelsen er i procent pr. år og afrundet, hvorfor summering af kolonnerne kan afvige fra hovedtallet 100.

Kilde: Egen opgørelse

Som det fremgår af tabel 7, er den overordnede tendens, at andre organisationer i stigende grad har givet anledning til at udsende pressemeddelelser fra Finansministeriet. Andelen af pressemeddelelser, der er udsendt på baggrund af andre organisationer (som eksempelvis Danmarks Statistik, Nationalbanken, m.fl.), er således gået fra en andel af det samlede antal pressemeddelelser i 2002 på 9 pct. til toppunktet i 2010, hvor andelen udgjorde 40 pct. Modsat har Finansministeriets eget initiativ til udsendelse af pressemeddelelser faktisk været en smule nedadgående. Begivenheder, der har udløst en pressemeddelelse, er faldet enormt fra 33 pct. i 2002. Den store andel i 2002 kan med sand-

synlighed forklares med Danmarks formandskab for EU. Endelig har oppositionen været baggrund for udsendelse af flere pressemeddelelser over tid, der er dog tale om et relativt lavt antal. Oppositionen udløste således en enkel finansministeriel pressemeddelelse i 2002 og 6 stk. i 2010, hvilket ligeledes svarer til ca. 6 pct. af det samlede antal pressemeddelelser.

5.3 Finansministeriet er omdrejningspunkt og ministeren i fokus

I tabel 8 er pressemeddelelsernes omdrejningspunkt fremstillet. Antallet er omregnet til procent pr. år. Den overordnede tendens er, at Finansministeriet/ministeren i stigende grad er omdrejningspunkt i pressemeddelelserne.

	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	Total
<i>Finansministeriet/ministeren</i>	53	57	52	52	47	42	51	65	69	74	58
<i>Oppositionsparti</i>	0	0	0	2	0	0	0	2	3	3	1
<i>Regeringen/regeringsparti</i>	21	21	23	7	16	25	28	15	8	8	16
<i>Andre virksomheder</i>	2	0	7	4	7	8	3	1	3	3	4
<i>Kommuner/regioner</i>	21	13	8	22	23	15	7	8	6	7	12
<i>Andre organisationer</i>	0	0	0	2	0	4	3	6	10	1	3
<i>Andre</i>	2	9	10	11	7	6	7	2	2	4	6
<i>Hovedtotal</i>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Anm.: Tabellens tal er opgjort i procent og afrundet, hvorfor summering af kolonnerne kan afvige fra hovedtallet 100.

Kilde: Egen opgørelse

I 2002 var Finansministeriet omdrejningspunkt i ca. 53 pct. af pressemeddelelserne, hvor de i 2011 var omdrejningspunkt i 74 pct. Omvendt er regeringen i mindre grad omdrejningspunkt i de senere år, hvor de ellers har haft en mere fremtrædende rolle i gennem 00'erne i Finansministeriets pressekommunikation.

I tabel 9 er andelen af pressemeddelelser, hvor ministeren er citeret, vist. Her er den generelle tendens, at der efter 2007 hyppigere bliver benyttet et citat af finansministeren i pressemeddelelserne.

Tabel 9. Andel af pressemeddelelser, hvor ministeren er citeret fra 2002-2011

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
<i>Ja</i>	58	51	46	35	28	38	59	61	61	72	53
<i>Nej</i>	42	49	54	65	72	63	41	39	39	28	47
<i>Hovedtotal</i>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Anm.: Tabellens tal er opgjort i procent og afrundet, hvorfor summering af kolonnerne kan afvige fra hovedtallet 100.

Kilde: Egen opgørelse

Som det fremgår af tabel 9, er der i 2002 58 pct. af pressemeddelelserne, der indeholder citater af finansministeren. Denne andel falder jævnt frem til 2006, hvor der er 28 pct. af pressemeddelelserne, der indeholder et citat. Herefter stiger andelen frem til 2011, hvor andelen udgør 72 pct.

5.4 Et medievenligt fokus med øget brug af realitetstjek

I tabel 10 er udviklingen i Finansministeriets brug af nyhedskriterier vist. Heraf fremgår det overordnet, at der er kommet et øget fokus på at benytte et af de klassiske nyhedskriterier gennem årene.

Tabel 10. Pressemeddelelser, hvor nyhedskriterium er anvendt fra 2002-2011

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
<i>Aktualitet</i>	30	43	46	50	56	42	50	51	51	54	48
<i>Væsentlighed</i>	5	6	7	0	0	4	3	8	10	10	6
<i>Konflikt</i>	14	6	6	4	9	21	0	7	9	7	8
<i>Identifikation</i>	5	2	0	0	2	0	1	0	0	1	1
<i>Sensation</i>	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0
<i>Intet</i>	47	43	41	46	30	33	46	34	29	28	37
<i>Hovedtotal</i>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Anm.: Tabellens tal er opgjort i procent og afrundet, hvorfor summering af kolonnerne kan afvige fra hovedtallet 100.

Kilde: Egen opgørelse

Der var 47 pct. af Finansministeriets pressemeddelelser, der i 2002 ikke indeholdt et nyhedskriterium. Denne andel er faldet til 28 pct. i 2011. Modsat er pressemeddelelser, hvor aktualiteten er betonet steget fra 30 pct. i 2002 til 54 pct. i 2011. Derudover er der et bemærkelsesværdigt udsving i brugen af konflikt som nyhedskriterium. I 2007 udgør dette nyhedskriterium således hele 21 pct. af det samlede antal pressemeddelelser, hvilket givetvis kan forklares med valgkampen i 2007.

I tabel 11 er udviklingen i realitetstjek undersøgt. Realitetstjek betyder, at pressemeddelelsen indeholder kilder i form af statistikker, embedsmænd med videre. Det ses af tabel 11, at brugen af realitetstjek er øget gennem den undersøgte periode.

Tabel 11. Udviklingen i brugen af realitetstjek fra 2002-2011

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
<i>Ja</i>	26	32	56	41	58	38	63	72	81	69	58
<i>Nej</i>	74	68	44	59	42	63	37	28	19	31	42
<i>Hovedtotal</i>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Anm.: Tabellens tal er opgjort i procent og afrundet, hvorfor summering af kolonnerne kan afvige fra hovedtallet 100.

Kilde: Egen opgørelse

I 2002 var det kun 26. pct. af pressemeddelelserne, som benyttede realitetstjek, hvor toppunktet i 2010 var steget til hele 82 pct. I 2011 indeholdt 69 pct. af pressemeddelelserne realitetstjek.

I tabel 12 er udviklingen i, hvad pressemeddelelserne fokuserer på, vist, hvor der skelnes mellem et fokus på person, proces eller politisk/økonomisk indhold.

Tabel 12. Udviklingen i pressemeddelelsernes fokus fra 2002-2011

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
<i>Person</i>	2	0	1	2	0	0	4	0	0	0	1
<i>Proces</i>	33	17	27	22	23	27	19	32	25	28	25
<i>Politisk indhold</i>	65	83	72	76	77	73	76	68	75	72	74
<i>Hovedtotal</i>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Anm.: Tabellens tal er opgjort i procent og afrundet, hvorfor summering af kolonnerne kan afvige fra hovedtallet 100.

Kilde: Egen opgørelse

Som det fremgår af tabel 12, er der en ret stabil udvikling i pressemeddelelsernes fokus, hvor pressemeddelelser med politisk eller økonomisk indhold udgør 65 pct. i 2002, så udgør de 72 pct. i 2011.

5.5 En mere positiv iscenesættende karakter

I tabel 13 er udviklingen i tonen over for ministeren opgjort. Det er indlysende, at pressemeddelelserne ikke vil have en overvejende negativ tone over for ministeren, da det netop er Finansministeriets egen iscenesættelse af virkeligheden, der kommer til udtryk via

deres pressemeddelelser. Når der i undersøgelsen alligevel er kodet for tone, er det nærmere for at vurdere, om der har været en udvikling i brugen. Det er jo intet odiøst i, at Finansministeriets egen pressekommunikation ikke stiller sig kritisk over for sin egen organisation. Men man kan forstille sig, at der har været en udvikling gennem de seneste 10 år, hvor tonen er gået fra neutral til en mere positiv tone. Dette billede bliver bekræftet af tabel 13.

Tabel 13. Pressemeddelelsernes tone over for ministeren fra 2002-2011

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
<i>Overvejende positiv</i>	30	32	39	26	14	33	26	58	54	51	40
<i>Neutral</i>	70	68	61	74	86	67	74	42	46	49	60
<i>Hovedtotal</i>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Anm.: Tabellens tal er opgjort i procent og afrundet, hvorfor summering af kolonnerne kan afvige fra hovedtallet 100.

Kilde: Egen opgørelse

I tabel 13 fremgår det, at der i 2002 var 30 pct. af pressemeddelelserne, der havde en overvejende positiv tone over for ministeren, hvor dette stiger frem til et nogenlunde stabilt leje fra 2009 og fremefter, hvor pressemeddelelserne er af overvejende positiv karakter i 51-58 pct. af tilfældene på bekostning af de neutrale pressemeddelelser. Dermed har over halvdelen af de udsendte pressemeddelelser fra 2009 og fremefter været i en overvejende positiv tone over for ministeren.

I tabel 14 er pressemeddelelsens fortælleform vist. Her skelnes der mellem en afrapporterende, en iscenesættende og en vurderende form. Generelt viser det sig, at den iscenesættende og vurderende fortælleform har vundet indpas på bekostning af de afrapporterende pressemeddelelser.

Tabel 14. Pressemeddelelsernes fortælleform fra 2002-2011

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
<i>Afrapporterende</i>	51	53	46	67	58	50	37	19	10	14	36
<i>Iscenesættende</i>	23	19	28	19	12	29	22	45	43	44	31
<i>Vurderende</i>	26	28	25	15	30	21	41	36	46	42	33
<i>Hovedtotal</i>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Anm.: Tabellens tal er opgjort i procent og afrundet, hvorfor summering af kolonnerne kan afvige fra hovedtallet 100.

Kilde: Egen opgørelse

I 2002 var der en andel på 51 pct. af pressemeddelelserne, der var af afrapporterende karakter. Andelen af afrapporterende pressemeddelelser stiger frem til 2005, hvor de udgør 67 pct. af de udsendte pressemeddelelser. Dermed var de afrapporterende pressemeddelelser fra Finansministeriet den klart dominerende form de første 6 år af 2000'erne. Herefter aftager pressemeddelelser af afrapporterende karakter frem til kun at udgøre henholdsvis 10 og 14 pct. i 2010 og 2011. Modsat stiger andelen af iscenesættende og vurderende pressemeddelelser kraftigt fra 2008 og frem. I 2011 er der således 44 pct. af Finansministeriets pressemeddelelser, der er iscenesættende, og 42 pct. af pressemeddelelserne, der er vurderende.

5.6 Opsummering: En karakteristik

I boks 1 er der opstillet en karakteristik af udviklingen i Finansministeriets pressekomunikation på baggrund af de 755 udsendte pressemeddelelser fra 2002 og frem til 2011, som opsummerer de observerede tendenser i rapportens indholdskodning.

Boks 1. En karakteristik af Finansministeriets pressekommunikation fra 2002-2011

- **I pressemeddelelsernes genrer er der kommet en øget vægt på orienteringer og kommentarer.**
- **Inden for emner er der kommet en øget vægt på økonomi, arbejdsmarked og reformer.**
- **Flere pressemeddelelser bliver udsendt på baggrund af andre organisationer.**
- **Ministeren er omdrejningspunkt i en øget andel af pressemeddelelserne.**
- **Et mere medievenligt fokus ved øget brug af nyhedskriterier og citater af ministeren.**
- **En langt mere iscenesættende og vurderende karakter på bekostning af de mere afrapporterende pressemeddelelser.**
- **Et stabilt fokus på politisk/økonomisk indhold.**
- **En øget brug af kilder i form af statistikker, embedsmænd ect.**
- **Ministeren bliver stillet i markant mere positiv tone end tidligere.**

Karakteristikken af Finansministeriets pressekommunikation gennem 2000'erne beskriver de observerede tendenser og fortæller kun indirekte noget om problemformuleringen, i hvilken udstrækning Finansministeriets pressekommunikation kan betegnes som politiserende. For at komme niveauet dybere vil resultaterne fra indholdskodningen i samspil med de udviklede kommunikationsmodeller benyttes til at analysere, i hvilken udstrækning Finansministeriets pressekommunikation kan betegnes som politiserende.

6 - FINANSMINISTERIET - ET POLITISERENDE MINISTERIUM

I det følgende vil resultaterne fra indholdskodningen i samspil med de opstillede kommunikationsmodeller benyttes til at analysere, i hvilken udstrækning Finansministeriets pressekommunikation kan betegnes som politiserende. Ud fra professionaliserings- og medieindikatoren, som er præsenteret i kapitel 4 analyseres, hvorvidt Finansministeriets kommunikative udtryk kan betegnes som politiserende eller faglig.

Finansministeriets storhedstid i 90'erne medførte blandt andet et fokus på Finansministeriets kommunikation og iscenesættelse af samfundsproblematikker. Som en embedsmand udtalte:

"Der har vi altså kastet os helt aktivt ud i den dér mediefront. Det er nogle gange et tæppebombardement af offentligheden med vores meninger" (Jensen 2003: 164).

Forskningsspørgsmålet, der her undersøges, er, hvordan (eller om) dette fokus kan aflæses i Finansministeriets kommunikation, men ligeledes om dette fokus har ændret Finansministeriets iscenesættelse af den politiske/økonomiske virkelighed udadtil, og derved har lagt et pres på de klassiske embedsmandsnormer om troværdighed, faglighed og neutralitet.

6.1 Finansministeriets pressekommunikation

Den daværende Finansminister Lykketoft formulerede i slutningen af 1990'erne, at produktionen af synspunkter og resultater går godt i Finansministeriet, *"(...) men salgsarbejdet har været mindre veludviklet. Jeg tror det er i salgsarbejdet vi skal lægge de fleste kræfter i de kommende år (...) Det er dér vi er svagest"* (Jensen 2003: 267). Og med Jensens (2003) ord om Finansministeriet i 00'erne, *"(...) den politiske salgbarhed vil være mindst lige så vigtig som den fagligt stærkeste analyse"* (Jensen 2003: 368).

Fra regeringsskiftet i 2001 og fremefter befinder Finansministeriet sig i en brydningstid, der er langt væk fra den økonomiske afgrund, hvor en af hypoteserne er, at eksternt må det formodes, at Finansministeriets rolle i 2000'erne bliver mere kampagnepræget over

for borgerne (Jensen 2003: 346). Men hvordan har Finansministeriets pressekommunikation konkret udviklet sig?

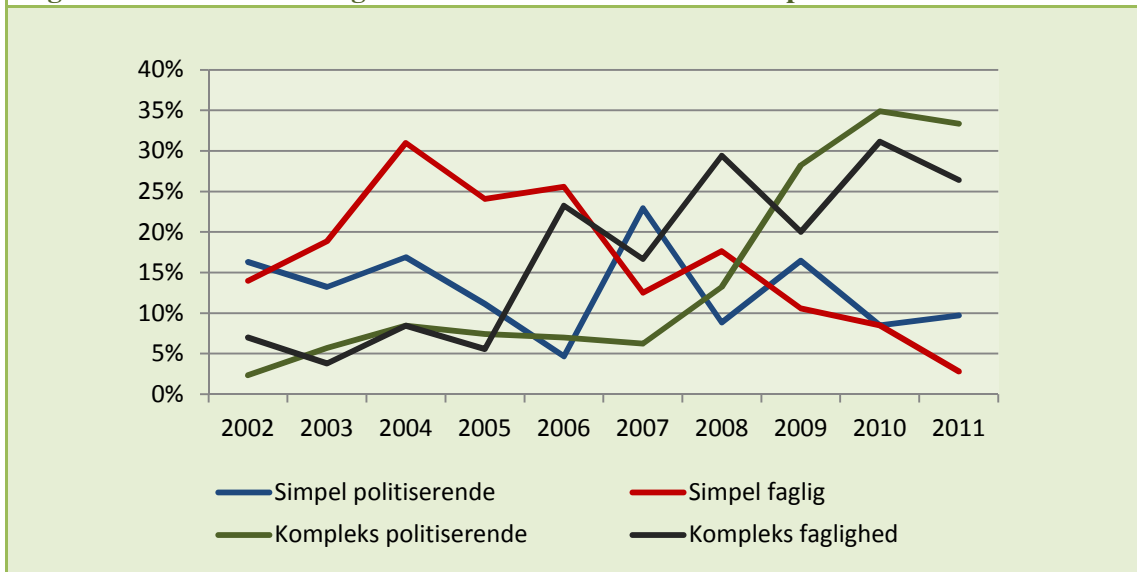
6.1.1 Professionaliseringsindikatoren i kommunikationen

I kapitel 5 er indholdskodningen af Finansministeriets pressekommunikation præsenteret. Denne gennemgang bidrager til en karakteristik af Finansministeriets pressekommunikation. For at komme et analytisk skridt videre skal vi nu se på, hvordan Finansministeriets pressekommunikation kan indplaceres i de udviklede modeller for henholdsvis politisering og faglighed - jf. afsnittet *Modeller for politiserende versus faglig kommunikation* s. 37.

I figur 2 er variabelnes udfald for professionaliseringsindikatoren vist i henhold til, hvilken model de enkelte udfald indskrives sig under. Dermed er graferne i figur 2 et udtryk for andelen af pressemeddelelser pr. år med de eksakte udfald inden for fortælleform, realitetstjek og tone:

- Simpel politiserende: Iscenesættende fortælleform, intet realitetstjek, positiv tone over for ministeren.
- Simpel faglighed: Afrapporterende fortælleform, brug af realitetstjek, neutral tone over for ministeren.
- Komplex politiserende: Iscenesættende fortælleform, brug af realitetstjek, positiv tone over for ministeren.
- Komplex faglighed: Vurderende fortælleform, brug af realitetstjek, neutral over for ministeren.

I afsnit 4.2.1 *Professionaliseringsindikatoren* og afsnit 4.2.3 *Modeller for politiserende versus faglig kommunikation* er der redegjort nærmere for professionaliseringsindikatoren for de fire udviklede modeller.

Figur 2. Professionaliseringsindikatoren i Finansministeriets pressekommunikation

Anm. Graferne summerer ikke til hundrede, da der ligeledes er andre kombinationsmuligheder.

Kilde: Egen fremstilling

Som det fremgår af figur 2, har professionaliseringsindikatoren for den simple politiserende kommunikationsform et gennemsnit på 13 pct. og går fra 16 pct. i 2002 til 10 pct. i 2011. Dermed har professionaliseringsindikatoren for den simple politiserende model en svag nedadgående tendens gennem de seneste 10 år. Professionaliseringsindikatoren for den simple faglige model er ligeledes nedadgående, dog i øget grad. I 2011 er den således nede på kun at udgøre 3 pct. af den samlede andel pressemeddelelser, hvor den på sit toppunkt udgjorde over 30 pct. i 2004.

Heroverfor har professionaliseringsindikatorerne for de to komplekse former vundet stort indpas i Finansministeriets pressekommunikation. Pressemeddelelser, hvor professionaliseringsindikatoren er kategoriseret som kompleks faglighed, er således gået fra at udgøre 7 pct. i 2002 til 26 pct. i 2011. For den komplekse politiserende pressemeddelelse har tendensen været stødt stigende. Fra at udgøre kun 2 pct. af det samlede antal pressemeddelelser i 2002 ender denne form med at være den mest dominerende kommunikationsform fra Finansministeriet i 2011 på 33 pct.

Samlet peger professionaliseringsindikatorerne på, at de komplekse former har vundet indpas på bekostning af de simple former. Dertil er de komplekse kommunikationsformer ligeledes steget langt mere, end hvad de simple former er faldet. Endvidere er det

interessant at observere, at på baggrund af professionaliseringsindikatoren, er den komplekse politiserende pressemeddelelse gået fra at være den *mindst* udbredte kommunikationsform i Finansministeriet til at være den *mest* udbredte. Omvendt viser professionaliseringsindikatoren, at den simple faglige pressemeddelelse var den mest udbredte form for pressekommunikation i 2002, hvor den i 2011 har den absolutte bundplacering.

Ud fra professionaliseringsindikatoren viser der sig et billede af, at Finansministeriets pressekommunikation fra 2002-2011 er blevet betydeligt professionaliseret. Dette ses tydeligt ved, at de simple kommunikationsformer var de *mest* udbredte i 2002 og i 2011 er de den *mindst* udbredte kommunikationsform. Ved at det er de komplekse former der har vundet indpas, har pressemeddelelserne gennem tiden fået mere 'kant'.

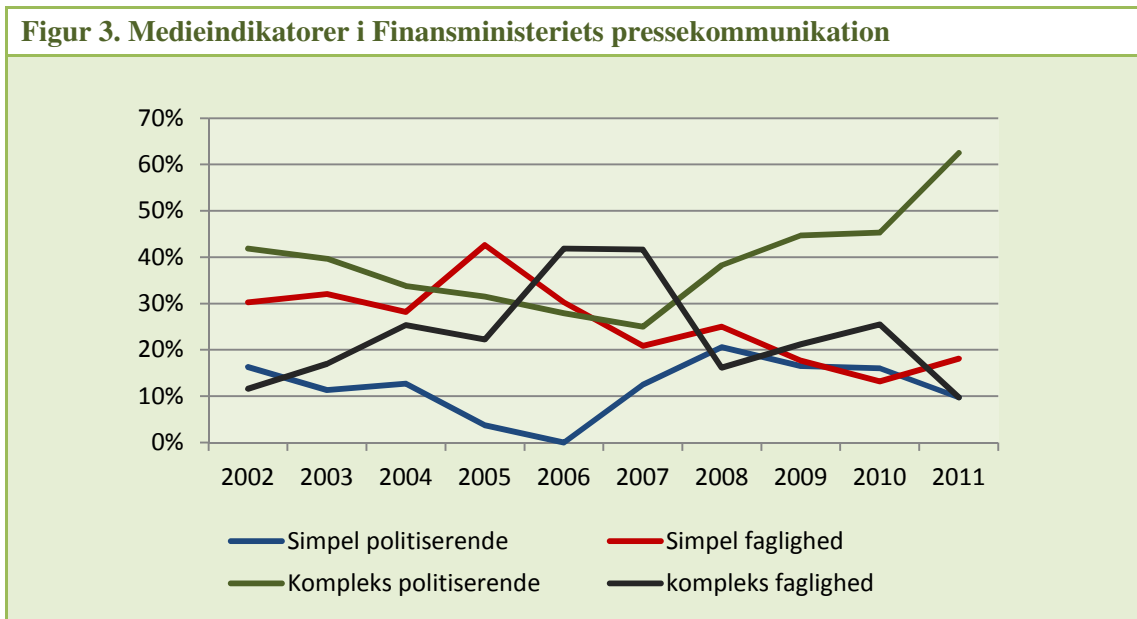
6.1.2 Medieindikatoren i kommunikationen

I det foregående afsnit blev professionaliseringsindikatoren for Finansministeriets pressemeddelelser kortlagt, men som det blev anskueliggjort i tabel 2, så er der ligeledes defineret en medieindikator.

I figur 3 fremgår medieindikatoren for de fire kommunikationsmodeller. Medieindikatoren dækker over, om ministeren er citeret, og om pressemeddelelsen indeholder et nyhedskriterium:

- Simple politiserende: Indeholder citat, intet nyhedskriterium.
- Simple faglighed: Intet citat, intet nyhedskriterium.
- Kompleks politiserende: Indeholder citat, brug af nyhedskriterium.
- Kompleks faglighed: Intet citat, brug af nyhedskriterium.

I afsnit 4.2.2 *Medieindikatoren* og afsnit 4.2.3 *Modeller for politiserende versus faglig kommunikation* er der redegjort for medieindikatoren for de fire modeller. Figur 3 viser medieindikatoren i Finansministeriets pressekommunikation fordelt på de fire udviklede modeller.



Anm. Graferne summerer til hundrede, da alle kombinationer af de to variable er illustreret

Kilde: Egen fremstilling

Som det fremgår af figur 3, er den komplekse politiserende kommunikationsform inden for medieindikatoren den mest dominerende i 2002 på 42 pct. af det samlede antal pressemeddelelser, hvorefter den har en aftagende tendens frem til 2007, og derefter stiger den markant til at slutte på hele 63 pct. i 2011. Den komplekse faglige kommunikationsform starter på 12 pct. i 2002 og stiger derefter frem til 2007. Herefter er den aftagende og ender på 10 pct. i 2011. Den komplekse politiserende og komplekse faglige model inden for medieindikatorerne er således næsten omvendt proportionale. De simple former varierer ligeledes en del over årene, hvor den simple politiserende nogenlunde har samme slutpunkt som startpunkt på 10-15 pct. Medieindikatoren for den simple faglige model starter på 30 pct. og ender i 2011 på 18 pct. i 2011.

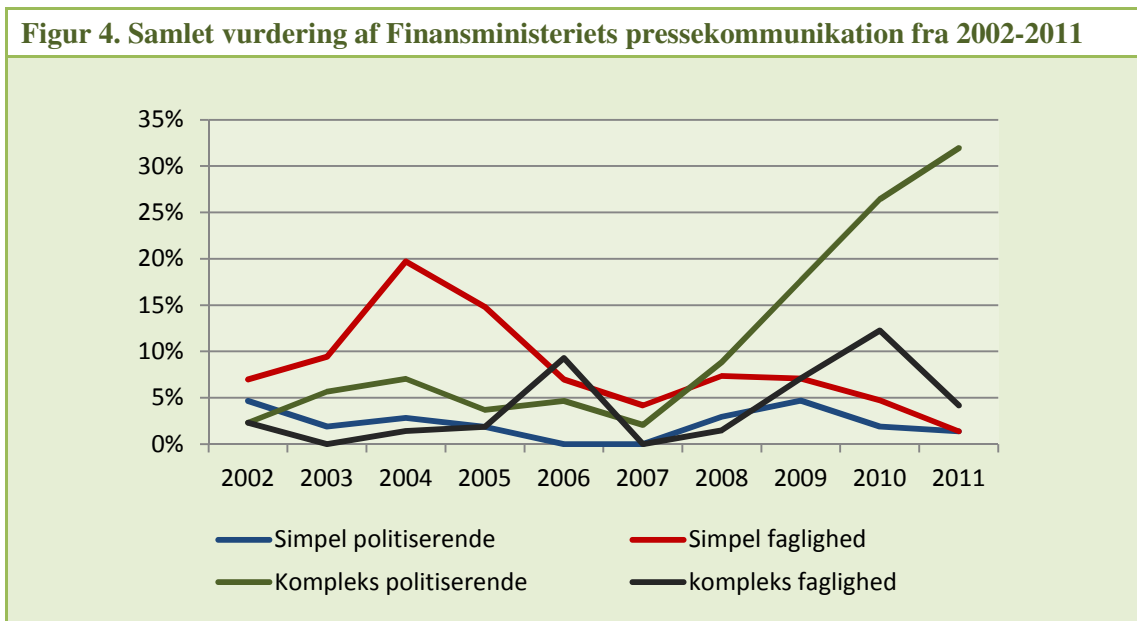
Samlet for medieindikatorerne viser det sig, at de to kommunikationsmodeller for faglighed samlet har en svag nedadgående tendens, hvor de politiserende former har en opadgående tendens. Dermed er Finansministeriets pressekommunikation fra 2002-2011 målt ud fra graden af medieevenlighed øget gennem årene.

6.2 En samlet vurdering af Finansministeriets kommunikation

De to indikatorer, professionaliserings- og medieindikatoren, giver et billede af forskellige sammenfald fordelt over årene og under hver af de tre ministre. Disse er delkompo-

nenter og bidrager med nuancer af den samlede vurdering af, hvorvidt Finansministeriet i dag i øget grad agerer som politisk aktør i deres pressekommunikation illustreret gennem indholdskodningen.

I figur 4 er både professionaliserings- og medieindikatorerne samlet. Det betyder, at grafen viser den samlede vurdering af, hvorvidt der er identificeret en 1) simpel politiserende, 2) simpel faglig, 3) kompleks politiserende eller 4) kompleks faglig kommunikationsform over årene. Grafen viser andel af udfald for hver af de fire udviklede operationelle modeller. Dermed er det de eksakte udfald for variablene citat af ministeren, brugen af nyhedskriterium, fortælleformen, brugen af realitetstjek og pressemeddelelsens tone, der definerer pressemeddelelsens udtryk - som defineret i tabel 2 og 3.



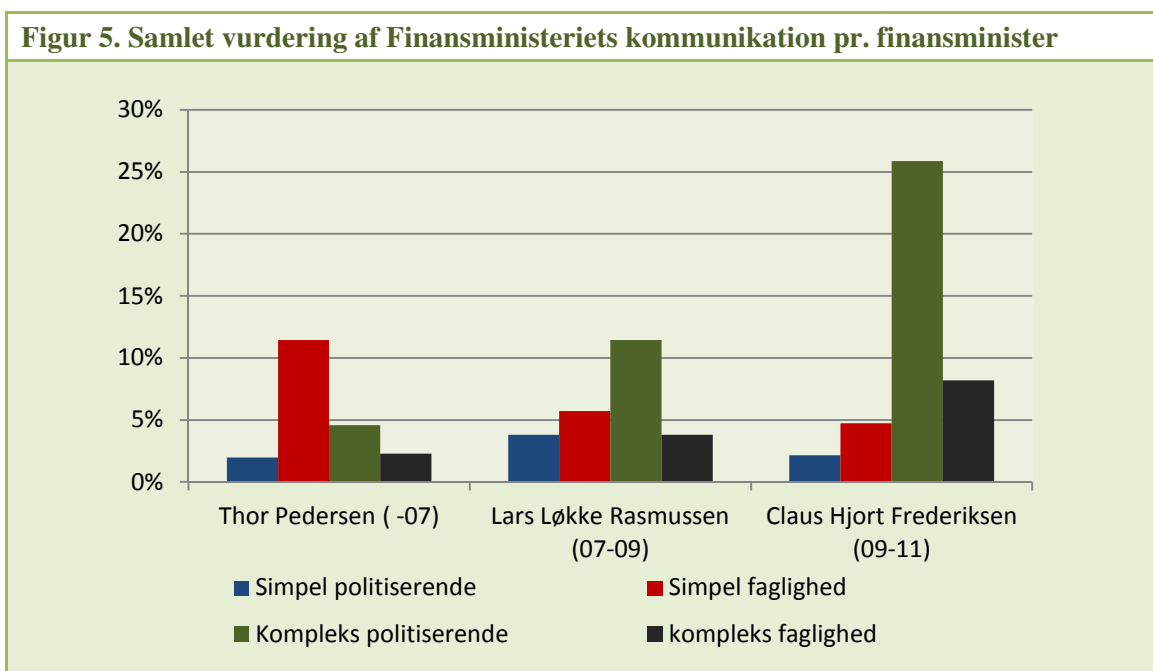
Anm. Graferne summerer ikke til hundrede, da der ligeledes er andre kombinationsmuligheder.

Kilde: Egen fremstilling

Som det fremgår af figur 4, er den simple faglige pressemeddelelse gået fra at udgøre den største (af de identificerede former) andel på 7 pct. i 2002. Herefter stiger brugen af simple faglige pressemeddelelser til toppunktet i 2004, hvor de udgør 20 pct. Efter 2004 aftager tendensen og ender i 2011 med kun at udgøre 1 pct. af det samlede antal pressemeddelelser. Brugen af den simple politiserende pressemeddelelse har en nogenlunde jævn udvikling, der således starter i 2002 på 5 pct. og ender i 2011 med kun at udgøre 1 pct. Pressemeddelelser, der har en kompleks faglighed i deres udtryk, udgør 2 pct. i

2002 og varierer en del mellem 0-12 pct. til at ende på 4 pct. af det samlede antal pressemeddelelser. Den nok mest interessante observation er de pressemeddelelser, der har et komplekst politiserende udtryk. Denne form udgør kun 2 pct. i 2002 af det samlede antal pressemeddelelser. Herefter svinger denne kommunikationsform mellem 2-7 pct. indtil 2007. Efter 2007 sker der en markant opgang i brugen af kompleks politiserende pressemeddelelser, der således går fra 9 pct. i 2008 og ender med at udgøre hele 32 pct. i 2011. Dermed stiger brugen af pressemeddelelser, der har et komplekst politiserende udtryk, på blot tre år med over 3,5 gange.

I figur 5 er identifikationen af Finansministeriets pressemeddelelser opstillet på baggrund af, hvem der var finansminister. Her er det således den samlede opgørelse af de forskellige operationelle kommunikationsmodeller, der er vist på baggrund af andelen af det samlede antal pressemeddelelser, der er udsendt under de tre ministre.



Anm. Graferne summerer ikke til hundrede, da der ligeledes er andre kombinationsmuligheder.

Kilde: Egen fremstilling

Af figur 5 fremgår det, at mens den simple faglige pressemeddelelse aftager under ministre, så er andelen af de simple politiserende pressemeddelelser nogenlunde stabilt. For de komplekse faglige pressemeddelelser er der en næsten lineær opadgående ten-

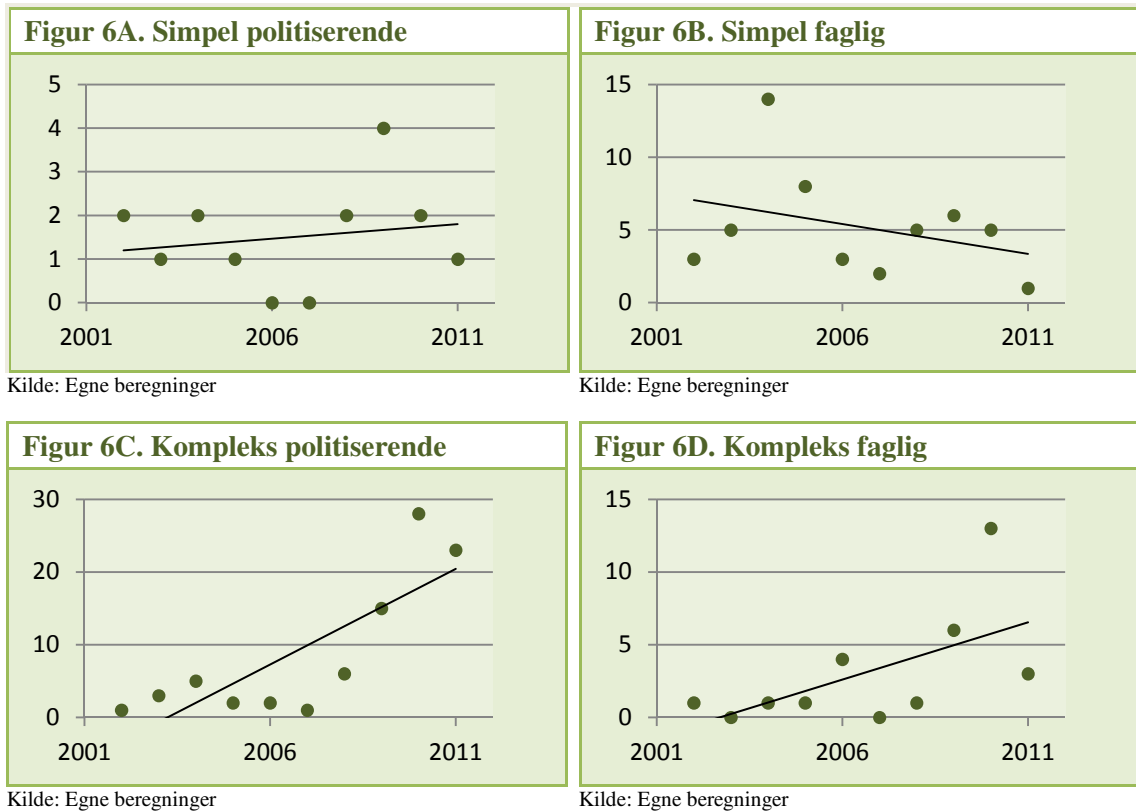
dens, dog fra et meget lavt udgangspunkt, hvor de komplekse politiserende pressemeddelelser nærmest har en eksponentiel udvikling.

Figur 5 antyder, at den pågældende finansminister har haft betydning for Finansministeriets fremtoning. Det virker dog som en isoleret betragtning, da den generelle organisatoriske, medie- og samfundsmæssige udvikling ligeledes har determineret udviklingen. Det vil være urealistisk at forestille sig, at den komplekse politiserende pressemeddelelse blev nedtonet til fordel for den simple faglige, som tilfældet var de første år af 2000'erne, hvis Thor Pedersen blev genindsat som finansminister. Mediernes udvikling, den øgede professionalisering af den politiske kommunikation og ansættelse af flere informations- og pressemedarbejdere kan sandsynligvis forklare store dele af udviklingen. Derfor er der heller ikke noget, der tyder på, at Finansministeriets pressekommunikation vil tage en anden form under den nuværende socialdemokratiske finansminister. Tværtimod kan det forventes, at udviklingen vil fortsætte. Dog må det anføres, at en politisk stærk minister, der ligeledes er placeret højt i den interne regeringskoordination, antageligt vil have et mere politiserende udtryk - også via vedkommendes ministerium. I sidste instans er det ministeren, der har ansvaret for embedsførelsen jævnfør ministeransvarlighedsloven

Ud fra ovenstående analyse kan det konkluderes, at der er sket en udvikling gennem 2000'erne, hvor den komplekse politiserende kommunikationsform har vundet indpas på bekostning af den simple faglige pressemeddelelse. For at kortlægge årsagssammenhænge til denne udvikling kræver det dog yderligere dybdegående studier gennem eksempelvis arkiv- og feltstudier, som dette speciale i sagens natur ikke rummer.

6.2.1 Trendanalyse

For at analysere, hvorvidt trenden er signifikant, er der foretaget en egentlig statistisk analyse, hvor den kommunikative politisering og faglighed sammenholdes med udviklingen over år. Dette er gjort, da den procentuelle udvikling, som angivet ovenfor, ikke er et specielt robust mål. I Figur 6A-6D er de fire kommunikationsformer opstillet for perioden 2002-2011, og der er tilføjet en lineær tendenslinje.



Rent grafisk ses det af figurerne, at der tilsyneladende er en positiv korrelation for de komplekse kommunikationsformer. For at teste, hvorvidt trenden i de forskellige kommunikationsformer er statistisk signifikant, er der lavet en regressionsanalyse.

Ved brug af modellen: $y = \alpha + \beta \times t + v$ er substansmålet regresseret på trenden. Af modellen ses substansmålet, som er de forskellige kommunikationsformer, α er en estimeret konstant, β er en estimeret koefficient til trenden, t og v er fejldet. Af tabel 15 fremgår resultaterne af regressionen, hvor de signifikante estimerede koefficienter på et 5 pct. signifikansniveau er markeret med to stjerner (**), og de signifikante estimerede koefficienter på et 10 pct. signifikansniveau er markeret med en stjerne (*).

Tabel 15. Regression af trend (Test af signifikans)

	<i>Simpel politiserende</i>	<i>Simpel faglig</i>	<i>Kompleks politiserende</i>	<i>Kompleks faglig</i>
α (konstant)	1,133	7,466**	-5,866	-1,333
p-værdi	0,215	0,018	0,203	0,582
β (trend)	0,066	-0,412	2,630**	0,787*
p-værdi	0,636	0,341	0,005	0,069

Anm: Regressionerne er lavet i STATA. En p-værdi på mindre end 0,05 angiver, at trenden eller konstanten er signifikant ved et signifikansniveau på 5 pct. (**), hvor en p-værdi på under 0,10 angiver signifikans ved et 10 pct. signifikansniveau (*)

Kilde: Egne beregninger vha. STATA

Som det fremgår af tabel 15, så er trenden til de komplekst politiserende pressemeddelelser signifikant på et 5. pct. signifikansniveau (figur 6C), og dermed er trenden ikke et udtryk for tilfældighed. Derudover er konstanten til de simple faglige pressemeddelelser ligeledes signifikant (figur 6B). For den komplekse faglige kommunikationsform (Figur 6D) er p-værdien 0,069, hvilket betyder, at det ikke falder inden for acceptområdet ved test på 5 pct. signifikansniveau, men på et 10 pct. signifikansniveau er trenden her signifikant. Dermed er trenden for den komplekse faglige kommunikationsform insignifikant på et 5 pct. signifikansniveau. Hverken konstanten eller trenden er signifikant for udviklingen i de simple politiserende pressemeddelelser.

Resultaterne her skal dog tolkes med forsigtighed, da regressionsanalysen er estimeret på baggrund af 10 observationer, hvorfor det altid er anfægteligt at basere sine konklusioner på statistisk signifikante resultater. Ved relativt få observationer kan resultaterne blive insignifikante, hvis man blot fjernede én observation. Regressionsanalysen kan imidlertid bidrage til at konkludere, at udviklingen over tid (trenden) i de komplekse politiserende pressemeddelelser er statistisk signifikant.

6.3 Opsummering

Finansministeriet har gennem de sidste 10 år indplaceret sig i en mere politiserende rolle målt via dets pressekommunikation. Fra at have et meget diffust udtryk i dets kommunikation i starten af 2000'erne, der ikke i særlig grad kunne indplaceres i de fire operationelle modeller, har Finansministeriet i 2011 en helt klar overvægt af et komplekst politiserende udtryk i deres pressemeddelelser, der udgør næsten hver tredje af samtlige udsendte pressemeddelelser. Mens den simple faglige pressemeddelelse aftager under de tre ministre i 2000'erne, så er andelen af de simple politiserende pressemeddelelser nogenlunde stabilt. For de komplekse faglige pressemeddelelser er der en næsten lineær opadgående tendens, dog fra et meget lavt udgangspunkt, hvor de komplekse politiserende pressemeddelelser nærmest har en eksponentiel udvikling. Trenden i de komplekse politiserende pressemeddelelser viser sig endvidere at være statistisk signifikant.

Til trods for at ingen af kommunikationsformerne er specielt udbredt i 2002, viser analysen af Finansministeriets pressekommunikation, at Finansministeriet har bevæget sig

fra at yde offentlig information til en tovejs asymmetrisk kommunikationsform. Med de operationelle modellers vokabular er de gået fra at have en pressekommunikation, hvor udtrykket kan betegnes som en simpel faglighed til en markant overvægt af komplekse politiserende pressemeddelelser. Dermed kan det konkluderes, at Finansministeriets pressekommunikation i en øget udstrækning kan betegnes som politiserende og konstruerer virkeligheden i en øget grad. Det indebærer, at Finansministeriet i øget grad benytter sig af et positivt iscenesættende udtryk, hvor der er gjort brug af citater, nyhedskriterier og realitetstjek.

7 - POLITISERING OG IMPLIKATIONER FOR NEUTRALITETEN

Ud fra ovenstående analyse kan det konkluderes, at Finansministeriets pressekommunikation har taget en mere politiserende rolle gennem de seneste 10 år. Dermed indskrives denne undersøgelses konklusioner sig i forskningstrenden gennem 1990'erne og 2000'erne om, at der er sket en politisering af centraladministrationen (DJØF 1993; Garde 1993; Betænkning 1354; Betænkning 1443; Knudsen 2000, 2007; Sørensen 2003; Jensen 2003, 2008; Poulsen 2005a; Nielsen 2004; Ronit & Rothstein 2005). Ovenstående analyse har imidlertid kun beskæftiget sig med, hvad der kan defineres som politiserende i det, som Finansministeriets selv vælger at kommunikere. Men hvad med de sager, som Finansministeriet bevidst vælger *ikke* at kommunikere?

I det følgende analyseres der på den illustrative case om målsætningen for dansk økonomi, herunder finanspolitisk holdbarhed. Denne case kan medvirke til at give et mere dækkende billede af politiseringen, som indholdskodningen ikke kan opfange. Som den klassiske definition af magtens dimensioner, kan politisering ligeledes identificeres i forskellige dimensioner. Metoden, der er benyttet til at identificere politiseringen i Finansministeriets pressekommunikation, kan betegnes som en måling af den direkte politisering.

En anden form for politisering kan identificeres ved at se på, hvad der *ikke* kommunikeres fra Finansministeriets side. I lighed med magtens dimensioner kan denne form for politisering betegnes som en indirekte politisering, da - i magtens terminologi - A kontrollerer den politiske magt, så en given konflikt bliver skjult over for B. Magtens andet ansigt er, hvor magtudøvelsen foregår på en mere skjult måde, da magtrelationer formodes at indeholde ikke-iagttagelige mekanismer (Thomsen 2000: 18-19). Konflikten karakter er her skjult, og påvirkningen ligger i kontrollen over dagsordenen, hvor magtudøvelsen kan anskues som et forsøg på at tilsløre og i det hele taget undgå en given interessekonflikt (Thomsen 2000: 19). Eller endnu videre i magtens tredje ansigt, hvor magt drejer sig om at manipulere med folks bevidsthed. I magtens tredje ansigt er konflikten karakter latent, hvor påvirkningen ligger i manipulation (Thomsen 2000: 25). I lighed med de mere indirekte former for magt kan der argumenteres for, at politiseringen reelt eksisterer, men ikke nødvendigvis kun i en direkte form, som indholdskodning

gen har afdækket. Denne ikke-kommunikation fra embedsværkets side er undersøgt i analysen af målsætningen for dansk økonomi.

For at vurdere hvad den kommunikative og ikke-kommunikative politisering har af implikationer for embedsværkets neutralitet inddrages der et historisk blik på Finansministeriet magtposition gennem 2000'erne. Embedsværkets medvirken til en øget markedsføring af politikken kan i samspil med en øget magtposition potentielt gøre Finansministeriet til en meget potent politisk aktør, der kan lægge pres på embedsværkets troværdighed og neutralitet.

Analysen af, hvad der *ikke* kommunikeres, og økonomiens betydning for Finansministeriets rolle leder i samspil med konklusionerne fra kapitel 6 frem til en normativ diskussion af implikationerne for embedsværkets neutralitet, samt hvor langt embedsmandsnormerne bør gå.

7.1 Målsætningen for dansk økonomi

I det følgende analyseres der på den politisk bestemte målsætning for dansk økonomi. Målsætningen har gennem en lang årrække været, at dansk økonomi skulle være finanspolitisk holdbar. Denne målsætning for dansk økonomi forlod man i januar 2011 til fordel for en ny målsætning om strukturel balance på de offentlige finanser i 2020. I indværende analyse er det ikke intentionen at kulegrave forudsætninger og antagelser bag den finanspolitiske holdbarhed eller at give en dom over, hvad der er den mest objektive korrekte målestok for dansk økonomi, da dette i sagens natur må overlades til økonomer. I det følgende vil beregningsforudsætninger og spørgsmål til metoden derfor ikke blive anfægtet nærmere¹¹. Analysen af målsætningen for dansk økonomi er medtaget, da denne illustrative case har en forklaringsmekanisme i henhold til at analysere, hvordan Finansministeriets embedsmænd forholdt sig, da der bliver introduceret et nyt mål for finanspolitikken. Analysen sigter således ikke mod at fremsætte en dom over embedsmændene, men nærmere at nuancere og konkretisere den overordnede problemstilling

¹¹ For en mere detaljeret beskrivelse af antagelser og metode bag finanspolitisk holdbarhed, se Baadsgaard 2002.

om embedsværkets neutralitet, og hvor grænser for embedsmænds virksomhed går og bør gå.

7.1.1 Finanspolitisk holdbarhed

Den finanspolitiske holdbarhed er et udtryk for, om den offentlige sektor er i stand til at finansiere sine forpligtelser på langt sigt. En holdbar finanspolitik betyder i denne optik, at der i den udgifts- og indtægtsmæssige planlægning tages hensyn til centrale langsigtede udfordringer, som de offentlige finanser står overfor. En af de mest kendte og debatterede udfordringer er den demografiske udfordring, hvor der bliver flere og flere ældre på bekostning af andelen af befolkningen i arbejdsstyrken. Dertil er det ligeledes kendt, at Nordsø-olien ikke er en uudtømmelig kilde. Derfor er det politikernes opgave at planlægge de offentlige finanser i et langsigtet perspektiv, således at vi – populært sagt – kan overlevere et velfærdssamfund til de kommende generationer, som vi kender det i dag. Hvis vi kan det, så er vores finanspolitik holdbar. Som Schou (2011) fra De Økonomiske Råd sammenfatter det:

”Groft sagt betyder finanspolitisk holdbarhed, at man kan fastholde den nuværende finanspolitik uændret i al fremtid, uden at den offentlige gæld stiger eksplosivt,” (DØR 2011: 4)

Selve beregningen af den finanspolitiske holdbarhed kan beskrives som ét tal, der giver en vurdering af størrelsen af udfordringen ved at finansiere velfærdssamfundet. Det gøres ved at tilbagediskontere alle fremtidige indtægter og udgifter (eksklusiv renteudgifter) til i dag og sammenholde det med gælden i dag (AE 2011a: 11). Tallet for holdbarheden af den førte finanspolitik angiver, hvor stor en permanent årlig forbedring af den primære saldo, der er nødvendig, førend det offentlige kan overholde sin intertemporale budgetrestriktion (DØR 2011: 5). Dermed kan finanspolitisk holdbarhed kort beskrives som en test af, om den nuværende finanspolitikken hænger sammen over tid.

En holdbarhedsindikator på nul indebærer, at finanspolitikken opfylder konsistenskravet om holdbarhed. Det betyder, at strukturerne i økonomien og de offentlige finanser er i en sådan stand, at de forudsatte merudgifter til blandt andet den demografiske udfor-

dring kan finansieres uden hverken at forøge beskatningen eller reducere væksten i de offentlige udgifter (Finansministeriet 2007: 97). Hvis holdbarhedsindikatoren er positiv, indikerer det, at finanspolitikken er overholdbar, hvilket betyder, at de samlede indtægter overstiger udgifterne på længere sigt (Finansministeriet 2007: 97). Derimod betyder en negativ holdbarhedsindikator, at den økonomiske politik på længere sigt ikke hænger sammen. Det er intuitivt, at når man laver beregninger for fremtiden, er det forbundet med en del beregningsmæssig usikkerhed. Derfor vurderer Finansministeriet, at en holdbarhedsindikator, der ligger mellem -0,5 og 0,5 procent af BNP, vurderes at være holdbar (Finansministeriet 2002: 29-30).

7.1.2 Det centrale pejlemærke for finanspolitikken

Det centrale pejlemærke for finanspolitikken i Danmark har gennem de seneste årtier været den finanspolitiske holdbarhed (Regeringen 2007: 11; AE 2011a: 14). Denne holdbarhedsindikator blev introduceret med de mellemfristede økonomiske planer. De mellemfristede planer for dansk økonomi startede under SR-regeringen og VK-regeringen videreførte dem, da de overtog regeringsmagten i 2001. Som det blev beskrevet i 2015-planen fra 2007:

”Siden 2001 har finanspolitikken blandt andet været tilrettelagt med fokus på at sikre en holdbar udvikling i de offentlige finanser. Sigtepunktet er, at velfærdssamfundet også skal kunne finansieres på langt sigt, uden højere skat eller forringelser af den offentlige service,” (Regeringen 2007: 44) og videre:

”Holdbare offentlige finanser skal også fremover være et centralt pejlemærke for finanspolitikken. Holdbar finanspolitik er udtryk for, at de opstillede mål og sigtepunkter frem mod 2015 er forenelige med en stabil udvikling i den offentlige gæld set i et langsigtet perspektiv” (Regeringen 2007: 44).

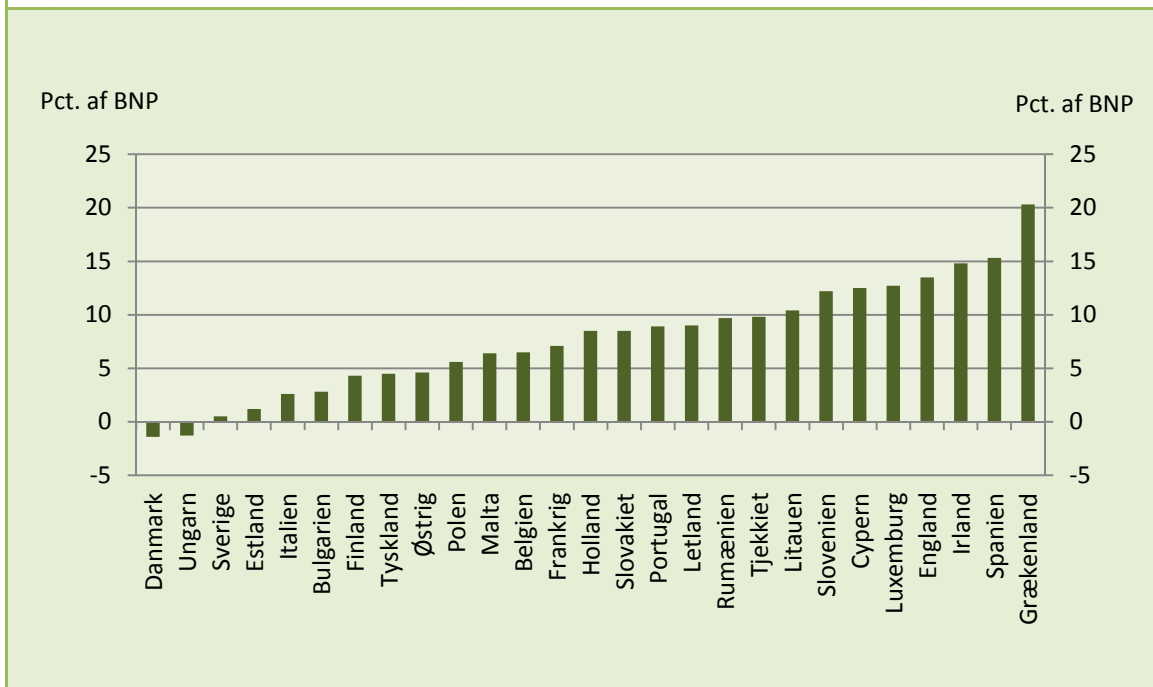
Planerne blev ikke kun udført med et sigte på finanspolitisk holdbarhed, men ligeledes med et mellemfristet sigte for finanspolitikken. I 2015-planen var strukturel balance på den offentlige saldo således et delmål i det holdbare forløb (Regeringen 2007: 44).

7.1.3 Ny målsætning for dansk økonomi

Regeringen introducerede et nyt mål for den danske finanspolitik med forslaget til tilbagetrækningsreformen i januar 2011, som gik under navnet ”... *Vi kan jo ikke låne os til velfærd!*” (Regeringen 2011a). I forslaget skriver regeringen, at ser vi ganske få år frem i tiden, så hænger den offentlige økonomi ikke sammen (Regeringen 2011a: 3). Ifølge Økonomisk Redegørelse fra maj 2011 er den finanspolitiske holdbarhed opgjort til -0,4 i et beregningsteknisk forløb uden reformerne (herunder tilbagetrækningsreformen) (Finansministeriet 2011a: 85). Beregninger på den finanspolitiske holdbarhed, når reformerne er medregnet, giver en holdbarhedsindikator på 0,5 procent af BNP (Finansministeriet 2011a: 84).

Hvis vi ser på førnævnte tommelfingerregel fra Finansministeriet, vurderes en holdbarhedsindikator, der ligger mellem -0,5 og 0,5 procent af BNP at være holdbar, da der er forbundet en del beregningsmæssig usikkerhed. Ud fra denne regel kan det simpelt konkluderes, at dansk økonomi var holdbar i et forløb med og uden reformer. Når den tidligere regering alligevel skriver, at den offentlige økonomi ikke hænger sammen, har den dermed ændret målsætningen for dansk økonomi ved at forlade pejlemærket om finanspolitisk holdbarhed til i stedet at fokusere på strukturel balance på den offentlige saldo i 2020 (AE 2011a). Netop kun fordi den daværende regering introducerede et nyt mål for den danske finanspolitik - balance i økonomien i 2020, var dansk økonomi ikke længere "holdbar".

En yderligere indikation af, at den danske økonomi hængte sammen med målet om finanspolitisk holdbarhed, er EU's vurdering af de europæiske landes holdbarhed. Vurderingen af de finanspolitiske udfordringer opgjort af EU fremgår af figur 7. Bemærk, at i figur 7 er det holdbarhedsudfordringen, der er angivet, hvilket betyder, at y-aksen viser, hvor mange pct. af BNP, der årligt skal spares.

Figur 7. EU's vurdering af de europæiske landes holdbarhedsudfordring

Anm: Figuren viser holdbarhedsudfordringen. Y-aksen angiver hvor mange pct. af BNP, der årligt skal spares.
Kilde: Kommissionen 2010: 71

Som det fremgår af figur 7, er vurderingen af den danske finanspolitik fra EU-kommissionen, at Danmark har en **overholdbar** finanspolitik. Faktisk har Danmark den mest holdbare finanspolitik i Europa, hvor der ifølge den finansielle holdbarhed altså *ikke* er et stramningsbehov.

På trods af at de offentlige finanser ifølge EU og Finansministeriets egne beregninger er holdbare, mente den daværende regering imidlertid ikke, at økonomien hængte sammen. Det nye var nemlig, at regeringen og dermed Finansministeriet forlod det pejlemærke, der siden de mellemlistede planers introduktion har været den centrale målsætning (AE 2011a: 14) for det nye hovedmål om strukturel balance på den offentlige saldo i 2020. Valget af det nye krav om budgetbalance i 2020 betyder, at der for at sikre balance på den offentlige saldo i 2020 manglede 45-50 mia. kr. i 2010. Udfordringen for at skabe finansielle holdbarhed lå derimod på 24 mia. kr. (AE 2011a: 14). Den finansielle holdbarhed blev sikret med Genopretningspakken fra maj 2010, som netop fandt 24 mia. kr. Regeringens udspil "*Genopretningspakken - Danmark ud af krisen - regningen betalt*", blev til en politisk aftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti om genopretning af dansk økonomi, hvor det ligeledes fremgik, at de offentlige finanser var uhold-

bare, svarende til 24 mia. kr., hvilket Genopretningspakken samlede op på (Regeringen 2010a). Alligevel hængte den offentlige økonomi ikke sammen i januar 2011.

7.1.4 Finansministeriets manglende indspark i debatten

Måneder efter det nye mål for finanspolitikken blev introduceret i den økonomiske politik, kom Finansministeriet med en cementering af det nye mål i deres Økonomiske Redegørelse fra maj 2011. Her fremgår det, at "*Strukturel balance i 2020 er den centrale finanspolitiske målsætning i Reformpakken 2020*" (Finansministeriet 2011a: 15). Før var det et delmål i det holdbare forløb at opnå strukturel balance.

En illustrativ pointe her er en optælling af ordet holdbar i diverse publikationer fra regeringen og Finansministeriet fra 2001 og fremefter (AE 2011a: 15). Her fremgår det, at holdbarhed har været et centralt begreb tilbage fra 2010-planen "*En holdbar fremtid - Danmark 2010*" fra 2001, hvor ordet holdbar fremkommer 90 gange. I 2015-planen "*Mod nye mål - Danmark 2015*" fra 2007 fremkommer ordet 118 gange og i det dertilhørende tekniske baggrundsnotat 257 gange. I konvergensprogrammet fra 2010 fremkommer ordet holdbar 139 gange. I forslaget til tilbagetrækningsreformen fra januar 2011 fremkommer ordet ikke eneste gang (AE 2011a: 15).

Først længe efter debatten om strukturel balance i 2020 var sat i gang - og oppositionen havde anerkendt denne udfordring, kom Finansministeriet med en diskussion af præmissen for den nye målsætning. Det fremgår af Danmarks konvergensprogram 2011 samt af "*Reformpakken 2020 - Kontant sikring af Danmarks velfærd*" fra april 2011. Her fra konvergensprogrammet:

I tidligere planer og fremskrivninger har målsætningen om strukturel balance (eller overskud) inden for planlægningshorisonten været foreneligt med, at finanspolitikken ret præcist også opfyldte holdbarhedskravet. Selv om målet om strukturel balance har været det primære operationelle pejlemærke, har der altså ikke været en modstrid mellem de to målsætninger. Det har ændret sig, idet holdbarhedskravet som nævnt indebærer underskud de kommende år og mange årtier frem. Derfor er det naturligt at lægge endnu større vægt på strukturel balance end tidligere. (Finansministeriet 2011b: 87).

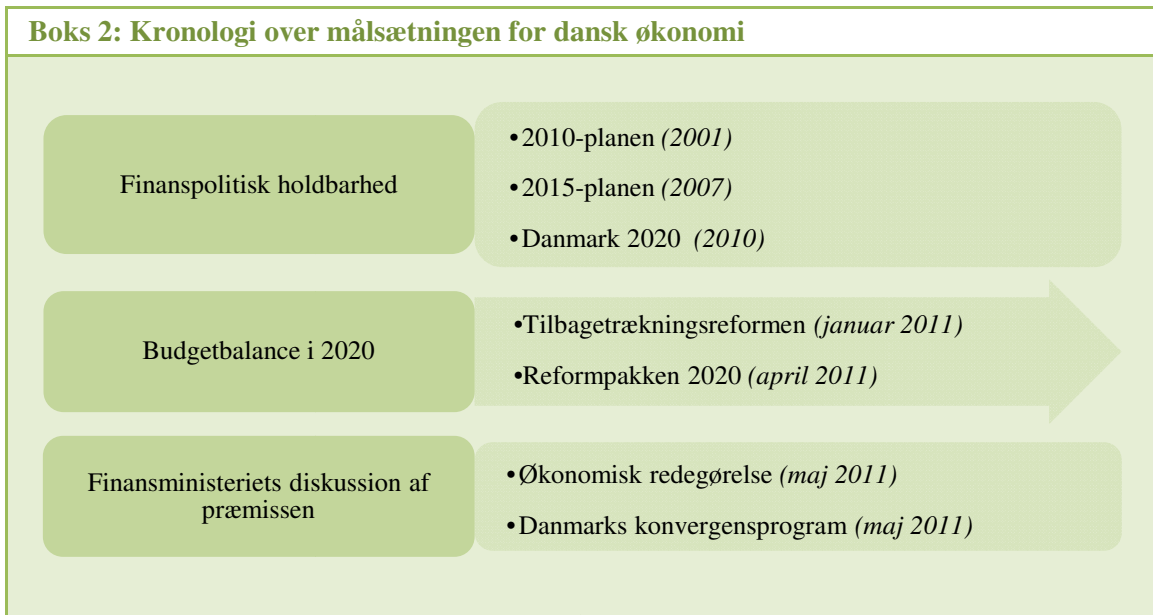
I "*Reformpakken 2020 - Kontant sikring af Danmarks velfærd*" er der på side 26 indsat en boks til forklaring af, hvorfor finanspolitisk holdbarhed ikke længere er tilstrækkeligt til at sikre et troværdigt finanspolitisk forløb. Her er der i forklaringen af den ændrede målsætning en række figurer, der illustrerer, hvor store underskud der kan forekomme på den offentlige saldo, når den finanspolitiske holdbarhed er opfyldt. Interessant er det imidlertid at konstatere, at figurerne viser fremskrivningerne til år 2060 (Finansministeriet 2011c: 25) og ikke til år 2100, som normalt ligger i det langsigtede perspektiv i økonomisk terminologi. Fodnoten på side 24 bekræfter endvidere, at målsætningen er ændret (Finansministeriet 2011c: 24).

Da den finanspolitiske holdbarhed er en test af, om finanspolitikken hænger sammen over tid, kan finanspolitikken godt være holdbar på trods af, at der er underskud i en år-række, så længe det opvejes af et større overskud på et senere tidspunkt. Eller skrevet med en keynesiansk pen af Finansministeriet tilbage i 1945:

*"Budgetpolitikken bør derfor ikke betragtes som et område for sig, der har sine egne ufravigelige regler. Den må ses som et led i hele regeringens økonomiske politik, og **det bør ikke være et dogme, at statens driftsregnskab hvert år netop skal balancere**"*¹² (Finansministeriet 1945).

Med udmelding om at udviklingen i dansk økonomi og de offentlige finanser ikke var holdbar, blev vinduet for et opgør med efterlønsordningen åbnet, da regeringen bevægede sig væk fra at navigere efter, at finanspolitikken skulle være holdbar, til i stedet at kræve balance på det offentlige budget i 2020. Konsekvensen blev, at kravet oven i finanspolitisk holdbarhed var at stramme den danske økonomi med 1 pct. af BNP, svarende til over 20 mia. kr. (AE 2011b: 4). Dermed flyttede man målstregen for dansk økonomi, som ellers har været benyttet i de seneste 10 år af Finansministeriet, De Økonomiske Vismænd, EU med flere, til i stedet udelukkende at fokusere på den offentlige saldo i 2020. I boks 2 er der fremstillet en kronologi over målsætningen for dansk økonomi.

¹² Egen fremhævelse.



Kilde: Egen fremstilling på baggrund af diverse publikationer fra Finansministeriet og regeringen (Regeringen 2001; Regeringen 2007; Regeringen 2010b; Regeringen 2011a; Finansministeriet 2011c; Finansministeriet 2011a; Finansministeriet 2011b)

Det kan ikke anfægtes, at en regering introducerer en ny målsætning for dansk økonomi. Det er trods alt politikernes privilegium, men præmissen for at kræve budgetbalance i 2020 burde som minimum være udlagt klart for offentligheden. Budgetbalance i 2020 er et arbitrært mål forstået som, at hvis man eksempelvis valgte at sikre balance i 2025 i stedet, vil kravet være en ekstra finansiering på 1,8 pct. af BNP, svarende til yderligere 31 mia. kr. (2010-niveau) (AE 2011c: 5). Til gengæld vil et finanspolitisk overholdbart forløb stille unødvendigt store krav til de nulevende generationer til fordel for kommende generationer.

Hvorvidt finanspolitisk holdbarhed eller strukturel balance i 2020 er den bedste eller mest objektive korrekte målestok for dansk økonomi er underordnet for problemformuleringen. Der, hvor den ændrede målsætning for dansk økonomi - i denne optik - bliver interessant, er, at embedsværket forblev stille, mens debatten rasede. Dermed var valget om ikke at kommunikere med til at skabe muligheden for ændringen af målsætningen for dansk økonomi.

Gennem analysen af den politiserende pressekommunikation og analysen af den ikke-kommunikative politisering er det påvist, at Finansministeriet i dag agerer som politisk aktør. For at få en helhedsvurdering af det politiserende Finansministeriums position i

samfundsdebatten analyseres der i det følgende på Finansministeriets position efter krisens indtog. Dermed er det sigtet at analysere, hvilke implikationer politiseringen af embedsværket har for neutraliteten og troværdigheden især efter den økonomiske krises indtog.

Embedsværkets medvirken til en øget markedsføring af politikken kan i samspil med en øget magtposition potentielt gøre Finansministeriet og dets embedsmænd til meget potente politiske aktører, der kan kompromittere embedsværkets neutralitet.

7.2 Finansministeriet som Danmarks magtcentrum

Som beskrevet i problemfeltet har udviklingen mod en politisk centraladministration taget form siden 1960'erne, og i 1990'erne fik Finansministeriet karakter af Danmarks magtcentrum. Det er dog ikke en ren tilfældighed, at Finansministeriet i 1990'erne kan beskrives med farverige betegnelse som *magtens ministerium* eller *Second to God* (Jensen 2008: 11). Finansministeriet gik fra at være bremseklods til at være igangsætter (Jensen 2003: 193), og den gamle defensive attitude blev erstattet af en offensiv og igangsættende attitude, så det blev Finansministeren, der kridtede banen op, som daværende departementschef Eldrup udtrykte det (Jensen 2003: 97). Det betyder blandt andet, at Finansministeriet begynder at satse på holdningspåvirkning af omgivelserne (Jensen 2003: 97). Denne strategiske omlægning af Finansministeriet har været medvirkende til, at Finansministeriet i 90'erne blev til magtens centrum i mediernes, offentlighedens og politikernes øjne (Jensen 2008: 487).

En af årsagerne, til at Finansministeriets strategiomlægning var mulig, skal findes tilbage i Firkløverregeringens program fra 1982 for genopretning af dansk økonomi. Her betoner Schlüter-regeringen blandt andet, at:

"(...) genopretningen af dansk økonomi er en meget stor opgave, og det vil tage adskillige år at nå målet" (Jensen 2003: 123).

Denne udmelding fik stor betydning for Finansministeriets fremtidige rolle. Det er denne økonomiske bevidsthed, som ligger bag ved alt, der sker de næste 20 år frem, hvor

der er en konsensus om, at en grundlæggende økonomisk opretning var prioritet nummer ét (Jensen 2003: 124). Den økonomiske bevidsthed udspringer af Heinesens berømte citat fra 1979:

"Nogen fremstiller det, som om vi kører på kanten af afgrunden. Det gør vi ikke, men vi har kurs imod den, og vi kan se den" (Jensen 2008: 33).

Denne fremherskende konsensus og diskurs om den økonomiske politik gjorde, at Finansministeriet kunne indtage en mere bred og aktiv rolle i designet af den fremtidige offentlige sektor, hvor de blev garanten for en ny politisk retning, der skulle føre Danmark væk fra afgrunden (Jensen 2003: 125).

Som Jensen (2003) beskriver det, så fortsatte denne strukturpolitiske filosofi og blev endog forstærket efter regeringsskiftet i 1993, hvor især reformer inden for arbejdsmarkeds- og skatteområdet kom i fokus (Jensen 2003: 151). De interne organisations- og styringsforhold kombineret med en usædvanlig konsensus om den økonomiske politik i Danmark gjorde Finansministeriets storhedstid i 1990'erne mulig.

7.2.1 Finansministeriet gennem 2000'erne

Finansministeriets position blev gennem 00'erne svækket som styringsaktør - herved forstået som aktører, der bevidst søger at give samfundsudviklingen en retning - i forhold til de foregående 20-25 år. Den ændrede magtposition skyldtes blandt andet, at Danmark i særklasse var kommet væk fra afgrunden og en ændring i magtrelationerne med fordel til Statsministeriet. Dermed forekom der efter regeringsskiftet i 2001 en gensplitning af kapacitet og autoritet, som var smeltet sammen i Finansministeriets regi op gennem 90'erne (Jensen 2003: 292).

I beskrivelsen af Finansministeriets perspektiver efter 2001 skriver Jensen (2003), at den relative autoritet og kapacitetsfordel fra 90'erne er mindsket noget. Den fremtidige policyrolle må dog forventes at afhænge af flere ting herunder blandt andet vægtningen mellem politisk salgbarhed og langsigtede økonomiske hensyn. Jo større det artikulare-

de behov er for sidstnævnte, jo stærkere må Finansministeriets rolle i policyudviklingen formodes at blive (Jensen 2003: 323).

7.2.2 En ny afgrund

Da Heinesen i 1979 fortalte danskerne, at vi har kurs mod afgrunden, blev det startskuddet til en konsensus om økonomisk genopretning og strukturpolitik gennem de næste 20 år. Den efterfølgende politiske og økonomiske retorik går på, at genopretningen af dansk økonomi er førsteprioritet. Ligheden til i dag er slående, hvor *Genopretningspakken*, der skal rette op på dansk økonomi i maj 2010 blev gennemført (Regeringen 2010a), og tilbagetrækningsreformen bliver foreslået under navnet "*...Vi kan jo ikke låne os til velfærd!*" (Regeringen 2011a) af den daværende VK-regering. En meget klar cementering af pointen, at der i dag er en fælles konsensus om den økonomiske politik i Danmark, kan ses, da den socialdemokratiske ledede regering i oktober 2011 indskriver, og dermed accepterer, genopretningsaftalen og tilbagetrækningsreformen i deres regeringsgrundlag:

"Udgangspunktet for regeringen er VK-regeringens økonomiske politik i bredeste forstand, herunder genopretningsaftalen og forårets aftaler herunder tilbagetrækningsreformen" (Regeringen 2011b: 9).

I regeringsgrundlaget kan man nærmest se Heinesens afgrund for sig: "*(...) den dybe økonomiske krise (...) har bragt Danmark i ubalance. Underskuddet på statens finanser truer med at udhule vores velfærd. Kommende generationers velstand og handlemuligheder er bragt i fare. De menneskelige omkostninger er store*" (Regeringen 2011b: 5).

Eller med Schlüters ord i en folketingsdebat i 1979, der advarer mod, at der ikke udvises økonomisk ansvarlighed:

"Vi vil hænge ud over afgrundens rand, forgældet i et omfang, som vores børn og børnebørn vil bebrejde os" (Jensen 2008: 36). I regeringsgrundlaget fra 2011 konkluderes det derfor i lighed med Firkløverregeringen i 1982, at:

"Der er derfor brug for reformer og en ansvarlig økonomisk politik, hvis Danmark skal klare sig igennem krisen (...) Vi skal stå sammen om at genoprette dansk økonomi" (Regeringen 2011b: 7;9).

Denne samlede konsensus om den økonomiske politik er alt sammen en udløber af den økonomiske krise, som havde sit indtog i Danmark i 2008. Med konjunkturtilbageslaget i 2008 på -0,8 pct. og det historiske fald på -5,8 pct. i 2009 (Danmarks Statistik 2012: 47) var afgrunden tilbage i dansk økonomisk politik.

Økonomiens hegemoni har skabt 'en ny afgrund' i dansk økonomisk politik, og Finansministeriet er igen blevet en helt central aktør i den politiske debat. I den politiserede virkelighed befinder embedsværket sig mellem strategiske og saglige hensyn. Netop den økonomiske diskurs, og dermed Finansministeriets potentiale for at genindtage en central plads i samfundsstyringen, gør, at hensynet til strategi i øget grad gør sig gældende. Derfor synes kombinationen af et politiserende embedsværk og den økonomiske dagsorden at skabe en række implikationer for embedsværkets neutralitet.

7.3 Implikationer for embedsværkets neutralitet

Jo større behovet er for langsigtede økonomiske hensyn, jo stærkere må Finansministeriets rolle i policyudviklingen formodes at blive (Jensen 2003: 323). Ud fra ovenstående kan det konkluderes, at de økonomiske hensyn igen er blevet prioritet nummer ét i den politiske debat fra omkring 2008 og frem. Dermed er Finansministeriets rolle i policyudviklingen potentielt blevet styrket. Som det ligeledes blev konkluderet i kapitel 6 er det i samme periode, at Finansministeriets pressekommunikation for alvor begynder at have et komplekst politiserende udtryk. Endvidere viser analysen af den nye målsætning for dansk økonomi, at væsentlige præmisser i den politiske økonomiske debat ikke proaktivt bliver fremlagt offentligheden, således at en så fundamental debat om ændring af målsætningen for dansk økonomi nærmest foregår i blinde i offentligheden.

Forløbet, hvor den nye målsætning for dansk økonomi bliver introduceret, er hel central i diskussionen af embedsværkets - og i dette tilfælde Finansministeriets troværdighed og neutralitet. Dertil bidrager en mere positiv iscenesættende pressekommunikation, der er

'skåret' til medierne, til det generelle billede af, at embedsværket i øget grad forsøger at fremme ministerens politiske budskaber. Det er indiskutabelt, at embedsværket arbejder for en given minister, og det almindelige embedsværk har til opgave at arbejde for, at ministerens initiativer kan opnå den nødvendige støtte. Det er derfor en væsentlig opgave for embedsværket at bistå ministeren i løsningen af formidlingsopgaver, f.eks. ved at fremstille den pågældende sag ud fra ministerens politiske perspektiv. (Betænkning 1443: 167). Udvalget bag Betænkning 1443 påpeger dog, at der på dette område imidlertid gælder, at bistanden skal ydes inden for almindelige rammer af faglighed og sandhedspligt mv. (Betænkning 1443: 147).

Fra embedsværkets side savnes der i det skitserede forløb en diskussion af den nye præmis, da målsætningen for dansk økonomi blev ændret. Denne kommer først måneder efter, og derved foregår den offentlige debat i Danmark gennem starten af 2011 nærmest i blinde. Regeringen har introduceret en ny målsætning, men der er ikke kommet en diskussion af præmisserne bag. Som DJØF's etiske retningslinjer foreskrev, må embedsværket oplyse hvilke værdipræmisser, et resultat bygger på, således at embedsmændene lader sig lede af, hvad de fagligt anser for det rigtige, og ikke f.eks. af, hvad der set fra ministerens politiske perspektiv måske kunne være det mest bekvemme resultat. Der kan advokeres for, at nogle værdipræmisser bevidst er skjult eller i hvert fald ikke proaktivt forelagt offentligheden for at få ministerens politik i det bedste lys. Denne konflikt er et spørgsmål om, hvor vidtgående normer og retningslinjer for embedsmænds virksomhed skal defineres for at bibeholde embedsværkets neutralitet.

Fagligheden er i den seneste betænkning (Betænkning 1443) defineret mere vidtgående end i Redegørelse R2. Præciseringen fra Betænkning 1443 indebærer, at fagligheden *ikke* skal opfattes snævert, men skal anses som en væsentlig del af alle dele af embedsmænds virksomhed. Embedsmænd skal i deres hverv derfor lade sig lede af, hvad de fagligt anser for det rigtige, og ikke af, hvad der er det mest bekvemme resultat fra ministerens politiske perspektiv. Sandhedspligten tilsiger dertil, at oplysninger, der ikke kan anses for at være urigtige, men som i den givne sammenhæng kan anses for at være vildledende, f.eks. på grund af *fortielse* af andre væsentlige oplysninger, ligeledes hører under sandhedspligten. Hertil beskrev DJØF's etiske retningslinjer, at hvis politiske valg

og værdipræmisser skjules bag en faglig fremtrædelsesform, vil man kalde det uetisk. Den nye målsætning for dansk økonomi var et politisk valg, der derefter gennem Finansministeriets redegørelser blev en økonomisk præmis. Troværdigheden afhænger blandt andet af, at økonomiske redegørelser ikke ikklædes et fagligt skær, hvis disse i realiteten er af politisk karakter. Faglighed og sandhedspligt må defineres i deres yderste form, for at det ikke kompromitterer embedsværkets neutralitet.

Der kan stilles spørgsmål ved, om det politiserende embedsværk er medvirkende til, at offentligheden ikke får et nuanceret billede af de politiske problemer og deres løsningsmuligheder. For at undgå at ministerens holdninger og budskaber er noget, som embedsværket udelukkende skal sælge, snarere end noget, der offentligt skal begrundes og diskuteres, kan der indføres en normsættende retningslinje. En normsættende retningslinje for embedsværkets virksomhed synes ud fra ovenstående at kunne tilføjes i form af, at embedsmænd bør have pligt til at oplyse offentligheden om ændrede præmisser for den førte politik, således at politikerne og borgerne kan træffe beslutninger på et oplyst grundlag. At både oppositionen, politikere, medier og borgere accepterede den nye målsætning for dansk økonomi kan være en direkte konsekvens af begrænset information. Præmissen har i hvert fald ikke været udlagt til offentlig diskussion. At indføre en oplysningspligt vil med sandsynlighed skabe et lødigere grundlag for samlingsdebatten om blandt andet Danmarks økonomiske udfordringer og løsninger, hvilket ikke er en debat, der er sort eller hvid, men indeholder et utal af nuancer.

Som Loftager (2004) skriver i sit bidrag til forskningsprojektet magtudredningen, kan man forvente, at det er de folkevalgte politikere, de politiske partier og deres demokratiske bagland samt den brede offentlighed, der fører an i de helt store spørgsmål om samfundets overordnede udviklingskurs. Men som han konkluderer, så er det imidlertid mere sandsynligt, at visionerne formuleres af embedsmænd i Finansministeriet uden enhver folkelig forankring (Loftager 2004: 229-230).

Kampen mellem forskellige aktører om at påvirke medierne og vinkle historierne, således at de får mediernes bevågenhed, kan have den konsekvens, at det fjerner fokus fra sagligheden i forsøget på at opnå salgbarheden. Derfor er det særdeles vigtigt, at der i

embedsværket er en selvkritisk erkendelse af grænserne, således at ministeriernes ekspertise ikke eroderer den demokratiske debat. Netop salgbarheden af politikken og strategiske hensyn til dagsordenen gør, at det er vanskeligt at fastholde den særligt fagkyn- diges autonomi. Da politiske beslutninger er noget, der skal sælges, snarere end noget, der offentligt skal begrundes, skaber det en gråzone mellem at fremstille ministerens politik i det bedste lys kontra den neutrale oplysningsvirksomhed.

Analysen af Finansministeriet har vist, at det almindelige embedsværk i dag er mere politiserende i deres pressekommunikation. Dertil har analysen af, hvad der *ikke* kommunikerer, vist, at Finansministeriet ligeledes kan blive opfattet som politiserende i form af deres fravær i debatten. Når politisk-taktiske hensyn begynder at gennemsyre Finansministeriets kommunikation grundet økonomiens hegemoni, gør det utvivlsomt, at nuancer forglemmes eller forties, hvor andre fremhæves og betones. Dermed synes udviklingen at kompromittere embedsværkets neutralitet.

8 - KONKLUSIONER

Formålet med dette speciale har været at undersøge, i hvilken udstrækning Finansministeriets kommunikation kan betegnes som politiserende, og hvilke implikationer det har for embedsværkets neutralitet.

Undersøgelsen af problemformuleringen har taget udgangspunkt i de sidste årtiers forvaltningsforskning, der har påvist, at centraladministrationen gennem årtier har bevæget sig væk fra det klassiske bureaukrati mod et mere politiseret embedsværk. Specialets hovedkonklusioner kan indskrive sig i denne tendens.

Ud fra de seneste bidrag og fortolkninger af retningslinjer og normer for embedsmænds virksomhed har blandt andet fagligheden været genstand for større præcisering gennem tiden. Den seneste betænkning (Betænkning 1443) fastslår, at kravet om faglighed ikke skal defineres snævert i forhold til de traditionelle arbejdsområder, men gælder for alle former for vurderinger baseret på professionel indsigt i faktiske forhold og sammenhænge. I overensstemmelse hermed er pressemeddelelser fra et ministerium defineret som en officiel ministeriel meddelelse, der i lighed med embedsmænd generelt er underlagt kravene om sandhedspflicht, faglighed og partipolitisk neutralitet.

På baggrund af specialets systematiske indholdskodning af de 755 pressemeddelelser, der er udsendt fra Finansministeriet i perioden 2002-2011, er der opstillet en karakteristik af Finansministeriets pressekommunikation. Finansministeriet har inden for genre tillagt orienteringer og kommentarer en øget vægt over årene. Samtidig hermed er der kommet et øget fokus på politikområderne økonomi, arbejdsmarked og reformer, hvortil flere af pressemeddelelserne bliver udsendt på baggrund af andre organisationer. I pressemeddelelsernes udtryk er ministeren i stigende omfang omdrejningspunkt med et mere medievenligt fokus, øget brug af citater fra ministeren og øget brug af kilder i form af statistikker og embedsmænd. Endelig har pressemeddelelserne i deres udtryk en langt mere positiv iscenesættende og vurderende karakter på bekostning af den neutrale og af-rapporterende pressemeddelelse gennem årene.

8.1 Kombinationen af politisering og afgrunden

For at vurdere i hvilken udstrækning karakteristikkene af Finansministeriets pressekommunikation kan betegnes som havende et politiserende udtryk, er der udviklet fire operationelle modeller for henholdsvis politiserende og faglige kommunikationsformer. Disse modeller er udviklet med inspiration fra Grunig og Hunt (1984). Tilsammen udgøres de operationelle modeller for kommunikationens form af 1) simpel faglighed, 2) simpel politiserende, 3) kompleks politiserende og 4) kompleks faglighed. For at identificere de forskellige modeller er der udviklet en professionaliserings- og medieindikator ud fra indholdskodnings variable.

Ud fra specialets analyse kan det konkluderes, at Finansministeriet i deres pressekommunikation er blevet signifikant mere politiserende gennem 2000'erne - i de sager de selv vælger at kommunikere. Finansministeriets pressekommunikation kan således defineres som havende en markant overvægt af komplekst politiserende pressemeddelelser. Det er især efter 2008 - og med Claus Hjort Frederiksens udnævnelse til finansminister, at opblomstringen i Finansministeriets politiserende pressekommunikation vokser frem. Udviklingen synes dog at være determineret af en række faktorer som den generelle organisatoriske, medie- og samfundsmæssige udvikling. Derfor er der heller ikke noget der tyder på, at den politiserende udvikling i Finansministeriets pressekommunikation vil aftage fremover. Fremkomsten af det komplekst politiserende udtryk i Finansministeriets pressekommunikation sker samtidig med, at økonomiens hegemoni har skabt en ny afgrund i dansk økonomisk politik, hvormed Finansministeriet igen er blevet en helt central aktør i den politiske debat. Denne kombination, gør det særdeles vigtigt, at embedsværket holder sig inden for gældende ret og inden for principperne om sandhedspflicht, faglighed og partipolitisk neutralitet. Ligesom den seneste præcisering af faglighed *ikke* defineres snævert, på samme måde bør kravene om sandhedspflicht og partipolitisk neutralitet defineres.

Kampen om mediedagsordenen kan blive et spørgsmål om salgbarhed eller saglighed. Det strategiske hensyn til dagsordenen gør, at politiske beslutninger er noget, der skal sælges, snarere end noget, der offentligt skal begrundes og debatteres. Samtidig hermed er den generelle udvikling i statens information gennem de sidste årtier blevet mere of-

fensiv, hvor forvaltningsenhederne har intensiveret deres politiske kommunikationsindsats. Dette speciale kan i forlængelse heraf konkludere, at Finansministeriets presse-kommunikation ligeledes kan indskrive sig i denne tendens.

8.2 En blind debat uden vindere

Videre kan det konkluderes, at den politiske og offentlige debat i Danmark - illustreret ved analysen af målsætningen for dansk økonomi, i perioder foregår i blinde uden en faglig rettesnor. En udvidet fortolkning af sandhedspligten eller snarere en oplysningspligt synes derfor ud fra specialets analyse at være i samfundets interesse, således at den offentlige (og herunder den politiske) debat ikke foregår i blinde. En oplysningspligt vil skabe et mere proaktivt embedsapparat, der tager del i debatten. Det vil gøre, at de politiske og økonomiske beslutninger i Danmark ikke bliver taget på et uoplyst grundlag.

Hvorvidt finanspolitisk holdbarhed eller strukturel budgetbalance i 2020 er den bedste eller mest objektive korrekte målestok for dansk økonomi er underordnet for specialets problemformulering. Der, hvor den ændrede målsætning for dansk økonomi - i denne optik - bliver interessant, er, at embedsværket forblev stille, mens debatten rasede. Dette kan og skal *ikke* forstås som en kritik af den praksis, der er ført i Finansministeriet. Embedsmændene har fulgt de nuværende retningslinjer for embedsmænds virksomhed fyldestgørende, da reglerne er skruet sådan sammen, at embedsmænd ikke har pligt til proaktivt at oplyse om politiske forslag og konsekvenser heraf. Problemet ved den nuværende praksis er, at politisk-taktiske hensyn begynder at sive ned igennem embedsværket på grund af blandt økonomiens hegemoni, hvilket utvivlsomt gør, at nuancer forglemmes eller forties, hvor andre fremhæves og betones. Udviklingen synes dermed at kompromittere embedsværkets neutralitet.

Vi må spørge os selv, som Garde gjorde i 1993, som Fogh Rasmussen gjorde i 2001 og som Bødskov gjorde i 2011: Hvor går grænsen mellem embedsapparat og partikontor, og hvor vidtgående bør embedsmændenes ansvar række?

Det er klart, at ministrene råder over embedsapparatet, som til hver en tid kan støtte en siddende regering i dens politiske kampe. Så længe der ikke er udskrevet folketings-

valg, kan regeringen åbenlyst bruge de neutrale embedsmænd i den politiske kamp. Det er en praksis enhver regering vil kunne nyde godt af, men spørgsmålet er, om det politiserende embedsværk er medvirkende til, at offentligheden ikke får et nuanceret billede af de politiske problemer og deres løsningsmuligheder, så længe embedsmændene ikke har en oplysningspligt.

Grænsen er blevet mørkere, og der forekommer til tider en skævvridning i informationen til blandt andet offentligheden. Finansministeriet er i dag mere politiserende i deres pressekommunikation end tidligere, hvilket synes at kompromittere embedsværkets neutralitet.

9 - PERSPEKTIVERING

Ovenstående rapport har beskæftiget sig med Finansministeriet og illustreret en række pointer om, hvordan det politiserede embedsværk kan aflæses i kommunikationen, samt hvordan det loyale embedsværk medvirker til, at der træffes og debatteres vidtgående politiske beslutninger i offentligheden, som nærmest foregår i blinde.

Medier, forskning og betænkninger om centraladministrationen har igennem de sidste mange år koncentreret sig i udpræget grad om de særlige rådgivere. I december 2011 er der blevet nedsat endnu en kommission til at levere et servicetjek af reglerne for de særlige rådgivere i Danmark. Det er en interessant diskussion, men set i lyset af, at der på nuværende tidspunkt er ansat 30 særlige rådgivere i Danmark, er det nok en af de professioner, der har de mest udførlige retningslinjer. Den seneste betænkning, der har præciseret reglerne for det almindelige embedsværk, er fra 2004 og altså før den udbredte politisering via pressekommunikationen kan identificeres. Derfor synes der at være behov for en kommission, der i forlængelse af ovenstående kan kortlægge, hvordan det almindelige embedsværk bliver benyttet og agerer politisk, således at tilliden og neutraliteten i centraladministrationen ikke bliver sat over styr.

Endvidere vil en opdatering af Jensens (2003; 2008) analyser af Finansministeriet være utroligt givende for at kunne definere Finansministeriets position i samfundsdebatten i dag. I den analyserede periode ændres en række faktorer. Først og fremmest overtager Løkke Rasmussen statsministerposten. Endvidere oplever vi i Danmark det største økonomiske tilbageslag i nyere tid. Dertil er det interessant se på, hvor Finansministeriet kan indskrive sig efter folketingsvalget i 2011. Med den socialdemokratisk ledede regering har vi endnu engang fået triangelen mellem et Stats- Finans- og Økonomiministerium, som vi ligeledes havde det gennem 1990'erne. Dette kombineret med den politiske dagsorden om finanspagt, budgetlov og strukturelle reformer gør, at Finansministeriet atter engang må forventes at indtage en absolut nøglerolle, da de nu er tilbage som regeringens udgiftspolitiske vagthund. Den interne magtbalance i regeringen kombineret med økonomiens hegemoni, tildeler Jensen en stor del af æren for, at Finansministeriet i 90'erne kunne betegnes som magtens ministerium. Begge dele er i dag tilbage.

10 - LITTERATUR

AE 2011a: *Uddannelse kan redde fremtidens arbejdsstyrke*, Økonomiske Tendenser 2011, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd

AE 2011b: *Balance på de offentlige finanser i 2020 uden VK's skattelettelser*, Madsen, Martin & Schytz Juul, Jonas, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, april 2011

AE 2011c: *Dansk økonomi langtidsholdbar uden efterlønsafskaffelse*, Madsen, Martin, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, januar 2011

Albæk, Erik et al. 2010: *Kunsten at holde balancen*, Syddansk Universitetsforlag

Baadsgaard, Mikkel 2002: *Beregning af den finanspolitiske holdbarhed*, Arbejdsrapport nr. 7/2002, Finansministeriet

Berlingske 2011: *DJØF advarer mod at bruge embedsmænd politisk*, d. 19. august 2011

Betænkning 1117, 1987: *Betænkning om offentlig information*, Administrationsdepartementet, juni 1987

Betænkning 1342, 1997: *Information til tiden*, Betænkning fra Udvalget om Offentlig Informationspolitik

Betænkning 1354, 1998: *Forholdet mellem minister og embedsmænd*, Udvalget om forholdet mellem minister og embedsmænd, Schultz

Betænkning 1443, 2004: *Embedsmænds rådgivning og bistand*, Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre, Schultz Information

Binderkrantz, Anne 2005: *Et bredt arsenal af indflydelsesstrategier*, Paper til XIV Nordiske Statskundskabskongres 11.-13. august 2005, Reykjavik, Arbejdsgruppe om "Skandinavisk korporatisme ved en korsvej?"

Bogason, Peter 2008: *Forvaltning og stat*, Academica

Breck, Janus 2010: *Going local som mediestrategi*, Kandidatspeciale ved institut for statskundskab, Københavns Universitet

Bro, Peter et al. 2005: *Mediernes Valgkamp - Et forsknings- og formidlingsprojekt om folketingsvalget i 2005*, Modinet Working Paper nr. 16

Bro, Peter 2010: "Pressehåndtering", i Merkelsen, Henrik (red.): *Håndbog i strategisk public relations*, Samfundslitteratur

Christensen, Jørgen Grønnegård 2004: "Det tidløse ministerstyre", i Andersen, Jørgen Goul et al. (red): *Den demokratiske udfordring*, Magtudredningen, Hans Reitzels Forlag,

Christensen, Jørgen Grønnegård et al. 2007: *Politik og forvaltning*, 2. udgave, Academia

Cohen, Bernard 1963: *The Press and Foreign Policy*, Princeton University Press

Danmarks Statistik 2012: *Nationalregnskab 2010*, www.dst.dk/publ/Nationalregnskab

Dearing, James W & Rogers, Everett M 1996: *Agenda-Setting*, Sage Publications

DJØF 1993: *Fagligt etiske principper i offentlig administration*, DJØF

DØR 2011: *Myter om holdbarheden*, Samfundsøkonomen nr. 2, april 2011, Poul Schou, De Økonomiske Råds Sekretariat

Finansministeriet 1945: *Økonomiske Efterkrigstidsproblemer*, her fra Østergaard, Hans Henrik Høgsbro 2007: "Bag de røde mure", Finansministeriet 2007

Finansministeriet 2002: *Konvergensprogram for Danmark - opdatering for perioden 2002-2010*, november 2002

Finansministeriet 2007: *Mod nye mål - Danmark 2015 - Teknisk baggrundsrapport*, december 2007, Schultz Distribution

Finansministeriet 2011a: *Økonomisk redegørelse*, maj 2011, Rosendahls – Schultz Distribution

Finansministeriet 2011b: *Danmark konvergensprogram 2011*, maj 2011

Finansministeriet 2011c: *Reformpakken 2020 – Kontant sikring af Danmarks velfærd*, maj 2011, Rosendahls – Schultz Distribution

Finansministeriet 2012: *Kommissorium for udvalgsarbejde vedrørende særlige rådgivere*, 18. april 2012.

Forespørgsel F20: *Forespørgsel til statsministeren og økonomiministeren: »Vil regeringen redegøre for, hvor den mener, grænsen bør gå for ministres brug af statens penge og embedsmænd til fremme og markedsføring af bestemte politiske temaer og budskaber?»*, Af Frank Dahlgaard (UP), Forespørgslen anmeldt 21/11 2000. Fremme af forespørgslen 28/11 2000, december 2011,

http://webarkiv.ft.dk/Samling/20001/salen/F20_BEH1_40_4_%28NB%29.htm

Garde, Johan 1993: *Lovbemærkningers sandhedsværdi*, Gad

Grunig, James E. & Hunt, Todd 1984: *Managing public relations*, Holt, Rinehart & Winston

Hansen, Kasper Møller 2010: "Kvantitative datakilder", i Andersen, Lotte Bøgh et al. (red.), *Metoder i statskundskab*, Hans Reitzels Forlag.

Hegelund, Susanne & Mose, Peter 2011: *Javel, Hr. Minister!*, Gyldendal

Henriksen, Carol 2001: *Modeller for kommunikation og Public relations*, Roskilde Universitetsforlag

Hjarvard, Stig 1995: *Nyhedsmediernes rolle i det politiske demokrati*, Statsministeriets medieudvalg

Hjarvard, Stig 2008: *En verden af medier - medialisering af politik, sprog, religion og leg*, Samfundslitteratur

Hjarvard 2009: *Samfundets medialisering: En teori om mediernes forandring af samfund og kultur*, Nordicom-Information, vol. 31, Journal number 1-2

Højbjerg, Jesper & Højlund, Espen Meyer 2004: "Storpolitik, medier og ngo-strategier", i Nielsen, Mie Femø (red.): *Spin, selvfremsstilling og samfund*, Forlaget Samfundslitteratur

Information 2001: *Grundlovstaler*, <http://www.information.dk/55167> - besøgt den 31. oktober 2011

Jakobsen, Mads Leth & Harrits, Gitte Sommer 2010: "Kvalitativ analyse: kodning og dybtgående tekstanalyse", i Andersen, Lotte Bøgh et al. (red.), *Metoder i statskundskab*, Hans Reitzels Forlag.

Jensen, Lotte 2003: *Den store koordinator - Finansministeriet som moderne styringsaktør*, Jurist- og økonomforbundets Forlag

Jensen, Lotte 2008: *Væk fra afgrunden - Finansministeriet som økonomisk styringsaktør*, Syddansk Universitetsforlag

Jensen, Hanne Nexø & Olsen, Pernille Lind 2000: "De nye topembedsmænd: Topcheferes karriereforløb og ministeriers rekrutteringsmønstre" i Knudsen, Tim (red.), *Regering og embedsmænd*, Systime

Jespersen, Jesper 2007: *"Makroøkonomisk metodologi - i et samfundsvidenskabeligt perspektiv"*, Jurist- og Økonomforbundet Forlag.

Jønsson, Rasmus 2006: "Den professionelle politiske kommunikation kræver nye journalistiske standarder", i Larsen, Ole et al. (red.): *Politisk journalistik og kommunikation*, Samfundslitteratur

Jønsson, Rasmus et al. 2006: "Politikkens nye sprog", i Larsen, Ole et al. (red.): *Politisk journalistik og kommunikation*, Samfundslitteratur

Knudsen, Tim 2000a: "Fra bureaukrati til den ny embedsmandsstat? Nogle afsluttende refleksioner" i Knudsen, Tim (red.), *Regering og embedsmænd*, Systime

Knudsen, Tim 2000b: "Hvordan bliver man minister?" i Knudsen, Tim (red.), *Regering og embedsmænd*, Systime

Knudsen, Tim 2000c: "Ministrene og personaleledelsen" i Knudsen, Tim (red.), *Regering og embedsmænd*, Systime

Knudsen, Tim 2007: *Fra folkestyre til markedsdemokrati*, Akademisk Forlag

Kommissionen 2010: *Public Finances in EMU - 2010*, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs

Krippendorff, Klaus 2004: *Reliability in Content Analysis – Some Common Misconceptions and Recommendations*, Human Communication Research, 30(3)

Krippendorff, Klaus & Hayes, Andrew F. 2007: *Answering the Call for a Standard Reliability Measure for Coding Data*, Communication Methods and Measures 1(1).

Krippendorff, Klaus 2009: "Testing the Reliability of Content Analysis Data: What Is Involved and Why", i Bock, Mary Angela & Krippendorff, Klaus (red.): *The Content Analysis Reader*, Sage Publications.

- Larsen, Ole 2006: "En eksklusiv politisk dagsorden", i Larsen, Ole et al. (red.): *Politisk journalistik og kommunikation*, Samfundslitteratur
- Lindgaard, Erik & Rasmussen, Max 2006: *Politikere og embedsmænd - samspil om ledelse i den offentlige sektor*, Jurist- og Økonomforbundets forlag
- Loftager, Jørn 2004: *Politisk offentlighed og demokrati i Danmark*, Magtudredningen, Aarhus Universitetsforlag
- Lombard, Matthew et al. 2010: *Practical Resources for Assessing and Reporting Intercoder Reliability in Content Analysis Research Projects*, januar 2011: <http://matthewlombard.com/reliability/>
- Lund, Anker Brink 2000: "Statslig information: Fra borgerlig offentlighed til kampagne-demokrati", i Knudsen, Tim (red.): *Regering og embedsmænd*, Systime
- Lund, Anker Brink 2004: "Niche nursing - strategisk offentlighedsarbejde for viderekomne" i Nielsen, Mie Femø (red.), *Spin, selvfremsstilling, og samfund - public relations som reflekterende praksis*, Forlaget samfundslitteratur.
- Lund, Anker Brink & Ørsten, Mark 2004: *Nyhedsmediernes dækning af valget til Europa-Parlamentet 2004*, Modinet working paper no. 11
- McCombs, Maxwell & Shaw, Donald 1972: "The agenda-setting function of mass media" i Roshco, Bernard & Singer, Elanor (red.): *Public Opinion Quarterly*, Volume 36, nr. 2, 1972
- McCombs, Maxwell E 2004: *Setting the agenda: the mass media and public opinion*, Polity Press
- Merkelsen, Henrik 2007: *Magt og medier*, Forlaget Samfundslitteratur
- Nielsen, Mie Femø 2000: *Under lup i offentligheden*, Samfundslitteratur
- Nielsen, Søren Møller 2004: "Når kommunikation bliver politisk", i Nielsen, Mie Femø (red.): *Spin, selvfremsstilling og samfund*, Forlaget Samfundslitteratur
- Nielsen, Mie Femø 2010: *Strategisk kommunikation*, Akademisk Forlag
- Politiken 2011a: *Viceministre vil mindske Slotsholmens gråzoner*, leder, 24. marts 2011
- Politiken 2011b: *Løkkes dilemma: Valg lige om lidt – eller til allersidst*, 13. august 2011

Politiken 2011c: *Socialminister fører valgkamp med sit ministerium*, 27. januar 2011

Politiken 2011d: *Embedsmænd parerer ordre: Javel, hr. skatteminister!*, 16. november 2011

Poulsen, Birgitte 2005a: *Nye tider, nye roller? - embedsmandsroller i den danske centraladministration*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Poulsen, Birgitte 2005b: *Spinbureaukratiet. Embedsmanden skal også agere spindoktor for ministeren*, Politiken-analyse, 2.sektion, d. 2. juni 2005

Poulsen, Birgitte & Sørensen, Eva 2005: "Ministre mellem embedsværk og regering", i Ronit, Karsten & Rothstein, Bo (red.): *Den politiske forvaltning - historiske spor i nutidens bureaukrati*, Festskrift til Tim Knudsen, Forlaget politiske studier

Redegørelse R2: *Redegørelse af 4/10 01 om visse spørgsmål i forbindelse med embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre*, (Redegørelse nr. R 2), december 2011, <http://webarkiv.ft.dk/Samling/20011/redegoerelse/R2.htm>

Regeringen 2001: *En holdbar fremtid - Danmark 2010*, januar 2001, Schultz Information

Regeringen 2007: *Mod nye mål - Danmark 2015 - holdbar velfærd og vækst*, august 2007, Schultz Information

Regeringen 2010a: *Aftale mellem Regeringen og Dansk Folkeparti om genopretning af dansk økonomi*, maj 2010

Regeringen 2010b: *Danmark 2020 – Viden > vækst > velstand > velfærd*, februar 2010

Regeringen 2011a: *...Vi kan jo ikke låne os til velfærd! - regeringens forslag til tilbage-trækningsreform*, januar 2011.

Regeringen 2011b: *Et Danmark, der står sammen*, Regeringsgrundlag, oktober 2011

Rigsrevisionen 2009: *Beretning til Statsrevisorerne om brugen af særlige rådgivere*, Rigsrevisionen, december 2009

Ritzau 2011: *SF: Embedsmænd brugt som partikontor*, d. 23. marts 2011

Ronit, Carsten & Rothstein, Bo (red.) 2005: *Den politiske forvaltning: Historiske spor i nutidens bureaukrati: festskrift til Tim Knudsen*, Politiske Studier

Sørensen, Eva 2003: "På vej mod en ny demokratisk politikerrolle", i Sørensen, Eva & Jæger, Birgit (red.): *Roller der rykker*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Thomsen, Jens Peter Frølund 2000: *Magt og indflydelse*, Magtudredningen

de Vreese, Claes H. 2005: *The spiral of Cynicism Reconsidered*, European Journal of Communication, European Journal of Communication, Vol 20(3)

Weber, Max 1922/2003: *Udvalgte tekster*, Bind 2, Hans Reitzels Forlag

BILAG 1. KODEBOG

I det følgende beskrives det kodeskema, der er anvendt i analysen af de 755 pressemeddelelser fra Finansministeriet i perioden 2002-2011, som udgør undersøgelsens kvantitative indholdsanalyse. Kodeskemaet er udarbejdet med inspiration fra blandt andet Bro mfl. (2005), Breck (2010) og Albæk mfl. (2010). Bro mfl. analyserer valgkampens dækning i 2005, Breck analyserer den lokale, regionale og nationale mediedækning af statsministerkandidaternes valgkampagner ved folketingsvalget i 2007, og Albæk mfl. kortlægger dækningen af folketingsvalgkampene i TV-nyhederne fra 1994-2007. Kodebogen er opbygget i to niveauer. Første niveau (variabel 1-6) kan anskues som en overfladekodning, hvor andet niveau (variabel 7-13) er genstand for en latent kodning.

Grundvariabler	Kategorier
Variabel 01 - <i>Dato</i>	Dag, måned, år, eks: 180203
Variabel 02 - <i>Finansminister</i>	1 = Thor Pedersen 2 = Lars Løkke Rasmussen 3 = Claus Hjort Frederiksen
Variabel 03 - <i>Genre</i>	1 = Lov 2 = Publikation 3 = Note 4 = Kommentar 5 = Debatindlæg 6 = Orientering 7 = Andet 9 = Frasorteret - ansættelser, begivenheder og andet irrelevant
Variabel 04 - <i>Emne</i>	1 = Økonomi 2 = Arbejdsmarked 3 = Finanslov 4 = Skat 5 = Reforme 6 = Internationale forhold 7 = Kommuner /regioner 8 = Andet
Variabel 05 - <i>Citat</i>	1 = Ja 2 = Nej
Variabel 06 - <i>Parti</i>	1 = Nej 2 = Venstre 3 = Socialdemokratiet 4 = Dansk Folkeparti 5 = Socialistisk Folkeparti 6 = Det Konservative Folkeparti 7 = Radikale Venstre 8 = Enhedslisten 9 = Liberal Alliance 10 = Andet parti nævnt

Variabel 07 - <i>Præmis (trigger)</i>	1 = Ministeren/ Finansministeriet - eget initiativ 2 = Andre organisationer 3 = Privat virksomhed 4 = Oppositionsparti 5 = Regeringsparti 6 = Andre partier 7 = Begivenhed 8 = Kommuner/regioner 9 = Andet
Variabel 08 - <i>Omdrejningspunkt</i>	1 = Finansministeriet/Ministeren 2 = Oppositionsparti 3 = Regeringsparti 4 = Andre partier 5 = Andre virksomheder 6 = Kommuner/regioner 7 = Andre organisationer 8 = Andre
Variabel 09 - <i>Nyhedskriterium</i>	1 = Aktualitet 2 = Væsentlighed 3 = Konflikt 4 = Identifikation 5 = Sensation 6 = Intet nyhedskriterium anvendt
Variabel 10 - <i>Fortælleform</i>	1 = Afrapporterende 2 = Iscenesættende 3 = Vurderende
Variabel 11 - <i>Fokus</i>	1 = Person 2 = Proces 3 = Politisk indhold
Variabel 12 - <i>Realitetstjek</i>	1 = Ja 2 = Nej
Variabel 13 - <i>Tone</i>	1 = Overvejende positiv 2 = Overvejende negativ 3 = Neutral

I det følgende er der en præsentation af de enkelte kodevariable og kategorier, hvor der følger en uddybende beskrivelse af hver variabel. Fokus i den uddybende tekst er lagt på at beskrive hver enkelt kodevariabel så fyldestgørende som muligt, samt eksemplificere hvordan denne variabel konkret er anvendt i kodningsprocessen. Dette er gjort for at skabe transparens i kodningen, således at forskellige kodere kan opnå samme resultat. Kodemanualen er ligeledes et redskab til at skabe gentagelighed, så andre, der måtte ønske det, kan gentage undersøgelsen og ikke mindst få et indblik i og en forståelse for kodeprocessen.

Definition af variable

I variabel 01 tildeles pressemeddelelsen en dato, således at den kan lokaliseres. Dertil er datoen et vigtigt instrument, når der skal ses på udviklingen i Finansministeriets presse-kommunikation over tid.

<i>Variabel 01 - Dato</i>	Dag, måned, år. eks: 180203
---------------------------	-----------------------------

Variabel 02 bestemmer, hvem der var Finansminister på det tidspunkt, hvor pressemeddelelsen er udsendt.

<i>Variabel 02 - Finansminister</i>	1 = Thor Pedersen 2 = Lars Løkke Rasmussen 3 = Claus Hjort Frederiksen
-------------------------------------	--

Variabel 03 bestemmer pressemeddelelsens genre. Genren er vigtig for koderen, da det er denne variabel, der frasorterer de pressemeddelelser, som ikke har interesse for undersøgelsen. De frasorterede pressemeddelelser omhandler f.eks. nye ansættelsesforhold, invitationer til pressebriefinger, indkaldelse af partier til forhandlinger, sættemøder, orienteringer om offentliggørelse af publikationer samt hvor publikationer kan afhentes og andet, der kan kategoriseres som værende irrelevant for Finansministeriets politiske kommunikation.

Politiske aftaler og ministerielle arbejds papirer er kodet under kategorien orientering.

<i>Variabel 03 - Genre</i>	1 = Lov 2 = Publikation 3 = Note 4 = Kommentar 5 = Debatindlæg 6 = Orientering 7 = Andet 9 = Frasorteret - ansættelser og andet irrelevant
----------------------------	---

Variabel 04 bestemmer pressemeddelelsens emne.

- Økonomi: Nationalregnskab, beskæftigelse, BNP, vækst, økonomi i øvrigt.
- Arbejdsmarkedet: Arbejdsløshed, dagpenge, efteruddannelse, barsel, ligestilling mv.

- Finanslov: Forslag, indkaldelser, delforlig, forlig mv.
- Skat: Skattestop, boligskat, fradragmuligheder, afgifter mv.
- Reformers: Skattereform, kommunalreform, velfærdsforlig mv.
- Internationale forhold: EU, OECD, ECOFIN mv.
- Kommuner /regioner: Kommuner, amter, regioner, Grønland.

Emnekategorierne er udarbejdet med inspiration fra kodemanualen til "*Mediernes valgkamp - Et forsknings- og formidlingsprojekt om folketingsvalget i 2005*" af Bro med flere (2005). Da det er Finansministeriets pressemeddelelser, der kodes, er emner som miljø, integration og velfærd ikke medtaget. Disse emner er ikke betegnet som hovedemner, da eksempelvis en pressemeddelelse om indvandreres beskæftigelsesfrekvens (integration) vil kodes under kategori 2 (arbejdsmarked). En pressemeddelelse om eksempelvis forhøjelse af ældrechecken (velfærd) vil højst sandsynligt kategoriseres som finanslov, da den ofte forhandles her. Ved afvigere benyttes kategori 8.

Ministerielle publikationer som Økonomisk Redegørelse, Budgetoversigt med videre er kodet som økonomi, da dette er publikationernes overordnede emne.

<i>Variabel 04 - Emne</i>	1 = Økonomi 2 = Arbejdsmarked 3 = Finanslov 4 = Skat 5 = Reformers 6 = Internationale forhold 7 = Kommuner /regioner 8 = Andet
---------------------------	---

Variabel 05 kortlægger, om ministeren er citeret i den givne pressemeddelelse.

<i>Variabel 05 - Citat af ministeren</i>	1 = Ja 2 = Nej
--	-------------------

Variabel 06 beskriver, om der er nævnt et politisk parti i pressemeddelelsen, og i givet fald hvilket parti eller partier, der er nævnt. Hvis oppositionen er nævnt i en pressemeddelelse, er der kodet for kategori 3 (Socialdemokratiet). Grunden til, at oppositionen

bliver kodet som Socialdemokratiet, er, at Socialdemokratiet til hver en tid i det undersøgte tidsrum, har været det største oppositionsparti.

<i>Variabel 06 - Parti</i>	1 = Nej
	2 = Venstre
	3 = Socialdemokratiet
	4 = Dansk Folkeparti
	5 = Socialistisk Folkeparti
	6 = Det Konservative Folkeparti
	7 = Radikale Venstre
	8 = Enhedslisten
	9 = Liberal Alliance (inkl. Ny Alliance)
	10 = Andet parti nævnt

Variabel 07 afdækker, hvordan pressemeddelelsen er opstået. Er pressemeddelelsen udsendt på Finansministeriets eget initiativ, eller er det et politisk udspil fra et parti, der giver anledning til en pressemeddelelse. Variablen er kodet som ministerens eller Finansministeriets eget initiativ (1), hvis eksempelvis pressemeddelelsen omhandler offentliggørelse af Økonomisk Redegørelse, ministeren har et debatindlæg i en avis eller andet, hvor pressemeddelelsen kan kategoriseres som værende opstået af ministeriets egen drift.

Et nyt politisk udspil fra et parti kan fylde meget lidt spalteplads i en pressemeddelelse, hvor fokus eksempelvis er på ministerens synspunkter, men i sådan et eksempel er det udspillet, som var den oprindelige anledning til pressemeddelelsen og dermed denne kategori, der skal kodes for. Med andre ord kodes der i denne variabel for, hvem der er præmisleverandør. Samme fremgangsmåde er blandt andet benyttet af Bro et al. (2005).

Ved kommunale/regionale forhandlinger og aftaler er der kodet for regeringen/regeringsparti som præmis. Ved nye tal fra eksempelvis Danmarks Statistik (ledighedstal, nationalregnskabstal mv.), Nationalbanken eller en anden organisation er der kodet for kategori 2 (andre organisationer).

<i>Variabel 07 - Præmis (trigger)</i>	1 = Ministeren/ FM - eget initiativ
	2 = Andre organisationer
	3 = Privat virksomhed
	4 = Oppositionsparti
	5 = Regeringsparti
	6 = Andre partier
	7 = Begivenhed
	8 = Kommuner/regioner
	9 = Andet

Variabel 08 kortlægger omdrejningspunktet i pressemeddelelsen. Denne variabel adskiller sig fra variabel 07 (præmis), da en pressemeddelelse, der eksempelvis har et oppositionsparti som præmis, godt kan have ministeren som omdrejningspunkt - jævnfør diskussion af variabel 07. I variabel 08 kodes der derved for, hvem der er pressemeddelelsens bærende aktør.

Hvis en pressemeddelelse omhandler Finansministeriets notater, redegørelser, publikationer med videre, er der kodet for Finansministeriet/ministeren som omdrejningspunkt.

<i>Variabel 08 - Omdrejningspunkt</i>	1 = Finansministeriet/Ministeren
	2 = Oppositionsparti
	3 = Regeringsparti
	4 = Andre partier
	5 = Andre virksomheder
	6 = Kommuner/regioner
	7 = Andre organisationer
	8 = Andre

Variabel 09 - Nyhedskriterier benyttes inden for journalistik til at definere, hvad der er godt nyhedsstof (Bro 2010: 221). Der er fem klassiske nyhedskriterier, som i det følgende er defineret for koderen:

- Aktualitet. Hvis pressemeddelelsen er udsendt på baggrund af en aktuel begivenhed - det dagsaktuelle. F.eks. EU topmøde, Finanslovsforlig, udsendelse af publikation eller lignende. Ord der ofte kan ansøre en kodning for aktualitet: "*I dag har...*", "*Ny publikation*", "*Nye tal fra...*"
- Væsentlighed. Hvis pressemeddelelsens bærende element er af nødvendig karakter, f.eks. at der er behov for indgreb, eller at det er nødvendigt at sænke skatten.

Ord der ofte kan anspore en kodning for væsentlighed: "Efterlønnen skal...", "Skatten bør..."

- Konflikt. Hvis pressemeddelelsen indeholder former for konflikter, f.eks. uenighed mellem politiske partier eller sammenbrudte forhandlinger. Endvidere hvis pressemeddelelsens bærende element er en uenighed mellem Finansministeriet og andre organisationer eller medier.
- Identifikation. Hvis pressemeddelelsens bærende element er fra borgerens synspunkt, f.eks. en personificering af et lovforsalg.
- Sensation. Hvis pressemeddelelsens bærende element er noget uventet eller overraskende, f.eks. hvis en pressemeddelelse kan rapportere om, at nye arbejdsløshedstal viser den laveste ledighed i Danmarks historie.

Det skal nævnes, at en pressemeddelelse sagtens kan indeholde flere forskellige nyhedskriterier, men er i indeværende undersøgelse kodet efter hvilket nyhedskriterium, der af koderen vurderes som det bærende.

<i>Variabel 09 - Nyhedskriterium</i>	1 = Aktualitet 2 = Væsentlighed 3 = Konflikt 4 = Identifikation 5 = Sensation 6 = Intet nyhedskriterium anvendt
--------------------------------------	--

Variabel 10 omhandler pressemeddelelsens fortælleform. Her skelnes imellem tre forskellige former. 1) En afrapporterende og deskriptiv fortælleform, der eksempelvis gengiver en politisk aftale, indholdet af en ny publikation med videre. 2) En iscenesættende form, der er kodet for, hvis pressemeddelelsen indeholder en iscenesættende karakter forstået som eksempelvis, at Finansministeren benytter pressemeddelelsen til at indskrive regeringens politik i en nyhed. 3) En vurderende form, der har et fortolkende udtryk.

<i>Variabel 10 - Fortælleform</i>	1 = Afrapporterende 2 = Iscenesættende 3 = Vurderende
-----------------------------------	---

I variabel 11 kortlægges det, hvorvidt pressemeddelelsen har fokus på personer, proces eller på politisk/økonomisk indhold.

<i>Variabel 11 - Fokus</i>	1 = Person
	2 = Proces
	3 = Politisk indhold

Variabel 12 beskriver, om pressemeddelelsen benytter realitetstjek. Er der kilder i form af statistikker, embedsmænd mv. – eller er pressemeddelelserne alene bygget op på politiske udsagn? Refereres tal fra Økonomisk Redegørelse, Budgetoversigt el lign. embedsmandsrapporter, er der kodet for realitetstjek.

<i>Variabel 12 - Realitetstjek</i>	1 = Ja
	2 = Nej

Variabel 13 definerer, hvorvidt pressemeddelelsen har en positiv, negativ eller neutral tone over for ministeren/ministeriet. Hvis en pressemeddelelse kun indeholder citat, vil den blive kodet som overvejende positiv over for ministeren, da nyheden udelukkende bygger på ministerens formuleringer.

<i>Variabel 13 - Tone</i>	1 = Overvejende positiv
	2 = Overvejende negativ
	3 = Neutral

BILAG 2. INDHOLDSKODNINGENS RESULTATER OVER TID

Bilagstabellerne viser en samlet oversigt over indholdsanalysens resultater, som her er præsenteret i krydstabeller, der viser resultaterne af de enkelte parametre fra 2002-2011. Første bilagstabel viser resultaterne for overfladekodningen, hvor anden bilagstabel viser resultaterne for den latente kodning.

Bilagstabel 1. Samlet oversigt over overfladekodningens resultater fra 2002-2011		02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	Total	
Finansminister	<i>Thor Pedersen</i>	52	66	77	62	55	50					362	
	<i>Lars Løkke Rasmussen</i>						8	76	33			117	
	<i>Claus Hjort Frederiksen</i>								70	121	85	276	
	<i>Hovedtotal</i>	52	66	77	62	55	58	76	103	121	85	755	
Genre	<i>Lov/Bekendtgørelse</i>	1	1							2		4	
	<i>Publikation</i>	3	12	7	15	7	7	11	7	12	7	88	
	<i>Kommentar</i>	13	10	15	9	8	15	10	33	34	18	165	
	<i>Debatindlæg</i>	1								1	1	3	
	<i>Orientering</i>	25	30	49	30	28	25	47	45	57	46	382	
	<i>Andet</i>						1					1	
	<i>Frasorteret</i>	9	13	6	8	12	10	8	18	15	13	112	
	<i>I alt</i>	52	66	77	62	55	58	76	103	121	85	755	
	Emne	<i>Økonomi</i>	8	18	14	15	15	13	24	31	41	18	197
		<i>Arbejdsmarked</i>	3	4	7	7	3	10	7	15	17	11	84
<i>Finanslov</i>		5	2	3	4	2		5	3	2	1	27	
<i>Skat</i>		3	5	4	3		4	1	2	2		24	
<i>Reformer</i>		5	3	2	6	4	1	5	4	1	14	45	
<i>Internationale forhold</i>		10	3	6	4			6	4	8	3	44	
<i>Kommuner /regioner</i>		7	7	5	8	11	8	5	8	9	5	73	
<i>Andet</i>		2	11	30	7	8	12	15	18	26	20	149	
<i>Hovedtotal</i>		43	53	71	54	43	48	68	85	106	72	643	
Citat	<i>Ja</i>	25	27	33	19	12	18	40	52	65	52	343	
	<i>Nej</i>	18	26	38	35	31	30	28	33	41	20	300	
	<i>Hovedtotal</i>	43	53	71	54	43	48	68	85	106	72	643	

Kilde: Egen opgørelse

Bilagstabel 2. Samlet oversigt over den latente kodnings resultater fra 2002-2011		02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	Total
Præmis	<i>Ministeren/ FM - eget initiativ</i>	5	21	20	27	11	15	24	15	27	19	184
	<i>Andre organisationer</i>	4	6	8	10	5	8	10	30	42	17	140
	<i>Privat virksomhed</i>		1	2	2	2	1	2	2	3	3	18
	<i>Oppositionsparti</i>	1			1	1			2	6	4	15
	<i>Regering/regeringsparti</i>	9	15	19	12	15	14	26	24	15	25	174
	<i>Begivenhed</i>	14	2	7		1	2	3	3	4		36
	<i>Kommuner/regioner</i>	4	4	3		2	1		2	3		19
	<i>Andet</i>		2	6	1	4	2	3	4		2	24
	<i>Medier</i>	6	1	6	1	2	5		3	6	2	32
	<i>Hovedtotal</i>	43	53	71	54	43	48	68	85	106	72	643
Omdrejningspunkt	<i>Finansministeriet/ministeren</i>	23	30	37	28	20	20	35	55	73	53	374
	<i>Oppositionsparti</i>				1			2	3	2	8	
	<i>Regering/regeringsparti</i>	9	11	16	4	7	12	19	13	8	6	105
	<i>Andre virksomheder</i>	1		5	2	3	4	2	1	3	2	23
	<i>Kommuner/regioner</i>	9	7	6	12	10	7	5	7	6	5	74
	<i>Andre organisationer</i>				1		2	2	5	11	1	22
	<i>Andre</i>	1	5	7	6	3	3	5	2	2	3	37
	<i>Hovedtotal</i>	43	53	71	54	43	48	68	85	106	72	643
Nyhedskriterium	<i>Aktualitet</i>	13	23	33	27	24	20	34	43	54	39	310
	<i>Væsentlighed</i>	2	3	5			2	2	7	11	7	39
	<i>Konflikt</i>	6	3	4	2	4	10		6	10	5	50
	<i>Identifikation</i>	2	1			1		1			1	6
	<i>Sensation</i>					1						1
	<i>Intet nyhedskriterium</i>	20	23	29	25	13	16	31	29	31	20	237
	<i>Hovedtotal</i>	43	53	71	54	43	48	68	85	106	72	643
Fortælleform	<i>Afrapporterende</i>	22	28	33	36	25	24	25	16	11	10	230
	<i>Iscenesættende</i>	10	10	20	10	5	14	15	38	46	32	200
	<i>Vurderende</i>	11	15	18	8	13	10	28	31	49	30	213
	<i>Hovedtotal</i>	43	53	71	54	43	48	68	85	106	72	643
Fokus	<i>Person</i>	1		1	1			3				6
	<i>Proces</i>	14	9	19	12	10	13	13	27	26	20	163
	<i>Politisk indhold</i>	28	44	51	41	33	35	52	58	80	52	474
	<i>Hovedtotal</i>	43	53	71	54	43	48	68	85	106	72	643
Realitetstjek	<i>Ja</i>	11	17	40	22	25	18	43	61	86	50	373
	<i>Nej</i>	32	36	31	32	18	30	25	24	20	22	270
	<i>Hovedtotal</i>	43	53	71	54	43	48	68	85	106	72	643
Tone	<i>Overvejende positiv</i>	13	17	28	14	6	16	18	49	57	37	255
	<i>Neutral</i>	30	36	43	40	37	32	50	36	49	35	388
	<i>Hovedtotal</i>	43	53	71	54	43	48	68	85	106	72	643

Kilde: Egen opgørelse