



# LUND UNIVERSITY

## Lokal tidningsbevakning och kommunala välfärdsprioriteringar : vem bestämmer vad?

Mattsson, Tina; Petersson, Jan

2002

[Link to publication](#)

*Citation for published version (APA):*

Mattsson, T., & Petersson, J. (2002). *Lokal tidningsbevakning och kommunala välfärdsprioriteringar : vem bestämmer vad?* (Working paper-serien). Lunds universitet : Socialhögskolan.  
<http://www.soch.lu.se/wpaper/PDF/WP2002-3.pdf>

*Total number of authors:*

2

### General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117  
221 00 Lund  
+46 46-222 00 00

# Lokal tidningsbevakning och kommunala välfärdsprioriteringar

– vem bestämmer vad? <sup>1</sup>

**TINA MATTSSON. DOKTORAND**

E-post: [tina.mattsson@soch.lu.se](mailto:tina.mattsson@soch.lu.se)

**JAN PETERSSON, FD DOCENT**

E-post: [Jan.Petersson@soch.lu.se](mailto:Jan.Petersson@soch.lu.se)

Forskaravdelningen, Socialhögskolan, Lunds universitet  
Box 23, 221 00 Lund

Working-paper serien 2002: 3  
ISBN 91-89604-16-4

---

<sup>1</sup> Denna uppsats har tillkommit med finansieringsstöd från FAS. I vill framfra ett tack til fil. dr. Håkon Jönson för synpunkter

# **1. Problemformulering**

## **1.1 Inledning**

Följande mediastudie är en del av projektet ”Social service i omvandling – prioriteringar och processer i åtta kommuner”. Projektets mål är att fånga den lokala förståelsen av utvecklingen inom den kommunala socialpolitiken, något som kan beskriva och förklara hur välfärdsstaten drar sig tillbaka och omvandlas. Här granskas lokalpressens nyhetsbevakning av kommunala välfärdsfrågor. Studien tar sin utgångspunkt i att massmedia är ett väsentligt inslag i vår vardag och att massmediala nyheter i bred mening fungerar som en länk mellan politiker och medborgare. Lokala och kommunala nyheter är av särskilt värde i sammanhanget eftersom de är tätt kopplade till vår nära omgivning. Dessa nyheter kan därför förutsättas ha en särskild ställning avseende samhällsinformation och opinionspåverkan. I förlängningen spelar de en roll för kommunalpolitikens inriktning och innehåll, d.v.s. de prioriteringar som sker inom den kommunala sektorn.

## **1.2 Syfte**

Målet med mediastudien är att granska den debatt som förts kring förändringar i den sociala sektorn i lokalpressen. Syftet är att lyfta fram ett antal exempel på hur media bevakar och rapporterar om välfärdspolitiken i några av de kommuner som projektet omfattar. Utifrån dessa exempel adresseras frågan om lokalpressens betydelse i prioriteringsprocessen kring de kommunala välfärdsfrågorna.

## **1.3. Urval och metod**

### *1.3.1 Urval*

Syftet med studien var från början att granska den eventuella nyhetsbevakningen av den kommunala politiken i de åtta kommuner som omfattas av projektet. Eftersom projektet omfattar perioden 1994-2000 stod det stadium klart att någon form av urval behövde göras för att lokalisera nyhetsbevakning, debatter och diskussioner som varit aktuella i de olika kommunerna över socialpolitiska frågor.

Ett möjligt sätt att göra ett urval var att låta lokala chefredaktörer eller journalister i intervjuer dra sig till minnes eventuella händelser och debatter som förts i tidningarna. Utpekade händelser skulle sedan kunna följas upp i tidningarna och studeras mer ingående. Svagheter med tillvägagångssättet är att det är beroende av att chefredaktörer och journalister har gott

minne och att de lokala nyhetsrepresentanterna helst också bör ha arbetat på tidningen under den aktuella tidsperioden (något som inte alltid var fallet). Ytterligare problem är att forskaren blir utlämnad till den intervjuade personens uppfattning om vad som varit intressant och viktigt i kommunen, vilket innebär en möjlighet av att händelser som vore intressanta för forskaren förbigås. Samtidigt har tillvägagångssättet en attraktionskraft i just det ”spontana utpekandet”.

Ett annat alternativ var att i intervjustudien med kommunala aktörer lokalisera intressanta händelser och eftersöka dem i tidningar aktuella för tidsperioden. Problemet med denna metod var särskilt att placera händelserna i tid för att kunna hitta dem i tidningarna. Studien löper över flera år och en händelse som inte kan placeras något så när tidsmässigt är mycket svår att hitta i ett alltför omfattande material.

Ytterligare en möjlig metod som övervägdes var att använda tidningarna som primärkälla. Genom att exempelvis studera förstasidesnyheter och följa upp de inslag och artiklar som var av intresse för studien under en viss avgränsad period, skulle man kunna ringa in vad media debatterat och intresserat sig för. Denna metod skulle dock riskera att missa centrala händelser som väl belyste interaktionen mellan medias nyhetsrapportering och vad som hände i kommunerna eftersom centrala händelser skulle riskera att falla utanför vald tidsperiod.

Valet av urvalsmetod gjordes slutligen i relation till studiens inriktning, vilken är att lokalisera händelser och sortera dessas relation till den kommunala välfärdsproduktionens omvandling. Tanken med mediastudien är att sorteringen och klassificeringen kan leda till att vissa principiella utgångspunkter kan fastställas inom området. Metoden blev en blandning av de olika alternativen. Intervjuer hölls med representanter för de lokala tidningarna. I detta urval föll två kommuner bort eftersom intervjuer med journalister eller redaktörer på grund av praktiska skäl inte gick att träffa. Intervjuerna som gjordes hade ett semistrukturerat upplägg och hölls i första hand för att lokalisera intressanta händelser som uppmärksammats av pressen. De var alltså inte ett sätt att kartlägga eller få en djupgående redogörelse för de olika händelserna. Det insamlade materialet har sedan använts som informationskälla för denna studie.

Intervjuer med andra kommunala företrädare (politiker, tjänstemän, fackföreningsföreträdare etc.) har också påverkat urvalet. I två fall kom dessa först och initierade uppmärksamhet mot

särskilda händelser (exemplen ”Antiinformatören” och ”Tidningen blir opinionsbildare”). Dessa togs sedan upp med de lokala journalisterna.

Utifrån de intervjuer som gjorts i kommunerna med representanter från lokaltidningarna har händelser som beskrivits listats för varje kommun. Ytterligare två exempel från intervjuer med andra kommunala aktörer tillfördes listningen. Händelserna kan definieras som antingen *konkreta* eller som *allmänna* (se bilaga 1). Konkreta händelser avser en särskild fråga eller en särskild händelse, exempelvis nyhetsrapportering om nedläggning av ett särskilt ålderdomshem. Allmänna händelser är mer övergripande frågor eller diskussioner vilka beskrivits som genomgående och allmänt aktuella i kommunen, exempelvis ett allmänt intresse för barnomsorg bland kommunens invånare eller att tidningen vid något tillfälle tagit upp kostnader för socialbidrag.

Genom listningen, vilken innebar totalt att 11 konkreta händelser och 7 allmänna diskussioner identifierades, valdes fyra fall ut. Två kan definieras som konkreta och två som allmänna. De fyra fallen följdes upp i pressen och i samband med att tidningsmaterialet gick igenom eftersöktes inte endast dessa händelser utan materialet undersöktes med öppenhet även inför andra debatter. Vid genomgången tillkom ytterligare en händelse (exemplet ”Avslöjande journalistik med konsekvenser” s 17-) i en av kommunerna, denna händelse förekom redan vid listningen men valdes då bort till förmån för ett annat exempel.

Kriterierna för de händelser som valdes ut var i första hand att de skulle spegla olika sätt som media hanterat nyhetsmaterial, det vill säga en form *av sökande efter journalistikens varierade form*. De fyra olika exemplen kunde genom intervjuerna bara på ett ungefär lokaliseras i tid, bara en av händelserna gick att lokalisera så bra att exemplet direkt kunde hittas i tidningar (exemplet ”Antiinformatören” s 23-). En uppföljning av de övriga tre intervjuade tidningsrepresentanterna gjordes på telefon för att få ytterligare hjälp att tidsplacera händelserna. Bara i ett av fallen gav uppföljningen resultat (exemplet ”Informatören som inte tar ställning” s 22-), i de övriga två fallen (”Skeptisk journalistik” s 18- och ”Tidningen blir opinionsbildare” s 15-) återstod problemet med att hitta exemplen i tidningsmaterialet.

Eftersom det varit svårt att placera exemplen i tid krävdes en omfattande genomgång av tidningsmaterial. Antalet tidningar som gått igenom inför varje exempel varierar beroende på

exemplens omfattning och på möjligheten att tidsplacera det. I de fall tidsplaceringen varit mycket vag har ett större material genomskotts. Totalt har ett tidningsmaterial motsvarande 14 månaders tidningsproduktion gått igenom.

I tidningarna har förstasidan, ledarsidan, lokalsidorna och insändarsidorna granskats. I de exempel då perioden varit anknuten till valperioder har även aktuella valsidor granskats. I övrigt har eventuella artiklar eller reportage som haft anknytning till intresseområdet följts upp och analyserats. Ett material av särskilt intresse för studien och dess exempel har sedan valts ut vilket avser att skildra fem olika sätt som media kan rapportera om kommunala nyheter.

Det har väckt en viss förundran att några av de händelser som beskrivits av tidningsrepresentanterna, vid genomgången inte utgjort en så omfattande debatt som intervjuerna gjort intryck av. Vid något tillfälle har den lokala nyhetsrepresentantens beskrivning av händelsen inte riktigt motsvarat den bild som framkommit vid granskning av media. Dessa åtskillnader har sannolikt att göra med det som ovan diskuterats om problemet med att förlita sig på andras minne av händelser. I de fall som uppgifterna från intervjuerna inte varit samstämmiga med tidningsmaterialet har detta ändå inte utgjort hinder för att använda händelserna som beskrivande exempel på kommunal nyhetsrapportering.

### *1.3.2 Analyismetoder*

Eftersom de olika händelserna är exempel på olika former av journalistik och nyhetsbevakning har det krävts varierande former av metoder och angreppssätt för att analysera materialet (se bilaga 2 för redogörelse för varje enskilt exempel). Mest påtagligt blir olikheten i fallet ”Antiinformatören” och ”Media som opinionsbildare”. Det förra exemplet avser att spegla en frånvaro av nyhetsrapportering om äldreomsorgen. Tidningen behandlar genomgående skolfrågor och dessa har lyfts fram i analysen i en jämförelse med det material som inte finns, nämligen rapportering om vård och äldreomsorg. Läsningen och analysen av detta material skiljer sig från analysen av ”Media som opinionsbildare”, vilket syftar till att åskådliggöra fokuseringen kring och beskrivningen av en enskild politiker, något som kräver en närläsning av materialet.

Genomgående är att allt material lästs upprepade gånger samt att det i de exempel som ger beskrivningar av hur tidningen blir opinionsbildare för en grävande journalistik och är en

skeptiske upplysare genomgått en närläsning, som också omfattar en nedmontering av texten vilket syftat till att möjliggöra en djupare ordanalys (bilaga 2).

## **2. Kommunalpolitik och nyheter**

### **2.1 Kommunala nyheters läsvärde**

För lokalbefolkningen har ofta lokala nyheter ett stort läsvärde. Man läser lokala nyheter eftersom det gör att man kan orientera sig i sitt närsamhälle och i sin omedelbara omvärld. Man bör dock skilja mellan lokala nyheter och kommunala nyheter, där de senare sammanfaller med de socialpolitiska nyheter vilka är i fokus i denna studie. Lokala nyheter är ett vidare begrepp som omfattar alla de nära nyheter som rör ett samhälle, det vill säga allt från bilolyckor till beslut i kommunfullmäktige. Kommunala nyheter ger en bild av den kommunala verksamheten och refererar i första hand kanske till olika former av kommunalpolitiska frågor. Intresset för lokala nyheter och kommunala nyheter kan således vara olika. Undersökningar visar att intresset för kommunala nyheter ofta är större på mindre orter även om det inte nödvändigtvis behöver innebära att det finns ett ointresse för kommunala nyheter i större orter eller i storstaden (Asp, Johansson & Larsson 1997, s. 34-35).

Människors sociala situation och position styr ofta deras läsvanor. Äldre ägnar mer tid åt tidningsläsning över lag och även åt att läsa kommunala nyheter. Intresset för kommunala nyheter ökar med åldern vilket Asp, Johansson & Larsson betraktar som en effekt av ökad social stabilitet, något som leder till ökat intresse för det lokala samhället. Ytterligare förutsätts att ju längre man bott i en kommun desto mer intresserad av de kommunala nyheterna blir man (s. 36-37).

Olika former av erfarenheter och anknytningar påverkar intresset för kommunala nyheter, bland annat är intresset för kommunala nyheter större för den som själv arbetar eller arbetat inom kommunen. Enligt undersökningar är statligt och kommunalt anställda mer intresserade av kommunala nyheter än de som har en privat anställning. Intresset ökar också om man är brukare av den kommunala servicen, antingen om man är aktiv brukare eller om man har erfarenhet av att bruka kommunal service (s. 39-41).

### **2.2 Kommunens aktörer och de kommunala nyheterna**

En stor del av den kommunala nyhetsrapporteringen behandlar enskilda verksamheter som exempelvis sjukvård, barnomsorg, äldreomsorg och skola, men även kommunens olika

aktörer ägnas särskild uppmärksamhet. Mest uppmärksamhet i media får kommunala organ som nämnder, styrelser och förvaltningar vilka får mellan 50 och 60 % av uppmärksamheten i de kommunala nyheterna. Politiker och partier får i allmänhet ungefär en tredjedel av uppmärksamheten, något som kan skifta exempelvis beroende på om det är valår. Partier får dessutom ofta uppmärksamhet efter mandatfördelning i kommunfullmäktige, det vill säga flest mandat betyder mest uppmärksamhet. Om man är det i kommunen styrande partiet är också en faktor som påverkar medias uppmärksamhet (Asp, Johansson & Larsson, 1997, s. 68, 83- 86, Sjölin, 1985 s. 167)

Medias fokusering av olika kommunala organ berör inte bara exempelvis kommunfullmäktige, olika nämnder eller beslutsfattande styrelser, utan den kommunala organisationen omfattar också den stora gruppen av kommunalt anställda (som exempelvis lärare och omsorgspersonal). Olika förvaltningar får relativt mycket uppmärksamhet men då oftast genom att ansvariga tjänstemän uttalar sig, mindre ofta framställs förvaltningarna som kollektiv och utifrån de anställdas perspektiv. Media framställer alltså ofta de kommunala nyheterna i förhållande till de beslutsfattande organen snarare än till den stora organisation som kommunen faktiskt utgör (Asp, Johansson & Larsson, 1997, s. 89-90). Den enskilde medborgaren förekommer mindre ofta i medias nyhetsbevakning. När den enskilde medborgaren uttalar sig är det dessutom ofta som anställd eller som representant för exempelvis en organisation, snarare än som privatperson (s. 91).

### **2.3. Dagordningsfunktionen**

Hur massmedia påverkar medborgarens verklighetsuppfattning är en särskild diskussion. Med hjälp av den så kallade ”dagordningsfunktionen” försöker man förklara hur individens tänkande påverkas av massmedia. Utgångspunkten är att media inte alltid lyckas förklara för människor *hur* de skall tänka utan snarare påverkar *vad* de skall tänka på. Man antar alltså att media påverkar vad människor blir intresserade av och får åsikter om snarare vilka åsikter de har. Media har således en form av uppmärksamhetseffekt och sätter dagordningen för vad som är aktuellt och över vad som är av intresse (se ex. Asp, 1987, s. 12-14).

I Asp, Johansson & Larssons studie av mediernas lokala dagordningsfunktion visade det sig sammanfattningsvis att de kommunala nyheter som kommuninvånarna ansåg var de viktigaste ofta sammanföll med de kommunala nyheter som tidningen skrev om. De nyheter som kommuninvånarna dock tyckte var viktigast föll inte inom ramen för kommunala nyheter utan



var riksnyheter om exempelvis arbetslöshet och sjukvård (s. 112). Författarna menade i övrigt att medborgarnas egna erfarenheter inte mildrade dagordningseffekten utan snarare förstärkte den. Man menade också att negativa nyheter lättare uppmärksammas av läsaren.

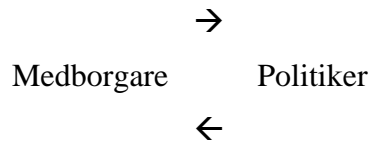
Dagordningseffektens grundfråga, om tidningen påverkar läsaren eller om läsaren påverkar tidningen, förklarade man utifrån studien med att förändringar i kommunen påverkade tidningens innehåll vilket i sin tur påverkade kommuninvånarnas uppfattning om vad som var viktiga frågor i kommunen (s. 122-123).

Andra studier har visat andra resultat. Nord (1985) visade en skevhet mellan vad dagspressen skriver om och vad kommuninvånarna vill läsa. Kommuninvånarna tillfrågades vilka kommunala frågor som de uppfattade som viktiga, vilket jämfördes med vilka frågor som drevs av politiker samt vilka frågor som media uppmärksammade. Medborgarnas prioriteringar stämde överens med de lokala politikernas men alltså inte med pressens, tidningarna uppmärksammade andra saker än vad både medborgare och politiker tyckte var viktigt. Samtidigt visade det sig att kommuninvånarna var väl insatta i vad media skrev om (Nord, 1985, s. 111). Nords studie antyder att media inte alltid sätter agendan för vad som skall vara att bedöma som viktiga och väsentliga nyheter. Trots att man tar på sig en dagordningsfunktion så når man ingen dagordningseffekt av denna.

#### **2.4. Att kommunicera om välfärd**

När man talar om prioriteringar inom välfärdspolitiken kan man i princip betrakta dessa från två skilda utgångspunkter. Man kan ta sin utgångspunkt i hur politiska prioriteringar formuleras i (politiska) dokument. Man ser dem då som intentionella (målrationala eller värderationella) riktlinjer för politik. Beträktningsättet formuleras ex ante och problematiserar ofta hur avvikelser mellan intentioner och utfall uppkommer i termer av implementeringsproblem (osäkerhetsfaktorer etc.) Det andra sättet är att mer pragmatiskt notera att medborgare ständigt möter förändringar i inriktning och omfattning inom välfärdspolitiken. Detta betraktas då som prioriteringar och blir då en ex post observation. Vid en sådan betraktelse blir det snabbt uppenbart att politiker tar beslut men att hur beslut formuleras och mejslas fram blir en komplex process. Vi har i annat sammanhang fört fram en aktörs-/strukturmodell för detta (Blomberg/Petersson 2001). En aktör i denna modell är också lokalpressen.

Skiljer man ut gränssnittet lokalpress/medborgare/politiker kan man genomföra en partiell analys av prioriteringsproblematiken. Relationen politiker medborgare kan betraktas som en tvåvägskommunikation:

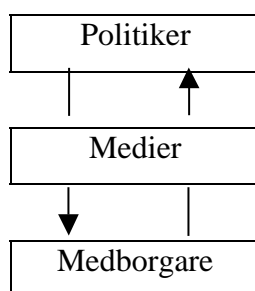


Politiker responderar mot skilda väljargrupperns önskemål. Dessa önskemål planteras in i politiska plattformar och uttryckta intentioner för att övertyga grupperna om att man som politiskt parti företräder dem. Att det sedan ofta stannar vid intentioner och symbolhandlingar är en annan fråga. Politiker å andra sidan medverkar i en process där medborgarnas uppfattningar om det möjliga/realistiska respektive omöjliga/orealistiska konstrueras och sorteras in eller ut. Vid en grov betraktelse kan de kommunala välfärdsprioriteringarna sägas få sin lokala prägel i en sådan kommunikationsprocess. Men kommunikationen måste ha sina fora. I en explicit kommunikationsskiss kommer då den lokala pressen att vara det sannolikt främsta mediet för att just mediera den kommunalpolitiska debatten. Media kommer då också in som den tredje aktören i den här förda analysen, som en viktig informationskanal och en del av samhällets sociala kommunikationsprocess.

## 2.5. Media och politiska processer

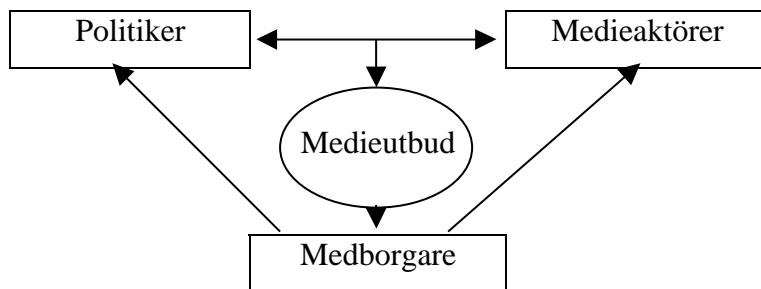
I överensstämmelse med att både betrakta media som aktivt och passivt i den politiska processen har mediaforskare sammanfattat det i en Kanalmodell respektive en Aktör-utbudsmodell. Kanalmodellen betraktar media som en förbindelseänk mellan medborgare och politiker, media är enligt detta synsätt en kanal som man kommunicerar genom (Asp, Johansson & Larsson, 1997, s. 18).

Figur 1: Kanalmodell



Alternativet är att utgå ifrån att media är både en *aktör* som finns på i princip samma nivå som politikerna i samhället, och som ett *utbud* vilket skapas i samspel mellan aktörer utanför media (exempelvis politiker), konsumenter och medierna själva.

Figur 2: Aktör-utbudsmodell



Detta synsätt är väsentligt i det att man försöker analysera medias roll i politiska processer, i opinionsbildning eller liknande. Media är enligt detta synsätt mer än bara en kanal, media agerar i samspel med andra aktörer och är således en aktör själv. Media skapar sitt utbud och med sitt utbud påverkar det andra aktörer (s. 19).

Sammantaget framhåller modellerna två sidor av dagordningsfunktionen hos media, nämligen en aktiv medverkande och en passiv förmedlande.

Det kan emellertid vara värt att gå ett steg längre och skilja medias synliga ansikte från dess osynliga. Medias synliga ansikte är de två aspekter vi kanske vanligtvis tänker på när vi funderar över medias eventuellt inflytande, nämligen medias möjlighet att bidra till opinionsbildning och dess granskande funktion. Med medias osynliga ansikte menar man att media bara genom att existera påverkar sin omgivning, exempelvis måste politiker alltid räkna med medias övervakningsmakt. Vidare har media en form av anpassningsmakt som gör att politiker anpassar sig till de villkor som media ställer på nyhetsmaterialet, exempelvis krav på förenkling eller tillspetsning av material (Asp, Johansson & Larsson, 1997, s. 282-283, Asp, 1986, s. 339-368).

Man kan tänka sig att media har makten att framställa nyheterna inför medborgaren och i den mån man väljer att inte bara framställa material som enkel information kan man sannolikt styra och påverka nyhetsutbudet i hög grad. Medias makt kan beskrivas dels som *organisatorisk/redaktionell* och menar att de nyheter som publiceras ofta ger olika former av effekter, de påverkar de olika aktörer som finns i exempelvis kommunen. Media har också en form av *individuell makt* eftersom den enskilde journalisten genom sina relationer med exempelvis politiker kan påverka och få inflytande (Larsson, 1998, s. 122).

### **3. Från uppmärksamhet till handling**

Sammanfattningsvis har media en viktig roll som producent av information och producerar information i två steg, 1) genom urval och 2) genom sammanställning och bearbetning. Medias urval och bearbetning skapar ett material som inte representerar alla händelser och heller inte alla fakta eller alla infallsvinklar. Informationen kan utifrån det varken vara objektiv eller värdefri. Medias produkt skall slutligen tolkas av konsumenten (medborgaren och politikern) som inte heller är objektiv eller värdefri (Hardenius & Weibull, 1990, s. 13-15). I slutändan kan man tänka sig att detta både kan initiera debatt och opinion med stor spridning och variation.

Emellertid är inte medias uppmärksamhet tillräcklig för politisk handling utan för detta behövs något mer. En vanlig schematisering delar upp policyprocessen i två steg där mediaagendan förbinds med politikagendan. Schematiseringen anknyter också till de tre påverkansnivåer som massmedieforskare urskiljer mellan massmedia och individen. Dels kan man utgå ifrån hur vi *uppfattar* världen som vi har runt omkring oss, dels kan man utgå ifrån hur vi *värderar* den och dessutom kan man tala om hur vi *handlar* mot den. Utgångspunkten är att utifrån hur vi uppfattar och värderar omvärlden kommer vi att agera mot den.

Massmediernas betydelse handlar om att de påverkar individers (medborgares och politikers) uppfattningar och värderingar av världen, som i sin tur påverkar individers (medborgares och politikers) handlande (Asp, 1987, s. 7-8, se även Asp, 1986, s. 87-336):

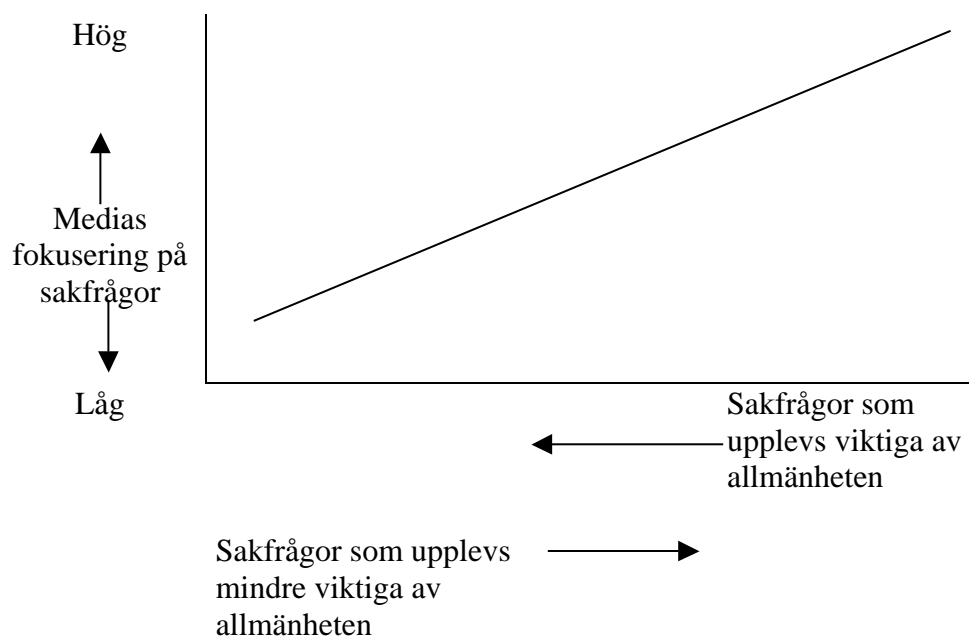
Stridsfråga → Problem → Politik

Det första steget från uppmärksamhet till handling är att det som uppmärksammas växer till sig i betydelse, d.v.s. blir en *Stridsfråga*. Detta ingår i medias inkännande funktion (sensitizer) av lokala händelser. Men för att kunna omvandlas till en politikfråga krävs att Stridsfrågan transformeras om till ett eller tillskrivs karaktären av (Bergmark & Oscarsson, 2000, s.144) (socialt) *Problem* som uppmanar politiker till handling. I omvandlingen till Problem ingår också en övergång från identifikation till definition av detsamma. Denna ansats är i sin generaliserade form den standardmässiga för att formulera ett socialt problems uppkomst (ur en social händelse) (se exempelvis Bundesens introduktionsbok till socialpolitiken, 1996). Det andra steget är omvandlingen av Problem till *Politik*. I detta led definieras åtgärderna och därmed konkretiseras också Problemet. Även i detta led kan enligt forskningen media spela en roll, nu som förstärkare (amplifier). Förstärkarrollen kan vara relativt aktiv. Vi vet att i skapandet av s.k. moralisk panik (Cohen, 1972; Goode & Ben-Yehuda, 1994) fungerar media i denna roll och deltar då också i formuleringen av hur problemet ska hanteras av politikerna. Inom socialt arbete har Lars B Ohlsson visat på detta i relation till ”gängvåld” (1997).

Den här presenterade schematiseringen visar på att media kan ha en avgörande betydelse för både den kommunala problemformuleringen och politikutformningen. Detta verifieras av massmedieforskarna. Dessa pekar på att medias kunskaps- och åsiktseffekter är tätt sammankopplade med medias påverkan på opinionsbildning både hos politiker och medborgare. Media tillhandahåller genom information och nyhetsbevakning fakta som påverkar både medborgarens kunskaper och åsikter. Johansson (1998) visar att viktiga informationsvägar för den kommunala medborgaren är bland annat den lokala morgontidningen, samtidigt är både kunskaper och åsikter, som beskrivits ovan, beroende både av nyhetsförmedlingen men kanske i synnerhet av egna personliga erfarenheter. Som tidigare också konstaterats ligger den personliga erfarenheten och kunskapen om de kommunala frågorna den kommunale medborgaren nära, ofta närmre än vad exempelvis riksnyhetererna ligger gemene man. Johansson menar dock att media har viktiga effekter både för kunskaps- och åsiktsbildning. Medierna är inte allsmäktiga, men de har ett viktigt

inflytande även över frågor där medborgaren har egna erfarenheter och kunskap (s. 130-155, se även Asp. 1985, Esaiasson, 1995). Helt generellt har sambandet formulerats på följande sätt (McCombs & Shaw, 1976 i Parsons, 1995):

Figur 3: Betydelse av mediauppmärksamhet för den offentliga agendan



## 5. Studiens kommunala nyheter och fem variationer

Följande kapitel avser att ge en bild av hur den kommunala nyhetsrapporteringen kan variera och se ut på olika sätt. Studien bygger i första hand på genomgång av tidningsmaterial som speglar fem olika händelser i fyra olika kommuner. Grund för studien är dessutom intervjuer med 6 olika representanter för de lokala tidningarna/nyhetsredaktionerna som finns i de kommuner som projektet omfattar, samt även i viss mån på material från intervjuer med kommunala aktörer. Studien kan inte utge sig för att vara allomfattande eller beaktande av alla orsaker eller möjligen tolkningar. I första hand är studien baserad på material hämtat ur tidningarna och avser endast att ge en bild av hur nyhetsrapportering kan se ut.

Kapitlet börjar med en kort redogörande översikt för hur nyhetsrapporteringen beskrivits och uppfattats av de intervjuade journalisterna och kommunala aktörerna i de kommuner som studien omfattar.

## 5.1 Den kommunala nyhetsrapporteringen

Den bild som framträdde av den kommunala journalistiken och nyhetsrapporteringen var blandad. Ibland beskrevs den egna tidningen som en agerande aktör medan man i andra fall bara upplevde sig själva som en informationskälla för läsaren, det vill säga man arbetade för läsaren, utifrån dennes efterfrågan och intresse. I vissa kommuner beskrev man aktiva medborgare som deltog med inslag i tidningen genom insändare eller genom att bilda intresseorganisationer som drev olika frågor i kommunen (bland annat genom att förmedla sig via media). Andra kommuner beskrev en lam kommunalpolitik där både opposition och debatt saknades, ytterligare andra upplevde motsatsen och hade aktiva diskussioner mellan de ledande partiet/partierna och oppositionen, både i kommunfullmäktige och i tidningen.

Ibland annat två fall gavs exempel på hur intervjupersonerna som journalister eller hur tidningen som helhet verkat för att upplysa politiker om problem och dilemman som funnits i kommunen. Bland annat fanns ett exempel där man i en kommun som tidning ansåg sig vara den bidragande faktorn till att kommunen till sist tagit itu med nödvändiga budgetnedskärningar (se "En skeptisk upplysare"). Vid ett annat fall beskrev en journalist en händelse där tidningen genom grävande journalistik avslöjat kommunens "hemlighållande" av kommunrevisionens kritik mot socialförvaltningen (se "Informatören som inte tar ställning"). I båda fallen visade det sig svårt att genom artikelmaterial styrka den roll som tidningarna/journalisterna själva upplevde att de hade haft. Fenomenet kan bero på flera olika saker, naturligtvis kan journalisterna överskatta sin egen makt och styrka i det de skriver, de kan också sammanblanda minnet av vad de ville skriva och vad de faktiskt i slutändan skrev. Man kan också tänka sig den enkla anledningen att man helt enkelt bara på ett ungefär minns och därför också misstar sig i sin återgivning av fallet. Möjligen kan det även vara så att journalisterna deltar i ett inofficiellt spel där man både verkar och påverkar men på ett sätt som inte syns i den officiella journalistiken det vill säga journalisten utövar den form av individuell makt som Larsson beskriver (se ovan).

Få tidningar sade sig ha drivit någon särskild fråga eller uppgav att de hade verkat något särskilt ändamål, utan upplevde att man skriver för läsarna och i läsarnas intressen. Man ansåg sig inte ta ställning själv eller fokusera områden man själv ansåg viktiga att belysa. Ett av exemplen ("Tidningen blir opinionsbildare") visar hur en tidning på ledarsida genom att vid ett antal tillfällen ge en gästskribent mycket plats, fokuserar en lokalpolitiker i kritiken av det

i kommunen styrande partiet. Detta var dock ingen linje som tidningens journalist vid intervju själv uppfattade som central eller som en särskild ståndpunkt från tidningen sida. Det var den utpekade politikern som själv uppmärksammade artiklarna vid en annan intervju i projektet i vilket mediastudien ingår.

Tidningsrepresentanterna uppgav överlag att de bevakade vård och omsorgspolitikerna så som den kommunala politiken bevakades som en del av tidningen fortlöpande nyhetsbevakning. Den kommunala politiken övervakades bland annat genom besök på stadshuset, läsning av protokoll och genom att man ibland följde kommunfullmäktiges möten.

När det gäller läsarnas inflytande och möjlighet att göra sina röster hörda är insändarsidor en möjlig kanal. Särskilt en av de studerade tidningarna ansåg sig ha en mycket aktiv insändarsida. Övriga tidningar beskrev inte sina insändarsidor som anmärkningsvärt aktiva. Att läsare och kommuninvånare hörde av sig till tidningarna för att uppmärksamma dem på nyheter (som exempelvis oegentligheter) bedömdes vara en kanal till nyhetsproduktion. I första hand menade man emellertid att man på olika sätt vände sig till kommunen för att bevaka de kommunala nyheterna, vilket alltså stämmer överens med Larssons studie (se ovan s. 17-18).

Över lag verkar de frågor som har berört mest vara nedläggning eller privatisering av omsorgen, det är vid tillfällen när exempelvis ålderdomshem hotats av nedläggning som serier av artiklar skrivits och som allmänheten engagerat sig och ibland också organiserat sig. Andra frågor som uppmärksammats har varit olika former av skandaler, exempelvis representationskostnader och byggande av nya lokaler för kommunen trots att dess budget var hårt ansträngd.

## **5.2 Fem exempel**

När media förmedlar information kan man göra detta på olika sätt. En tidning kan välja att fokusera vissa frågor och väljer bort andra. Man kan driva en fråga man själv anser särskilt intressant eller påverkas av andra aktörer att skriva om aktualiteter som uppfattas som viktiga. Man kan välja att skriva värdeladdat eller försöka att vara så objektiv och informativ som möjligt. Man kan vara frän och rak i sin kritik eller vara tillbakahållen och försiktig.



Journalistik kan se ut på olika sätt och följande avsnitt avser att genom fem exempel visa hur media på olika sätt kan förhålla sig till kommunala nyheter. Variationen kan problematiseras ytterligare. Exempelvis Asp, Johansson & Larsson (1997) beskriver flera variationer på kommunaljournalistikens möjliga nyhetsförmedling (s. 225-272). Tankeväckande i våra fem exempel är hur just skilda angreppssätt påverkar nyhetsförmedlingen.

### *5.2.1 Tidningen blir opinionsbildare*

Medias fokusering och formulering påverkar läsaren. Bland annat dagordningseffekten (se ovan s.13-14) visar att läsaren uppfattar det som media väljer att ta upp som aktuellt och viktigt. I den mån media ger en övervägande ensidig bild i en viss fråga är det rimligt att anta att denna bild blir den som fastnar hos läsaren.

I en kommun publicerades på den lokala tidningens ledarsida vid två tillfällen under valrörelsen mycket kritiska artiklar om det parti som under den löpande valperioden varit det styrande partiet i kommunen. Särskilt anmärkningsvärt var att en enskild politiker uppmärksammades genom att hans namn vid det ena tillfället förekom i rubriksättningen i kombination med i ordet "röveri". Sannolikt blev politikerns namn efter denna artikelbehandling sammankopplat med "röveri" och med den kritik som riktades mot den politik som partiet förde. Artiklarna framställde namnet och orden både i rubriksättning och i löpande text som näst intill utbytbara ord.

Ordet "röveri" för tankarna till "rövare" och blir en synonym för att stjäla, ta eller plundra. Det utgör naturligtvis hårda ord speciellt för en vänsterpolitiker eftersom det antyder en omvänd Robin Hood-strategi. Den lokale politikern beskrivs som konfiskerande av äldres och sjukas medel och jämförs med en exekutor. Ordet "röveri" kan ju också spela an på en annan mer grov kränkning av politikern. Den dubbla innebörden av ordet ger en extra tyngd åt just rubrikerna. I den mån läsaren inte bemödar sig att läsa igenom hela artiklarna kan rubrikernas dubbelhet lett till att ytterligare svärta ner bilden av den lokale politikern. Rubriker skall inte underskattas eftersom de har till syfte att informera om textens huvudsakliga innehåll och poäng. Vi läser också oftast rubriker som sådana informationskällor och inte sällan läser vi kanske enbart rubrikerna. Rubriken i sig har tendensen att sätta tonen och färga av sig på en den följande artikeln (Andersson-Ek, Andréasson & Edwardsson, 1999, s. 45-46).

I artiklarna ställs partiet och särskilt den enskilde (manlige) politikern mot de gamla och sjuka. En bild av ett utsugande och näst intill grymt parti gentemot en svag och utlämnad grupp målas upp. Den enskilde politikern är emellertid den som blir mest utsatt och beskrivs med enkom negativt värdeladdade ord. Han beskrivs som både *dum* och *oförmögen* att driva en bra politik, han är *omdömeslös*, *tanklös* och han *stjäl* från de gamla och de sjuka. Han *ljuger* och dessutom plockar han *ut dubbla arvoden*. Han beskrivs som *exekutor*, han sägs *konfiskera* de gamlas pengar och han är *avskydd* från de flesta håll, allt från partivänner, regeringskollegor till handikappsorganisationer. Hans namn sammankopplas totalt 7 gånger med ordet *röveri* och det beskrivs oftast som just hans röveri, vilket alltså framställs som någonting som han är den drivande kraften. Partiet i sig sammankopplas bara två gånger med ”röveri” och partikollegorna av vilka vissa också omnämns, förs inte samman med ordet även om också de framställs som feiga, svaga och inkompetenta (dock i mycket mindre grad). I viss mån framställs den enskilde politikern som *drivandes av ett regemente* där partikollegorna inte stoppar honom och inte vågar säga ifrån.

Mot denna bild av politikern och partiet framställs gamla och sjuka som *svaga* och *missgynnade*. De är en grupp som inte kan tala för sig vilket utnyttjas av politikerna. De gamla *berövas* sina pengar och de *förolämpas* trots sin *ärlighet*. De har varit och är *ekonomisk skötsamma* och nu *stjäl* kommunen deras pengar på ett sätt som i artiklarna liknas med *övergrepp*.

Artiklarna spelar på fegheten i att utnyttja de som inte kan protestera och man jämför bland annat äldreomsorgstaxorna med barnomsorgstaxor. Man menar att politikern och hans partikamrater aldrig skulle våga försöka sig på en liknande politik gentemot barnfamiljer vilket man bedömer vara en mycket starkare grupp än pensionärer och handikappade. Att taxorna drabbar de gamla är igen slump, det är ren feghet och en medveten strategi för att slippa protester. Skulle någon protestera så menar man att politiken inte skulle kunna förvaras.

Grunden för att kommunledningen tvingas kräva de äldre på pengar är inte ren elakhet eller en generell nedmontering av välfärdsstaten, skribenten menar att grunden till politiken är en på grund av inkompetens grovt misskött ekonomi. Budskapet i artiklarna är att partiet drivit och försöker fortsätta driva en värdelös politik på de gamlas bekostnad.

Den enskilde politikern svarade i ett fall på kritiken men det ledde bara till ytterligare rubriker. Redan nästkommande dag sammankopplades återigen hans namn i en rubriksättning där det kombinerades med röveri och dessutom med anklagelsen om att han ljög i sitt försvar. Om hans försvar således skapade en bättre bild av honom själv och partiet är tveksamt.

I och med de starkt kritiska artiklarna kan man säga att tidningen gjorde ett politiskt ställningstagande. Vad man slogs *för* var vården och omsorgen, vilkas nedskärningar och besparingskrav var det som man i artiklarna behandlade, och vad man slogs *mot* var ännu tydligare, nämligen kommunens ledande parti och i synnerhet den enskilde politikern.

### *5.2.2 Avslöjande journalistik med konsekvenser*

Journalistens plikt att informera medborgaren om vad som händer i samhället är kanske dennes mest värdefulla uppgift. Om media betraktas som kanalen mellan politiker och medborgaren så är uppgiften av största vikt och en värdefull insats är kanske då den grävande journalistiken, det vill säga när en reporter finner ”nyheter” som aldrig var avsedda att nå allmänheten.

I en av kommunerna lyckades tidningen rapportera om ett annalkande beslut i kommunfullmäktige. Målet var för kommunen att privatisera det kommunala äldreboendet och tidningen uppmärksammade ärendet bara dagen innan beslutet skulle fattas. Varken personal, boende, pensionärsråd eller andra berörda parter var då informerade och tidningen artikel kom att väcka debatt. Kommunens sannolika avsikt att hemlighålla beslutet för att undslippa debatt och motstånd gjorde alla och envar upprörda. Insändare och artiklar började hagla i tidningen, engagerade pensionärsråd uttalade sig och personalen på boende startade en proteströrelse med krav på en kommunal folkomröstning. Debatten ledde till att beslutet sköts upp och i slutändan fick det kommunala äldreboendet förbli kommunalt ännu en tid.

Serien av artiklar är ett exempel på hur en rak och informativ journalistik kan väcka debatt och folkopinion. Den ursprungliga artikeln var inte särskilt partisk eller ens fördömande i förhållande till kommunfullmäktiges försök att fatta ett beslut utan att involvera berörda parter. Tidningen gjorde ingen större sak av det faktum att kommunen sannolikt legat lågt med det annalkande beslutet för att få igenom det fort och undvika debatt och motstånd. Ändå ledde artikeln till en rad följder. Händelsen visar också raden av engagemang som kan väckas genom en artikel i tidningen och även hur tidningen blir ett medium där medborgaren kan

komma till tals. Genom insändare men också genom tidningens följande artiklar där pensionärsråd, boende och personal fick uttala sig gjorde tidningen till ett språkrör och en kanal mellan politiker och medborgare.

### *5.2.3 Skeptisk journalistik*

Massmedia har ett allmänt ansvar att upplysa läsarna om det som kan vara av allmänt intresse, regelbundna turer till stadshus och genomgång av protokoll från stadsfullmäktige ingår i arbetet och rapporteringen. I den mån kommunen inte behandlar ärenden av särskilt intresse kan rapporteringen bli som allra pliktskyldigast och till övervägande delen rent informativ. Samtidigt kan den allmänna informationen också framställas på alternativa sätt som gör att artiklarna inte bara ger allmän information utan att också en värdering av informationen förmedlas.

Föregående exempel över avslöjande journalistik kan bedömas vara ett inslag i den regelbundna rapportering om vad som händer i kommunen. Den får karaktären av uppsökande och letande journalistik till följd av att journalisten helt plötsligt får information som kommunen tycks vilja mörklägga. Föreliggande exempel visar på hur man kan driva en kritisk ton och skeptisk hållning på ett kontinuerligt sätt i en fråga, i det här fallet kommunledningens sätt att hantera budgetfrågor.

Den aktuella kommunen präglades länge av en form av motvilja mot att göra budgetnedskärningar inom bland annat vård och omsorg. Trots att välfärdsstaten på olika sätt monterades ner och förändrades i stort sett hela Sverige så behöll man i kommunen mycket länge den gamla organisationen. Kommunen präglades av starkt motstånd mot nedskärningar även när budgeten var överbelastad. I det längsta försökte man behålla en kommunal välfärd, till nästan vilket pris som helst.

Den lokala tidningen rapporterade om kommunens budgethantering varje år i samband med att den nya budgeten skulle planeras. Artiklarna har formen av informativ nyhetsrapportering men är korta och lätt sarkastiska i tonen. Sarkasmen återfins i valet av ord som beskriver kommunens budgetplanering och kommunfullmäktiges möten. Om den lätt ironiska kritiken uppfattas av enskilda läsare är inte nödvändigtvis säkert. Det är svårt att dra en gräns för i vad mån analysen påverkas av det faktum att läsningen föregåtts av intervjuer med en representant för tidningen ifråga där tidningens ståndpunkt och kritiska förhållningssätt till kommunens

budgethantering tydliggjordes. Analysen försöker dock visa på värdet i orden som väljs i tidningens artiklar och hur dessa förmedlar en kritik mot kommunen.

I intervjun med tidningsrepresentanten beskrevs hur tidningen kritiserat kommunen för att inte ha tagit budgetunderskotten på allvar och man menade att man påtalat behovet av nedskärningar och omorganiseringar. Man menade också att tidningen skriverier var det som slutligen gjort att kommunen fått upp ögonen för att den gamla förvaltningen inte höll varpå man tagit uti med problemen.

Frågan om tidningens bild och upplevelse av vad den skrivit och hur detta påverkat den kommunala politiken får tills vidare lämnas öppen. Vad som är tydligt är att det inte varit enkelt att hitta artiklar som kritiserar kommunen i motsvarande grad av vad som intervjun gav bilden av. Vid genomgång av material för de tillfällen då tidningen enligt uppgift skrivit om budgeten och kommunens ekonomiska politik förekom inga artiklar med tydlig eller rak kritik mot kommunen. Artiklar som påtalade behovet av nedskärningar hittades inte heller. Mycket väl kan sådana artiklar finnas men de återfanns inte under de perioder som uppgavs vid intervjun och inte heller då ytterligare kontakt togs med tidningen för vidare tidsprecisering. En anledning kan vara att tidningens representant minns vad man ville skriva och vad man ville förmedla, det vill säga man upplevde sig starkt kritiskt till kommunens sätt att lösa och hantera ekonomin. Däremot framförde man inte detta på det tydliga sätt som man kanske både ville och minns att man gjorde. En annan förklaring är att man helt enkelt kritiserat kommunen på ett mer uppenbart sätt men gjort det under andra perioder än de som man hänvisat till i intervjun.

De artiklar som utgör materialet finns ändå en kritisk ton som är värd att uppmärksamma. Rapporteringen om kommunfullmäktiges möten och om dess ekonomiska planering görs med ett ordval som kan betraktas som både eget och särskilt. Det finns en laddning i orden som antyder en sarkasm och en kritik, något som ändå förblir outtalat och dolt. I analysen är det tydligt att orden är viktiga, det är det enskilda ordvalet och dess värdeladdning som är avgörande för hur artiklarna uppfattas.

Vid ett tillfälle formulerade man sig som följande i ingresstexten angående att socialnämnden slapp undan sparbetning på en miljon ”Socialnämnden *slipper* sitt extra sparbetning på 1,1 miljoner kronor...” (vår kursivering) och i den löpande texten kan man läsa att

”En budget där det från början *fattades* 4,8 miljoner för att man skulle gå runt. Men där kommunen *tack vare* en extra *dusör* med statliga pengar minskar underbalanseringen med 2,6 miljoner” (vår kursivering).

Ordvalet *slipper* antyder en slapphänthet. Känslan är att socialnämnden helt och hållet undkommer ett budgetunderskott och ett sparbeting. Nu kör man helt enkelt på, pengarna trillade av en slump in och man kan försätta i vanlig ordning. Ordvalet *fattades* ger samma antydningar. Man talar inte om underskott vilket skulle tyda på en miss i planeringen, utan ordet *fattades* förmedlar snarare än känsla av att kommunen inte alls planerat. Man tar helt enkelt lätt på ekonomin och tittar varken bakåt eller framåt. *Dusör* ger samma intryck av slump och i det här fallet räddande slump, det är *tack vare* att de trilla in pengar från staten, vilket sker helt oberäknat, som ekonomin klarar sig utan totalt ruin. Ändå tar kommunen inte tag i situationen och har inte framförhållning. Man använder istället pengarna till att fylla ut budgetens hål och täcker inte genom planering upp inför de nya hål som sannolikt kommer att uppstå. Denna kritik förblir outtalad men finns i de ordval man gör i texten.

I en annan artikel formuleras följande i ingressen till en artikel med rubriken ”Minus blir plus 1996”, ”...5,5 miljoner i underskott detta år *förvandlas* enligt nästa års budget till ett överskott på 9,7 miljoner” (vår kursivering). Att välja ordet *förvandlas* kan tolkas som en ironisk kommentar om förväntad magi i den ekonomiska situationen. Kommunen vägrar ju konsekvent att planera och överväga kommunens ekonomin, när underskottet å vänds till överskott är det självklart snarare frågan om en förvandling som snarare handlar om trolleri än om medveten strategi

I artiklarna kan man vidare läsa att

” Allt sedan 1992 har förvaltningarna fått *svälja inflation och lönerörelser* inom i princip *oförändrade budgetramar* och detta är något som kommunledningen tänker *fortsätta* med. Trots oförändrad skatteutdebitering och utan uppsägningar *hittills* är kanske bäst att tillägga”

Missnöjet med kommunens budgethantering har också andra inslag. *Trots* inflation och lönerörelse har man haft oförändrade ramar, och detta utan att höja den kommunala skatten eller att göra personalnedskärningar. Ekvationen går inte ihop, tidningen får i alla fall inte ihop den.

En kort artikel kommenterar att den nya budgeten antagits av kommunfullmäktige. Rubriken är ”Ny budget på 34 blankt” kommenteras i ingresstexten med att ”längre tid än så tog inte gårdagens fullmäktigesammanträde...” och man skriver också att ”Xs kommunfullmäktige ledamöter var rörande överens om budgeten för 1997”. Oppositionens enda kommentar var att budgeten såg bra ut och att han hoppades att den skulle hålla. Möjligen har tidningen valt oppositionspolitikerns kommentar som slutkläm på artikeln för att den överrensstämmer med tidningen egen skepticism ”men sa han, tyvärr är det ju skillnad mellan budget och verklighet”.

Om tidningen medvetet var underförstått kritisk i sina artiklar om kommunen och dess sätt att hantera budgeten är svårt att säga. Man kan tolka in en ironisk underton som lämnar till läsaren att känna ett visst missmod. Tidningens representant mindes ju snarare att man varit mycket uttalat kritiska mot kommunen i det man skrivit, upplevelsen var ju också att detta fått konsekvenser genom att kommunen till sist förändrat sin politik och gjort drastiska nedskärningar. Tydligt är att tidningen i de artiklar som återfunnits från den period man hänvisat till, inte är så fräna i sin kritik som intervjun gav bilden av, även om ett kritiskt förhållningssätt kan skönjas.

#### *5.2.4 Informatören som inte tar ställning*

Även om journalisten och tidningen upptäcker en oegentlighet behöver detta inte alltid leda till att det blir en sak i media. En av medias huvuduppgift är att rapportera och informera medborgaren om vad som händer, vilket bland annat innebär att man kontinuerligt skriver om vad som händer inom kommunen.

I en av kommunerna studien omfattar upptäckte tidningen att kommunfullmäktige slarvat med diarieföringen av kommunrevisionens rapport om socialtjänsten. Vid intervju med den lokale journalisten beskrevs händelsen som att kritiken undanhållits socialtjänsten och att den framkom först då tidningen uppmärksammade rapporten och skrev om den. Om så var fallet avslöjas det inte av de två artiklar tidningen skrev och hänvisar till. Snarare framstår en bild av en välinformerad socialtjänst som redan gjort ett antal åtgärder för att komma tillrätta med kritiken.

Det finns en möjlig udda länk i artiklarna vilken kan ha att göra med det som tidningens representant vid intervju hänvisar till. I artiklarna finns en notering om diarieföringen av

rapporten, vilken dröjt ett antal månader efter det att kommunfullmäktige behandlat ärendet. Denna omständighet skulle kunna tolkas både som slarv och som ett medvetet undanhållande av kritiken tills det man lyckats åtgärda de brister som revisionen noterar. Den bristande diarieföringen noteras i artikeln som en ledande ingång men blir ingen sak i sig, snarare observeras den som en kort parentes och blir en tråd som kommer att hänga löst i luften. Tidningen väljer till synes att ligga lågt och undviker att göra en höna av någonting om eventuellt bara är en fjäder – kanske var bristerna i diarieföringen bara slarv trots allt.

Vid intervjun var minnet hos reportern starkare om det avslöjande man gjort av kommunens diarieföring och den bristande informationen mellan kommunen och socialtjänsten. Journalistens minne handlade i första hand om att de anställda inom socialtjänsten inte varit medvetna om kritiken, något som varit obekvämt för kommunfullmäktige. Detta är dock ingenting som syns eller behandlas i artiklarna. Det som i artiklarna borde vara besvärligt för kommunen är den bristande diareföringen men då det inte görs någon större sak av denna fråga är den måne mindre problematisk. Kritiken från revisionen är hård men både socialnämnden och kommunfullmäktige kan bemöta kritiken med att raden av åtgärder reda är gjorda.

I slutändan blir det alltså tre saker som var för sig kunde utgjort en större eller mindre skandal. Om än måhända det skulle bli nyheter där en höna gjordes av en fjäder utmynnar det alltså inte särskilt mycket. Tidningen har tre saker att skriva om: den bristande diarieföringen, det faktum att socialtjänstens personal inte blivit informerade om kritiken (förutsatt att journalistens minns rätt) och den genomgående starka kritik som kommunrevisionen faktiskt framför. Ändå blir det inte mycket resultat i tidningen. Läsaren informeras om oegentligheterna i diarieföringen och även om kritiken mot socialtjänsten, mer än så blir det inte. Detta kan tolkas som exempel både på en slätstruken och alltför snäll journalistik, men alternativt också som en korrekt och informativ sådan. Egentligen finns kanske ingen anledning att hänga ut kommunen mer än vad man gör i reportagen.

#### *5.2.5 Antiinformatören – journalistiken som väljer bort nyheter*

Olika nyheter har olika läsvärde, det som står i tidningen och som blir nyheter är bara ett urval av allting som händer. I en kommun är det tydligt att massmedia väljer att rapportera om det som intresserar vissa ”aktiva” invånare och intressegrupper i kommunen. Väljer man att



rapportera om en sak är risken naturligtvis att andra saker som rör mindre läsarstarka grupperingar får mindre eller inget utrymme.

Skola, barn- och äldreomsorg befann sig i den för exemplet aktuella kommunen i en och samma situation, där en allt kärvare ekonomi krävde neddragningar i budget och omorganiseringar som följde. Tidningen skrev genomgående om skola och barnomsorg och hade i stort sett någon form av artikel varje dag under den månad som för studien slumpvis valts ut. Skola och barnomsorg kom på så sätt att framstå som de enda drabbade av den dåliga ekonomin. Äldreomsorgens situation belystes mycket knapphändigt med inte ens en handfull artiklar under en och samma månad.

Man kan sannolikt anta att det är allmänhetens intresse för skolan som styr mediautbudet. På insändarsidan var det under samma månad dagligen en eller flera insändare som behandlade ämnet skola och barnomsorg, motsvarande insändarflöde om äldreomsorg förekom inte.

Tidningens vilja att tillmötesgå läsarnas intresse syntes ytterligare genom att skolan inte bara skildrades i förhållande till budget och ekonomi, utan genomlystes närmast dagligen ur olika aspekter. Reportage om elever och elevutbyten, om friskolor och pedagogik framställde skolan som ett intressant, viktigt och värdefullt område. Vidare skrev man när budgetmålen överskreds om en åtstrammings konsekvenser ur flera aspekter i termer av elevers och lärares förändrade och hotade tillvaro. Ekonomisk sifferexercis varvades med dess effekter i den konkreta vardagen.

Detta exempel visar på hur lokalpressen kan lyfta fram ett område och visa ett svagt intresse för ett annat. Den massmediala offentliga dialogen i kommunen kom att kretsa kring skolan samtidigt som äldreomsorgen trots liknande ekonomiska bekymmer skjuts i bakgrunden. Här aktualiseras tidningens roll som ”förstärkare” och om välfärdsprioriteringarna i kommunen till följd av tidningsengagemanget går i någon riktning är det sannolikt att tänka att skolans position stärkts.

## **6. Avslutning - Vem bestämmer egentligen vad?**

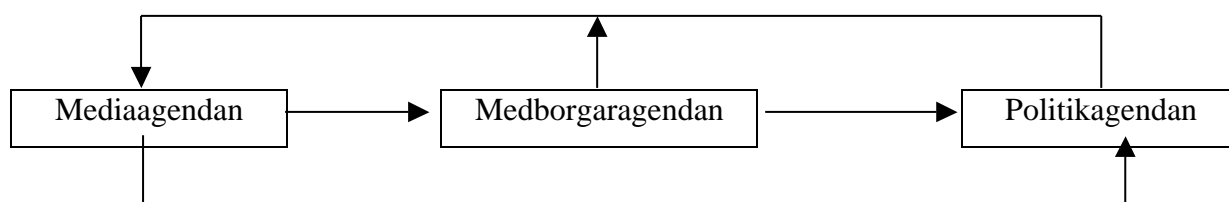
Den problematisering av hur välfärdsprioriteringar tar form i en kommun vi valt i denna uppsats har riktat fokus på den lokala, offentliga välfärdsdialogen. Den dialog som

uppmärksammats har innefattat skrivelser runt socialtjänsten i kommunen som den lokale journalisten drar sig till minnes. I två fall har vi blivit uppmärksammade på massmediadebatten redan innan det att intervjun med redaktören genomfördes. Denne har dock då verifierat exemplets pregnans som ett led i att vi gått vidare.

I de fall där journalisten själv har påtalat sin betydelse för en uppkommen dialog visade det sig att han/hon tenderar att framställt sig som mer aktiv och provokativ än vad tidningsläsningen gett vid handen. Den övervägande beskrivningen journalisterna gör av kommunala politiker är vidare att de är passiva i sin kontakt med journalisterna (s. 124-127). Detta reser den metodmässiga funderingen över att minnas rätt. Det finns naturligtvis också skäl för journalisten att medvetet minnas fel genom att ”överdriva” tidningens roll, eftersom detta på sätt och vis i efterhand legitimerar den journalistiska verksamheten.

Vi har låtit granskningen av massmediadebatten stanna vid samspelet mellan tre kontrahenter nämligen mellan media, politiker och medborgare i den lokala miljön. Detta innebär en viss inskränkning av vad som sker i verkligheten. Analysen får drag av att vara partiell till följd av att också andra aktörer som tjänstemän, intresseorganisationer och nationella myndigheter agerar inom den kommunala välfärdspolitiken, men åtminstone när det gäller tjänstemän och nationella myndigheter i ringa utsträckning via media. Begreppet medborgare representerar i exemplen bredare grupperingar, där i inget fall en tydlig intresseorganisation framträder. Det hindrar inte att så kan vara fallet i andra exempel. Vidare är det just medias roll som ska granskas och att det är i relation till politiker och medborgare man i huvudsak agerar - som kanal och aktör. De tre aktörerna sammanfaller också med den treenighet som massmediaforskare vanligen avgränsar dialogen till. De kopplingar mellan de tre aktörerna som visat sig i undersökningen illustreras av följande schematisering över hur de skilda dagordnings (agenda-) funktionerna samverkar:

Figur 4: Samverkan mellan mediaagendan, medborgaragendan och politikagendan



I princip kan nu var och en av de tre initiera en problemformulering i den lokala miljön. För det första har vi iakttagit att politiker försöker plantera in sina uppfattningar till/sanktionera sina förslag hos medborgarna via media. Vi kan kalla detta *sanktionsmetoden*. Media självt kan vara både en aktiv och passiv aktör. En roll man har är att göra ett urval och här är gränsdragningen mellan om man ska beskrivas som aktiv eller passiv härfin. I de fall media tydligt har en aktiv roll kan vi kalla detta *opinionsbildningsmetoden*. Slutligen kan medborgarna agera och detta avspeglas i media. I välfärdspolitiken handlar detta om att lyfta fram och gå emot och kan beskrivas som *aktionsmetoden*.

Vi ska nu koncentrera oss på två frågor i avslutningen. För det första granskar vi våra exempel utifrån media som kanal i relation till politiker och medborgare respektive som självständig aktör. Denna del fördjupar problematiken kring *vem* som handlade. För det andra adresserar vi frågan om kausalitet genom att följa upp *vad* som hände till följd av tidningsskriverierna, dvs försöka att *förbinda vem* med *vad*.

När det gäller kommunpolitiska frågor så är ofta den viktigaste informationskällan är av "kommunalt ursprung" (Larsson, 1998, s. 151) det vill säga nyheten kommer ifrån kommunen på ett eller annat sätt. Först i tredje hand kommer ursprunget till kommunala nyheter från enskilda individen eller intresseorganisationers, förbigångna av redaktionens egen förmåga att söka upp material (s. 125-146, 150-152). Detta ger en fingervisning om att den viktigaste dimensionen handlar om relationen mellan politiker och media. Om man på ett generellt plan kunde urskilja vem som är starkast respektive svagast i förhållandet politiker och media skulle man också kunna säga vem som har makten över nyhetsprocessen. Att media och politiker på sätt och vis delar makten över nyhetsprocessen visar Larsson (1998). Han menar att vem som egentligen har övertaget kan delas upp på två olika plan. Politikerna i kommunen styr vilka frågor som skall behandlas inför och i det lokala samhället, medan media å andra sidan har makten att utifrån kommunens dagordning lyfta fram vilka frågor som skall debatteras. Både journalister och politiker beskriver processen som att politikerna styr urvalet medan media väljer fokus (s. 121-122). Massmedia är på en och samma gång kanal för politikerna genom att de styr urvalet och aktör i processen genom att välja fokus. Detta komplicerar bilden av att försöka förbinda *en* aktör med ett utfall. Larsson differentierar emellertid bilden ytterligare genom att peka på att kommunala politiker är aktiva i att sprida positiv information men

passiva i förhållande till negativ information. Även om politiker över lag uppskattar och värdesätter media och medias bevakning så tenderar de att definiera nyheter som ger en positiv bild av kommunen och det egna partiet som bra nyheter. Granskande och ifrågasättande journalistik beskrivs däremot som dåliga nyheter. Journalisterna delar föga förvånande inte denna nyhetsvärdering (s. 89-96). I förlängningen kommer media att i den negativa nyhetsförmedlingen också tränga in på urvalsfrågan och få en mer accentuerad roll vid denna typ av nyhetsförmedling.

Att medias rapportering och fokusering av frågor och ämnen kan påverka politiska debatter och politiska beslut beskrivs av både journalister och politiker. Att man som politiker exempelvis försöker skynda på en fråga som drivits i pressen visar att media påverkar det som blir aktuellt i den kommunala politikerns vardag. Att man påverkas och berörs av medias nyheter på olika sätt behöver inte nödvändigtvis innebära att man som politiker styrs i sitt beslutsfattande. Samtidigt upplever sig journalister inte sällan ha påverkat politiska processer och politiska beslut genom att ha uppmärksammat vissa ärenden från exempelvis kommunfullmäktige (s.122-124). Låt oss gå till empirin med denna problematik.

Ser vi till våra fem exempel är *Tidningen blir opinionsbildare* det kanske starkaste exemplet på när tidningen driver en aktiv linje. Kommunens socialdemokratiska kommunalråd attackeras för att försumma de äldre och handikappade. Men fallet är inte enkelt. Det framgår tydligt att tidningen bedriver partipolitisk oppositionspolitik och oppositionsrådet ges stort utrymme och tidningen blir en kanal för detta. Man kan alltså notera både en politisk strid och en aktiv tidningsstrategi. Här uppmärksammar vi också en omständighet som förbisetts, nämligen att dagstidningar vanligen har en politisk färg. Exemplet är en komplex blandning av opinionsbildning accentuerad av nyhetsförmedlingen och bilden vem som initierar frågan politiker eller media är otydlig. Exemplet *Informatören som inte tar ställning* är ett exempel på hur tidningen uppmärksammar en fråga som annars hade "glömts bort" eller snarare gömts undan. Det är ett exempel på en negativ fråga, vid vilken tidningens roll av att både bestämma urval och fokus är stark (jämför ovan). I efterhand vet vi att kommunen "rättade till" det hela. Den avgörande frågan är då om man gjort även om tidningen inte uppmärksammat frågan. Ser vi till övriga fakta insamlade i kommunen så är nog det sannolikaste att tidningen kan ha haft en förstärkande kraft i sammanhanget, men att kommunen kommit att rätta till det hela utan

att vilja uppmärksamma frågan. Men det finns tydliga spekulativa inslag i förhållandet mellan media och politikens roll i exemplet.

De två exemplen ger inte på ett tydligt sätt en bild av vem som är den primäre aktören. Exempelen måste också inordnas bland konfliktladdade sådana. Detta är nu inte det vanligaste. Sammantaget beskrivs ofta maktfördelningen mellan politiker och journalister som en form av växelverkan och beroende i ett kontinuerligt samspel mellan parterna. Spelet mellan parterna tycks bygga på en samverkan där man tillåter varandra både att ge och att ta. Båda parterna tycks veta att de behöver varandra varför man tillåter motparten spelrum för att själv också få det man vill ha och behöver. Både journalister och politiker tycks verka för att skapa en fungerande relation, exempelvis genom att växla några ord när man stöter på varandra utanför officiella och formella sammanhang, samtidigt som man också håller ett visst avstånd till varandra (Larsson, 1998, s. 100-102). Behovet av både närhet och distans kan tolka som en nödvändighet av att stå på god fot med varandra (eftersom man behöver varandra) samtidigt som man behöver ett visst avstånd för att behålla sin integritet och självständighet i det arbete man gör (s. 109-111, 133-134 se även Asp, 1986, s. 353-359). Men en slutsats är naturligtvis att om vi är ute efter en rak kausalitet är ”växelverkan” inte en omständighet som underlättar för oss att sammanbinda ett resultat med *en* aktör.

Om media skall tillvarata medborgarens intressen så bör just medborgaren också ha en möjlighet att påverka medias nyhetsbevakning. Media vill naturligtvis sälja sina nyheter varför man kan förutsätta att efterfrågan mer eller mindre styr det man väljer att skriva och informera om. Samtidigt kan exempelvis en tidnings försäljningssiffror inte vara det enda vägledande i behovet av att skriva för läsaren. Man får anta att olika nyheter som alla kan vara av intresse för läsaren kan sälja olika mycket och man kan sannolikt inte bara göra ett urval på det som säljer mest. Möjligen är det också så att nyheter utan ett direkt informativt värde ibland säljer mer än informativt viktiga sådana. Sjölin (1985) visar att media tenderar att överrapportera om nyheter som berör många. Han visar också att händelser i kommunerna som berör stora delar av kommunen, både som organisation och som geografiskt område, har en tendens att oftare bli nyheter än saker som rör mindre delar av kommunen (s. 195).

Exemplet *Antiinformatören – journalistiken som väljer bort nyheter* är intressant i detta sammanhang. Det bärs upp av en stark medborgarfråga som gör att tidningen aktivt granskar skolområdet, tar tillvara en numerärt stark gruppens intressen och lyfter fram skolpolitikernas

krav. Tjänstemannen som flyttat från en chefsposition inom skolan till en inom äldreomsorgen förvånas av hur lite tidningen intresserar sig för hennes nya verksamhetsområde. Här ser vi för det första att politiker inte är en homogen grupp – nämndpolitiker kämpar mot andra nämndpolitiker. Maktfördelningen inom politiken blir väl så viktig som fördelningen mellan media och politiker. Men kanske ser vi också en andra sak. I samtalet med nämnda tjänsteman visar det sig att äldreomsorgen får en annan plats i den nationella mediebevakningen. I TV har äldreomsorgen ständigt uppmärksammas som bland annat ”sjukhemsskandaler”. Måste inte samspelet mellan lokal och nationell mediabevakning uppmärksammas för att undvika att analysen av vilka prioriteringar som tar form i den kommunala välfärdspolitiken blir ofullständig? På vilket sätt balanserar skoldebatten som mer kommunal angelägenhet och äldreomsorgsdebatten som mer nationell angelägenhet varandra? Man kan inte utesluta att samspelet och en eventuell intresseskillnad mellan nationell och kommunal media också är av betydelse för de kommunala välfärdfrågornas inbördes hantering. Men återknyter vi till den enkla frågan om vem, kan vi konstatera att tidningen i exemplet skulle kunna ses som en kanal för ett visst medborgarintresse. Men i samma stund som man väljer bort äldreomsorgsfrågorna blir man en aktiv aktör just genom sin passivitet på detta område, vilket man inte blivit om man gett liknande utrymme till äldreomsorgsfrågorna som åt skolfrågorna. I relation till välfärdsprioriteringar i kommunen visar exemplet också på en medborgarkommunikation till fullmäktigepolitikerna över skolfrågorna via tidningen vilket förstärks av tidningens aktiva passivitet i äldreomsorgsfrågorna. I *Avslöjande journalistik med konsekvenser* ser vi hur media väcker en folkopinion och ändrar ett beslut. Media har på så vis har en aktiv roll i exemplet men om frågan inte fått ett gehör hos medborgarna hade den med all sannolikhet inte lett till något. Det är just rädslan för medborgaropinionen som fick effekt i politiken. Men ska vi då låta media eller medborgarna stå som svar på vem? *Skeptisk journalistik* visar på hur den lokala tidningen på ett uthålligt sätt och med kritisk ton rapporterat om en i längden ”ohållbar” budgetpolitik. Ser vi till exemplet och vet att kommunen senare genomfört ett ekonomiskt sanktionsprogram och fått pengar från Kommunakuten så kan vi konstatera att rapporteringen varit ett led i en omändring av politiken. Kanske kan man säga att här ändrades det kollektiva medvetandet med tiden bland medborgare och politiker över vad som var nödvändigt – från nödvändigheten av viss service till nödvändigheten av budgetbalans. Som i det föregående exemplet tycks en växelverkan mellan tidningen och medborgarna sätta i spel en dialog som har effekter för vad som sker i inom politiken.

Sammanfattningsvis är frågan om *vem* intressant men besvärlig och genom att föra in massmediadebatten i frågan om kommunala välfärdsprioriteringar har vi fått en ökad förståelse för hur enkla aktörsförklaringar måste ersättas av komplexa aktörssamband.

Men här återstår en ytterligare fråga. Vad hände med de uppmärksammade fallen? I princip kan vi säga att alla ledde till ”resultat”. Låt oss se på några i termer av resultat vilket faktiskt reser ytterligare frågor. I exemplet *Tidningen som opinionsbildare* avgick kommunalrådet och området Äldre och handikapp fick mer pengar. Men avgick kommunalrådet av åldersskäl och fick området mer pengar till följd av de s.k. Perssonpengarna? I exemplet *Skeptisk journalistik* vet vi att nu yngre politiker trätt till och att kommunens förvaltning organiserats om och tjänstemän förflyttats samt att konsulter utifrån tillkallats i processen. Resultatet var alltså att kommunala organisationsförändringar i bred mening tog form och det var till följd av dessa som budgetproblemets betydelse ökades. Det skapades ett s.k. formativt moment (se exempelvis Rothstein 1994) som upplöste spårbundenhet, genererade partiellt nytänkande och förändring och det är snarare detta som är orsaken i en mera precis mening.

Detta leder vidare till kausalitetsfrågan. På den fråga vi formulerat i titeln - *vem* bestämmer *vad?* – kan vi säga att det i princip råder oklarhet om både vem som egentligen bestämde och vad man egentligen bestämde i våra exempel. Avslutningsvis bidrar alltså vår studie till en metodkritik av monokausala förklaringar i komplexa beslutsmiljöer – om det nu finns något annat än just komplexa sådana. Det innebär i sin förlängning att det ligger mycket i Thomas Brantes argumentering för kausal realism i orsaksförklaringar. Denne ifrågasätter den monokausala traditionen och hävdar att hans alternativa kausalförklaring byggs upp kring samband som gäller ibland, som snarast är tendenser och som är nära knutet till aktörers ”kausala kraft” (s 315). Denna studie har förhoppningsvis medverkat till att lyfta fram att dessa tre faktorer är av utomordentlig betydelse för att förstå och förklara vad som sker när prioriteringar inom välfärdspolitiken tar form. Att denna fråga till yttermera visso är än mer komplex än vad som här kunnat beaktas (framför allt relationen till strukturella faktorer) får vara föremål för granskning i andra sammanhang.

## Lokaliserade händelser

Kommun	Allmän händelse	Konkret händelse
1	<ul style="list-style-type: none"> <li>Skolfrågor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nya lokaler för kommunen skapade debatt 1991</li> </ul>
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>Konflikt mellan tidning och kommunalråd</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nedläggning av ålderdomshem</li> <li>Kommunal mat lagas i storkök</li> <li>Nedläggning av minnesmottagning</li> </ul>
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>Handikappsorganisati on drivit handikappfrågor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vikarier kostar för kommunen</li> <li><i>Opinion mot lokal politiker</i></li> </ul>
4	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>Behov av nedskärning för att klara kommunens budget</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>Privatisering av äldreboende</i></li> <li>Viceordförande i kommunen ansedd som kuf av tidningen</li> </ul>
5	<ul style="list-style-type: none"> <li>Äldreomsorgstaxor</li> <li>Socialbidrag</li> <li><i>Skolfrågor</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Skandal i kommunen som tvingade alla kommunalråd att gå</li> </ul>
6		<ul style="list-style-type: none"> <li><i>Kommunrevision kritiserar socialtjänsten</i></li> </ul>
7	<i>inga intervjuer gjorda med tidningsrepresentanter</i>	

Händelser markerade med kursivt var de som valdes ut för att exemplifiera olika sätt på vilka media kan skildra och framställa kommunala nyheter.



## **Bilaga 2**

*Materialurval och analysmetod för varje enskilt exempel*

### **Tidningen blir opinionsbildare**

Informationskällan uppgav en viss period när den aktuella artikelserien skulle ha publicerats, tidsuppgiften var dock i viss mån diffus och det krävdes en genomgång av totalt 5 månaders tidningar för att hitta artiklarna ifråga. I analysen har artiklarna lästs upprepade gånger och de har även monterats ned genom att meningarna har klippts sönder i sina beståndsdelar. Jag har även gjort en analys genom att särskilt klippa ut och fokusera de ord och meningar som jag som läsare noterat särskilt vid min läsning. Artiklarna har sedan åter lästs i sitt hela format.

### **Grävande journalistisk med konsekvenser**

Den aktuella händelsen valdes inte ut i det ursprungliga urvalet utan påträffades i sökandet efter en annan händelse. Materialet består av 6 artiklar (av vilka 2 är förstasidesnyheter) och 4 insändare, alla från en och samma månad. Materialet har analyserats genom upprepad läsning.

### **Skeptisk journalistik**

I följande fall uppgav representanten från den lokala tidningen att exempel för den kritik som tidningen riktat mot kommunen varit förekommande under flertalet år, man uppgav också vissa perioder då den skulle förekommit särskilt frekvent. De perioder då man uppgav sig som att man varit särskilt aktiv var de perioder som genomsöktes och totalt har ett material av 8 månaders tidningar undersökts. Tidningen tycks inte ha varit lika aktiv som den framställt sig själv i intervjun eftersom endast 3 artiklar hittats (olika förklaringar kan finnas till detta, se under "Urval" s. ....). Analysen av materialet har gjorts genom läsning och nedmontering av texten. Artiklarna har klippts sönder i likhet med den metod som använts i analysen av "Tidningen blir opinionsbildare".

### **Informatören som inte tar ställning**

Den lokala tidningsrepresentanten hänvisade i exemplet till 2 artiklar som man uppgav sig ha skrivit i frågan. Artiklarna visade sig inte åskådliggöra exemplet på det sätt som man i intervjun uppgivit eller givit intryck av. En viktig del av analysen har därför inte varit läsning av artikelmaterialet i sig utan även av den intervju som gjordes med tidningens representant.

### **Antiinformatören – journalistiken som väljer bort nyheter**

Tipset om exemplet kom från en annan kommunal aktör som uppmärksammat att äldreomsorgen sällan förekom som nyhetsstoff i media. Informanten uppgav vid intervjun en ungefärlig tidsperiod och utifrån detta gjordes ett slumpvis urval av en månad under denna

period. Månaden visade sig vara väl representativ för det fenomen som exemplet avsåg visa, nämligen att skolfrågor förekom i media medan äldreomsorgen uteblev. Totalt består materialet av 22 artiklar och 15 insändare. 1 artikel och 2 insändare handlar om äldreomsorgen, resterande behandlar skolfrågor. 11 artiklar var nyheter även på förstasidan, en av dessa behandlade äldreomsorgen. Analysen har gjorts genom läsning av materialet och genom att detta ställts mot de förhållande som rådde i kommunen under tiden då artiklarna publicerades. I analysen är artiklarnas innehåll i sig inte det intressanta utan snarare deras inriktning och områdesfokusering. Analysen handlar inte om vad som skrivits utan vilket område som behandlas respektive inte behandlas.

## Källförteckning

- Andersson-Ek, Per, Andréasson, Kenth & Edwardsson, Åke (1999) *Göra tidning*, Ordfront förlag, Stockholm
- Asp, Kent (1986) *Mäktiga Massmedier – studier i politiska opinionsbildningar*, Akademitlitteratur, Stockholm
- Asp, Kent (1987) *Massmediernas makt över publiken*, Maktutredningen, rapport 12
- Asp, Kent, Johansson, Bengt & Larsson, Larsåke (1997) *Nära Nyheter – Studier om kommunal journalistik*, CEFOS Rapport 9, Göteborg
- Carlsson, Ulla & Lindblad, Anders (red.) (1992) *Forskning om journalistik, medier och kommunikation – ämnesområdet idag och i framtiden*, Nordicom-Nytt, Göteborg
- Bergmark, Anders & Oscarsson, Lars (2000) Sociala problem. Ur *Socialt arbete – En grundbok*, Meeuwisse, Anna, Sunesson, Sune & Swärd, Hans (red), Natur och Kultur, Stockholm
- Brante, Thomas (1997) Kausal realism och sociologi, *Sociologisk forskning 1997:12 s 311-335*
- Bundesén, Peter (1996) *Socialpolitisk introduktion*, Odense Universitetsforlag, Odense
- Cohen, Stanley (1992) *Folks Devils & Moral Panic. The Creation of the Modes and Rockers*, Oxford, London
- Esaiasson, Peter (1995) "Göran, Johnny och de andra". Ur *Västsvensk horisont*, Nilsson, Lennart (red.), SOM-rapport, nr 14, Göteborg
- Goode, E/ Ben-Yehuda, N (1994) *Moral Panic. The Social Construction of Deviance*, Blackwell, London
- Hardenius, Stig & Weibull, Lennart (1990) *Massmedier, press, radio, och tv i förvandling*, sjunde upplagan, Albert Bonniers Förlag, Stockholm
- Johansson, Bengt (1998) *Nyheter mitt ibland oss – kommunala nyheter, personlig erfarenhet och lokal opinionsbildning*, Institutionen för journalistik och masskommunikation, Göteborgs universitet
- Larsson, Larsåke (1998) *Nyheter i samspel – studier i kommunjournalistik*, Institutionen för journalistik och masskommunikation, Göteborgs universitet
- McCombs, ME & Shaw, DL (1975) Structuring the 'unseen environment', *Journal of Communication 26(2):18-22*
- Nilsson, Lennart (red.) (1995) *Västsvensk horisont. Samhälle- Opinion- Massmedia*, Rapport nr 14, Göteborg

Nord, Lars (1995) "Sundsvalls politiska dagordning" i *Mitt i opinionen*, KVC- serien 2

Ohlsson, Lars B (1997) *Bilden av den "Hotfulla ungdomen"*, Värpinge ord & text, Lund

Parsons, Wayne (1995) *Policy Analysis*, Edward Elgar, Cheltenham, UK

Petersson, Jan & Blomberg, Staffan (2001) The transition of welfare state commitment, Working paper 2001:3, Socialhögskolan, Lund

Rothstein, Bo (1994) *Vad bör staten göra?* SNS förlag, Stockholm

Sjölin, Mats (1985) *Kommunalpolitiken i massmediernas spegel – en studie av dagspressens och lokalradions bevakning av fem kommuner*, Lund political studies 45, Dialogos, Lund