

Mot en mer oberoende kommunal journalistik?

MATS EKSTRÖM, BENGT JOHANSSON & LARSÅKE LARSSON

Den moderna journalistikens ställning och oberoende i relation till det omgivande samhället har uppmärksammats av många forskare.¹ Journalistiken som institution har successivt också ökat sin självständighet i förhållande till de politiska institutionerna, men också till andra samhällsinstitutioner. Enligt Djerf-Pierre och Weibull (2001) tar detta sedan mitten av 1960-talet sig i uttryck i ideal om att vilja påverka andra samhällsinstitutioner snarare än att anpassa sig till dem.

Vi ska i denna artikel empiriskt studera i vilken utsträckning denna autonomi tar sig i uttryck i den journalistik som bevakar den lokalpolitiska arenan – *den kommunala journalistiken*. Frågan som står i centrum är hur oberoendet visar sig i kommunaljournalistiska texter, samt om och hur detta förändrats över tid. Även om det finns exempel på tidigare forskning om kommunjournalistik som berört frågan om oberoende, har detta inte varit den centrala forskningsfrågan (SOU 1975:78, Linderoth 1978, Sjölin 1985, Johansson 1998, Larsson 1998, Nygren 1999). Dessutom saknas i stort sett studier av hur det journalistiska oberoendet tar sig i uttryck i kommunjournalistiken över en längre tidsperiod.

Journalistiskt oberoende – tre dimensioner

Inspirerade av Altheide och Snow (1991) använder vi begreppet ”journalistisk logik” som en övergripande benämning för journalistikens särskilda sätt att förhålla sig till verkligheten – dess särskilda sätt att inhämta och kommunicera kunskaper. Kopplingen mellan autonomi och journalistisk logik kan förstås ur åtminstone två perspektiv: Den interna logiken och den externa legitimiteten:

(1) *Den interna logiken*: Den journalistiska logiken är intern så till vida att den är kopplad till verk-

samhetens specifika villkor och målsättningar – och skiljer sig i förhållande till den logik som utvecklas inom andra verksamheter. Oberoende är både en förutsättning för, och en konsekvens av, en intern journalistisk logik. Kepplinger och Köcher (1990) menar t ex att journalistiken, som en konsekvens av utvecklad autonomi, kan förhålla sig extremt selektivt till potentiella nyheter och vinklingar genom att prioritera det som blir ”bra” nyheter. Till den interna logiken hör en uppsättning av specialanpassade metoder och tekniker.

(2) *Den externa legitimiteten*: Det är utmärkande för institutioner med hög grad av autonomi att de utvecklar logiker – sätt att kommunicera – som normaliseras och inte behöver motiveras i relation till omgivningen. Journalistikens ställning är beroende av publikernas tilltro till dess särskilda sätt att kommunicera – att publiken betraktar journalistikens texter som ett meningsfullt sätt att förstå verkligheten (Ekström 2000). Men oberoendet handlar också om journalistikens legitima befogenheter i relation till andra samhällsinstitutioner. Ett exempel på detta är rätten att kräva intervjuer av politiker och myndighetspersoner.

Journalistiska strategier för att markera autonomi i förhållande till dess bevakningsobjekt – i detta fall den kommunala verksamheten – kan delas upp i tre dimensioner. Det handlar både om hur medierna gör urval av kommunala nyheter, men också på vilket sätt dessa presenteras i medierna.

Den *första* dimensionen är *självständighet till den kommunala arbetsorganisationen*. Den kommunala rapporteringen kan vara olika starkt knuten till vad som sker i den kommunala verksamheten. Fullmäktige och tyngre nämnder, som exempelvis kommunstyrelse, brukar vara föremål för intensivare bevakning än andra nämnder. Dessutom dominerar politiker och ansvariga tjänstemän som källor

(Furhoff 1963, Holmlöv 1978, Sjölin 1985, Larsson 1994). Men under 1980- och 1990-tal finns det tendenser till att svensk kommunaljournalistik gör sig mer självständig i förhållande till kommunen. Beroendet av kommunala källor minskar och nyheterna är inte längre lika tydligt kopplat till den kommunala beslutsprocessen (Johansson 1998, Nygren 2001). Frågan är dock hur generella dessa tendenser är och hur utvecklingen ser ut i ett längre tidsperspektiv.

Vi väljer här att studera två aspekter av hur *självständigheten till den kommunala arbetsorganisationen* uttrycks. Den *första* gäller före/efter beslut och handlar om i vilken utsträckning kommunjournalistiken rapporterar om ärenden inom den kommunala beslutsprocessen och om dessa i så fall rapporteras före- eller efter beslut är fattat (jfr Sjölin 1985). Ju mindre journalistiken intresserar sig för kommunal ärendebevakning desto mer självständig är den. När man rapporterar om ärenden *efter* beslut indikerar det att journalistiken är mer beroende av de kommunala beslutsorganens arbete. Om man istället skriver om frågor *före* beslut visar det en mer aktiv självständig journalistisk hållning gentemot den kommunala beslutsorganisationen. Den *andra* aspekten gäller vilka källor som framträder i de kommunala nyheterna. Frågan är då i vilken utsträckning de kommunala nyheterna baseras på uttalanden och handlingar från de kommunala källorna och hur utvecklingen ser ut över tid.

Den andra dimensionen – *självständig problemdefinition* – handlar om i vilken utsträckning journalistiken beskriver den kommunala verkligheten på ett sätt som primärt är anpassat till journalistiska ideal om att vara en oberoende granskare av samhällsinstitutioner. Här rör det sig alltså om nyhetsnyen och hur journalistiska ideal om vad som är god journalistik avspeglar sig i nyheterna.

Det finns exempel på tidigare gjord forskning om granskande kommunal journalistik, men slutsatserna är skiftande. Linderoth analyserade lokalpressens kontroll- och granskningsfunktion av den kommunala sfären för att se om avpartipolitiserings minskat eller ökat benägenheten att granska lokala makthavare. Resultaten visade att partikopplingen blivit mindre i alla tidningar, oavsett konkurrens- eller monopolsituation. Linderoth drog slutsatsen att monopoltidningar är mindre benägna att utföra kontroll och granskning än dem som är utsatta för konkurrens, eftersom det skulle kunna motverka de ekonomiska målen (Linderoth 1978). Undersökningens resultat motsägs dock av andra studier om konkurrensens inverkan på dagspressens granskande funktion (SOU 1975:78, Sjölin 1985). Men oavsett medie-

situationen är en tydlig slutsats av studier gjorda under de senaste trettio åren att journalistik granskning inte är en särskilt utbredd genre inom den kommunala journalistiken (SOU 1975:78, Linderoth 1981, Sjölin 1985, Nygren 2004).

I artikeln studeras två aspekter av *självständig problemdefinition*. Den *första* är förekomst av granskande kommunal journalistik. Vad som ska ses som granskande journalistik är inte självklart, vilket vi ska återkomma till senare. Den *andra* aspekten är problemorienteringen i kommunala nyheter, dvs. att de journalistiska texterna tar sin utgångspunkt i att något är ett problem. Givetvis sammanfaller granskande journalistik och problemorienterad journalistik till viss del, men inte helt. Vårt sätt att definiera granskande journalistik innebär att nyheter som på ett eller annat sätt *utvärderar* kommunal verksamhet ses som granskande. Det innebär att granskande journalistik *inte nödvändigtvis* är inriktad på ett problem eller att kritik framförs.

Anpassning till nyhetslogiken är den *tredje* dimensionen av oberoende. Liksom den förra dimensionen handlar det om kommunala nyheters anpassning till journalistikens arbetsmetoder och sätt att presentera nyheter. Anpassningen till nyhetslogiken studeras i två aspekter. Den *första* är hur anpassad kommunjournalistiken är till den interna logiken och dess metoder att samla in och presentera källmaterial. Fokus är på synliggörandet av olika arbetsmetoder att samla in information. Är det i första hand referat av handlingarna eller använder och redovisar man andra journalistiska insamlingsmetoder? Centralt är att se utvecklingen av intervjun som arbetsmetod inom kommunaljournalistiken. Den journalistiska intervjun ska ses som en del i den interna logikens metoder och därför undersöker vi i vilken omfattning denna metod används i relation till andra typer av källor. Tidigare forskning har visat att nyhetsjournalistikens utveckling under 1900-talet – avseende arbetsmetoder och relationer till det omgivande samhället – hänger intimt samman med utvecklingen av den journalistiska intervjun (Ekström 2005, Schudson 1995). Schudson (1995) beskriver intervjun som ”the archetypal act of journalism”. Intervjun har spelat en avgörande roll i journalistikens professionalisering och institutionalisering. Intervjun tillhör inte bara de mest centrala metoderna för att undersöka, samla in råmaterial och producera nyheter (jfr Schudson 1995). Den reglerar och symboliserar också journalistikens makt i förhållande till andra samhällsinstitutioner. Genom intervjun har journalistiken tillskansat sig rättigheter och gjort sig relativt oberoende av praktiker inom andra institutioner.

En *andra* aspekt är att i detalj studera styrelse- och fullmäktigebevakningen. Lokalpressen har under lång tid bevakat och rapporterat de beslut som tagits i fullmäktige och andra centrala kommunala organ. Men frågan är på vilket sätt denna bevakning framställts i tidningarna. Är fullmäktigerapporteringen en spegling av vad som sagts i debatten, eller förhåller man sig mer självständigt och väljer ut och fokuserar på enskilda frågor? Här är alltså fokus på hur interna kriterier för nyhetsvärdering – som skiljer sig från den kommunala verksamhetens uppfattningar om vad som är viktigt – påverkar rapporteringen av kommunal verksamhet (jfr Holmlöv 1978, Nymo 1982, Sjölin 1985).

Kommunaljournalistik i förändring

Förutom förändrade journalistiska ideal finns det andra viktiga faktorer som påverkat kommunaljournalistikens utveckling. De svenska kommunernas organisation och ansvarsområden har kraftigt byggts ut under efterkrigstiden. De två kommunsammansläggningsreformerna innebar att antalet kommuner minskade radikalt från ca 2500 till 280. Under 1960- och 1970-talet ökade också den kommunala verksamheten mycket snabbt. Perioden har av vissa kallats för *den offentliga revolutionen* (Tarschys 1987, Gustafsson 1989). Men sedan i början av 1990-talet var det inte längre utbyggnad av den kommunala sektorn som diskuterades i Sveriges kommuner utan kraftiga nedskärningar och besparingar.

Från början av 1960-talet och framåt har inte bara kommunernas verksamhet expanderat. Även mediernas, och då framförallt dagspressens intresse för kommunen som bevakningsobjekt har ökat radikalt, vilket till viss del kan förklaras med en mer omfattande kommunal verksamhet. Det finns helt enkelt mer nyheter att rapportera om. Det ökade intresset för kommunalpolitik i dagspressen hänger också samman med partipoliseringen av den kommunala arenan. En högre konfliktnivå och större åsiktsspridning i kommunpolitiken har höjt nyhetsvärdet för kommunala nyheter (Birgersson och Westerståhl 1989).

Tidningarnas ökade sidantal har givetvis också bidragit till att det blivit mer kommunala nyheter i dagspressen. Men det förklarar inte hela utrymmesökningen och framförallt inte att kommunala nyheter andel av de politiska nyheterna blivit större. Lokalpressens ökade intresse för lokala politiska nyheter kan också knytas till kampen om publiken. Lokala nyheter är ett allt viktigare konkurrensmedel. I takt med att andra medier – framförallt TV och radio – har kommit att ta över en stor del av utrikes- och

riksnyheterna har dagspressens ökade lokala bevakning varit ett sätt att konkurrera om mediepubliken (SOU 1975:78, Roppen 1991, Sørbo 1991, Johansson 1998, 2001). På senare år har också konkurrensen från lokala gratistidningar gjort att den traditionella dagspressen fokuserar ännu hårdare på lokalt nyhetsmaterial.

Undersökningen

Den kommunala journalistiken undersöks i denna studie vid tre tidpunkter, med 20 års intervall. Genom att välja tre nedslag med så långa tidsintervall blir det möjligt att studera journalistikens autonomi vid tillfällen då de journalistiska idealen skiljer sig åt. Det första nedslaget är 1961, då ideal om granskning varken nått etermedierna eller dagspressen. Inom etermedierna dominerade ett speglingsideal i förhållande till det omgivande samhället (Djerf-Pierre och Weibull 2001). Speglingsideal fanns även inom den svenska pressen, även om den fortfarande var starkt partibunden (Furhoff 1963, Ekecrantz och Olsson 1996).

Ideal om en självständigt granskande journalistik växte fram under mitten av 1960-talet. De andra två nedslagen (1981 och 2001) är efter att dessa ideal fått acceptans inom journalistiken. I början av 1980-talet har polarisering av konflikter blivit närmast rutinmässig och tjugo år senare finns fortfarande granskning med som en centralt journalistiskt ideal, även om andra mer publikanpassade ideal vunnit insteg och därmed banat vägen för en populariserad och engagerande journalistik (Djerf-Pierre och Weibull 2001, Johansson, Henricsson och Karlsson 2003).

Vi har valt ut tre svenska kommuner: *Örebro, Lidköping* och *Vingåker*. Det är kommuner av tre olika storlekar. Tidigare forskning tyder på att storleken på kommunerna, och framför allt avståndet mellan reportrar och kommunala tjänstemän och politiker har stor betydelse för den lokala journalistikens inriktning (Larsson 1998). Vi har därför valt storlek som en viktig jämförande variabel. Motivet till det strategiska urvalet av kommuner är att få ett underlag för att kunna identifiera skillnader, men också likheter i den lokala morgonpressens kommunala bevakning. Utifrån den valda designen ställer vi oss frågan: Finns det generella tendenser i pressens bevakning, tendenser som återkommer oberoende av skillnader i storlek mellan de valda kommunerna?

Örebro är en kommun med cirka 120 000 invånare och är en av Sveriges tio största kommuner. Här har det under hela undersökningsperioden funnits en dominerande liberal tidning, *Nerikes Allehanda*, och

en betydligt mindre socialdemokratisk tidning, *Örebro-Kuriren*. *Nerikes Allehanda* hade 2001 en hushållstäckning på cirka 66 procent, medan *Örebro-Kuriren* endast nådde fyra procent (TS-boken 2002). Valet av de övriga två orterna gjordes för att få med två kommuner med olika storlek, men som samtidigt har vissa saker gemensamt med Örebro. Det rör framför allt förhållandet mellan den dominerande tidningens politiska färg och den politiska majoriteten i kommunen. Örebro styrdes vid alla tre undersökningstillfällen av det socialdemokratiska partiet och en liberal morgontidning har dominerat mediemarknaden sedan länge. Liknande förhållanden gäller de andra två undersökta kommunerna.²

Lidköping har cirka 37 000 invånare och är en mellanstor svensk kommun. I kommunen har socialdemokraterna med stöd av vänsterpartiet styrt kommunen vid alla undersökningstillfällen. *Nya Lidköpings-Tidningen* är en tredagarstidning. Den politiska färgen är liberal och den hade 2001 en hushållstäckning på hela 87 procent. Ingen konkurrerande tidning finns på orten. Vingåker är en liten kommun med cirka 9000 invånare. Socialdemokraterna är i majoritet och mediemarknaden domineras av *Katrineholms-Kuriren* (liberal) med en hushållstäckning på 65 procent. Tidningen har dock inte huvudredaktionen på orten. Tidningen *Folket*, socialdemokratisk, täcker också kommunen, men har under de senaste tio åren mer inriktat sin bevakning på utgivningsorten Eskilstuna och hade 2001 endast en hushållstäckning på en procent i Vingåker (TS-boken 2002).

För varje år undersöks två månader – mars och oktober. Under dessa månader går den kommunala verksamheten på högvarv. Mars är en ”normalmånad” under det kommunala året, medan oktober är en intensiv månad, eftersom nästa års budget för den kommunala verksamheten behandlas.

Endast nyhetsmaterial ingår i undersökningen. Urvalet har baserats på två kriterier: (1) Artikelinnehållet handlar om verksamheter som kommunen ansvarar för och där innehållet kopplas till kommunen som ansvarig eller att (2) myndighetspersoner och politiker i kommunen uttalar sig eller agerar i frågor som inte ligger inom kommunens ansvarsområde. Totalt sett ingår 1500 nyhetsartiklar i analyserna. Fördelningen på de olika tidningarna redovisas i appendix.

Studien bygger i huvudsak på en kvantitativ innehållsanalys, som kompletteras med kvalitativ analys. Avgörande frågor för båda formerna av textanalys är: Hur presenteras nyheten? Vad får läsaren veta? Studien är inspirerad av den diskursteoretiska analys av nyhetstexter som utvecklats av van Dijk (1988,

1991). Van Dijk visar hur vi genom analyser av språket på olika nivåer kan identifiera hur mening skapas, vad texter handlar om, och vilka implikationer detta har för läsandet (jfr Holsti 1969, Krippendorf 1980). I vilken mån läsarna tolkar texterna som uttryck för de olika former av autonomi som de studerade variablerna indikerar är naturligtvis en annan fråga.

Självständighet till den kommunala arbetsorganisationen – före och efter beslut

Frågan om hur starkt kopplad nyhetsrapporteringen är till den kommunala ärendeprocessen betraktas i denna artikel som en indikator på graden av journalistisk självständighet till den kommunala arbetsorganisationen. En *första* fråga är hur stor andel av de kommunala nyheterna som överhuvudtaget relateras till den kommunala beslutsprocessen. Om merparten av de kommunala nyheterna tar upp kommunala ärenden uttrycker kommunjournalistiken ett starkt beroende av den kommunala beslutsrytmen. En *andra* fråga är i vilken utsträckning rapporteringen av ärenden sker före eller efter beslut. Frågan om information före beslut diskuterades intensivt i kommunala sammanhang under 1970-talet och början av 1980-talet. I denna debatt fördes åsikten fram att kommunerna i högre grad skulle ge information före beslut istället för att bara redovisa fattade beslut. Det sågs som en förstärkning av demokratin där människor fick möjlighet att ge sina synpunkter på ärenden under beredning och planering (Edström 1982). Men att förse medborgarna med information före beslut kan också knytas till de journalistiska idealen om att stå mer självständig gentemot kommunen och därmed för medborgarnas räkning granska kommunala ärenden (Sjölin 1985).

Resultaten i tabell 1 visar att bevakningen av ärenden i berednings- och beslutsprocesser minskat i relation till annan typ av kommunrapportering. Andelen artiklar som avhandlar ärenden i denna process minskar från 42 procent 1961 till 33 procent 2001. Minskningen ligger dock helt mellan de sista mätillfällena. Fram till 1981 uppvisar stora delar av den kommunala rapporteringen ett starkt beroende av den kommunala beslutsprocessen. Nästan hälften av all rapporteringen gällde ärenden som befann sig inom den kommunala ärendeprocessen.³

Ser vi på karaktären på änderapporteringen visar den också en utveckling mot mer självständig journalistik (tabell 2). Drygt 40 procent av all änderapportering är före beslut (jfr Larsson 1994). Men skillnaderna mellan de olika undersökningsåren är stora och även i detta avseende ser vi att

Tabell 1. Ärenderapportering i de kommunala nyheterna 1961, 1981 och 2001 (procent)

	1961	1981	2001	Totalt
Ärenderapportering	42	45	33	39
Ej ärenderapportering	58	55	67	61
Summa procent	100	100	100	100
Antal artiklar	188	661	654	1 503

Kommentar: För att överhuvudtaget koda denna variabel krävs att det finns ett kommunalt ärende i botten. Det ska påpekas att avgörande är *hur* tidningen beskriver beslutet, inte formellt *var* beslutet tas.

journalistiken gjort sig mer självständig gentemot den kommunala sfären.

Ökningen är intressant, men det bör också uppmärksammas att det redan 1961 förekom rapportering om ärenden före beslut. Med tanke på vad som sagts om det speglingsideal som präglade journalistiken vid denna tid kunde man förväntat sig att rapporteringen före beslut i princip skulle vara obefintlig. Men resultaten visar att den lokala journalistiken redan 1961 förmedlar en hel del information på beredningsstadiet. Pressen bevakar redan då organ som bereder ärenden före slutlig beslutsinstans (fullmäktige). Men det bör påpekas att information före beslut i nämnder är relativt ovanlig.

Självständighet till den kommunala arbetsorganisationen – journalistikens källberoende

Förutom ärenderapporteringen kan mediernas beroende av kommunala källor ses som ett uttryck för självständighet gentemot den kommunala arbetsorganisationen. Som tidigare forskning visat dominerar kommunala källorna i kommunnyheterna (SOU 1975:78, Holmlöv 1978, Sjölin 1985, Larsson 1994, Johansson 1998, Nygren 2001). Men frågan är då om det ser likadant ut idag som det gjorde för 40 år sedan. Uttrycker den kommunala journalistiken idag mer självständighet i förhållande till de kommunala källorna?⁴

Resultaten i tabell 3 visar att det i nyhetsmaterialet från 1961 förekom uteslutande kommunala källor i nästan tre fjärdedelar av de kommunala nyheterna. Denna andel sjunker till 63 procent 1981 och tjugo år senare är motsvarande siffra 54 procent. Tidigare forskning har visat att den kommunala journalistikens källberoende minskat under 1980- och 1990-talet (Johansson 1998). Våra resultat visar att denna trend har en längre historia än så, och dessutom kan den inte begränsas till större dagstidningars bevakning. Det minskade källberoendet har slagit igenom i all kommunal journalistik, oavsett tidningens storlek.⁵ Den journalistiska strategin är dels att sedan början på 1980-talet oftare publicera artiklar utan kommunala källor överhuvudtaget, dels att källor inom och utanför kommunen oftare ställs emot varandra i de kommunala nyheterna. Sjölin konstaterar i sin studie från 1980-talet att den allt större offentliga aktiviteten från organisationer och intressegrupper utanför den kommunala sektorn inte fått något större genomslag i kommunnyheterna. Men resultaten i denna studie visar att det kommunala kommunikationsrummet vidgats. De kommunala källorna får i större utsträckning än tidigare lämna utrymme åt andra aktörer som vill göra sin röst hörd i det lokala offentliga rummet.

Men en viktig slutsats är dock att de kommunala nyheterna fortfarande uttrycker ett starkt beroende av kommunala källor. Att mer än hälften av nyhetsartiklarna 2001 endast har kommunala politiker, tjänste-

Tabell 2. Rapportering av kommunala ärenden före och efter beslut i de kommunala nyheterna 1961, 1981 och 2001 (procent)

	1961	1981	2001	Totalt
Före beslut	29	42	49	42
Efter beslut	71	58	51	58
Summa procent	100	100	100	100
Antal artiklar	79	298	214	591

Kommentar: Kodningen av före/efter beslut gäller de kommunala organens beslut i olika ärenden.

Tabell 3. Kommunala källor i de kommunala nyheterna 1961, 1981 och 2001 (procent)

	1961	1981	2001	Totalt
Artiklar med <i>endast</i> kommunala källor	73	63	54	60
Artiklar med <i>både</i> kommunala och andra källor	13	18	26	21
Artiklar <i>utan</i> kommunala källor	14	19	20	19
Summa procent	100	100	100	100
Antal artiklar	172	608	626	1 406

Kommentar: I tabellen ingår endast artiklar där källor förekommer. Kommunala källor innefattar kollektiva aktörer såsom "kommunen", nämnder, förvaltningar, bolag liksom enskilda kommunala politiker/partier samt ansvariga tjänstemän. Anställda såsom lärare, sjuksköterskor mm ses inte som kommunala aktörer eftersom de inte är "maktaktörer". I strikt mening är de dock kommunala källor men även om de skulle medräknas i resultaten skulle endast nivåerna ändras marginellt.

män, styrelser, nämnder, förvaltningar eller bolag som källor visar hur starkt knuten kommunjournalistiken är till den kommunala beslutsprocessen.

Självständig problemdefinition – granskande kommunal journalistik

Mycket talar för att det kritiska granskandet som ideal inom journalistiken etablerades under en särskild historisk period. Granskning är dock långt ifrån ett entydigt begrepp. I denna studie använder vi ett differentierat granskningsbegrepp där granskning i grunden handlar om att pröva *om och hur något fungerar*. En granskande journalistik är en journalistik som på ett eller annat sätt låter denna fråga vara central för nyhetsarbetet och nyhetsartikeln. Granskningsbegreppet skall vara tillämpligt på studier av den journalistiska praktiken – och skilja ut olika typer av granskning som kan förekomma givet journalistikens särskilda villkor, metoder och presentationsformer. Det går möjligen att argumentera för att all journalistik direkt eller indirekt har granskande inslag. I andra änden finns dem som ställer så hårda krav på vad som är granskning att nästan ingen journalistik klarar kriterierna (Strömbäck 2003). Ambitionen har varit att undvika båda dessa ytterligheter.⁶

Granskande journalistik har avgränsats till olika typer av artiklar som på ett eller annat sätt uppmärksammar frågor om *hur den kommunala politiken och dess ansvarsområden fungerar*. Sju olika typer av journalistisk granskning har identifierats. Dessa skiljer sig åt med avseende på både det arbete som ligger bakom (metoderna), vinkeln på nyheten och hur artikeln är konstruerad. Vi menar att det finns ett antal modeller för hur nyheter konstrueras varav vissa inbegriper granskande inslag och andra inte. Dessa modeller styr reporterarbetet i dess olika steg fram till en färdig nyhetstext. Hur mycket gran-

skande journalistik finns det då i de undersökta tidningarna?

Resultaten visar en tydlig förändring mellan 1961 och 1981 (tabell 4) mot en större *andel* granskande artiklar, från 16 till 29 procent, dvs. närmast en fördubbling. Mellan 1981 och 2001 sker däremot endast marginella förändringar. Här är det istället stabilitet som är det huvudsakliga resultatet.

Ser vi närmare på hur olika typer av granskning förändrats under de fyrtio åren är det några resultat som är viktiga att framhålla. *Grävande/avslöjande* reportage saknas för det första helt 1961. Endast någon enstaka artikel av grävande/avslöjande förekommer i materialet 1981 och inte heller 2001 är den grävande/avslöjande journalistiken särskilt omfattande (2 procent). Vad gäller denna mer utpräglade form av kritisk granskning sker således ingen tydlig förändring i den kommunala journalistiken under hela den undersökta perioden. Vi kan dock konstatera att det mellan åren 1981 och 2001 sker en tydlig förändring. Rapporteringen av andras granskning ökar. Detta kan vara ett uttryck för att sådana granskande verksamheter (revision, utredningar, forskningsrapporter) utvecklats under denna period. Ytterligare huvudresultat är den ökade andelen verksamhetsgranskning och rapportering av kritik mellan 1961 och 1981. Inom övriga kategorier ökar förvisso antalet granskande artiklar men andelen är tämligen stabil.

Den vanligaste formen av granskning är att *rapportera kritik*. Frågor om hur den kommunala verksamheten fungerar uppmärksammas i dessa artiklar genom att man låter kritiska röster komma till tals i nyhetsrapporteringen. De kritiska rösterna har i många fall samlats in genom intervjuer, men i vissa fall också genom att reportern deltagit som observatör vid sammanträden i kommunfullmäktige, eller andra typer av offentliga

Tabell 4. Granskning i de kommunala nyheterna 1961, 1981 och 2001 (procent)

	1961	1981	2001	Totalt
Granskning	16	29	31	28
Rapportera kritik	8	12	11	11
Verksamhetsgranskning	2	9	7	8
Rapportera andras granskning	1	2	6	3
Belysning lokal fråga	4	4	2	3
Rapportera positiva resultat	1	2	2	2
Grävande/avslöjande	0	0	2	1
Kvalitetstester	0	0	1	0
Ej granskning	84	71	69	72
Summa	100	100	100	100
Antal artiklar	188	661	654	1 503

Kommentar: För mer detaljerade beskrivningar av de olika formerna av granskning, se appendix.

debatter. Att detta är den vanligaste formen för granskning kan förklaras av att just denna form passar särskilt väl för journalistikens villkor och arbetsmetoder. För det första är denna form av granskning inte tidskrävande. Begränsad tid och krav på hög produktivitet är ett av de mest utmärkande villkoren för journalistiken (Schlesinger 1987, Ekström och Nohrstedt 1996). För det andra passar denna form för granskning väl in i nyhetsrapporterandets epistemologi, vilken kan sammanfattas enligt följande: Om någon sagt något så är det tillräckligt sant för att publicera. Genom att förmedla kritik genom andras röster kan journalistiken kombinera två journalistiska ideal – att inta en kritisk position och vara neutral – på samma gång och utan att behöva lägga mycket tid på att själva gräva fram uppgifter och pröva sanningshalten eller rimligheten i det som påstås (Clayman och Heritage 2002, Ekström och Nohrstedt 1996).

Näst vanligast är *verksamhetsgranskning*. Till denna kategori hör de reportage där redaktionen tagit initiativ till att närmare uppmärksamma hur en viss verksamhet fungerar. Det kan handla om skola, fritidsverksamhet, äldrevård etc. Dessa reportage är då varken grävande eller avslöjande. De domineras ofta av att personer med olika roller och relationer till verksamheten intervjuas. Verksamhetsgranskning är även artiklar där den explicita eller underliggande frågan är vilka konsekvenser som förändringar inom kommunen kan komma att få.

Det kan självklart ligga olika mycket arbete bakom det vi kallat verksamhetsgranskning. Ibland handlar det om en enskild artikel, men i vissa fall publicerar tidningarna en serie av artiklar där en kommunal verksamhet uppmärksammas ur ett flertal perspektiv. Även verksamhetsgranskningen är dock

en form för granskning som passar väl för den vardagliga nyhetsrapporterandets villkor (Ekström och Nohrstedt 1996, Ettema och Glasser 1998, Ekström 2002). Den kräver inte att reportrar under längre tid ägnar sig åt undersökande verksamhet och den utgår inte heller från att journalistiken skall avslöja missförhållanden som politikerna vill dölja. Tvärtom förlitar sig denna journalistik i stor utsträckning på de uttalande som politiker, ansvariga tjänstemän men också brukare gör i intervjuer.

Gemensamt för de två minst vanliga formerna för granskning är att de representerar en mer aktiv och självständig journalistik. I *kvalitetstester* är det redaktionen som bestämt sig för att pröva hur något av kommunens ansvarsområden fungerar genom att konstruera egna undersökningar och tester. Exempel är när redaktionen arrangerar en test för att själv kontrollera hur den lokala demokratin fungerar genom att undersöka hur lätt/eller svårt det är för medborgarna att få information i kommunala frågor och få kontakt med politiker. Den form för granskning som forskare i huvudsak uppmärksammat tidigare är det vi kallar *grävande och avslöjande journalistik*. Den innebär en hög grad av journalistisk självständighet, ett mer ingående undersökande arbete, samt att texterna till läsarna kommunicerar avslöjanden om missförhållanden. Det är just denna form av journalistik som uttrycker den tydligaste konflikten mellan redaktionens och politikens intressen. Som framgår av tabell 4 är denna form för granskning mycket ovanlig i den kommunala journalistiken. En slutsats av vår undersökning är därmed: När granskning sker, sker den i huvudsak, men inte alltid, på ett sätt som gör att förtroendefulla relationer mellan journalistik och den kommunala politiska ledningen kan upprätthållas (jfr Larsson 1998).

Självständig problemdefinition – kommunjournalistikens problemorientering

En problemorienterad journalistik kan ses som ett mått på hur oberoende uttrycks gentemot den kommunala organisationen. Problemorientering innebär att nyheten fokuserar på ett samhällsproblem av något slag. Det kan exempelvis vara rapportering om nedskärningar, att någon ställer krav på utökad service, ifrågasättande av servicens kvalitet, problem med kommunala demokratiska processer, miljö- och hälsoproblem. Listan kan göras lång och gemensamt är att de journalistiska texterna tar sin utgångspunkt i att något är ett problem. Det är därmed frågan om nyheter som knappast ses i särskilt positivt ljus av kommunpolitikerna och chefstjänstemännen. Däremot stämmer det problemorienterade nyhetsperspektivet väl in i journalistikens självförståelse. Att ta fram problem och ställa de ansvariga till svars uppfattas inom kåren som god journalistik (Ekström och Nohrstedt 1996, Djerf-Pierre och Weibull 2001, Nord 2004).

I kommunnyheterna från 1961 var knappt en femtedel av artiklarna fokuserade på ett problem av något slag (tabell 5). Denna andel ökar först till 34 procent 1981 och till 41 procent 2001. Även i detta avseende visar resultaten tydligt att den kommunala journalistiken uttrycker en allt större autonomi. Men det kan också påpekas att även om den kommunala journalistiken blivit allt mer problemorienterad över tid är det trots allt vanligast att kommunnyheterna varken innehåller konflikter eller fokuserar på samhällsproblem. De problemorienterade nyheterna ökar över tid, men dominerar inte.

I en övervägande del av de artiklar som fokuserar på ett problem av något slag, pekas också kommunala organ och enskilda politiker/tjänstemän ut som ansvariga. I de kommunala nyheterna 1961 tog 19 procent av de kommunala nyheterna upp ett problem av något slag, i 13 procent var också kritiken riktad mot kommunala aktörer. Problemorienteringen där kommunen också ses som ansvarig ökar i alla de under-

sökta tidningarna mellan de två första undersökningsperioderna. Sammantaget ökar också andelen problemorienterade artiklar med kommunalt ansvar även mellan 1981 och 2001 (25 till 31 procent).⁷

Analyserna av kommunaltjournalistisk granskning visade att relationen mellan kommunföreträdare och journalister inte på allvar utmanades av de lokala mediernas sätt att granska. Men analyserna av problemorienteringen klargör att journalisternas sätt att definiera nyheter trots allt blivit starkare i förhållande till politikernas. Det är journalistiska ideal om vad som är en god nyhet som dominerar de kommunala nyheterna mer och mer (jfr Westerståhl och Johansson 1985).

Anpassning till nyhetslogiken – intervjuer eller andra källor?

I dessa avsnitt ska vi närmare gå in på hur oberoendet uttrycks genom anpassning till nyhetslogiken. Den första aspekten gäller den kommunala journalistikens användning av källor. Här handlar det inte om de organisationer och personer som används som källor, utan hur informationen samlas in, genom vilka metoder och kanaler. Hur har journalisterna fått information om t ex oppositionens uppfattningar i en fråga – är det genom egen närvaro vid sammanträden och debatter, genom handlingar, pressmeddelanden, eller intervjuer? Även denna analys fokuserar på de källor som presenteras i artiklarna, dvs. för läsarna.

Tabell 6 visar tydligt att intervjun spelar en avgörande roll i journalistiken. Det är den metod/källa som oftast anges i nyhetsmaterialet som helhet. Mellan 1961, 1981 och 2001 sker också en tydlig förändring. Intervjuns betydelse ökar samtidigt som det blir ovanligare att artiklarna hänvisar till journalistens egen närvaro vid möten, debatter etc.

Som sades tidigare tillhör inte intervjun bara de mest centrala arbetsmetoderna för journalistiken. Den reglerar och symboliserar också journalistikens makt i förhållande till andra samhällsinstitutioner. Genom intervjun har journalistiken gjort sig relativt

Tabell 5. Problemorientering i de kommunala nyheterna 1961, 1981 och 2001 (procent)

	1961	1981	2001	Totalt
Problemorientering	19	34	41	35
Problemorientering – kommunen ansvarig	13	25	31	26
Ej problemorientering	81	66	59	65
Summa procent	100	100	100	100
Antal artiklar	188	661	654	1 503

Tabell 6. Källtyper i de kommunala nyheterna 1961, 1981 och 2001 (procent)

	1961	1981	2001	Totalt
Intervjuer	34	51	66	57
Egen närvaro	40	24	15	21
Kommunala handlingar	11	10	5	7
Utredningar, rapporter, forskning	3	6	6	6
Offentlig statistik	0	0	1	1
Andra dokument	12	9	7	8
Summa procent	100	100	100	100
Antal källor	113	375	619	1 007

Kommentar: Det går att ange som mest tre olika typer av källor till varje artikel.

oberoende av andra institutioners logik. Ett konkret uttryck för detta är att intervjun blivit en viktigare nyhetskälla än att bevaka och återge den kommunikation som organiseras inom ramen för de politiska institutionerna själva (t ex debatter i kommunfullmäktige, politiska möten och dokument).

Men intervjun fungerar inte bara som en specialiserad metod för snabb och effektiv nyhetsproduktion. Den gör det också möjligt att informera om en verklighet som inte vem som helst har tillgång till. Man kan publicera yttranden och uttalanden som inte ens fanns innan intervjun gjordes. På ett mer grundläggande plan innebär intervjun en ny position för journalistiken (Schudson 1995). Reportrar har idag legitim rätt att, om inte kräva, så åtminstone förvänta sig intervjuer med officiella personer. Genom att hänvisa till intervjuer istället för pressmeddelanden och yttranden i kommunfullmäktige talar journalistiken (indirekt) om för läsarna att nyhetsartikeln är ett resultat av journalistikens initiativ. Journalistiken är inte heller hänvisad till åskådarplats vid möten och debatter. Det är journalistiken som sätter agendan. Intervjun markerar sammanfattningsvis en autonom och aktiv journalistik med exklusiva befogenheter (Ekström 2005).

Anpassning till nyhetslogiken – fullmäktige- och styrelsebevakningen

Resultaten har hitintills visat att kommunbevakningen genomgått flera tydliga förändringar under de senaste 40 åren. I detta avsnitt ska vi lämna de kvantitativa analyserna och istället gå närmare texterna för att studera hur journalistisk självständighet tar sig i uttryck i bevakningen av *fullmäktige* och *styrelser*.

1961 är rapporteringen av styrelser och fullmäktige relativt osjälvständig med enbart referat av fattade beslut, såväl när det gäller bevakningen i den minsta kommunen – Vingåker – som den stora kom-

munen Örebro. Ärendena återges ingående i en samlad artikel, även om sannolikt ett visst urval skett. De kommunala handlingarnas perspektiv återspeglas i artiklarna och journalisterna använder de byråkratiska termerna mer eller mindre ordagrant med termer som ”stafförslag”, ”tertiärlån” och ”oktrojperiod”. Artiklarna är synnerligen detaljrika, inte minst budgetreferaten med ibland hundratals sifferangivelser i kronor för olika konton.

Journalisten söker sällan några ytterligare källor, det förekommer knappast några aktörer eller rollbeskrivningar och texterna saknar uttalanden och citat. När personliga källor någon gång förekommer närmar reportern sig dem mycket försiktigt. Reportern är mestadels osynlig i texterna, men enstaka gånger kan denne skymta fram, som i Vingåker med kommentaren att det i årets budgetrapportering är anmärkningsvärt att posterna slöjd lärare och förbrukningsmateriel för gosslöjd stigit, trots det stora kvinnoöverskottet på orten. Tilltalet gentemot läsaren i form av rubriker och ingresser är detaljerat.

Vingåkers kommunskatt höjs 8 öre 900.000 till investeringsfonden (Katrineholms-Kuriren 1961-10-10)

1962 års budget för Örebro stad tillstyrks
Balanserar på 136,8 milj. – Oförändrad skatt
(*Nerikes Allehanda* 1961-10-10)

Utöver de samlade mötesreferaten förekommer det dock en och annan artikel som kretsar kring ett enstaka ärende. I Vingåker skrivs en större artikel från fullmäktigedebatten om anslag till läkterbygge på ortens idrottsplats. Delegater från ett mindre samhälle motsätter sig läktaren då de kräver att pengarna i stället ska användas till gatubelysning i deras samhälle: ”Läkterbygge i Vingåker rönt Högsjöopposition” (*Katrineholms-Kuriren* 1961-10-31). Debatten återges ingående med referat av de olika

inläggen. Debattörerna tituleras som "Hr" den och den utan partitillhörighet, vilket kan ses som uttryck för att läsaren förväntas känna till dem. Men det är också ett uttryck för den låga graden av politisering i den kommunala världen i början av 1960-talet (Gustafsson 1989, Petersson 1990).

1981 har bevakningen av beslutsorganen förändras i flera avseenden. Journalisterna väljer nyheter och nyhetsvinklar i högre grad, även om urvalet sker utifrån den kommunala dagordningen. Fortfarande gäller dock en fullständighetsprincip, där medierna verkar vilja ge en mer eller mindre komplett bild av mötesagendan. Vi kan också notera tre andra kännetecken för lokaljournalistiken vid denna tidpunkt jämfört med 1960-talet. Den *första* och kanske tydligaste förändringen är personifieringen. Enskilda politiker uppmärksammas mer, men också tjänstemän och då i första hand chefstjänstemän intervjuas i allt större utsträckning. Den *andra* förändringen är att konfliktgraden ökat. De politiska motsättningarna och även skiljaktigheter mellan förvaltningar och politikerna framträder mer. En *tredje* påtaglig skillnad är att medierna 1981 skriver separata artiklar om ärendena, åtminstone de ärenden som anses ha nyhetsvärde, i stället för att slå samman dem i samlade mötesreferat. Det gäller särskilt Örebropressen. I Vingåkerstidningarna lever samtidigt notiskulturen från 1960-talet kvar, med stora avsnitt av notisliknande småtexter under en vinjett efter varje möte. Det hindrar inte att även Örebrotidningarna har många notiser, samlade i inner- eller ytterspalt. I budgetbevakningen uppvisar medierna stor ambition att redovisa kommande års budget, där flera av tidningarna publicerar nästan var sin helsida för detta ämne, med separata artiklar om olika sakområden.

Tjugo år senare, 2001, ser kommunjournalistiken annorlunda ut. Självständigheten uttrycks allt tydligare. Den tidigare ambitionen från medierna om en mer eller mindre komplett bevakning av fullmäktige och styrelser är borta. Nyhetsvärderingen har blivit mycket mer markerad och enbart de mest nyhetsmässiga frågorna slås upp, och då ofta i större artiklar. Reportrarna verkar välja mycket hårdare bland ärendena och gör självständiga nyhetsvinklar i relation till handlingarna och dagordningen. Nyheter hämtas i större grad från andra håll än sammanträdeshandlingarna, även om idéerna möjligen kan komma i samband med dessa. För att ta Lidköping som exempel lyfts två ärenden fram från dagordningen vid fullmäktiges marsmöte, frågan om maxtaxa inom barnomsorgen och en konfliktfråga kring ett mindre ärende om bidrag till sommarens porslinsfestival i staden, där den debatt som uppstår återges ingående.

Maxtaxan ska utredas

(Nya Lidköpings-Tidningen 01-03-21)

Ansökan om bidrag väckte ilskan debatt i fullmäktige

(Nya Lidköpings-Tidningen 01-03-21)

Granskningsgraden har knappast ökat i tidningsmaterialet som helhet (se tabell 4) och inte heller i bevakningen av styrelser och nämnder. Den dominerade artikelform, som hade etablerats 1981 präglar även journalistiken 2001, vilket innebär att de politiska blocken kontrasteras med varsin intervju eller varsitt uttalande. Ett uttalande av företrädare för ett parti följs av kommentarer och kritik av dess politiska motståndare.

Oberoende kommunjournalistik – kommunstorlek eller resurser?

Frågan om självständighet kan också relateras till två centrala skillnader mellan de undersökta tidningarna – storleken på den kommun som tidningen bevakar och tidningens resurser. Tidigare forskning visar att kommunens storlek verkar vara central för relationen mellan kommunreportrar och deras källor. Kommunreportrar på en mindre ort befinner sig närmare sina och det är därför ett rimligt antagande att rapporteringen i mindre grad uttrycker oberoende jämfört med tidningar på en större ort, där avståndet mellan källor och reportrar är större (Larsson 1998).

Men om bevakningen av en större kommun visar sig vara mer självständig i förhållande till kommunen kan det bero på andra faktorer än närheten mellan källor och reportrar. En tidning på en större ort är i de allra flesta fall även en större tidning och med det följer också större resurser. En eventuell skillnad mellan bevakningen på en större och en mindre ort skulle därmed kunna bero på att tidningarna på de undersökta orterna har olika stora resurser för kommunbevakning (Larsson 1994, 1998, Löfgren-Nilsson 1999).

Designen för denna studie gör det möjligt att undersöka dessa antaganden. Kort sagt är den kommunala bevakningen mest självständig i Örebro, något mindre i Lidköping och minst i Vingåker? Eftersom Örebro ingår, med en resurstark tidning och en resurssvag, finns det möjlighet att även undersöka om eventuella skillnader kanske snarast har att göra med tillgång till resurser. Vad som är frågan här är då framförallt om tidningarna som bevakar Örebro också uppvisar olika grad av autonomi. Är kommunala journalistiken mer oberoende i den resurstarka *Nerikes Allehanda* jämfört med den mindre resurstarka kollegan *Örebro-Kuriren*?

För att få en mer sammantagen bild av journalistiskt oberoende och dess utveckling bör de olika indikatorerna analyseras sammantaget. I tabell 7 har därför ett index konstruerats som bygger på de indikatorer på oberoende som redovisats tidigare i denna artikel. En kommunal nyhetsartikel som får det högsta värdet (5) uttrycker självständighet allra mest. Den behandlar inte ett ärende, har inte bara kommunala källor, är granskande, problemorienterad och har endast intervjuer som redovisat källmaterial. En artikel med lägst värde (0) uttrycker självständighet i allra minst grad. En sådan artikel redovisar däremot ett kommunalt ärende med utslutande kommunala källor, är inte granskande eller problemorienterad och baseras även på andra källor än intervjuer såsom egen närvaro eller handlingar/rapporter av olika slag.

Resultaten från de tidigare analyserna bekräftas också här (tabell 8). Graden av självständighet ökar mellan de tre undersökta åren. Vi ser att det gäller för kommunrapporteringen på alla undersökta orter, oavsett storlek. Men tabellen visar även flera andra intressanta resultat. Hypotesen om kommunstorleken betydelse för graden av autonomi får endast delvis stöd. Kommunjournalistiken i den allra minsta

kommunen, Vingåker, uttrycker minst självständighet gentemot kommunen under alla de tre undersökta åren. Men det finns inget starkt stöd för att bevakningen i den största kommunen Örebro skulle vara mer självständig jämfört den medelstora Lidköping. Endast för rapporteringen 1961 ser vi ett sådant statistiskt säkert samband. De övriga två undersökta åren visar inte resultaten några statistiskt säkerställda skillnader (jfr Sjölin 1985).

Nästa fråga är då om Örebro-tidningarnas olika resurser bidrar till att vi inte hittar de förväntade skillnaderna mellan bevakningsorternas storlek. Men inte heller detta antagande får något entydigt stöd (tabell 8). Endast 1961 uppvisar *Nerikes Allehanda* mer oberoende jämfört med *Örebro-Kuriren*. De andra två perioderna är förhållandet det omvända. Journalistiken i den resurssvagare *Örebro-Kuriren* uppvisar tydligare drag av oberoende gentemot den kommunala sfären jämfört med den resursstarkare *Nerikes Allehanda*.

Partipolitiska kopplingar på nyhetsplats har minskat under hela efterkrigstiden i den svenska dagspressen. Men analyser visar att de trots allt förekommer även i samtida journalistik (SOU 1975: 78, Nord 2001). Örebro kommun styrs av socialde-

Tabell 7. Grad av oberoende i de kommunala nyheterna 1961, 1981 och 2001 fördelat på kommunstorlek (medelvärde)

	1961	1981	2001	Totalt
Stor kommun	1,60	1,97	2,40	2,13
Medelstor kommun	1,15	2,10	2,56	2,22
Liten kommun	0,93	1,35	1,98	1,50
Antal artiklar	172	608	626	1406
Stor-Medel	*			
Stor-Liten	***	***	***	***
Medel-Liten		***	***	***

Kommentar: Skillnaderna mellan de olika undersökta åren och orter är alla signifikanta ($p < .05$). Signifikanstestet i tabellen anger dock signifikansen mellan de olika orterna vid varje undersökt år. * = $p < .10$, ** = $p < .05$, *** = $p < .01$.

Tabell 8. Grad av oberoende i de kommunala nyheterna 1961, 1981 och 2001 fördelat på resursstark och resurssvag tidning (medelvärde)

	1961	1981	2001	Totalt
Resursstark tidning	1,67	1,80	2,36	2,03
Resurssvag tidning	1,51	2,17	2,45	2,25
Antal artiklar	97	352	398	847
Signifikans		**		**

Kommentar: Skillnaderna mellan de olika undersökta åren är signifikanta ($p < .10$) för resurssvag tidning (*Örebro-Kuriren*) och mellan 1981 och 2001 för den resursstarka (*Nerikes Allehanda*). Signifikanstestet i tabellen anger signifikansen mellan de olika tidningarna vid varje undersökt år. * = $p < .10$, ** = $p < .05$, *** = $p < .01$.

mokraterna vid de undersökta tidpunkterna. Att den liberala *Nerikes Allehanda* är mer kritisk gentemot kommunen, jämfört med den socialdemokratiska *Örebro-Kuriren* vore därför inte orimligt. Men resultatet visar alltså snarast det motsatta.

Och det är med andra ord heller inte självklart att de kommunala nyheterna uppvisar ett större oberoende bara för att resurserna är större. Det verkar finnas andra förklaringar som åtminstone i vissa fall påverkar de skillnader som finns mellan olika tidningars förhållningssätt till den kommunala sfären. Resurser är inte allt (jfr Høst 1992, Norhstedt och Ekström 1996, Löfgren-Nilsson 1999).

Mot en mer oberoende kommunal journalistik

I denna artikel har vi redovisat hur oberoende uttrycks i kommunala nyheter från början av 1960-talet fram till början på 2000-talet. Låt oss kort sammanfatta resultaten.

En första slutsats är att graden av oberoende har ökat. Oavsett vilken dimension vi undersökt uttrycker de kommunala nyheter idag en större självständighet gentemot den kommunala sektorn än tidigare. Den kommunala journalistikens autonomi syns både i relationen till den kommunala arbetsorganisationen och i nyhetssynen (problemdefinition och anpassning till nyhetslogiken). De förändringar som sker över tid ligger också i linje med hur annan samhällsjournalistik förändrats (Westerståhl och Johansson 1985, Ekecrantz och Olsson 1994, Djerf-Pierre och Weibull 2001). Ett ökat oberoende är inte bara något som präglar etermedier på nationell nivå, utan har även fått genomslag på den lokala samhällsjournalistiken.⁸

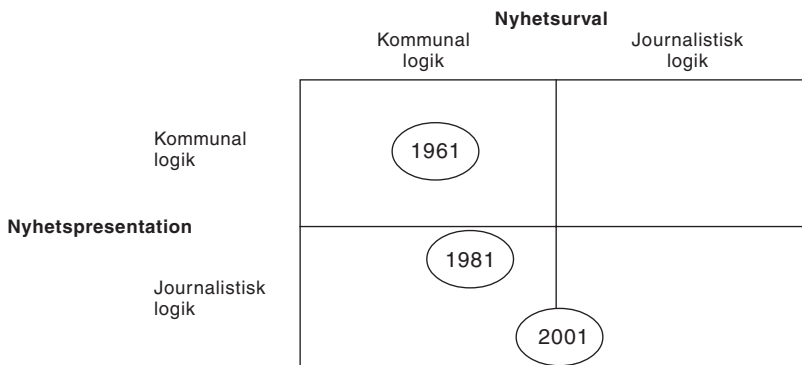
En andra slutsats är att självständigheten gentemot kommunen i stort sett ser likadan ut överallt.

Även om vi i några analyser fokuserat på skillnader mellan tidningarna är ändå likheten i den kommunala bevakningen slående. Oavsett om tidningen bevakar en stor kommun med flera hundra tusen innevånare eller en mindre med endast några tusen innevånare är graden av oberoende som uttrycks i kommunnyheterna i stort sett densamma. Det finns med andra ord ett ganska likartat sätt att göra kommunala nyheter på, oavsett vilken kommun som bevakas och vilka resurser tidningen har. En förklaring till detta är att den kommunala journalistiken är starkt beroende av vad som sker inom den kommunala verksamheten (Sjölin 1985, Larsson 1998). Men resultaten kan också tolkas som att kommunaljournalistiska genrekonventioner har ett fast grepp om de svenska tidningsredaktionerna. Det finns en gemensam repertoar av kommunaljournalistiska genrer och förhållningssätt mot kommunen som alla följer, vare sig man är en stor eller liten tidning och vare sig man bevakar en stor eller liten kommun.

Att den kommunala journalistiken blivit allt mer oberoende är alltså tydligt. Vi ska dock avsluta artikeln med att ytterligare försöka specificera hur oberoendet förändrats utifrån distinktionen *nyhetsurval* och *nyhetspresentation*. Nyhetsurvalet handlar om själva ramen för kommunala nyheter, i vilken utsträckning den kommunala beslutsorganisationen avgör vad som blir nyheter. Men vad som sedan väljs ut som nyheter ur en debatt i fullmäktige eller hur nyheterna vinklas kan sägas röra nyhetspresentation.

I figur 1 sammanfattas resultaten av studien kopplat till i vilken utsträckning den kommunala respektive journalistiska logiken präglar kommunnyheterna ifråga om nyhetsurval och presentation. Figuren är givetvis en förenkling, men ger i stora drag en bild av de kommunala nyheternas autonomi i förhållande till den kommunala sektorn. Det första undersökningsåret – 1961 – präglar den kommunala logiken både

Figur 1. Kommunal och journalistisk logik i de kommunala nyheterna 1961, 1981 och 2001



nyhetsurval och nyhetspresentation. En mycket stor del av nyheterna hämtas från vad som beslutas och sker inom kommunen. Och som analyserna av fullmäktige- och styrelserapporteringen visar har man en fullständig princip i bevakningen. Allt ska redovisas och vad som är viktigt bestäms ur ett kommunalt perspektiv. Både språk och presentationssätt i tidningen är präglad av kommunal logik.

Tjugo år senare präglas fortfarande kommunnyheterna starkt av vad som sker inom kommunen. Det är fortfarande tydligt att den kommunala verksamheten styr nyhetsurval. Men det har skett en förändring i nyhetspresentation. Även här kan vi återknyta till de kvalitativa innehållsanalyserna. Nyhetsvinklingarna är tydligare. Man redovisar visserligen fortfarande det mesta, men konflikterna och vad som ses som nyhetsmässigt lyfts fram på ett helt annat sätt än tidigare. Även om den kommunala logiken präglar nyhetsurval så har den journalistiska logiken tagit över nyhetspresentationen.

I artiklarna från 2001 är det tydligt att den journalistiska logiken fått ett ännu fastare grepp över nyhetspresentationen. Även om man fortfarande rapporterar från viktiga möten och debatter har tanken om en fullständig redovisning helt övergivits. Nu lyfts enskilda frågor fram efter vad som har störst nyhetsvärde. Men resultaten pekar även på att den kommunala logiken börjat tappa greppet om var man

hämtar kommunala nyheter. Visserligen uppvisar fortfarande den kommunala nyhetsrapporteringen ett starkt beroende av vad som sker inom kommunen. Men flera av resultaten pekar på att kommunjournalistiken börjar göra sig allt mer självständig även i detta avseende. Kommunala nyheter hämtas allt mer sällan från vad som sker inom den kommunala beslutsorganisationen. Journalister, men även andra aktörer utanför den kommunala sektorn tar större initiativ i det kommunala nyhetsrummet. Slutsatsen är därmed att kommunnyheterna 2001 uttrycker en tydlig journalistisk logik i hur nyheterna presenteras och delvis även ifråga om nyhetsurval.

På frågan om den kommunala journalistiken blivit allt mer oberoende är svaret tveklöst ja. Den journalistiska logiken präglar sedan flera decennier tillbaka hur nyheterna presenteras, det var länge sedan den kommunala logiken påverkade hur nyheterna såg ut i svenska dagstidningar. Tiden är förbi för fullständiga mötesreferat och sida upp och ner med notiser om nämndbeslut. Men den journalistiska logiken präglar även nyhetsurval allt mer. Vad som överhuvudtaget blir kommunala nyheter har blivit allt mer frikopplat från den kommunala verksamhetens logik. Dagens kommunnyheter präglas därmed av den journalistiska logikens sätt att presentera den kommunala världen. Det är journalistikens villkor som i allt högre grad styr mediebildningen av kommunen.

Noter

1. Se exempelvis Kepplinger och Köcher 1990, Altheide och Snow 1991, Ekecrantz och Olsson 1994, Ekström och Nohrstedt 1996, Djerf-Pierre och Weibull 2001, Nord 2001, Ekström 2005.
2. Enbart lokal morgonpress ingår i studien. Givetvis vore även lokal TV och radio relevant att studera. Vad gäller de senare medierna är dock källäget mer problematiskt i en historiskt jämförande studie på lokal nivå. Dessutom har det inte funnits lokala etermedier under hela undersökningsperioden. Tidningarna har också en tydligt dominerande roll på lokal och regional nivå.
3. Givetvis har journalistiken även formmässigt förändrats i stor utsträckning under de undersökta åren. Layouten i en lokaltidning från 2001 skiljer sig markant från dem på tidigt 1960-tal. Rubrikerna har blivit större, bilderna likaså och små notiser har fått ge vika för allt större artiklar. I nyheterna från 1961 var den vanligaste kommunala artikeln en notis, 1981 var det vanligast med artiklar på två eller tre spalter. I den sista undersökningsperioden är istället artiklar som tar upp fyra spalter eller mer vanligast artikelstorlek. Har då det någon betydelse för slutsatserna? Visserligen är ärendebevakningen något vanligare i notismaterialet jämfört med större artiklar. Men det finns inget tydligt belägg för att skillnaden mellan ärendebevakningens omfattning skulle bero på formatförändringar i tidningarna, såsom en minskad andel notiser. Istället verkar förändringar i journalistiken kunna kopplas till ambitioner att stå mer självständig gentemot den kommunala sektorn.
4. Mediernas källberoende kan studeras på olika sätt. I innehållsanalysen har det undersökts vilka källor som förekommer i texten. Att förekomma som källa innebär

Artikeln är en avrapportering av projektet *Bilden av kommunerna*. Projektet har finansierats av Svenska kommunförbundet och ingått i forskningsprogrammet *Kommungranskande aktörer*. Professor Mats Ekström, vid Örebro universitet, docent Larsåke Larsson, vid Örebro universitet och docent Bengt Johansson vid Göteborgs universitet har ingått i projektet.

inte nödvändigtvis att man intervjuas, även om så ofta är fallet. I artiklar där nämnders beslut refereras eller texten beskriver vad politiker sagt eller gjort ses dessa också som källor. Det har varit möjligt att koda tre källor till varje artikel. Det är givetvis en begränsning, men oftast finns det färre än tre källor. Endast i 18 procent av artiklarna förekommer det tre källor eller fler.

5. Man skulle dock även här kunna misstänka att utvecklingen framförallt avspeglar en de formatförändringar som skett inom den kommunala journalistiken. En hypotes skulle kunna vara att det minskade källberoendet framförallt har att göra med att man tagit bort notismaterialet i tidningarna, vilka ofta endast redovisade nämnders och förvaltningars beslut. Denna hypotes får dock inget stöd. När resultaten kontrolleras för artikelstorlek visar det sig visserligen att beroendet av kommunala källor är störst i notismaterialet och minskar i takt med att artikelstorleken ökar. Men andelen artiklar med uteslutande kommunala källor minskar i alla artiklar, om än från olika nivåer. I notismaterialet var andelen texter med uteslutande kommunala källor 90 procent 1961, för att till 2001 sjunkit till 74 procent. Motsvarande siffror för stora artiklar (fyra spalter eller mer) är 62 procent, 1961 och 44 procent år 2001.
6. För att kunna mäta omfattningen på journalistikens granskande verksamhet måste det först bestämmas vad granskning är respektive inte är. Ambitionen har varit att undvika två vanliga misstag i tidigare diskussioner kring journalistikens granskande verksamhet. Det ena misstaget är att granskning definieras utifrån en vetenskaplig norm som antas gälla även journalistiken, vilket kan ses som en form av "scientism". Det andra misstaget är att utgå från en journalistisk ideologi när den granskande rollen analyseras.
7. I likhet med tidigare har inte heller här formatförändringar någon inverkan på journalistikens problemorientering. Graden av problemorientering hänger visserligen samman med artikelns storlek. Men problemorienteringen ökar i alla sorters artiklar. Ju större artikeln är desto oftare förekommer det någon sorts problem. I genomsnitt förekommer det i hela materialet problemorientering i 24 procent av notismaterialet, medan 45 procent av de allra största artiklarna fokuserar på ett problem. Men förändringarna mellan de olika undersökningsåren är stora. I början på 1960-talet innehöll notismaterialet endast fem procent något samhällsproblem, som sedan ökar till att 2001 vara 32 procent. På samma sätt ökar problemorienteringen i de större artiklarna – från 28 procent 1961 till 45 procent 2001.
8. Vi har medvetet valt att undvika att uttala oss huruvida alla de undersökta indikatorerna också speglar ett faktiskt oberoende av den kommunala verksamheten. Analyserna undersöker det oberoende som uttrycks i de kommunala nyheterna, vilket inte nödvändigtvis är detsamma som ett faktiskt oberoende. Även om de journalistiska texterna uttrycker en allt mer självständig journalistik gentemot kommunen, är det

inte alldeles givet att journalistiken blivit mer oberoende. Om vi vänder tillbaka till användandet av intervjun som ett uttryck för oberoende, vet vi att handlingar och andra dokument ofta också används, men det syns inte längre i artiklarna.

Litteratur

- Altheide, P. & Snow, R. P. (1991) *Media Worlds in the Postjournalism Era*. New York: Aldine De Gruyter.
- Birgersson, B-O & Westerståhl, J. (1989) *Den svenska folkstyrelsen*. Stockholm: Liber Förlag.
- Clayman, S. & Heritage, J. (2002) *The News Interview. Journalists and Public Figures on the Air*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cox, H. & Morgan, D. (1974) *City Politics and the Press. Journalists and the Governing of Mercyside*. New York: Cambridge University Press.
- Djerf-Pierre, M. & Weibull, L. (2001) *Spegla, granska, tolka: aktualitetsjournalistik i svensk radio och TV under 1900-talet*. Stockholm: Prisma
- Djerf-Pierre, M. (2001) "Skjutjärn, pedagog eller hantverkare?", i *Journalist 2000*. JMG Granskaren: Göteborgs universitet.
- Edström, L. (1982) "Kommunal information – en demokratisk resurs", i Kommunförbundet: *Nio synpunkter på kommunal information*. Stockholm: Kommunförbundet.
- Ekecrantz, J. och Olsson, T. (1994) *Det redigerade samhälle: om journalistikens, beskrivningsmaktens och det informerade förnufts historia*. Stockholm: Carlsson.
- Ekström, M. & Nohrstedt, S-A. (1996) *Journalistikens etiska problem*. Stockholm: Rabén & Prisma.
- Ekström, M. (2000) *Vad är det som står på spel? Om tv-journalistikens giltighetsanspråk och publikens makt*. Örebro: Örebro universitet.
- Ekström, M. (2002) "Epistemologies of TV-Journalism. A Theoretical Framework", i *Journalism: Theory, Practice and Criticism*. 3(3): 259-282.
- Ekström, M. (2005) "Interviewing, Quoting, and the Development of Modern News Journalism", i Ekström, M., Kroon, Å. och Nylund, M.: *News from the Interview Society*.
- Ettema, J. & Glasser, T. (1998) *Custodians of Conscience. Investigative Journalism and Public Virtue*. New York: Columbia University Press.
- Furhoff, L. (1963) *Pressens förräderi*. Stockholm: Bonniers.
- Gustafsson, A. (1989) *Kommunal självstyrelse*. Lund: Liber Förlag.
- Holmlöv, P.G. (1978) *Lokalpressen och kommunalpolitiken. Hur kommunalpolitik rapporteras av journalister och bedöms av läsare*. Stockholm: Ekonomiska Företagsinstitutet.
- Holsti, O. (1969) *Content Analysis for the Social Sciences and Humanities*. Reading MA: Addison-Wesley.
- Høst, S. (1992) "Avisens dekning av kommunene", i Dypvik (red): *4. seminar om kommunaljournalistikk*. Volda: Moreforskning.

- Johansson, B. (1998) *Nyheter mitt ibland oss. Kommunala nyheter, egen erfarenhet och lokal opinionsbildning*. Göteborgs universitet: JMG.
- Johansson, B. (2001) "Finns det en kommunal medieeval-rörelse?", i Oscarsson, H. (red) *Skilda valdagar och val. SOU 2001:65*.
- Johansson, B. (2003) "Pengafusk i regionen". *En analys av politikernas agerande under en mediegranskning*. Utvärderingsprogrammet för Västra Götalandsregionen: Göteborgs universitet.
- Johansson, B.; Henricsson, L. och Karlsson, A. (2003) *Hur farligt är Göteborg? En studie av GP:s bevakning av risker i lokalnyheter 1961, 1981 och 2001*. Göteborgs universitet: JMG.
- Kepplinger, H.M. och Köcher, R (1990) "Professionalism in the Media Work", i *European Journal of Communication, Vol 5*.
- Krippendorff, K. (1980) *Content Analysis. An Introduction to its Methodology*. Beverly Hills: SAGE.
- Larsson, L (1994) Mediernas bevakning av lokal offentlig verksamhet, i Nohrstedt, SA (red): *En nyhetsdag*. Örebro: Högskolan i Örebro
- Larsson, L. (1998) *Nyheter i samspel. En studie om kommunjournalistikens villkor*. Göteborgs universitet: JMG.
- Linderoth, S. (1981) *Från konkurrens till monopol. En studie av lokal politisk och ekonomisk journalistik*. Malmö: Dialog.
- Löfgren-Nilsson, M. (1999) *På Bladet, Kuriren & Allehanda*. Göteborgs universitet: JMG.
- Murphy, D. (1976) *The Silent Watchdog. The Press in Local Politics*. London: Constable.
- Nord, L. (2001) *Vår tids ledare: en studie av den svenska dagspressens politiska opinionsbildning*. Stockholm: Carlsson.
- Nord, L. (2004) *Alla tycker om granskning*. Sundsvall: Demokratiinstitutet.
- Nygren, G. (1999) *Inte bara kontokort: lokal journalistik och kommunal tystnad*. Stockholm: Ordfront.
- Nygren, G. (2001) *Medier och medborgare i den digitala kommunen: en undersökning om lokal politisk kommunikation i medier och på kommunala webbplatser*. Stockholms universitet: JMK.
- Nygren, G. (2003) *Granskning med förhinder: lokal-tidningarnas granskning i fyra kommuner*. Sundsvall: Demokratiinstitutet.
- Nymo, B. (1982) *Lokalaviser och lokalpolitik*. Universitetet i Oslo: Institutt for Presseforskning.
- Peterson, O. (1992) *Kommunalpolitik*. Stockholm: Publica.
- Roppen, J. (1991) *Kva stå i avisa? Volda: Møre og Romsdal distriktshøgskole*.
- Schlesinger, P. (1987) *Putting Reality Together*. New York: Methuen & Co. Ltd.
- Schudson, M. (1995) *The Power of News*. Cambridge: Harvard University Press.
- Sjölin, M. (1985) *Kommunalpolitiken i massmediernas spegel. En studie av dagspressens och lokalradions bevakning av fem kommuner*. Lund: Dialogos.
- Sørbø, J-I. (1991) *Offentleg samtale*. Oslo: Samlaget.
- SOU 1975:78: *Svensk Press. Pressens funktioner i samhället. En forskningsrapport från 1972 års pressutredning*. Stockholm: Liber Förlag/Allmänna förlaget.
- Strömbäck, J. (2003) *Medierna som fjärde statsmakt: en studie av innebörden av begreppet granskande journalistik*. Sundsvall: Demokratiinstitutet.
- Tarchys, D. (1983) *Den offentliga revolutionen*: Stockholm: Liber Förlag.
- TS-boken (2002) Stockholm: Tidningsstatistik.
- van Dijk, T (1988) "Media Contents. The Interdisciplinarity Study of News Discourse", i Jensen, K.B. & Jankowski, K.W (red): *A Handbook of Qualitative Methodologies for Mass Communication Research*. London: Routledge.
- van Dijk, T. (1991) *News as Discourse*. Hillsdale, NJ: Erlbaum.
- Westerståhl, J. och Johansson, F. (1985) *Bilden av Sverige: studier av nyheter och nyhetsideologier i TV, radio och dagspress*. Stockholm: SNS.

Humanistiska institutionen, Örebro universitet, 701 82 Örebro, mats.ekstrom@hum.oru.se; larsake.larsson@hum.oru.se; Göteborgs universitet, Institutionen för journalistik och masskommunikation, 405 30 Göteborg, bengt.johansson@jmg.gu.se

Appendix

Undersökta tidningar

	1961	1981	2001
<i>Örebro</i>			
Nerikes Allehanda	67	229	224
Örebro-Kuriren	37	155	193
<i>Lidköping</i>			
Nya Lidköpings Tidningen	27	99	123
<i>Vingåker</i>			
Katrineholms-Kuriren	56	115	107
Folket	1	63	7
Totalt	188	661	654

Definitioner av granskande journalistik

1. Grävande och avslöjande journalistik

Detta är den form av granskning som vanligen åsyftas när man talar om kritiskt granskande eller grävande reportage och som utgjort ett ideal för en aktiv och självständig journalistik. Det rör sig ofta (men inte alltid) om längre jobb där reportern fått i uppdrag att närmare undersöka och granska förhållanden inom kommunen. Men för att bli ett avslöjande reportage förutsätts att det också framställs som sådant i tidningen. Det innebär att vissa längre undersökande jobb faller utanför denna definition om de aldrig leder fram till någon form av avslöjande. (Hittar man inget anmärkningsvärt är det stor sannolikhet att det inte alls publiceras). I andra fall kan artiklar vara vinklade mot avslöjanden av missförhållande utan att för den skull behöva vara ett resultat av ett omfattande undersökande arbete. Sådana artiklar har inkluderats i denna kategori.

2. Presentation av andras granskning

Tidningen kan ge läsarna/medborgarna en uppfattning om hur den kommunala verksamheten fungerar genom att rapportera om den granskning som utförs av kommunal revision, andra myndigheter, utredningar och även vetenskapliga studier.

3. Kvalitetstester

Det händer att tidningen själv genomfört någon form av kvalitetstest utan att det är frågan om grävande eller avslöjande. Utmärkande för dessa reportage är att redaktionen själv arrangerat en test eller någon typ av jämförelse. Det kan t ex vara frågan om att testa hur kommunens information och service

fungerar genom att sända förfrågningar via e-post för att se hur lång tid det tar att få svar.

4. Verksamhetsgranskning

Till denna kategori hör de reportage där redaktionen tagit initiativ till att närmare uppmärksamma hur en viss verksamhet fungerar. Det kan handla om skola, fritidsverksamhet, äldreomsorg etc. Dessa reportage är då varken grävande eller avslöjande. De domineras ofta av att personer med olika roller och relationer till verksamheten intervjuas. I vissa fall kan det vara reportageserier och i andra fall enskilda artiklar. Till denna kategori har vi även fört artiklar där den explicita eller underliggande frågan är vilka konsekvenser som förändringar inom kommunen kan komma att få. Hit hör bland annat artiklar som uppmärksammar konsekvenserna av en ny budget. Vi är medvetna om att dessa artiklar verkligen ligger på gränsen till vad som är att granska. När tidningen riktar stor uppmärksamhet mot hur nya ekonomiska ramar påverkar olika verksamheter i kommunen menar vi dock att detta kan förstås som en typ av granskning.

5. Belysning av lokal fråga

Denna typ av artiklar påminner mycket om det vi kallar verksamhetsgranskning men i fokus står inte en viss verksamhet utan en fråga som berör kommunen. Det kan handla om t ex trafikproblem, nykterhetsfrågor eller förändringar i stadsmiljön. Ofta intervjuas en eller flera berörda personer som får ge sina åsikter i den aktuella frågan. Granskningen består då i att tidningen ger särskilt stor uppmärksamhet åt en viss fråga, redovisar olika åsikter och intressen. För att definieras som granskning krävs här

att artiklarna har karaktären av just reportage som innebär en större uppmärksamhet åt frågan än en kortare notis eller mindre nyhetsartikel. Dessa artiklar kan så till vida ses som ett resultat av att redaktionen bestämt sig för att närmare belysa en särskild fråga.

6. Rapporterar positiva resultat

Till denna kategori har vi fört de artiklar som inte faller inom någon av de övriga kategorierna men som tydligt uppmärksammar positiva, lyckade resultat inom en verksamhet som tillhör kommunens ansvarsområde. Med "tydligt uppmärksammar" menas då att artikeln skall vara delvis vinklad mot detta genom rubrik, ingress eller på annat sätt. Dessa artiklar ger så till vida ett direkt eller indirekt svar på frå-

gan om hur den kommunala verksamheten och/eller politiken fungerar.

7. Rapporterar kritik

Ett sätt att inom journalistiken uppmärksamma frågan om hur verksamheten i kommunen fungerar är att rapportera andras kritik. Här syftar vi på artiklar där tidningen på olika sätt iscensätter andras kritik utan att det för den skull är frågan om grävande eller avslöjanden. Ett exempel är när tidningen ger betydande utrymme åt den politiska oppositionens kritik mot den politik som bedrivs. Ett annat exempel är artiklar där missnöjda medborgare eller brukare intervjuats. Denna kategori har bara använts på artiklar som inte samtidigt kan sägas tillhöra någon av de andra kategorierna.

