

**INSTITUTT
FOR SAMFUNNS-
FORSKNING**

Rapport 2018:3

Mediepåvirkning i offentlig sektor

Resultat- og dokumentasjonsrapport

Rune Karlsen, Kristoffer Kolltveit, Christina Stoltenberg

© Institutt for samfunnsforskning 2018
Rapport 2018:3

Institutt for samfunnsforskning

Munthes gate 31
Postboks 3233 Elisenberg
0208 Oslo

ISBN (online): 978-82-7763-587-3

ISSN (online): 1891-4314

www.samfunnsforskning.no

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
English summary	8
1 Om undersøkelsen	9
2 Departementene	11
Kommunikasjonsansatte i departementene	11
Kjennetegn ved kommunikasjonsansatte	12
Kommunikasjonsarbeid	13
Fagansatte i departementene	17
Fagansattes arbeid	18
Fagansatte og mediearbeid	18
Kontakt med journalister og holdninger til mediene	20
Normer, verdier og hensyn	22
Forholdet mellom fagansatte og kommunikasjonsansatte	23
3. Direktorat, tilsyn og ombud	24
Kjennetegn ved kommunikasjonsansatte i direktoratene	25
Kommunikasjonsarbeid	26
Fagansatte i direktoratene	30
Forholdet mellom fag og kommunikasjon i direktoratene	32
Mediesvar	33
Medienes rolle i samfunnet	34
4 Populasjon, tilgang og utvalg	37
Departementsundersøkelsen	37
Direktoratsundersøkelsen	40
Kommunikasjonsundersøkelsen	42
5 Datainnsamling	43
Datainnsamling til departementsundersøkelsen	43
Datainnsamling til kommunikasjonsundersøkelsen	44
Datainnsamling til direktoratsundersøkelsen	45
Utfordringer med lenke via intranett	46

6 Utvalgsskjevhet og frafall	47
Utvalgsskjevhet i departementsundersøkelsen	48
Utvalgsskjevhet i direktoratsundersøkelsen	50
Utvalgsskjevhet i kommunikasjonsundersøkelsen	53
Utvalgsskjevhet: e-post vs. intranett	55

Forord

Denne rapporten dokumenterer og gjengir hovedresultater fra en spørreundersøkelse blant ansatte i norsk sentralforvaltning. Undersøkelsen ble ledet og gjennomført av Rune Karlsen og Kristoffer Kolltveit. Studien er en del av et større forskningsprosjekt finansiert av Norges forskningsråd: Media Impact in the Public Sector (prosjekt: 237014), ledet av Tine Ustad Figenschou.

Sammendrag

Forfattere	Rune Karlsen, Kristoffer Kolltveit, Christina Stoltenberg
Tittel	Mediepåvirkning i offentlig sektor
Sammendrag	Rapporten dokumenterer og gjengir hovedfunnene fra spørreundersøkelsene om mediepåvirkning sendt ut til ledere, saksbehandlere og kommunikasjonsansatte i departementene, og i direktorater, ombud og tilsyn høsten 2015 og våren 2016.
Emneord	Medier, byråkrati, departement, direktorat

English summary

Authors	Rune Karlsen, Kristoffer Kolltveit, Christina Stoltenberg
Title	Media impact in the public sector
Summary	This report document and describe the main findings from the surveys on media impact in the public sector sent to civil servants and communication staff in Norwegian ministries and agencies in the autumn of 2015 and spring 2016.
Index terms	Media, ministries, agencies, Norway

1 Om undersøkelsen

Institutt for samfunnsforskning gjennomførte høsten 2015 og våren 2016 en spørreundersøkelse om mediepåvirkning i offentlig sektor. Spørreundersøkelsen er besvart av ledere, saksbehandlere og kommunikasjonsansatte i departementene og ansatte i direktorater, ombud og tilsyn.

Formålet med undersøkelsene var å få en bedre forståelse av hvordan ansatte i sentralforvaltningen forholder seg til mediepress og nyhetenes formater, rytmer og verdier i sitt daglige arbeid. Denne rapporten gjengir hovedresultatene fra undersøkelsen.

Undersøkelsen er en del av det tverrfaglige forskningsprosjektet Media Impact in the Public Service Sector (MIPS). Prosjektleder er Tine Ustad Figenschou, som ved prosjektoppstart var tilknyttet Institutt for medier og kommunikasjon ved UiO, og senere Institutt for journalistikk og mediefag ved OsloMet. Figenschou har samarbeidet med Kjersti Thorbjørnsrud (ISF), som har ledet arbeidspakken knyttet til kvalitative intervjuer av aktører på helsefeltet og etnografiske casestudier i Helse- og omsorgsdepartementet. Rune Karlsen (ISF) har ledet arbeidspakken knyttet til spørreundersøkelsene sammen med Kristoffer Kolltveit (OsloMet/UiO). Figenschou, Thorbjørnsrud, Karlsen og Kolltveit har utgjort kjernegruppen i prosjektet. Christina Stoltenberg (ISF) har bistått i arbeidet som vitenskapelig assistent.

Det er gjennomført tre versjoner av undersøkelsen: én til fagansatte i departementene, én tilpasset kommunikasjonsansatte i departementene og én undersøkelse tilpasset direktorater, tilsyn og ombud. Kommunikasjonsansatte i departementssektoren fikk et utvidet spørreskjema fordi disse er en særlig relevant gruppe for prosjektets hovedproblemstillinger. Også respondenter i direktoratsundersøkelsen som har oppgitt at de tilhører en «informasjons- og kommunikasjonsavdeling», har fått et ekstra antall spørsmål.

Distribusjon av spørreskjema og datainnsamling er gjennomført ved hjelp av websurveytjenesten Questback.¹

1 <https://www.questback.com/no/om-questback/>

Undersøkelsen ble distribuert på to ulike måter: direkte via e-post eller via lenke som ble lagt ut på internsidene til departementet, direktoratet, ombudet eller tilsynet. I undersøkelsens dokumentasjonsrapport gjøres det rede for svakheter og utvalgsskjevheter i det såkalte lenkeutvalget. Vi ekskluderer av den grunn lenkeutvalget i disse analysene. Datagrunnlaget for rapporten ser slik ut:

Tabell 1. Nøkkelopplysninger om e-postutvalget til MIPS-undersøkelsene

	Netto	Svar	Svarprosent
Departementsundersøkelsen	1697	661	39
Kommunikasjonsundersøkelsen	123	49	40
Direktoratsundersøkelsen	9163	2440	26

I kapittel 2 og 3 gjengir vi hovedresultater fra undersøkelsene. I kapittel 4 dokumenterer og diskuterer vi populasjon, tilgang og utvalg. I kapittel 5 dokumenterer vi ulike sider ved selve gjennomføringen av undersøkelsene, og i kapittel 6 diskuterer vi skjevheter i utvalget.

2 Departementene

Kommunikasjonsansatte i departementene

Kommunikasjonsenheter i departementssektoren har en felles formell organisering som selvstendige enheter under politisk ledelse og departementsledelsen og over fagavdelingene. Størrelsen på kommunikasjonsenhetene varierer og er avhengig av departementets øvrige størrelse. I september 2015 var det totalt 124 kommunikasjonsansatte i norske departementer og ved statsministerens kontor. Som tabell 2 viser, har Landbruks- og matdepartementet den minste kommunikasjonsenheten med kun fem kommunikasjonsansatte, mens vi finner den største enheten i Forsvarsdepartementet med hele 15 kommunikasjonsmedarbeidere.

Tabell 2. Størrelsen på kommunikasjonsavdelingen i norske departementer

	Antall kommunikasjonsansatte
Forsvarsdepartementet	15
Helse- og omsorgsdepartementet	11
Justis- og beredskapsdepartementet	11
Kunnskapsdepartementet	10
Arbeids- og sosialdepartementet	8
Kommunal- og moderniseringsdepartementet	8
Utenriksdepartementet	8
Samferdselsdepartementet	7
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	6
Finansdepartementet	6
Klima- og miljødepartementet	6
Kulturdepartementet	6
Nærings- og fiskeridepartementet	6
Olje- og energidepartementet	6
Landbruks- og matdepartementet	5
Statsministerens kontor	5
Totalt	124

Kjennetegn ved kommunikasjonsansatte

Siden kommunikasjonsansatte utgjør en forholdsvis ny og liten gruppe ansatte, er det få studier som kartlegger arbeidet deres i departementet. Det er likevel liten tvil om at kommunikasjonsansatte potensielt har stor betydning for arbeidet som gjøres i departementene. Vi skal først se nærmere på hvem de som jobber med kommunikasjon i departementene, er.

Det er en overvekt av kvinnelige kommunikasjonsansatte. 60 prosent er kvinner, og 40 prosent er menn. Nesten halvparten (44 prosent) av de kommunikasjonsansatte oppgir at de er mellom 30 og 39 år. Flertallet, 53 prosent, oppgir at de har utdanningsbakgrunn på mastergrads-/hovedfagsnivå eller doktorgrad.

Tabell 3. Kommunikasjonsansattes bakgrunn. Prosent. N=49

Kjønn	
Mann	40
Kvinne	60
Alder	
15–29	6
30–39	19
40–49	44
50–61	29
62+	2
Utdanningsnivå	
Universitet/høyskole uten fullført grad	9
Universitet/høyskole 4 år	36
Master/hovedfag	53
Doktorgrad	2

Mange kommunikasjonsansatte har medie- og informasjonsfaglig bakgrunn (35 prosent), men det er likevel flest som har høyere utdanning innen statsviten-skapelige fag (39 prosent). Når det gjelder relevant kommunikasjonsfaglig erfaring, har mange arbeidet med kommunikasjon i andre typer organisasjoner, og halvparten har arbeidet som journalist.

Tabell 4. Kommunikasjonsfaglig erfaring. Prosent. N=49

Kommunikasjon i andre organisasjoner	52
Arbeid som journalist (regionalt/riksnivå)	50
Annet	40
Journalistutdanning	27
Medie- og komm.utd. (bachelor/mellomfag)	23
Medie- og komm.utd. (master/hovedfag)	23
Arbeid som journalist (lokalavis)	6
Informasjons- og PR-utdanning (bachelor/mellomfag)	6
Arbeid som redaktør (region/nasjonal)	4
Arbeid som redaktør (lokalavis)	2
Informasjons- og PR-utdanning (master/hovedfag)	0

Kommunikasjonsarbeid

Det finnes lite systematisk dokumentasjon på hvordan kommunikasjonsarbeidet er organisert i departementene og ikke minst på hva som kjennetegner arbeidet til kommunikasjonsmedarbeiderne. I kommunikasjonsundersøkelsen er formålet med særlig to av spørsmålene å kartlegge hva som kjennetegner kommunikasjonsarbeidet i departementene.

Det første spørsmålet er knyttet til hva slags hovedoppgaver ansatte har i kommunikasjonsenheten. 35 prosent mener at deres viktigste oppgave er knyttet til kommunikasjonsrådgivning, mens 23 og 19 prosent mener at deres viktigste rolle er som henholdsvis pressekontakt eller webredaktør.

Tabell 5. Kommunikasjonsansattes roller i kommunikasjonsenheten

	Prosent
Kommunikasjonsrådgivning	35
Pressekontakt	23
Webredaktør	19
Taleskriver	8
Ledelsesoppgaver	6
Annet	6
Intern kommunikasjon	2
N	48

Det andre spørsmålet dreier som om hvilke arbeidsoppgaver kommunikasjonsansatte er enige i at de bruker «en stor del» eller en «svært stor del» av tiden på.

Tabell 6. Arbeidsoppgaver for kommunikasjonsansatte i departementer (prosentandel som svarte «en stor del» eller «en svært stor del» tid)

	Prosent
Selge inn saker	87
Henvendelser fra journalister	64
Forberede medieutspill	49
Akutte mediesaker	47
Talepunkter	46
Oversikt over mediebildet	40
Være med på arrangement	38
Nettsider	28
Langsiktige mediestrategier	26
Avisinnlegg og kronikker	20
Sosiale medier	19
N	45–47

Tabell 6 viser at flertallet av kommunikasjonsansatte er enige i at mye av arbeidsdagen brukes på arbeidsoppgaver knyttet til innsalg av saker til mediene. Hele 87 prosent er enige i at dette er noe de bruker en stor del eller en svært stor del av tiden på. Ansatte er også i stor grad samstemte om at mye av tiden går

med til å besvare henvendelser fra journalister: 60 prosent er enige i dette. Det vil også si at det er flere ansatte som er enige i at mye av tiden går med til at de tar kontakt med mediene enn at mediene tar kontakt med dem.

For at man skal kunne se nærmere på kontakten kommunikasjonsansatte har med journalister, er det også stilt spørsmål som fanger opp hvor hyppig kontakten foregår, og hva som er bakgrunn for kontakten.

Ifølge de kommunikasjonsansatte er det journalistene som tar hyppigst kontakt og ikke de kommunikasjonsansatte som tar kontakt med journalistene.

Dette kan for eksempel skyldes at det å «selge inn saker» omfatter alt arbeidet med produksjon av nyhetssaker og ikke nødvendigvis bare den faktiske kontakten med journalister. På spørsmål om hvor ofte de kontaktes av journalister, oppgir 63 prosent at journalister kontakter dem seks ganger eller mer i løpet av uka. Kun 26 prosent av respondentene er enige i at de kontakter journalister like mange ganger som de selv blir kontaktet i løpet av en uke. Faktisk er i overkant av 15 prosent enige i at de i løpet av en vanlig uke ikke kontakter journalister overhodet, og ingen kommunikasjonsansatte oppgir at de kontakter journalister mer enn 16 ganger i løpet av en uke.

Tabell 7. Hvor ofte tar du kontakt med og hvor ofte kontaktes du av journalister i løpet av en uke? Kommunikasjonsansatte i departementene

	Du tar kontakt	Journalist tar kontakt
0 ganger	15	9
1–5 ganger	59	28
6–10 ganger	24	37
11–15 ganger	2	13
16 ganger eller mer	0	13
N	46	46

Omtrent halvparten av de kommunikasjonsansatte mener at kontakten ofte eller nokså ofte dreier seg om innsalg av nyhetssaker. Dette samsvarer i stor grad med at de anser innsalg av nyhetssaker som en del av de vanlige arbeidsoppgavene de gjør i løpet av en normal uke. Videre oppgir nesten 40 prosent at kontakten ofte dreier seg om å presentere politikk de ønsker oppmerksomhet rundt, mens 25 prosent mener det dreier seg om å følge opp saker som dekkes i mediene. Det er verdt å merke seg at ingen mener at kontakt ofte eller svært ofte dreier seg om generell kildepleie.

Tabell 8. Når du kontakter journalister, hvor ofte dreier kontakten seg om følgende (prosentandel som svarte «nokså ofte» eller «svært ofte»):

	Prosent
Eksklusivt innsalg av nyhetssaker	53
Presentere politikk som vi ønsker oppmerksomhet om	38
Følge opp saker som dekkes i mediene	26
Få inn kronikker og svarinnlegg	15
Korrigere feilaktige opplysninger i mediene	8
Generell kildepleie	0
N	38–39

På spørsmål om hva som er bakgrunnen til at journalister tar kontakt, er det særlig intervjuforespørsler til statsråden som skiller seg ut. Over 90 prosent av de kommunikasjonsansatte sier seg enige i at hendelser fra journalister «nokså ofte» eller «svært ofte» dreier som dette.

Tabell 9. Når journalister tar kontakt, hvor ofte dreier kontakten seg om følgende (prosentandel som svarte «nokså ofte» eller «svært ofte»):

	Prosent
Intervjuforespørsler til statsråden	90
Rene faktaopplysninger	43
Informasjon om politikkutvikling på departementets område	41
Intervjuforespørsler til andre i politisk ledelse	31
Innsynsforespørsler	7
N	42

Samlet sett tegner tabellene 8 og 9 et bilde av at kontakten mellom kommunikasjonsansatte og journalister først og fremst er preget av innsalg fra de ansattes side og intervjuforespørsler fra journalistenes side.

Fagansatte i departementene

I departementene er kommunikasjonsansatte en liten gruppe ansatte. Fagansatte i undersøkelsene omfatter ansatte som er tilknyttet fagavdeling og departementsledelse, eller ansatte i administrasjon, organisasjon og økonomi-avdeling. Tabell 10 viser fordelingen av fagansatte på de ulike avdelingene.

Tabell 10. Fagansattes fordeling på avdeling

	Prosent
Fagavdeling og departementsledelse	77
Administrasjon, organisasjon og/eller budsjett- og økonomi-avdeling	19
Annet	4
N	661

Når det gjelder kjønnsfordeling blant fagansatte i departementssektoren, er det som blant de kommunikasjonsansatte en overvekt av kvinnelige ansatte.

Tabell 11. Kjetnetegn ved fagansattes bakgrunn. Prosent. N=661

Kjønn	Prosent
Mann	40
Kvinne	60
Alder	
15–29	6
30–39	19
40–49	44
50–61	29
62+	2
Utdanningsnivå	
Universitet/høyskole uten fullført grad	9
Universitet/høyskole 4 år	36
Master/hovedfag	53
Doktorgrad	2

Åtte av ti oppgir å ha utdanning på mastergrads-/hovedfagsnivå eller doktorgrad. Dette er en del høyere enn blant kommunikasjonsansatte, hvor i overkant av 50 prosent oppgir det tilsvarende. Fagansatte i departementene har i stor grad juridisk eller samfunnsvitenskapelig bakgrunn.

Fagansattes arbeid

Tabell 12 viser hvor stor prosentandel av fagansatte som sier at de bruker «en stor del» eller en «svært stor del» av en arbeidsuke på ulike arbeidsoppgaver. Generelt arbeid med saker som skal opp til politisk beslutning, er det vanligste. Det er verdt å merke seg at over 30 prosent av fagansatte arbeider relativt mye med talepunkter. Det brukes en god del tid på arbeid med talepunkter i departementene, og både fagansatte og kommunikasjonsansatte er engasjert i dette arbeidet.

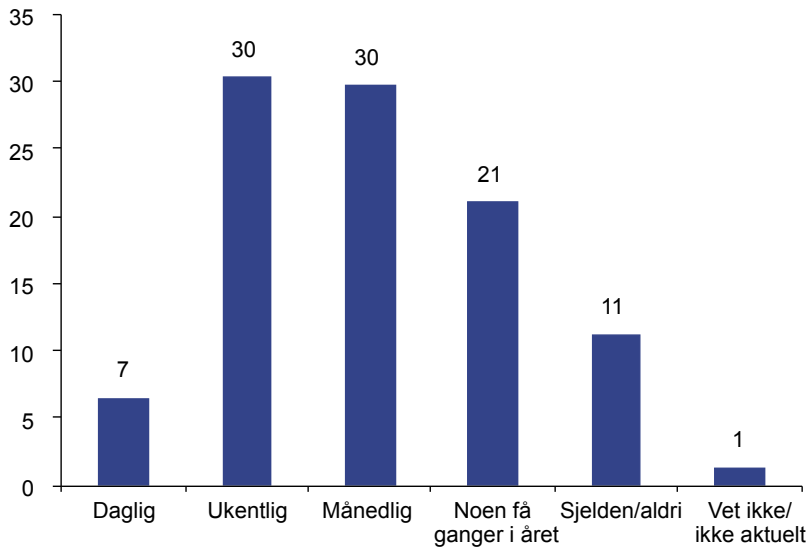
Tabell 12. Arbeidsoppgaver for fagansatte i departementene (prosentandel som svarte «i stor del» eller «i svært stor del»)

	Prosent
Øvrig arbeid med saker til politisk beslutning i departementet	68
Arbeid med stortingsmeldinger og annet utredningsarbeid	49
Talepunkter	31
Arbeid med statsbudsjettet	29
Arbeid med lovforslag	23
Utarbeide svar på skriftlige spørsmål fra stortingsrepresentanter	19
Forberede statsråden til debatter og høringer i Stortinget	15
Forberede statsråden til spørretimen (ordinær/spontan)	11
Avisinnlegg og kronikker	3
N	500–526

Fagansatte og mediearbeid

37 prosent i vårt utvalg svarer at de i alle fall ukentlig må legge vekk andre arbeidsoppgaver for å besvare mediehenvendelser. Mer enn 60 prosent hevder at de i alle fall månedlig må legge vekk arbeidsoppgaver som følge av medie-henvendelser.

Figur 1. Anslagsvis, hvor ofte må du legge arbeidsoppgaver til side som følge av mediehenvendelser eller medieoppslag? Prosent. N = 538



Det er likevel lite som tyder på at fagansatte selv oppfatter at de i særlig grad forstyrres av mediehenvendelser. Rundt halvparten mener at det å svare på mediehenvendelser er en naturlig del av jobben. På samme måte hevder halvparten at hensynet til hvordan en sak fremstår i mediene, er viktig eller svært viktig i deres arbeid.

Tabell 13. Mediearbeid i hverdagen (prosentandel som svarte «stemmer nokså godt» eller «stemmer helt»)

	Prosent
Svar på mediehenvendelser og arbeid med medieutspill er en naturlig del av mitt arbeid (N = 538)	47
Hensynet til hvordan en sak kan fremstå i mediene, er gjennomgående en integrert del av mitt arbeid i departementet (N = 537)	43

Som vi så tidligere, er kommunikasjonsansatte viktigste oppgave kommunikasjonsrådgivning. Dette samsvarer også med tabell 14, som viser at kommunikasjonsansatte i langt større grad enn fagansatte er enige i at de gir råd i forbindelse med når, hvordan og hvor politikken bør presenteres.

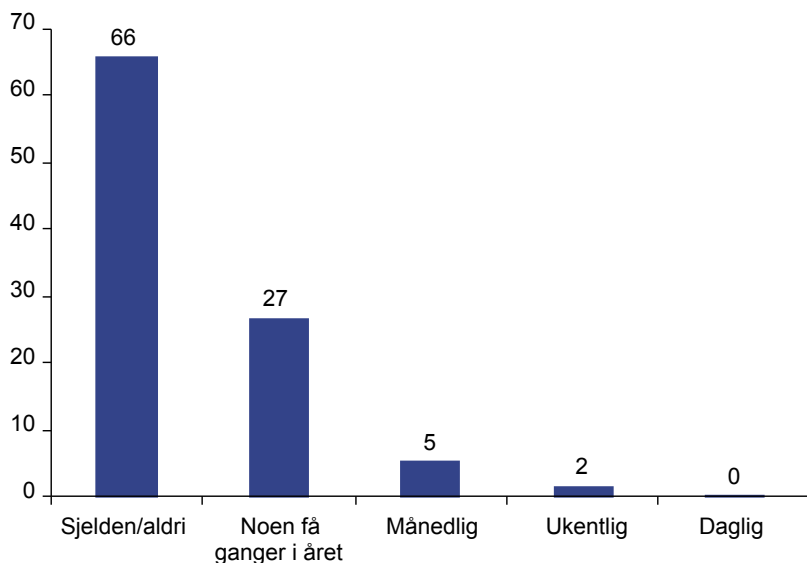
Tabell 14. Hvor ofte gis følgende typer råd (prosentandel som svarte «svært ofte» eller «alltid»):

	Fagansatte	Komm.ansatte
Hvordan politikken bør presenteres i mediene?	6	30
Når politikken bør presenteres i mediene?	4	30
I hvilke kanaler politikken bør presenteres i mediene?	1	30
Hvilken politikk som bør presenteres i mediene?		40
Hvilken politikk som ikke bør presenteres i mediene?		11
N	535–536	46–47

Kontakt med journalister og holdninger til mediene

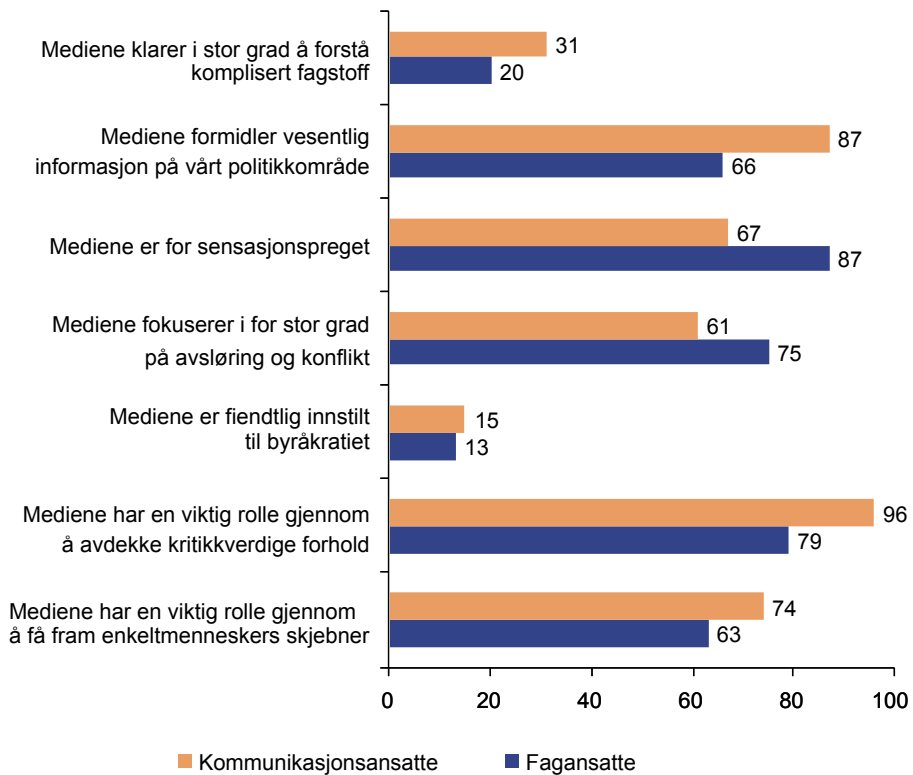
Flertallet av de fagansatte har sjelden eller kun månedlig direkte kontakt med journalister. Til sammenligning har kommunikasjonsansatte langt hyppigere kontakt. Dette tyder på at de kommunikasjonsansatte skjærer de fagansatte med hensyn til medieforespørsler, og at slike henvendelser går direkte til kommunikasjonsenhetene først.

Figur 2. Hvor ofte har du kontakt med journalister? Prosent. N = 653



Som figur 3 viser, er fagansatte og kommunikasjonsansatte i stor grad enige i generelle påstander om mediernes rolle. Det er særlig høy oppslutning om påstanden om at mediene har en viktig rolle gjennom å avdekke kritikkverdige forhold.

Figur 3. Syn på mediernes rolle blant fagansatte og kommunikasjonsansatte i departementene (prosentandel som svarte «stemmer ganske godt» eller «stemmer helt»)



Når det gjelder litt mer kritiske påstander om hva som kjennetegner mediene, er det interessant å merke seg forskjeller mellom kommunikasjonsansatte og fagansatte. En større andel fagansatte er enige i påstandene om at mediene er for sensasjonspreget og i for stor grad fokuserer på avsløringer og konflikt. Nesten alle kommunikasjonsansatte mener at mediene har en viktig rolle for å avdekke kritikkverdige forhold, og de mener i større grad en fagansatte at mediene formidler vesentlig informasjon på departementets politikkområde. Påstanden om at mediene er fiendtlig innstilt til byråkratiet, er det generelt lav oppslutning om blant samtlige ansatte.

Når det gjelder påstandene som er formulert mer positivt, er trenden motsatt: Kommunikasjonsansatte er i større grad enn fagansatte enige i at mediene forstår komplisert fagstoff og vesentlig informasjon på politikkområdet.

Normer, verdier og hensyn

Det er også i liten grad forskjeller mellom hvilke verdier, normer og hensyn som vektlegges blant kommunikasjonsansatte og fagansatte. Det eneste som skiller seg ut er hensynet til hvordan en sak kan fremstå i mediene, hensyn til den offentlige opinionen og prinsippet om offentlighet og innsyn i beslutningsprosesser.

Tabell 15. Hvor viktig er følgende verdier, normer og hensyn for deg som departementsansatt (prosentandel som svarer nokså viktig og svært viktig)

	Fagansatte	Komm. ansatte
Faglige og profesjonelle normer	99	100
Forsvarlig saksbehandling innenfor lovverket	99	100
Lojalitet til politisk ledelse (statsråd, statssekretærer, politiske rådgivere)	97	94
Lojalitet til nærmeste overordnede	95	100
Effektiv ressursutnyttelse	94	83
Lojalitet til den til enhver tid sittende regjering	93	94
Effektiv måloppnåelse	93	83
Lojalitet til Stortinget	90	83
Offentlighet og innsyn i beslutningsprosesser	81	100
Eget ønske om å bidra til god offentlig politikk	75	81
Hensyn til uavhengige kontroll- og tilsynsorganer	70	72
Hensyn til brukergrupper og interesseorganisasjoner	60	73
Hensyn til hvordan en sak kan fremstå i mediene	55	82
Hensyn til den offentlige opinion/folkemeningen	48	70
N	655–659	45–48

Forholdet mellom fagansatte og kommunikasjonsansatte

Tabellen nedenfor viser hvordan kommunikasjonsansatte oppfatter fagansattes mediarbeid og hvordan fagansatte oppfatter eget mediarbeid. Det er interessant å merke seg at kommunikasjonsansatte i større grad enn fagansatte (57 prosent versus 30 prosent) er enige i påstanden om at fagavdelingene foreslår gode mediesaker. Kommunikasjonsansatte er også mer enige i at fagavdelingene vinkler saker for å gi departementet positiv oppmerksomhet enn hva fagansatte er.

Tabell 16. Påstander om forholdet mellom fagansatte og kommunikasjonsansatte i departementene (prosentandel som svarte «stemmer ganske godt» eller «stemmer helt»)

	Fagansatte	Kommunikasjonsansatte
Fagavdelingene foreslår ofte saker som vil være gode mediesaker	31	57
Fagavdelingene vinkler ofte saker for å gi departementet positiv oppmerksomhet	31	38
Fagavdelingene er ofte engstelige for at saker kommer ut i mediene før de er helt ferdig behandlet	51	83
Min avdelings (kommunikasjonsavdeling/fagavdeling) råd veier tyngst hvis det er uenighet med fagavdelingen/kommunikasjonsavdelingen	42	20
Henvendelser fra kommunikasjonsavdelingen hindrer fagavdelingene i å gjøre det vi «egentlig» skal gjøre	35	40
Fagavdelingene reagerer raskt og effektivt på en forespørsel fra kommunikasjonsavdelingen	93	87
N	536–537	46–47

3. Direktorat, tilsyn og ombud

Per 1. januar 2016 var det ifølge forvaltningsdatabasen 61 underliggende direktorater, tilsyn og ombud.² I underkant av halvparten av disse utgjør utvalget i direktorats-, tilsyns- og ombudsundersøkelsen. Kriteriene for at virksomhetene ble valgt ut, var at de skulle være helse- og velferdsaktører, aktører innen politikktutforming eller virksomheter med en systemrolle (for mer informasjon, se dokumentasjonsrapport). I det følgende bruker vi de generelle betegnelsene *direktorater* og *direktoratsundersøkelsen* om direktorater, tilsyn og ombud vi har undersøkt.

Tabell 17. Respondentene i undersøkelsen etter avdeling

	Prosent
Ledelsen (inkludert stab)	7
Avdeling knyttet til fagområde	68
Informasjons- og kommunikasjonsavdeling	4
Administrasjons-, organisasjons-, HR-, budsjett-, økonomi-avdeling	15
Annet	7
N	2442

² <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/forvaltningsenhetsliste?y=2016&m=1&d=1&t=20>

Kjennetegn ved kommunikasjonsansatte i direktoratene

Kommunikasjonsansatte i direktoratene har som kollegene i departementene kommunikasjonsfaglig erfaring fra andre organisasjoner. Rundt 30 prosent har også arbeidet som journalist i en regional avis / riksavis.

Tabell 18. Medie- og kommunikasjonsfaglig utdanning eller yrkesfaglig bakgrunn blant kommunikasjonsansatte på direktoratsnivå

	Andel
Kommunikasjon i andre organisasjoner	61
Annet	38
Arbeid som journalist (region/nasjonal)	30
Medie- og kommunikasjonsfaglig utdanning (bachelor/mellomfag)	24
Journalist-utdanning	23
Medie- og kommunikasjonsfaglig utdanning (master/hovedfag)	20
Arbeid som journalist (lokalavis)	20
Informasjons- og PR-utdanning (bachelor/mellomfag)	10
Informasjons- og PR-utdanning (master/hovedfag)	7
Arbeid som redaktør (region/nasjonal)	7
Arbeid som redaktør (lokalavis)	3
N	94

Det vanligste, på tvers av nivåene, er at man har erfaring fra kommunikasjonsarbeid fra andre organisasjoner eller fra arbeid som journalist, fremfor formelle kvalifikasjoner gjennom kommunikasjonsfaglig utdanning.

Kommunikasjonsarbeid

Tabellen nedenfor viser prosentandelen av kommunikasjonsansatte i departementene og direktoratene som er enig i at de bruker en stor del eller en svært stor del tid på arbeidsoppgavene listet opp under.

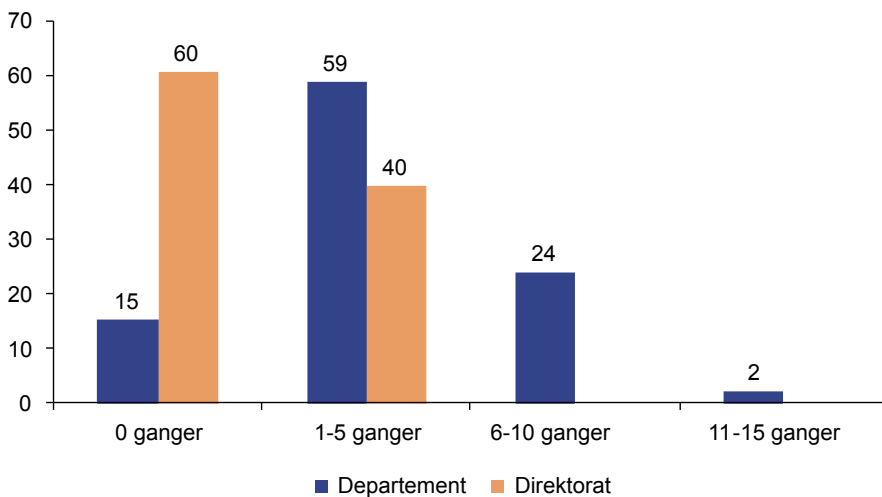
Tabell 19. Arbeidsoppgaver for kommunikasjonsansatte i direktorater og departementer (prosentandel som svarte «en stor del» eller «en svært stor del» tid)

	Direktorater	Departementer
Selge inn saker	21	87
Henvendelser fra journalister	31	64
Forberede medieutspill	32	49
Akutte mediesaker	34	47
Talepunkter	62	46
Oversikt over mediebildet	38	40
Nettsider	52	28
Langsiktige mediestrategier	24	26
Avisinnlegg og kronikker	15	20
Sosiale medier	29	19
Internkommunikasjon	39	Ikke stilt
N	92–96	45–49

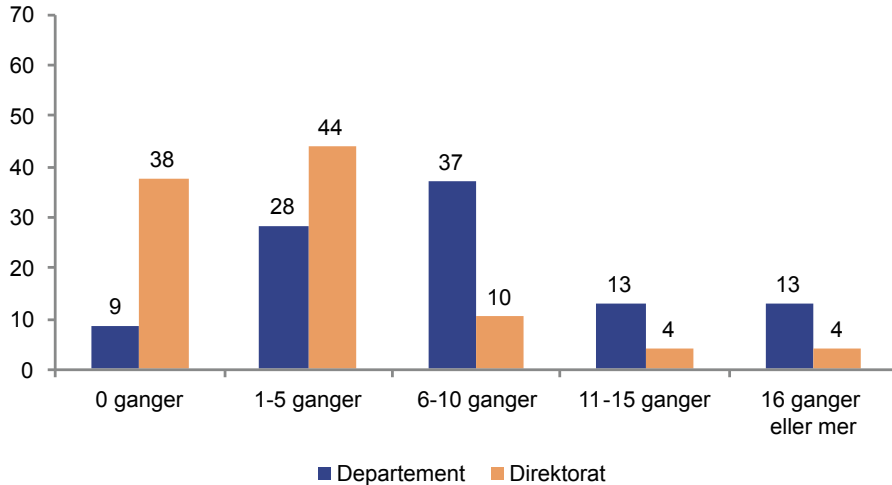
Sammenlignet med resultatene fra undersøkelsen blant de kommunikasjonsansatte i departementene er det her et par ting som skiller seg ut. For det første er kommunikasjonsansatte i direktoratene i mindre grad enige i at de bruker en stor del av tiden på arbeidsoppgaver knyttet til løpende håndtering av mediene. For eksempel er det i direktoratene kun 20 prosent som sier de bruker en stor del av tiden på å selge inn saker, mens det tilsvarende tallet i departementene er nesten 90 prosent. Det er også store forskjeller når det gjelder å bruke tid på henvendelser fra journalister. For det andre er det verdt å merke seg at de ansatte i direktoratene i større grad enn departementsansatte er enige i at de bruker en stor del tid på nettsider og sosiale medier.

Figur 4 og 5 viser at kommunikasjonsansatte i direktoratene er i mindre kontakt med journalister enn hva tilfellet er for departementsansatte. Når det gjelder å ta kontakt med journalister, sier hele 58 prosent av direktoratsansatte at dette ikke er noe de pleier å gjøre i løpet av en uke, mens tilsvarende tall blant departementsansatte er 15 prosent. Det samme mønsteret finner vi på spørsmål om hvor ofte de ansatte kontaktes av journalister: 37 prosent blant direktoratsansatte sier at dette ikke er vanlig i løpet av en uke, mens 9 prosent av de departementsansatte oppgir det samme. I likhet med kommunikasjonsansatte i departementene kontaktes kommunikasjonsansatte i direktoratene av journalister en god del oftere enn at de selv tar initiativ til kontakten.

Figur 4. Hvor ofte kontakter du journalister i løpet av en uke? Kommunikasjonsansatte i direktorater og departementer. Prosent. (N departement = 46; direktorat = 96)



**Figur 5. Hvor ofte kontaktes du av journalister i løpet av en uke?
Kommunikasjonsansatte i direktorater og departementer. Prosent.
(N departement = 46; direktorat = 96)**



Også på spørsmålet om hva kontakten dreier seg om, er det visse forskjeller. For det første er flere kommunikasjonsansatte i direktoratene enn i departementene enige i at de kontakter journalister for å presentere politikk de ønsker oppmerksomhet om. Dernest er det også verdt å merke seg at 50 prosent av kommunikasjonsansatte i direktoratene er enige i at kontakten med journalister «svært ofte» eller «nokså ofte» dreier seg om å følge opp saker som dekkes i mediene. Her er departementsansatte mindre enige, og det er kun 26 prosent blant dem som sier det samme. Derimot oppgir flere i departementene enn i direktoratene at de ofte bedriver innsalg av nyhets saker.

Tabell 20. Når du kontakter journalister, hvor ofte dreier kontakten seg om følgende? Kommunikasjonsansatte i direktorat og departement. (Prosentandel som svarer «nokså ofte» og «svært ofte».)

	Direktorater	Departementer
Få inn kronikker og svarinnlegg	33	15
Presentere politikk som vi ønsker oppmerksomhet om	60	38
Korrigere feilaktige opplysninger i mediene	14	8
Eksklusivt innsalg av nyhetssaker	41	53
Følge opp saker som dekkes i mediene	50	26
Generell kildepleie	5	0
N	96	46

Ikke overraskende kontaktes direktoratene oftere enn departementene fordi journalister ønsker rene faktaopplysninger.

Tabell 21. Hvor ofte kontaktes du av journalister om følgende? Kommunikasjonsansatte i direktorater og departement. (Prosentandel som svarte «nokså ofte» eller «svært ofte».)

	Direktorater	Departementer
Intervjuforespørsler og kommentarer	84	Ikke stilt
Rene faktaopplysninger	79	43
Innsynsforespørsler	22	7
N	96	46

På spørsmål om hvilke formidlingskanaler som oppfattes som viktige for kommunikasjonsansatte, legger kommunikasjonsansatte i direktoratene noe mer vekt på sosiale medier enn hva kollegene deres i departementene gjør. Dette er også i samsvar med at det i direktoratene brukes mer tid på disse kanalene. Det er også interessant å merke seg at pressekonferanser anses som mindre viktige i direktoratene enn i departementene.

Tabell 22. Når det gjelder å skaffe oppmerksomhet rundt virksomhetens saker, hvor viktig vil du si følgende strategier, kanaler og arenaer er? (Prosentandel som svarer «svært viktig» eller «nokså viktig».)

	Direktorater	Departementer
Pressemeldinger	72	87
Pressekonferanser	38	79
Eksklusivt innsalg av nyhetssaker	81	77
Twitter	67	51
Facebook	47	40
N	69	46

Fagansatte i direktoratene

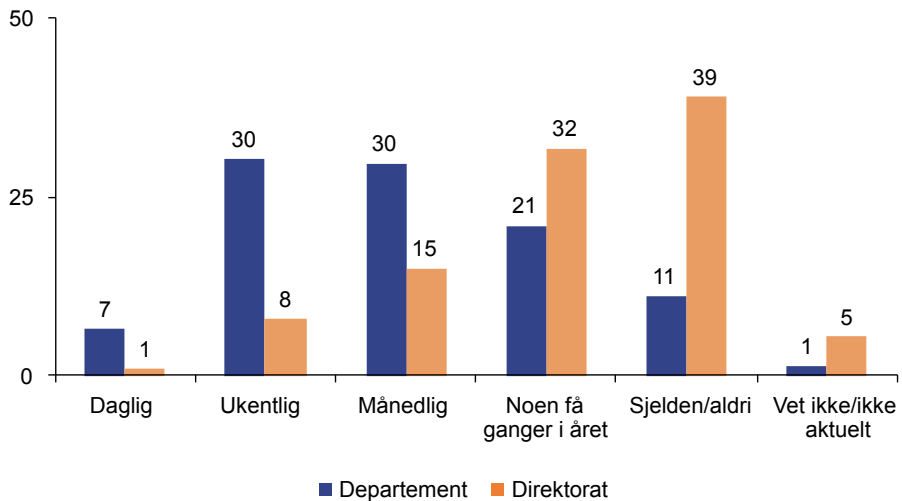
På samme måte som i departementssektoren er de aller fleste ansatte i direktorater, tilsyn og ombud fagansatte. En annen parallell er det vide spennet i arbeidsoppgavene, som i direktoratene i hovedsak består i saksbehandling, utredning samt datainnsamling og analyse. Relativt få bruker mye tid på mediehenvendelser.

Tabell 23. Arbeidsoppgaver for fagansatte i direktoratene (prosentandel som svarte «en stor del» eller «en svært stor del» av tiden)

	Fagansatte
Annen generell saksbehandling	53
Utredningsarbeid	38
Datainnsamling og analyse	29
Formidle informasjon om plikter og rettigheter	24
Skrive fagrapporter	22
Besvare henvendelser fra stortingsrepresentanter	17
Generell ledelse	17
Budsjettarbeid	8
Besvare henvendelser fra mediene	4
Skrive talepunkter/flak i forbindelse med mediehenvendelser eller medieutspill	2
Skrive utkast til avisinnlegg og kronikk	1
Besvare henvendelser fra stortingsrepresentanter	1
N	1858–1938

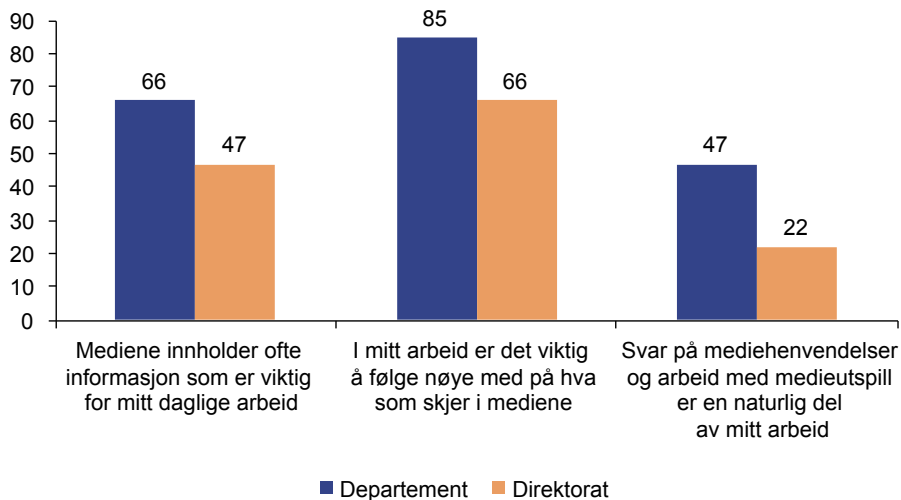
Figuren viser også at ansatte i departementene i langt større grad enn ansatte i direktorat må legge vekk andre arbeidsoppgaver som følge av medie-henvendelser.

Figur 6. Hvor ofte avbrytes du av mediearbeid? Ansatte i departement og direktorat. (N Departement = 538; direktorat = 2038)



Fagansatte i departementene mener også i større grad enn ansatte i direktorat at mediedekning er viktig for arbeidet deres, og at svar på medie-henvendelser er en naturlig del av arbeidsdagen.

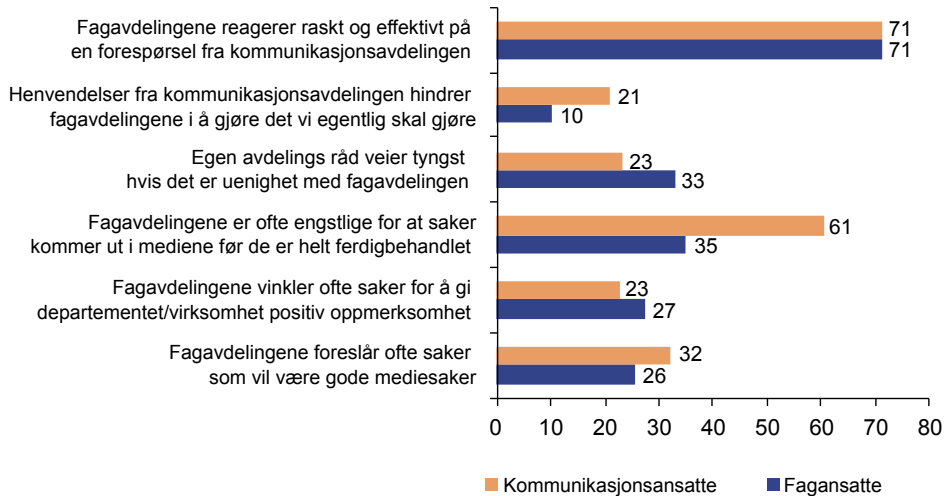
Figur 7. Hvor godt stemmer følgende påstander overens med din erfaring (prosentandel som svarer «stemmer ganske godt» eller «stemmer helt»)



Forholdet mellom fag og kommunikasjon i direktoratene

Figur 8 forteller om forholdet mellom fagavdeling og kommunikasjonsavdeling i direktoratene. Oppfatningene om forholdet er ganske likt, men kommunikasjonsansatte er noe mer tilbøyelig til å mene at de hindrer fagavdelingene i å gjøre det de «egentlig» skal gjøre, og at fagavdelingene er engstelige for at saker får medieoppmerksomhet før de er ferdig behandlet.

Figur 8. Forholdet mellom fagavdeling og kommunikasjonsavdeling i direktoratene. Prosent.



Mediesvar

Spørreundersøkelsene gir også grunnlag for å undersøke om det er forskjeller i hva fagansatte og kommunikasjonsansatte i direktoratene og departementene vektlegger når de utarbeider svar på mediehenverdeler.

Tabell 24. Hvor viktig er følgende momenter når du utarbeider svar på mediehenverdeler eller medieoppslag? (Prosentandel som svarer «stemmer ganske godt» eller «stemmer helt».)

Viktige momenter i mediesvar:	Departementer		Direktorater	
	Komm.	Fag	Komm.	Fag
Få frem faglig funderte argumenter	91	92	96	84
Få frem politiske skillelinjer	40	21	10	3
Henvise til lover og forskrifter	41	49	75	63
Ha et klart og enkelt språk	91	82	97	89
Få frem positive illustrerende eksempler	80	69	75	70
Fokusere på ett eller noen få hovedpoeng	91	77	88	81
N	46–46	534–537	95–96	819–824

Stort sett alle er enige i at det er viktig å få frem faglig funderte argumenter og å ha et enkelt språk. Ansatte i direktoratene er imidlertid mer opptatt av å henvise til lover og forskrifter. Det er interessant, om enn ikke veldig overraskende, at ansatte i departementene, og særlig kommunikasjonsansatte, mener at det er viktig å få frem politiske skillelinjer i langt større grad enn ansatte i direktoratene.

Medienes rolle i samfunnet

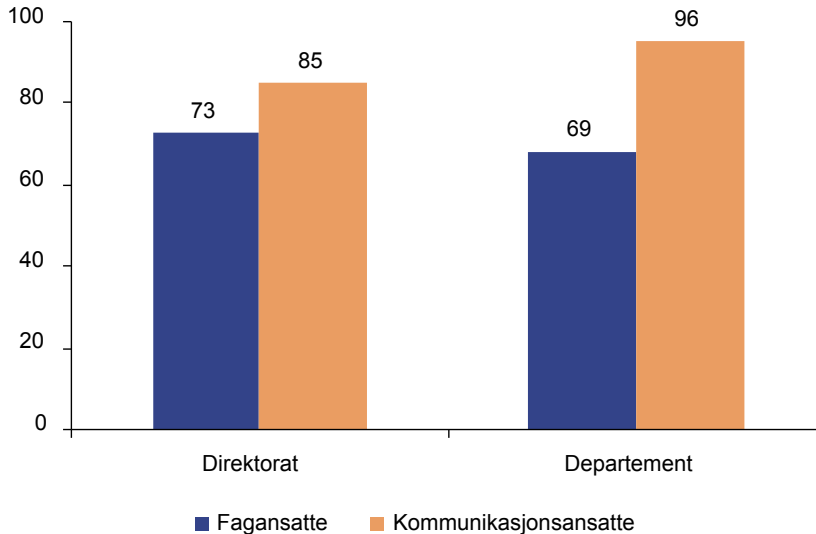
Når det gjelder medienes rolle i samfunnet, er det små forskjeller mellom ansatte i departement og direktorat.

Tabell 25. Syn på mediene i departementer og direktorater

Syn på mediene:	Direktorater		Departementer	
	Komm.	Fag	Komm.	Fag
Viktig rolle gjennom å få frem enkeltmenneskers skjebner	75	65	74	63
Mediene har en viktig rolle gjennom å avdekke kritikkverdige forhold	98	95	96	97
Mediene fokuserer i for stor grad på avsløringer og konflikt	57	73	61	75
Mediene er for sensasjonspregede	75	85	67	87
Mediene formidler vesentlig informasjon på vårt politikkområde	66	57	87	66
Mediene klarer i stor grad å forstå komplisert fagstoff	34	20	31	20
Mediene er fiendtlig innstilt til byråkratiet	13	16	15	13
N	96	2308–2322	45–46	533–537

Dette mønsteret gjelder også hvorvidt organisasjonen håndterer relasjonen til mediene på en god måte. Både i departementene og direktoratene mener de kommunikasjonsansatte i større grad enn de fagansatte at dette er tilfellet. Forskjellen er imidlertid størst i departementene.

Figur 9. Hvor godt stemmer følgende påstander overens med dine synspunkter på mediernes rolle i samfunnet: I departementet / vår virksomhet håndterer vi relasjonen til mediene på en god måte. (Prosentandel som svarer «stemmer ganske godt» eller «stemmer helt».)



I undersøkelsen har vi også stilt spørsmål om hva respondentene synes er viktig ved medieoppslag. Den store majoriteten i både departementer og direktorater – kommunikasjonsansatte så vel som fagansatte – mener det viktigste er at opplysningene i saken er korrekte. Ellers er det en lang rekke forskjeller mellom nivåene. De fag- og kommunikasjonsansatte i departementene mener i langt større grad enn sine kolleger i direktoratene at det er viktig at statsråden og regjeringen stilles i et godt lys. Dette understreker den forskjellige avstanden til politisk ledelse i henholdsvis direktorater og departementer og er således kanskje ikke veldig overraskende.

Tabell 26. Når det gjelder medieoppslag som omhandler departementets/direktoratets politikkområder, hvor viktig synes du det er at ... (Prosentandel som svarer «svært viktig» eller «nokså viktig».)

Hva er viktig i medieoppslag	Direktorater		Departementer	
	Fag	Komm.	Fag	Komm.
Opplysninger i saken er korrekte	98	99	99	100
Departement i godt lys	69	54	93	91
Sektor og politikkområdet i godt lys	79	75	90	91
Sektor og politikkområdet får oppmerksomhet	82	90	88	96
Statsråd i godt lys	54	47	84	85
Regjeringsprosjektet i godt lys	37	20	52	57
Statsrådets parti i godt lys	17	5	18	13
Virksomhet i godt lys	89	94	Ikke stilt	Ikke stilt

4 Populasjon, tilgang og utvalg

I det følgende gjennomgås populasjon og utvalg til undersøkelsene og hvordan arbeidet med tilgang til departementer, direktorater, tilsyn og ombud har foregått.

Departementsundersøkelsen

Populasjonen til departementsundersøkelsen er fagansatte i samtlige departementer. Med fagansatte menes ansatte tilknyttet fagavdeling eller ledelse. Fagansatte inkluderer også ansatte som tilhører en administrasjons-, organisasjons-, budsjett- og/eller økonomiavdeling og har arbeidsoppgaver knyttet til «samordning av budsjettarbeid i departementet» og «organisasjonsutvikling». Ansatte med arbeidsoppgaver som sekretærfunksjoner, lønns- og personalpolitikk, arkiv og IKT deltar også i undersøkelsen, men svarer på færre spørsmål.

Det å få tilgang til e-postadresser til ansatte i departementene var særlig utfordrende og tidskrevende. Vi kontaktet hvert enkelt departement fordi det ikke gis tilgang til samtlige departementsansattes e-postadresse gjennom Departementets sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS). 29. oktober 2015 ble det derfor per e-post sendt ut et formelt søknadsbrev om tilgang til departementenes e-postadresser til samtlige departementsråder og regjeringsråd.

Tabell 27 gir en oversikt over hvilken type tilgang vi har fått til departementene. Kun de færreste av departementene ønsket å gi ut sine ansattes e-postadresser, men de fleste var behjelpelige med å legge ut en lenke med invitasjon til spørreundersøkelsen på intranettet. Den manglende tilgangen ble i stor grad begrunnet med departementenes retningslinjer for vern av ansattes e-postadresser for eksternt bruk. Det var kun Utenriksdepartementet som ikke ønsket å delta i undersøkelsen.

Tabell 27. Type tilgang i departementsundersøkelsen

	Antall departementer
Lenke via intranett	9
E-postadresser	5
Ikke tilgang	1
Totalt	16

Som tabell 27 viser, er det stor forskjell på svarprosenten til departementer hvor vi har tilgang til de ansattes e-postadresser, og til departementer hvor undersøkelsen er sendt ut via deres interne sider. Ved sistnevnte fremgangsmåte er det faktisk kun ett av ni departementer som har en svarprosent på over ti prosent.

Blant departementene vi har invitert direkte via e-post, er svarprosenten på 40 prosent, mens totalprosenten for lenkeutvalget er 6 prosent. Det er med andre ord ikke tvil om at lenkeutvalget trekker ned den totale svarprosenten for departementsundersøkelsen, og heller ikke at typen tilgang vi har fått blant de ulike departementene, er avgjørende for undersøkelsens oppslutning. Svakheter med lenkeutvalget og potensielle skjevheter mellom utvalgene diskuteres nærmere i kapittel 3.

Tabell 28. Svarprosent e-post og lenkeutvalg i departementsundersøkelsen

Departement	Antall fagansatte [*]	Brutto-utvalg	Svarprosent
E-post			
Kunnskapsdepartementet	337	180	53
Helse- og omsorgsdepartementet	222	112	50
Justis- og beredskapsdepartementet	414	166	40
Finansdepartementet	287	98	34
Forsvarsdepartementet	437	105	24
Totalt e-post	1697	661	39
Lenke			
Barne-, likestillings- og inkluderings-departementet	169	27	16
Arbeids- og sosialdepartementet	184	14	8
Nærings- og fiskeridepartementet	328	21	6
Kulturdepartementet	145	9	6
Samferdselsdepartementet	165	9	5
Kommunal- og moderniserings-departementet	394	16	4
Olje- og energidepartementet	157	7	4
Landbruks- og matdepartementet	137	3	2
Klima- og miljødepartementet	225	4	2
Totalt lenke	1904	110	6
Totalt departementsundersøkelsen	7202	1542	21,4

* For departementene med tilgang til e-postadresser tilsvarer antall fagansatte antall unike e-postadresser tilsendt fra departementene. For departementer med tilgang via lenke er antall fagansatte hentet fra SSBs statistikkbank 2015. I begge tilfeller er kommunikasjonsansatte ekskludert.

Direktoratsundersøkelsen

Populasjonen i direktoratsundersøkelsen er fagansatte og kommunikasjonsansatte i norske direktorater, tilsyn og ombud. Fagansatt i direktoratsundersøkelsen følger samme definisjon som i departementsundersøkelsen. Ifølge forvaltningsdatabasen³ finnes det per 1. januar 2016 61 underliggende direktorater, tilsyn og ombud. Av disse utgjør i underkant av halvparten en del av nettoutvalget til MIPS-undersøkelsen.

Virksomhetene ble valgt ut på bakgrunn av følgende kriterier:

- Virksomheten er en helse- og velferdsaktør
- Virksomheten har en sentral rolle i politikktutforming og ikke bare implementering av politikk
- Virksomheten har en overvåkningsfunksjon/kontrollfunksjon

Tabell 29. Utvalg og utvalgskriterier

Forvaltningsorgan	Antall	Utvalgskriterier	Antall
Direktorat	18	Politikkutforming	15
Tilsyn	8	Systemrolle	8
Ombud	2	Helse- og velferdsaktører	5
Totalt	28	Totalt	28

Arbeidet med tilgang til direktorater, tilsyn og ombud gikk noe lettere. Dette skyldes først og fremst at flere av virksomhetene har offentlig tilgjengelige e-postadresser som ble samlet inn manuelt (totalt 11 virksomheter). I forkant av utsendelsen av undersøkelsen ble samtlige av disse virksomhetene varslet om at vi ville sende ut spørreundersøkelsen.

På samme måte som ved departementsundersøkelsen ble det også sendt ut et formelt søknadsbrev om tilgang til ansattes e-postadresser til de resterende virksomhetene vi ønsket å ha med, men som ikke har offentlig tilgjengelige e-postadresser. Det var flere direktorater som ikke ønsket å gi ut e-postadresser, men likevel langt flere som ga oss tilgang enn blant departementene (11 stykker). I tre virksomheter har vi sendt invitasjon om deltakelse til

³ <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/forvaltningsenhetsliste?y=2016&m=1&d=1&t=20>

undersøkelsen med lenke via intranettet. Vi har begrenset tilgang i én av de 11 virksomhetene vi har fått tilgang til. Her har vi kun tilgang til ledelsesnivået i virksomheten (Konkurransetilsynet). På samme måte har vi kun begrenset tilgang til to av virksomhetene som har lagt lenke via intranett eller videreformidlet invitasjonen internt for oss. I det ene tilfellet er det gjort et tilfeldig utvalg i virksomheten, ca. 10 prosent av ansatte på tvers av avdelinger (Vegdirektoratet). I det andre tilfellet er undersøkelsen kun sendt til ledelsen. I det siste tilfellet er undersøkelsen sendt til ca. en tredjedel av virksomheten (Helsedirektoratet). Se tabell 30 for oversikt over tilgang.

Tabell 30 Tilgang til direktorater, tilsyn og ombud

	Antall virksomheter
Tilgjengelig via hjemmeside	11
Tilgang til e-postadresser	14
Lenke via intranett	3
Totalt	28

På samme måte som i departementsundersøkelsen er det også stor forskjell på svarprosenten avhengig av om invitasjonen til undersøkelsen er sendt ut direkte via e-post eller via lenke.

Tabell 31. Svarprosent direktorater, tilsyn og ombud: e-post og lenke

	Netto-utvalg	Brutto-utvalg	Svar-prosent
E-post	9163	2440	26,6
Lenke	1102	96	8,7
Totalt direktoratsundersøkelsen	10265	2536	24,7

Kommunikasjonsundersøkelsen

Det er totalt 124 kommunikasjonsansatte i departementssektoren, og samtlige av disse er med i nettoutvalget til kommunikasjonsundersøkelsen. Alle departementer har egne kommunikasjonsavdelinger, og på departementenes hjemmesider er det oversikt over ansatte i kommunikasjonsenheten, med e-postadresser offentlig tilgjengelig. E-postadressene ble hentet fra hjemmesidene til departementene våren 2015. Tabell 32 viser svarprosenten i kommunikasjonsundersøkelsen, fordelt på departementene. Tabellen gir også informasjon om antall kommunikasjonsansatte i hvert enkelt departement per oktober 2015.

Tabell 32 Svarprosent kommunikasjonsavdelingen

	Ansatte	Antall svar	Svarprosent
Kunnskapsdepartementet	10	3	30
Justis- og beredskaps-departementet	11	7	64
Helse- og omsorgs-departementet	11	8	73
Forsvarsdepartementet	15	0	0
Finansdepartementet	6	2	33
Samferdselsdepartementet	7	1	14
Olje- og energidepartementet	6	2	33
Nærings- og fiskeri-departementet	6	2	33
Landbruks- og mat-departementet	5	2	40
Kulturdepartementet	6	6	100
Kommunal- og moderniseringsdepartementet	8	0	0
Klima- og miljødepartementet	6	3	50
Arbeids- og sosial-departementet	8	3	38
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	6	5	83
Utenriksdepartementet	8	2	25
Statsministerens kontor	5	2	40
Totalt	124	48	40

5 Datainnsamling

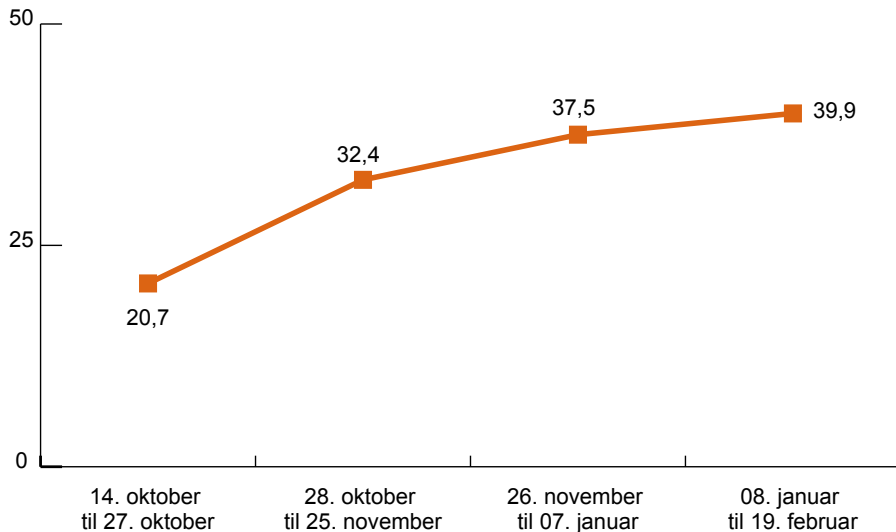
Våren 2015 startet arbeidet med utviklingen av spørreskjemaet. Etter flere revideringer og tilbakemeldinger fra testpersoner var både departementsundersøkelsen og kommunikasjonsundersøkelsen klare til utsendelse oktober 2015. Etter utsendelsen av departementsundersøkelsen fortsatte ferdigstillingen av direktoratsundersøkelsen frem mot desember 2015.

Tidspunktet man sender ut en spørreundersøkelse på, kan tenkes å påvirke hvem som velger å delta i undersøkelsen, så vel som svarprosenten. Tradisjonelt sett er august/september en periode hvor det er mye arbeid knyttet til fremleggelsen av statsbudsjettet, noe som kunne tenkes å påvirke sannsynligheten for at visse grupper av ansatte ville være underrepresentert i utvalget. Vi valgte derfor å gjennomføre undersøkelsene senere på høsten.

Datainnsamling til departementsundersøkelsen

En e-post med invitasjon til spørreundersøkelsen ble 14. oktober 2015 sendt ut til fagansatte i de fem departementene hvor vi hadde tilgang til de ansattes e-postadresser. Figur 10 viser utviklingen i svarprosenten mens spørreundersøkelsen var aktiv. Det ble sendt ut tre påminnelser, først 28. oktober, deretter 26. november og til sist etter nyttår, 8. januar. Spørreundersøkelsen ble formelt avsluttet 18 uker etter oppstart, 19. februar 2016.

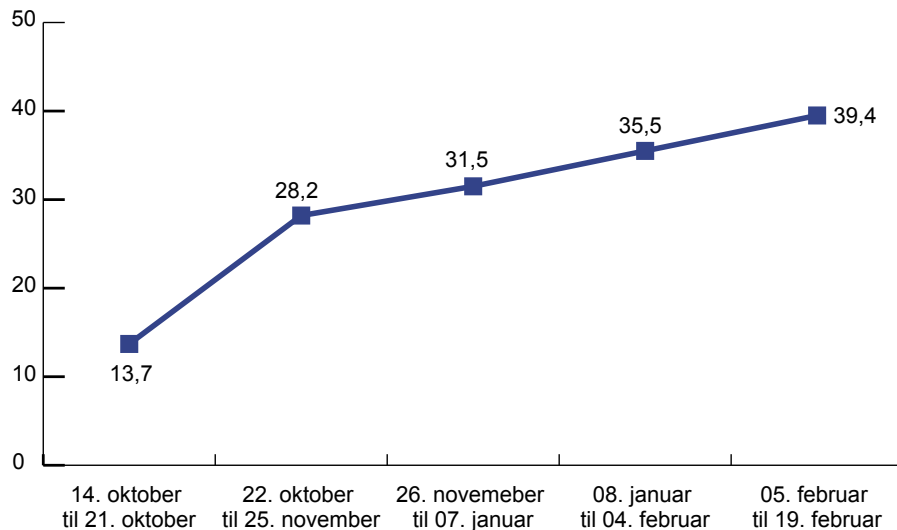
Figur 10 Departementsundersøkelsen: svarprosent e-post



Ved oppstart 14. oktober ble det også sendt ut en e-post til kontaktpersonene i departementene som skulle videreformidle undersøkelsen til ansatte via intranettet. I e-posten fulgte det med en lenke og en invitasjonstekst som kunne legges rett ut på intranettet. Som følge av denne fremgangsmåten ble det i disse departementene ikke sendt ut påminnelser.

Datainnsamling til kommunikasjonsundersøkelsen

Invitasjon til både kommunikasjonsundersøkelsen og departementsundersøkelsen ble sendt ut samtidig, 14. oktober 2015, og de to undersøkelsene ble gjennomført parallelt. I og med at kommunikasjonsansatte er særlig sentrale respondenter for undersøkelsens tema, ble det sendt ut fire påminnelser i perioden 22. oktober 2015 til 8. januar 2016. Totalt var det 49 kommunikasjonsansatte som besvarte undersøkelsen, noe som gir en svarprosent på 40 prosent.

Figur 11 Kommunikasjonsundersøkelsen: svarprosent e-post

Datainnsamling til direktoratsundersøkelsen

Arbeidet med innhenting av e-postadresser til direktoratsundersøkelsen foregikk parallelt med gjennomføringen av departementsundersøkelsen. Direktoratsundersøkelsen ble sendt ut i to omganger fordi arbeidet med å få tilgang til e-postadressene tok lengre tid enn beregnet, og vi ønsket i utgangspunktet å sende ut undersøkelsen før jul. Enkelte virksomheter ga også uttrykk for at perioden før jul / etter jul ville være den beste for å sende ut en slik invitasjon i deres virksomhet. Ved å sende ut undersøkelsen i to runder fikk vi således anledning til å tilpasse oss der virksomhetene hadde formening om tidspunkt. Rundt halvparten av utvalget fikk tilsendt spørreundersøkelsen 10. desember 2015, mens resten av utvalget fikk invitasjon til spørreundersøkelsen etter jul, 13. januar 2016.

De som mottok invitasjon til undersøkelsen i desember, fikk følgende tre påminnelser: 8. januar 2016, 5. februar 2016 og siste gang 11. mars 2016. Også de som ble invitert i januar, fikk tre påminnelser: 22. januar 2016, 5. februar 2016 og 11. mars 2016.

Det er liten grunn til å tro at det er systematiske forskjeller mellom dem som har deltatt i undersøkelsen henholdsvis før og etter jul. Svarprosent er også tilnærmet lik for de to omgangene, henholdsvis 27 prosent og 30 prosent.

Utfordringer med lenke via intranett

Som vist flere ganger, er svarprosenten langt lavere i de delene av undersøkelsene som er gjennomført via lenke på intranett enn direkte på e-post. Det finnes flere mulige årsaker til at svarprosent blir så mye lavere. Den mest åpenbare grunnen er at færre følger med på intranettet like ofte som på e-post og dermed ikke har fått med seg invitasjonen til undersøkelsen. Det er også mulig at terskelen for å delta i undersøkelsen er lavere som følge av at det bare er å følge en lenke i e-posten. På den andre siden kunne man kanskje forvente at det at undersøkelsen ble lagt ut på intranett, ville legitimere den og medføre høyere deltagelse. I enkelte tilfeller har vi også fått tilbakemeldinger om at invitasjonen til undersøkelsen kun i en begrenset periode var tilgjengelig på intranettet, noe som selvsagt kan svekke svarprosenten ved at tidsrommet det er mulig å besvare undersøkelsen blir mindre. Selv om vi har gitt ut en invitasjonstekst som kunne legges ut på intranettet sammen med lenken, har vi i liten grad kontroll på hvordan dette i praksis er gjort og eventuelt hvilken annen informasjon som er lagt med invitasjonen fra virksomhetenes side. Som vist tidligere har påminnelser vi har sendt ut per e-post hatt stor betydning for økende svarprosent. I tilfellet med lenke via intranett har vi naturlig nok ikke hatt samme anledning til å sende påminnelser, noe som antakeligvis kunne ha bidratt til høyere svarprosent.

Det er også andre potensielle svakheter knyttet til fremgangsmåten med lenke. Den største utfordringen er faren for utvalgsskjevhet i og med at man ikke har en fullstendig oversikt over hvem som til enhver tid har tilgang til intranettet. Trolig er det heller neppe tilfeldig hvem som bruker intranettet jevnlig og hvem som er tilbøyelig til å gjennomføre undersøkelser som er tilgjengelig på intranettet. I kapittel 6 undersøkes dette nærmere ved at det totale utvalget sammenlignes med e-postutvalget og lenkeutvalget.

6 Utvalgsskjevhet og frafall

Utvalgsskjevhet betyr at enkelte kjennetegn ved respondentene i nettutvalget er annerledes enn i bruttoutvalget. Frafall er en av de vanligste kildene til utvalgsskjevheter, og dersom frafallet er systematisk, kan det bety at utvalget ikke representerer populasjonen man ønsker å studere.

Det er særlig relevant å undersøke utvalgsskjevhet og frafall fordi spørreundersøkelsene, spesielt kommunikasjonsundersøkelsen, er omfattende og inneholder mange spørsmål. Hvis det er systematiske forskjeller i hvem som begynner å svare på en undersøkelse, men av ulike grunner ikke fullfører den, vil det være noe man må ta høyde for i senere analyser.

Spørreskjemaet til kommunikasjonsundersøkelsen er det lengste av alle tre, med 44 spørsmål i tillegg til underspørsmål. Besvarelsen av spørreskjemaet er beregnet til å ta 15 minutter. Med et mer omfattende spørreskjema er også sannsynligheten for frafall underveis større fordi det fordrer at respondentene bruker mer tid. Av de 124 personene kommunikasjonsundersøkelsen ble sendt til, er det 21 personer, eller 17,1 prosent, som har påbegynt undersøkelsen, men ikke fullført den. Blant dem som har mottatt departementsundersøkelsen per e-post, er tilsvarende tall 115 personer, i denne gruppen er det altså 7 prosent som har påbegynt undersøkelsen, men av ulike årsaker ikke fullført. Blant dem som har mottatt direktoratsundersøkelsen per e-post, er frafallet litt høyere, men fremdeles lavere enn i kommunikasjonsundersøkelsen: 708 personer, med andre ord 9 prosent av dem som har fått tilsendt undersøkelsen.

For å vurdere utvalgsskjevhet er man nødt til å vite fordelingen av sentrale kjennetegn i bruttoutvalget. Dette er imidlertid vanskelig når man ikke har opplysninger om hvordan brutto-utvalget ser ut. SSBs statistikkbank har opplysninger om sentralforvaltningens fordeling når det gjelder kjønn, alder, utdanningsnivå og utdanningsbakgrunn for perioden fra 2011 til 2015. Ved å bruke SSBs statistikkbank er det også mulig å velge tall fra de samme departementene og direktoratene som er med i MIPS-utvalget. Det er imidlertid ikke mulig å skille mellom fagansatte, administrativt ansatte og kommunikasjonsansatte slik det er gjort i departementsundersøkelsen. Det er også verdt å merke seg at det kan variere hvorvidt alle departementer og direktorater har tilgjengelige

fordelinger på samtlige variabler. Det vil si at SSBs tall ikke representerer et reelt bruttoutvalg for MIPS-undersøkelsene, men de fungerer likevel som et godt utgangspunkt for hvordan ansatte i sentralforvaltningen er fordelt på sentrale kjennetegn.

Utvalgsskjevhet i departementsundersøkelsen

Tabell 33 viser hvordan utvalget til departementsundersøkelsen er fordelt på sentrale bakgrunnsvariabler. Kjønn, alder, utdanningsnivå og utdanningsbakgrunn er kodet inn i samme kategorier som SSB-tallene for å kunne sammenligne departementsutvalget med disse tallene.

Tabell 33 Utvalgsopplysninger og utvalgsskjevhet i departementsundersøkelsen

Departementsundersøkelse (N = 771)	SSB-tall	Nettoutvalg	SSB - Netto
Kjønn			
Mann	44,2	44,5	0,3
Kvinne	55,8	55,5	-0,3
Alder			
15–29 år	6,8	6,7	-0,1
30–39 år	24,2	27,1	2,9
40–49 år	29,2	27,3	-1,9
50–61 år	30	28	-2
62 år eller eldre	9,8	10,9	1,1
Utdanningsnivå			
Ingen eller uoppgitt utdanning	1,1	0,3	-0,8
Grunnskole eller vgs.	8,6	3,8	-4,8
Universitets- og høyskolenivå, 1–4 år	18,8	15,2	-3,6
Universitets-/høyskolenivå, over 4 år	71,5	80,8	9,3
Utdanningsbakgrunn			
Grunnskole, vgs. og universitets- og høyskole- utdanning, lavere nivå	31,3	19,1	-12,2
Humanistiske og estetiske fag, lærerutdanninger og utdanninger i pedagogikk	4,9	7,9	3,1

Departementsundersøkelse (N = 771)	SSB-tall	Nettoutvalg	SSB - Netto
Juridiske fag	18,3	23,1	4,8
Samfunnsfag	22,9	35,8	12,9
Økonomiske og administrative fag	4,4	6,2	1,8
Naturvitenskapelige fag, håndverksfag og tekniske fag	11,2	2,5	-8,7
Helse-, sosial- og idrettsfag	1,2	1,8	0,6
Primærnæringsfag, samferdsels- og sikkerhetsfag og andre servicefag	3,9	0,6	-3,3
Annet / ikke oppgitt	1,9	2,9	1
Avdeling			
Fagavdeling og departementsledelsen		78	
Administrasjons-, organisasjons, budsjett-, økonomiavdeling		18,4	
Annet		3,6	
Stilling			
Lavere nivå		21,4	
Middels nivå		57,8	
Seksjonsledere		13,9	
Ledelse		2,7	
Annet / ikke oppgitt		4,2	

* Lavere nivå utgjør stillingstitler tilsvarende førstekonsulent og rådgiver.

Middels nivå utgjør stillingstitler tilsvarende seniorrådgiver, fagdirektør og spesialrådgiver.

Seksjonsledere utgjør stillingstitler tilsvarende underdirektør og avdelingsdirektør. Ledelse utgjør stillingstitler tilsvarende ekspedisjonssjef, assisterende departementsråd og departementsråd.

Når det gjelder kjønn og alder, ser det ut til at departementsutvalget i stor grad gjenspeiler SSBs tall, og det er således liten grunn til å tro at utvalget ikke representerer populasjonen. Det er en liten overvekt av kvinner i utvalget, noe som samsvarer med kjønnsfordelingen i SSBs tall. Det er også samsvar mellom respondentenes oppgitte alder og aldersfordelingen i sentralforvaltningen slik SSB skisserer.

Med hensyn til utdanningsnivå later det til å være en overvekt av fagansatte med universitets- og høyskoleutdanning på over fire år som har deltatt i spørreundersøkelsen. Sammenlignet med SSBs tall er således fagansatte med utdanning på grunnskolenivå eller videregående nivå noe underrepresentert i utvalget.

Fordelingen på utdanningsbakgrunn er omtrent likt, med tyngdepunktet innenfor samfunnsfag og juridiske fag. Også her er fagansatte med lavere utdanning underrepresentert i utvalget, sammenlignet med SSB-tallene.

Hva angår fordelinger på avdeling og stillingsnivåer, finnes det ikke tilgjengelige SSB-tall, og i tabellen vises derfor bare utvalgets fordeling. Som forventet er de fleste respondenter i utvalget (78 prosent) tilknyttet en fagavdeling eller departementsledelsen, og flertallet av de ansatte er saksbehandlere på lavere og middels nivå.

Utvalgsskjevhet i direktoratsundersøkelsen

Tabell 34 viser hvordan utvalget til direktoratsundersøkelsen er fordelt på kjønn, alder, utdanningsnivå, stilling og avdeling. I motsetning til i departementsundersøkelsen og kommunikasjonsundersøkelsen er det ikke spurt om utdanningsbakgrunn blant ansatte i direktorater, tilsyn og ombud.

Tabell 34 Utvalgssopplysninger og utvalgsskjevhet i direktoratsundersøkelsen

Direktoratsundersøkelsen (N = 2539)	SSB-tall	Nettoutvalg	SSB - Netto
Kjønn			
Mann	43,5	45,7	2,2
Kvinne	56,5	54,3	-2,2
Alder			
15–29 år	8	6,8	-1,2
30–39 år	23,5	24,4	0,9
40–49 år	31,4	32,4	1
50–61 år	29,1	28,2	-0,9
62 år eller eldre	8	8,2	0,2
Utdanningsnivå			
Ingen eller uoppgitt utdanning	10,9	0,7	-1,2
Grunnskole eller vgs.	20,3	5,8	-14,5
Universitets- og høyskolenivå, 1–4 år	39,8	27,3	-12,5
Universitets-/høyskolenivå, over 4 år	38	66,2	28,2

Direktoratsundersøkelsen (N = 2539)	SSB-tall	Nettoutvalg	SSB - Netto
Stilling			
Lavere nivå		30,5	
Middels nivå		55,1	
Seksjonsledere		10,1	
Ledelse		1,2	
Annet / ikke oppgitt		3,1	
Avdeling			
Ledelsen (inkludert stab)		6,6	
Avdeling knyttet til fagområde		68,2	
Informasjons- og kommunikasjonsavdeling		3,9	
Administrasjons-, organisasjons-, HR-, budsjett-, økonomiavdeling		14,2	
Annet		7,1	

Med hensyn til kjønn og alder er det heller ikke her skjellig grunn til å tro at det er snakk om utvalgsskjevhet, da fordelingene i stor grad gjenspeiles i SSB-tallene. På samme måte som i departementsundersøkelsen er ansatte med grunnskole og videregående utdanning som høyeste utdanningsnivå noe underrepresentert i utvalget.

Det er også verdt å merke seg at kun 3,9 prosent av respondentene oppgir at de er tilknyttet en informasjons- og kommunikasjonsavdeling, noe som tilsvarer totalt 100 respondenter. Tabell 35 viser hvordan kommunikasjonsansatte i direktorater, tilsyn og ombud fordeler seg på kjønn, alder og utdanningsnivå når vi skiller disse fra øvrige respondenter i direktoratsundersøkelsen.

Tabell 35 Kommunikasjonsansatte i direktoratsundersøkelsen

Kommunikasjonsansatte i direktoratsundersøkelsen (N=100)	
Kjønn	
Mann	46
Kvinne	54
Alder	
15–29 år	3,2
30–39 år	23,2
40–49 år	38,9
50–61 år	32,6
62 år eller eldre	2,1
Utdanningsnivå	
Grunnskole eller vgs.	5
Universitets- og høyskolenivå, 1–4 år	47
Universitets-/høyskolenivå, over 4 år	48

Utvalgsskjevhet i kommunikasjonsundersøkelsen

I SSBs tall skiller det ikke mellom fagansatte og kommunikasjonsansatte, og som følge av at det kun er 124 kommunikasjonsansatte i departementene per oktober 2015, er det ikke hensiktsmessig å sammenligne kommunikasjonsansattes fordelinger med SSB-tallene.

I kommunikasjonsundersøkelsen er det en større overvekt av kvinner enn blant øvrige ansatte i departementene. Det er også langt flere i aldersgruppen 30–39 år sammenlignet med hvordan ansatte i departementet ellers fordeler seg på alder.

Tabell 36 Utvalgsopplysninger og utvalgsskjevhet i kommunikasjonsundersøkelsen

Kommunikasjonsundersøkelsen (N = 49)	Nettoutvalg (prosent)
Kjønn	
Mann	40,4
Kvinne	59,6
Alder	
15–29 år	2,1
30–39 år	29,1
40–49 år	43,8
50–61 år	18,8
62 år eller eldre	6,2
Utdanningsnivå	
Ingen eller uoppgitt	0
Grunnskole eller vgs.	0
Universitets- og høyskolenivå, 1–4 år	44,7
Universitets-/høyskolenivå, over 4 år	55,3
Utdanningsbakgrunn	
Grunnskole, vgs. og universitets- og høyskoleutdanning, lavere nivå	47
Humanistiske og estetiske fag, lærerutdanninger og utdanninger i pedagogikk	6,1
Juridiske fag	0
Samfunnsfag	40,8

Kommunikasjonsundersøkelsen (N = 49)	Nettoutvalg (prosent)
Økonomiske og administrative fag	4,1
Naturvitenskapelige fag, håndverksfag og tekniske fag	0
Helse-, sosial- og idrettsfag	0
Primærnæringsfag, samferdsels- og sikkerhetsfag og andre servicefag	0
Annet	2
Stilling	
Lavere nivå	22,4
Middels nivå	59,2
Seksjonsleder	4,1
Ledelse	10,2
Annet	4,1
Stilling	
Kommunikasjonsrådgiver	22,5
Seniorkommunikasjonsrådgiver/fagdirektør	57,1
Spesialrådgiver	2
Avdelingsdirektør	4,1
Kommunikasjonssjef	10,2
Annet	4,1
Hovedoppgave i avdeling	
Ledelsesoppgaver	6,1
Kommunikasjonsrådgivning	34,7
Pressekontakt	22,4
Webredaktør	18,4
Taleskriver	8,2
Intern kommunikasjon	2
Annet / ikke oppgitt	8,2

Utvalgsskjevhet: e-post vs. intranett

Som påpekt tidligere er det stor forskjell på svarprosent blant dem som har svar på undersøkelsen via e-postinvitasjon, og dem som har mottatt invitasjon til undersøkelsen via virksomhetenes hjemmesider. For å undersøke hvorvidt utvalgsskjevhet er mer aktuelt i lenkeutvalget enn i e-postutvalget, sammenlignes disse utvalgene i tabell 37 (departementsundersøkelsen) og tabell 38 (direktoratsundersøkelsen).

Tabell 37 viser at det er forskjeller på omtrent samtlige variabler i e-postutvalget og lenkeutvalgene, selv om variasjonen ikke alltid er like stor. Det er verdt å merke seg forskjellene i aldersfordelingen mellom utvalgene. De som har måttet logge inn på intranettet for å finne undersøkelsen, har en lavere gjennomsnittsalder enn dem som har mottatt undersøkelsen per e-post, henholdsvis 43 år og 46 år. Det ser også ut til at det blant lenkeutvalget er en overvekt av ansatte som oppgir å ha utdanning på universitets- og høyskolenivå på over 4 år. I tillegg til at respondentene i lenkeutvalget har en yngre sammensetting og det er flere med høyere utdanning, er det en overrepresentasjon av ansatte med samfunnsfaglig utdanningsbakgrunn sammenlignet med e-postutvalget og SSB-tallene.

Tabell 37 Forskjeller mellom lenkeutvalg og e-postutvalg i departementsundersøkelsen

Departementsundersøkelse (N = 771)	Lenke (N = 100)	E-post (N= 661)	SSB-tall
Kjønn			
Mann	44,5	44,5	44,2
Kvinne	55,5	55,5	55,8
Alder			
15–29 år	13,4	5,6	6,8
30–39 år	33,3	26	24,2
40–49 år	21,1	28,4	29,2
50–61 år	19	29,5	30
62 år eller eldre	13,2	10,5	9,8
Utdanningsnivå			
Ingen eller uoppgitt utdanning	1,8	0	1,1
Grunnskole eller vgs.	0	4,4	8,6
Universitets- og høyskolenivå, 1–4 år	11,8	15,7	18,8
Universitets-/høyskolenivå, over 4 år	86,4	79,9	71,5
Utdanningsbakgrunn			
Grunnskole, vgs. og universitets- og høyskoleutdanning, lavere nivå	13,6	20,1	31,3
Humanistiske og estetiske fag, lærerutdanninger og utdanninger i pedagogikk	7,3	8	4,9
Juridiske fag	15,5	24,4	18,3
Samfunnsfag	50	33,4	22,9
Økonomiske og administrative fag	8,2	5,9	4,4
Naturvitenskapelige fag, håndverksfag og tekniske fag	2,7	2,4	11,2
Helse-, sosial- og idrettsfag	0	2,1	1,2
Primærnæringsfag, samferdsels- og sikkerhetsfag og andre servicefag	0	0,8	3,9
Annet / ikke oppgitt	2,7	2,9	1,9

Departementsundersøkelse (N = 771)	Lenke (N = 100)	E-post (N= 661)	SSB-tall
Avdeling			
Fagavdeling og departementsledelsen	82,7	77,2	
Administrasjons-, organisasjons,- budsjett-, økonomiavdeling	15,5	18,9	
Annet	1,8	3,9	
Stilling			
Lavere nivå	29,1	20,1	
Middels nivå	58,2	57,6	
Seksjonsledere	9,1	14,7	
Ledelse	0,9	3	
Annet / ikke oppgitt	2,7	4,5	

I direktoratsundersøkelsen er det tendenser til det samme mønsteret som i departementsundersøkelsen, men forskjellene mellom utvalgene er noe mindre. Det er særlig to forskjeller mellom utvalgene i direktoratsundersøkelsen det er verdt å merke seg. For det første er det en liten overvekt av menn i lenkeutvalget, sammenlignet med både e-postutvalget og SSB-tallene. For det andre er det her en enda større overvekt av ansatte med høyere utdanningsnivå på fire eller flere år. Sammenlignet med e-postutvalget og hva SSBs tall tilsier kjenner tegner ansatte i direktoratene, er det et særlig stort avvik mellom antall ansatte med et høyt utdanningsnivå blant respondentene i lenkeutvalget.

Tabell 38 Forskjeller mellom lenke og e-post utvalg i direktoratsundersøkelsen

	Lenke	E-post	SSB-tall
Kjønn			
Mann	51	45,5	43,5
Kvinne	49	54,5	56,5
Alder			
15–29 år	7,6	6,8	8
30–39 år	20,7	24,6	23,5
40–49 år	33,7	32,3	31,4
50–61 år	30,4	28,1	29,1
62 år eller eldre	7,6	8,2	8
Utdanningsnivå			
Ingen eller uoppgitt utdanning	1	0,7	1,9
Grunnskole eller vgs.	5,2	5,9	20,3
Universitets- og høyskolenivå, 1–4 år	17,5	27,6	39,8
Universitets- og høyskolenivå, over 4 år	76,3	65,8	38
Avdeling			
Ledelsen (inkludert stab)	7,2	6,6	
Avdeling knyttet til fagområde	77,3	67,8	
Informasjons- og kommunikasjonsavdeling	4,1	3,9	
Administrasjons-, organisasjons-, HR-, budsjett-, økonomiavdeling	5,2	14,6	
Annet	6,2	7,1	
Stilling			
Lavere nivå	17,5	31	
Middels nivå	67	54,6	
Seksjonsledere	5,2	10,3	
Ledelse	2,1	1,1	
Annet / ikke oppgitt	8,2	2,9	

Mediepåvirkning i offentlig sektor

Resultat- og dokumentasjonsrapport

Rapporten dokumenterer og gjengir hovedfunnene fra spørreundersøkelsene om mediepåvirkning sendt ut til ledere, saksbehandlere og kommunikasjonsansatte i departementene, og i direktorater, ombud og tilsyn høsten 2015 og våren 2016.