

Vita fläckar och medieskuggor – stora skillnader i mediernas kommunbevakning

**Gunnar Nygren
och Nønne Schjærff Engelbrecht***

De lokala mediernas kommunbevakning lever – men den är ojämnt fördelad. I högbevakade kommuner kan medborgarna ta del av 50–60 nyheter varje vecka som berör den lokala politiken och kommunens verksamhet. I lågbevakade kommuner stannar det på 4–5 nyheter varje vecka, varav många notiser och insändare.

Det finns inga vita fläckar i den meningen att några kommuner är helt obevakade. Men medieskuggorna ligger tunga över landsbygdskommuner utan lokalredaktioner och storstädernas förorter som ofta har en gratistidning som enda nyhetskälla.

En vecka i mars 2018 hade de regionala medierna i Norrbotten tre nyheter som berörde kommunen i

* Gunnar Nygren är professor i journalistik vid Södertörns högskola. Nønne Schjærff Engelbrecht är projektforskare vid Södertörns högskola.

Jokkmokk – SVT gjorde ett reportage om hur skolan ville förändra bilden av att det är omanligt att plugga och de båda tidningarnas gemensamma reporter hade två korta myndighetsnyheter: kommunens bokslut och en dom i mark- och miljödomstolen. Tre nyheter som berörde kommunen under en vanlig vecka, och det kan jämföras med större och mer välbevakade kommuner som Halmstad och Gotland där det finns journalister på plats: runt 60 nyheter samma vecka.

Klyftorna är stora mellan de lokala mediernas bevakning av kommunerna. I kommunvalen växte många av de lokala partierna, de återfinns nu i nästan var annan kommun. Det är ett tecken på att det lokala är viktigt för medborgarna, så viktigt att man röstar fram lokala eller regionala partier som ofta bygger på några få lokala stridsfrågor. Som i Sollefteå där var tredje väljare röstade på sjukvårdspartiet för att slå vakt om sjukhuset. Även enkätundersökningar visar att de lokala nyheterna är viktiga, i SOM-undersökningen säger nästan hälften att de är mycket intresserade av nyheter från området där de bor, och 42 procent är ganska intresserade (Nygren och Leckner 2016).

Men samtidigt har de lokala medierna gått igenom ett stålbad de senaste 10–15 åren. Hälften av alla lokalredaktioner har lagts ner och dagstidningarna har minskat antalet journalister med 30–40 procent (Nygren m fl 2017). Senast i raden är Hallpressen i Småland som i oktober 2018 förklarade att 40 procent av de anställda ska bort inom fem år, tidningar ska slås ihop och bevakningen skärs ner. Medieutredningen varnade för att det uppstår ”vita fläckar” i den lokala journalistiken, och i internationell forskning talas det

om risken för ”news deserts” när de lokala medierna försvinner (Napoli m fl 2017, Williams och Howell 2018).

De lokala medierna är en del av demokratins infrastruktur, betonade kulturminister Alice Bah Kuhnke i samband med medieutredningen, och i den nya mediepolitik som antogs av riksdagen våren 2018 finns ett särskilt stöd till lokala medier som vill öppna redaktioner i svagt bevakade kommuner (Prop 2017/18:154). Samma tanke finns i den parlamentariska utredning om public service som lades fram i juni 2018, och där SR och SVT föreslås få ett förstärkt uppdrag i den lokala journalistiken i svagt bevakade områden (SOU 2018:50). Hur det går med detta förstärkta uppdrag, och i vilken mån public service får mer pengar för att klara av detta återstår att se när riksdagen behandlat det nya sändningstillståndet under 2019.

Tre sätt att definiera ”vita fläckar”

Det är inte självklart hur begreppet ”vita fläckar” ska definieras i den lokala journalistiken. I huvudsak finns det tre sätt att göra det, och det finns kopplingar mellan definitionerna:

- Om det finns en redaktion inom kommunens gränser som bevakar det lokala livet.
- Om det saknas redaktion på plats, men det publiceras någon form av lokalmedium som i huvudsak är riktat till lokalsamhället, en egen tidningstitel eller egen nyhetssajt som bevakar orten.

- I vilken mån händelser inom kommunens gränser *bevakas* av lokala och regionala medier, dvs om det lokala återfinns i medieinnehållet.

Det finns 290 kommuner i Sverige. En dryg tredjedel av alla kommunerna saknar journalister på plats från traditionella dagstidningar och public service, 104 kommuner (Nygren m fl 2017). Dessa kommuner bevakas på distans från redaktioner på andra orter.

Om man räknar in de hyperlokala medier (gratis-tidningar och nyhetssajter) som finns på plats i kommunerna är det 75 kommuner som saknar lokala journalister som finns på plats i det dagliga arbetet (se Tenors kapitel).

Den vidgade definitionen av redaktionell närvaro räknar även in de kommuner som har lokala gratis-tidningar och lokalsajter med egna titlar (t ex gratis-tidningar i Storstockholm). Med denna definition av redaktionell närvaro är det 35 kommuner som helt saknar lokala journalister. Dessa finns i huvudsak i glesbygdsområden.

I den lokala medieekologin finns också lokala Facebookgrupper och kommunernas egna webbplatser som viktiga informationskällor. Men även om dessa är viktiga för att orientera sig i det lokala samhället, så är det knappast en oberoende och professionell journalistik som möter publiken på dessa plattformar.

Ytterligare en fråga är om redaktionell närvaro bara ska relateras till geografin, eller om också befolkningstäthet är en faktor som ska tas med i bedömningen. I så fall framträder andra mönster där tätbefolkade områden i storstadsregionerna är svagt lokalt bevakade

områden. Stora kommuner som Huddinge, Nacka, Solna, Haninge och Järfälla har lika många invånare som medelstora städer (80 000–100 000 vardera), men en mycket sparsam lokal journalistisk bevakning i en eller två gratistidningar. Dessa områden har tidigare definierats ligga i ”medieskugga” och bevakas inte i de stora dagliga medierna utom när det gäller våldsbrott och sociala problem (Nord och Nygren 2002).

När det gäller den faktiska mediebevakningen av olika delar av landet är det svårare. På en övergripande nivå finns det en journalistisk bevakning av hela landet. I villkoren för public service sägs att nyheterna ska spegla hela landet utifrån geografiska utgångspunkter, och både SR och SVT har delat upp landet i regioner för att klara av denna bevakning. Även de regionala och lokala tidningarna hävdar bestämt att de bevakar hela sina spridningsområden, oavsett om de har lokala redaktioner eller inte. Hyperlokala medier berättar om sin del av världen genom sina kanaler, oavsett om det är gratistidning, nyhetssajt eller prenumererad tidning. Men även gratistidningar samlar sina resurser, till exempel så produceras drygt 30 lokala editioner av Mitt i-tidningarna som bevakar 19 olika kommuner från ett gemensamt tidningshus vid Liljeholmen i Stockholm.

Innehållsanalyser visar ett samband mellan bevakning och om det finns en lokal redaktion. Med en redaktionell närvaro blir det fler lokala nyheter, det blir mer samhällsanknutna lokala nyheter, mer som rör social sammanhållning och mer lokal debatt, fler källor utanför de elitkällor som går att nå på telefon i kommunhus och hos polisen. Utan redaktionell

närvaro blir det mindre lokalt innehåll och fler pressmeddelanden och proffskällor (Hellekant Rowe och Karlsson 2017). En studie av kommunbevakningen i Strömsund visar att antalet artiklar om kommunfrågor minskade betydligt när lokalredaktionerna lades ner. Från 70–80 till ett 30-tal under två veckor, och dessutom blev det mindre debatt och betydligt mindre andel av kritisk bevakning (Pålsson 2017).

Även tidningsläsarna ser en klar skillnad på om lokaltidningarna finns närvarande i kommunen eller inte. I kommuner utan en lokalredaktion ligger läsningen av prenumererade lokaltidningar 10 procent under de kommuner som har en lokalredaktion. Däremot är det betydligt fler som läser en lokal gratistidning en gång i veckan i dessa kommuner. Typfallet är Stockholms kranskommuner som saknar lokala dagstidningar. Men även utanför storstadsområdena syns en klar skillnad i tidningsläsningen beroende på om det finns lokalredaktion eller inte. Utan lokala journalister minskar troligen det lokala innehållet i dagstidningen, och andelen läsare sjunker betydligt (Nygren 2018).

En vecka i mars i 17 kommuner

Begreppet ”vita fläckar” är alltså svårt att fånga. När det gäller redaktionell *närvaro* är det relativt lätt att konstatera om det finns lokala journalister på plats, detta finns undersökt tidigare (Nygren m fl 2017) och dokumenteras i Carina Tenors kapitel. När det gäller bevakningens *innehåll* är det mer av en gråskala från medier som på avstånd bara noterar ett fåtal händelser

man får från kommunens informatörer och polisen, till lokala medier som är en daglig del av ortens liv och offentlighet. Syftet med detta kapitel är att undersöka om det finns vita fläckar eller svagt bevakade områden utifrån mediernas lokala innehåll. Undersökningen är avgränsad till bevakningen av den lokala politiken och kommunens verksamhet, ett centralt område i lokaljournalistiken. Ett slumpvis urval av kommuner från de nio kategorier av kommuner som definierats av Sveriges kommuner och landsting (SKL 2017) har använts för att få en bred spridning och för att kunna analysera skillnaderna mellan olika typer av kommuner. Totalt 17 kommuner ingår i studien som gjorde under veckan 12–18 mars 2018.

Följande kommuner har valts ut i de nio kommuntyperna:

- **Storstäder** – Stockholm
- **Pendlingskommun nära storstad** – Huddinge och Kungsbacka
- **Större stad** – Uppsala och Halmstad
- **Pendlingskommun nära större stad** – Hörby och Åtvidaberg
- **Lågpendlingskommun nära större stad** – Finspång och Nässjö
- **Mindre stad/tätort** – Oskarshamn och Gotland
- **Pendlingskommun nära mindre stad** – Mönsterås och Sölvesborg
- **Landsbygdskommun** – Jokkmokk och Söderhamn
- **Landsbygdskommun med besöksnäring** – Malung-Sälen och Borgholm

Alla lokala medier i kommunen ingår i studien, såväl prenumererade tidningar som public service, gratis-tidningar och lokalsajter. I studien är det både nyheter som publicerats på mediernas webbplatser och i papperstidningen som undersökts. För lokalradion och SVT har enbart nyheter som lagts ut på webbplatserna analyserats, något som gör att jämförelser mellan medierna måste göras med försiktighet. Lokalradion (SR P4) sänder runt 10 timmar varje dag med olika former av program, och bara en del av detta blir nyheter på webbplatsen (se metodbeskrivningen).

Totalt blev det 420 kommunrelaterade artiklar/nyheter från de lokala mediernas webbsidor i de 17 kommunerna under veckan. Av det var 79 procent redaktionella nyheter och 21 procent insändare, debatt och opinion.

Analysen kretsar kring fyra frågeområden:

- Hur skiljer sig *omfattningen* av kommunbevakningen mellan olika typer av kommuner och utifrån lokal mediestruktur?
- Vilka *typer av medier* är det som står för den vardagliga bevakningen av kommunala frågor?
- Vilken typ av *frågor* är det som medierna bevakar och *vilka källor är det som syns* i de kommunala nyheterna?
- Vilka *kvalitativa skillnader* finns det i bevakningen mellan de hög- och lågbevakade kommunerna? Vilka konflikter skildras, hur ofta riktas det kritik mot kommunen? Positiva eller negativa nyheter?

Underlaget för studien är begränsat, men det ger ändå en antydning om vilken typ av kommuner som har en stark journalistisk bevakning, och i vilka typer av kommuner som denna är svag eller frånvarande. I kommande studier kan ett större antal kommuner ingå i en innehållsanalys, och även en större andel av det lokala medieinnehållet och inte bara kommunbevakning. Resultaten blir då säkrare än denna studie som mer kan beskrivas som en pilotstudie.

En ojämn bevakning

Analysen visar mycket stora skillnader på omfattningen av kommunbevakningen i olika typer av kommuner. Det finns både *högbevakade* kommuner med runt 60 nyheter i samtliga lokalmedier under en vecka, och andra *lågbevakade* kommuner där det publiceras runt 10 nyheter eller mindre.

Mest välbevakade är större städer med både egen dagstidning och redaktioner för public service. I Uppsala var det 64 nyheter under en vecka – mer än hälften i dagstidningen UNT och resten i en gratistidning, en lokalsajt och i public service.

Samma mönster finns i den andra större staden i urvalet Halmstad med 59 kommunnyheter under veckan: 39 i Hallandsposten och resten i en lokalsajt och i public service. Även mindre städer är relativt välbevakade. I denna kategori finns Gotland som kanske är Sveriges mest välbevakade kommun med två dagstidningar, lokalradio och SVT. Totalt 60 kommunnyheter under en vecka.

Även storstaden Stockholm har en omfattande bevakning med 48 artiklar under veckan (de regionala nyhetsmedierna samt gratistidningar i stadsdelen Farsta). Bevakningen var jämnt fördelad mellan olika typer av medier – flest nyheter fanns i SR och SVT medan de prenumererade tidningarna hade något färre. Lokala gratistidningar och Metro stod för lika många. Tillsammans gör detta Stockholms kommun relativt välbevakad, även om antalet nyheter per invånare är litet.

För pendlingskommuner av olika slag är nivån betydligt lägre, de hamnar i skuggan av de större orterna och många av dessa är lågbevakade. Det finns undantag som t ex Kungsbacka med en självständig prenumererad lokal fådagarstidning (Norra Halland) och en lokal konkurrent (Kungsbackaposten). Tillsammans hade de båda tidningarna 39 kommunnyheter under veckan, varan 14 var insändare. I den andra förortskommunen i studien, Huddinge, fick invånarna 23 kommunnyheter under veckan, nästan alla i de båda gratistidningarna som kommer en gång i veckan.

I andra pendlingskommuner runt större städer är utbudet mer magert, mellan 9–11 kommunnyheter under veckan, nästan bara i de lokala tidningarna och någon enstaka i SR eller SVT. I två av dessa mindre pendlingskommuner (Finspång och Mönsterås) finns en lokalredaktion som producerar nyheter för båda tidningarna på orten, en följd av att även de mindre s-märkta dagstidningarna numera ingår i större koncerner.

Minst bevakade är landsbygdskommunerna, där två av de som ingår i studien saknar lokalredaktioner för dagstidningar (Malung och Jokkmokk). I dessa kommuner fanns det bara tre–fyra kommunala nyheter under veckan, varav de flesta var korta notiser. I de andra två landsbygdskommunerna i studien var utbudet bättre, Borgholm och Söderhamn. Där finns egna lokala tidningar som producerade runt tio nyhetsartiklar om kommunfrågor vardera under veckan.

Sammantaget kan man säga att utbudet av nyheter om kommunfrågor beror till stor del på den lokala mediestrukturen – om det finns huvudredaktion eller lokalredaktion för prenumererade tidningar eller inte. Public service producerar bara sporadiskt nyheter om kommuner utanför den större stad där redaktionen finns, och gratismedier (tidningar och lokalsajter) finns mest i större kommuner. De typer av kommuner som har minst bevakning är landsbygdskommuner utan lokalredaktioner och pendlingskommuner runt större städer.

En annan slutsats är att insändare står för en betydande del av de artiklar som handlar om kommunala frågor, nästan en femtedel. De är dock lika ojämnt fördelade, många insändare finns där det också finns en stark nyhetsbevakning. Som till exempel i Kungsbacka eller på Gotland med två lokala prenumererade tidningar i varje kommun.

Tabell I. Antal artiklar om kommunfrågor i olika typer av kommuner*

	Nyhetsartiklar	Ledare	Insändare	Totalt
Storstad	39	0	9	48
Pendlingskommun nära storstad	44	1	17	62
Större stad	98	1	24	123
Pendlingskommun nära större stad	18	0	2	20
Lågpendlingskommun nära större stad	18	0	2	20
Mindre stad/tätort	53	10	11	74
Pendlingskommun nära mindre stad	32	0	2	34
Landsbygdskommun	18	0	7	25
Landsbygdskommun med besöksnäring	11	0	3	14
Summa	331	12	77	420
Andel av alla artiklar	79%	3%	18%	100%

* Analysen bygger på samtliga medier i kommunen under en vecka. Två kommuner i varje kategori ingår utom när det gäller storstad där analysen gäller Stockholm.

Vilka medier står för kommunbevakningen?

Dagstidningarna står för den absolut största andelen av den samlade kommunbevakningen, 60 procent. Men det finns stora variationer mellan olika kommuntyper och kommuner.

Dagstidningarnas andel av kommunbevakningen varierar från noll till 100 procent i olika kommuner. Fem kommuner har endast bevakning av dagstidningar; Hörby, Oskarshamn, Mönsterås, Söderhamn och

Malung. I Sölvesborg och Borgholm publiceras all kommunbevakning, förutom en artikel i vardera kommunen, i dagstidningarna.

I Stockholm står dagstidningarna för drygt en tredjedel, medan dagstidningarnas bevakning av pendlingskommunerna nära storstäder är icke-befintlig och landar på noll procent (Huddinge).

Sammanlagt står *fådagartidningarna* för nästan en tiondedel av kommunbevakningen. Den siffran är dock aningen missvisande eftersom Kungsbacka är den enda kommunen i undersökningen där kommunbevakningen sköts av fådagartidningar. Men i just Kungsbacka spelar de lokala fådagartidningarna stor roll. De två konkurrenterna, Norra Halland och Kungsbackaposten, står tillsammans för all kommunbevakning. Inga andra kommuner i undersökningen bevakas av fådagartidningar.

Också när det gäller *public service* finns stora skillnader i bevakningsgraden mellan kommunerna. Stockholm har överlägset högst andel public service-bevakning. 40 procent av storstadens kommunbevakning sker i public service-kanalerna. Stockholm är också den enskild största kommunen när det kommer till antalet public servicenyheter. Ser man till antalet artiklar per kommuntyp är det de större städerna som public service producerar mest material om. Sammanlagt 21 kommunnyheter i Halmstad och Uppsala. Tillsammans utgör artiklarna om dessa tre kommuner tre fjärdedelar av alla nyheter i public service-kanaler. Det står i skarp kontrast mot de sex kommuner som den

undersökta veckan saknat nyheter från public service; Hörby, Mönsterås, Malung, Kungsbacka, Söderhamn och Oskarshamn. I andra kommuner rör det sig om något enstaka inslag i lokalradio eller SVT regionalt under veckan. Utom på Gotland, som generellt är välbevakat, som har sex public service-artiklar. Det är med andra ord de redan välbevakade kommunerna som också bevakas mest intensivt av public service-bolagen.

Gratistidningar finns mest i större kommuner, vilket påverkar hur andelen av bevakningen fördelas. I 11 av 17 kommuner finns det ingen bevakning alls i gratistidningar. Det gäller alla landsbygdskommuner med och utan besöksnäring och pendlingskommuner nära både mindre och större städer.

I lågpendlingskommuner som Nässjö och Finspång finns enstaka artiklar i en gratistidning. Eftersom lågpendlingskommunerna generellt är dåligt bevakade utgör gratistidningarnas bevakning en tiondedel av kommuntypens samlade bevakning.

I Stockholm och de större städerna är gratistidningarna däremot en viktig källa till information. Här sker mellan 22 och 30 procent av kommunbevakningen av gratistidningarna. I Huddinge är gratistidningarna den allt överskuggande största informationskanalen. 19 av 23 artiklar är publicerade av gratistidningar. Utan dem hade Huddinges samlade bevakning uppgått till fyra artiklar från public service-bolagen. Lokalsajterna 24Uppsala och 24Halmstad ingår också i denna kategori med 20 kommunnyheter.

Tabell 2. Antal artiklar i olika medier i olika typer av kommuner

	Gratistidning och lokalsajt	Pren. dagstidning (minst 3 d/v)	Pren. fådagartidn. (1–2 d/v)	SR	SVT	Totalt
Storstad	14	15	0	8	11	48
Pendlingskommun nära storstad	19	0	39	3	1	62
Större städer	27	75	0	13	8	123
Pendlingskommun nära större stad	0	18	0	0	2	20
Lågpendlings- kommun nära större stad	2	13	0	2	3	20
Mindre stad/ tätort	1	67	0	6	0	74
Pendlingskommun nära mindre stad	0	33	0	0	1	34
Landsbygds- kommun	0	22	0	1	2	25
Landsbygds- kommun med besöksnäring	0	13	0	1	0	14
Summa	63	256	39	34	28	420
Andel av alla kommunnyheter	15%	61%	9%	8%	7%	100%

Kommunpolitiker dominerar offentligheten

Politiker är de mest synliga källorna i mediernas bevakning i samtliga kommuntyper. Sammantaget syns politikerna i 39 procent av alla artiklar. Mest synliga är kommunpolitikerna i pendlingskommuner nära större städer och landsbygdskommuner med besöksnäring, som också är bland de sämst bevakade.

Tabell 3. Synliga källor i mediernas bevakning i olika typer av kommuner (antal artiklar med olika typer av synliga källor)

	Politiker	Kommun- tjänstemän	Kommun- anställda	Intresse- grupper	Med- borgare	Näringsliv	Staten	Övriga	Antal artiklar per kommuntyp*
Storstad	20	5	14	1	13	6	7	8	48
Pendlingskommun nära storstad	21	9	13	6	16	3	2	1	62
Större städer	48	21	22	9	25	5	12	12	123
Pendlingskommun nära större stad	11	4	2	0	3	1	0	0	20
Lågpendlingskommun nära större stad	7	7	2	1	6	1	3	2	20
Mindre stad/tätort	27	16	13	7	7	5	5	17	74
Pendlingskommun nära mindre stad	13	1	11	2	5	2	3	2	34
Landsbygdskommun	8	5	5	4	6	1	2	4	25
Landsbygdskommun med besöksnäring	7	2	3	0	0	1	1	2	14
Summa	162	70	85	30	81	25	35	47	420
Procent (av alla artiklar)	39%	17%	20%	7%	19%	6%	8%	11%	100%

*Artiklarna kan ha mer än en synlig källa.

Medborgare och kommunanställda är näst mest synliga källorna i de större städerna och syns i cirka en femtedel av alla artiklar, medan kommunala tjänstemän får synas i 17 procent av artiklarna. I landsbygdskommuner med besöksnäring syns medborgarna inte alls. Medborgarnas synlighet i bevakningen är generellt lägre i lågt bevakade kommuner (i Jokkmokk, Malung och Borgholm syns de inte alls). I de mer välbevakade kommunerna är mönstret något mer ojämnt. I Huddinge, Kungsbacka, Uppsala och Stockholm syns medborgarna i cirka en fjärdedel av artiklarna. På Gotland, som är den näst bäst bevakade kommunen, är medborgarna bara synliga i tio artiklar, en tiondel av artiklarna.

Också när det kommer till kommuntjänstemännens synlighet finns det stora skillnader mellan kommunerna. Återigen är det de sämst bevakade kommunerna där inga tjänstemän syns. I de tre bäst bevakade kommunerna, Uppsala, Gotland och Halmstad, är kommuntjänstemännen synliga i tio till 13 artiklar.

Vilka frågor bevakas av lokalmedierna?

Tre områden står i centrum för mediernas kommunbevakning – den politiska makten i kommunen, skolfrågor och bostad/bygg/plan-frågor. Men fördelningen mellan dessa ämnesområden skiljer sig åt mellan olika delar av landet, mellan olika typer av kommuner.

I Stockholm och de två storstadsnära kommuner som undersöktes dominerade bostad samt plan och byggfrågor starkt, kanske en återspeglning av bostads-

bristen och expansionen i storstadsområdena. Även den lokala politiken fick stort utrymme, medan områden som äldreomsorg, fritidsfrågor och kommunens tekniska avdelningar (VA, energi mm) knappt bevakades alls under den undersökta veckan.

I större städer och kommuner runt dessa (6 av kommunerna i studien) var det andra sakfrågor som stod i centrum. I första hand skolan och äldreomsorgen som bevakades intensivt. Den lokala politiken fick något mindre utrymme än i storstadsområdena liksom bostadsfrågor. I dessa kommuner som ofta är högbevakade, så genererar denna bevakning troligen fler nyheter inom de kommunala verksamheterna genom diarietips och tips. Detta kan vara en orsak till att skola och äldreomsorg är så vanliga ämnen i dessa högbevakade kommuner.

I mindre städer och i landsbygdskommuner (8 av kommunerna i studien) är mönstret detsamma som i större städer, fast ännu mindre om bostäder eftersom det ofta inte är något problem i dessa kommuner. Äldreomsorg, skola och bygg/planfrågor får uppmärksamhet liksom den lokala politiken.

Det är också stora skillnader mellan vilka ämnen som finns i nyheter och i insändare. Mer än fyra av tio av alla artiklar om äldreomsorg (44 procent) var insändare, kanske en återspeglning av vad som är viktigt för dagstidningarnas åldrande läsare. Andra populära ämnen bland insändarna var politik, gator och vägar samt skola där uppåt en fjärdedel av artiklarna var insändare.

Tabell 4. Ämnen i mediernas kommunbevakning i olika typer av kommuner (%)

	Storstads- regioner*	Större städer och kommuner nära dessa*	Mindre städer och landsbygd*	Antal artiklar
Bostad	17	6	3	33
Bygg- och planfrågor	9	9	10	39
Fritid	1	8	3	18
Förskola	4	2	3	11
Gator o vägar	12	8	5	33
Kultur	7	7	6	29
Miljö	3	1	5	11
Politik	20	13	19	71
Skola	11	19	14	63
Teknik (energi, VA mm)	1	4	6	17
Äldreomsorg	2	14	11	41
Övrigt	14	10	16	54
Summa	100	100	100	420

*I denna tabell har SKLs nio kommuntyper reducerats till tre kategorier utifrån SKLs indelning.

Mindre kritik och färre konflikter i lågbevakade kommuner

Nästan hälften av artiklarna skildrar en tydlig konflikt. De välbevakade kommuntyperna har generellt en högre andel artiklar med en tydlig konflikt. I Stockholm, större städer, mindre stad/tätort, och pendlingskommunerna nära en storstad har mellan 42 och 62 procent av artiklarna en tydlig konflikt.

Uppsala, Gotland, Kungsbacka, Huddinge och Stockholm har alla en tydlig konflikt i mer än hälften av artiklarna – alltså mer än genomsnittet för samtliga artiklar i undersökningen. Halmstad är undantaget bland de välbevakade kommunerna och har en tydlig konflikt i bara 32 procent av artiklarna.

I de lågbevakade kommunerna är konfliktnivån lägre. För landsbygdskommuner med besöksnäring och lågpendlingskommunerna har mellan 15 och 27 procent av artiklarna en tydlig konflikt. Ingenstans är kommunbevakningen helt utan tydliga konflikter, och de två kommuner som har högst andel av konflikter i bevakningen är också två av de lågbevakade, som i Söderhamn där fokus ligger på konflikter mellan missnöjda medborgare/brukare och kommunen i 10 av 19 artiklar – missnöje med snöröjning, med lokalbrist på skolor, med stödboende som tvingas stänga och gamla som får vänta på trådlösa nätverk.

Konfliktmönstren i hela landet liknar Söderhamns, även om det inte är lika uttalat. Nästan hälften av alla artiklar som handlar om konflikter gäller strider mellan kommunen och missnöjda medborgare/brukare. Denna typ av kommunbevakning faller väl in i den traditionella medielogiken av att medierna ska stå på ”den lille mannens sida” mot kommunen som makthavare. De politiska konflikterna är mer sällsynta, bara 10 procent av alla artiklar handlar om politiska konflikter. Lika stor andel handlar om kommunens konflikter med omvärlden, t ex landsting eller staten.

Tabell 5. Andel konflikter och konfliktmönster i kommunbevakningen (% av alla artiklar)

	Andel med konflikter	Kommunen – medborgare	Politiker – politiker	Kommunen – omvärlden	Internt i kommunen	Antal artiklar
Storstad	58	23	15	19	2	48
Pendlingskommun nära storstad	53	37	8	8	5	62
Större städer	42	24	4	10	7	123
Pendlingskommun nära större stad	45	10	15	0	25	20
Lågpendlingskommun nära större stad	15	10	0	0	5	20
Mindre stad/tätort	62	22	15	18	11	74
Pendlingskommun nära mindre stad	27	6	18	6	0	34
Landsbygdskommun	60	40	12	4	4	25
Landsbygdskommun med besöksnäring	21	0	14	7	0	14
Procent (av alla artiklar)	47	23	10	10	7	420

Sammantaget är bilden av konflikterna att de är vanligare i högbevakade kommuner, medan låg nivå på bevakningen också ofta ger en ”snällare” journalistik – färre konflikter som skildras. Även om det finns undantag i vissa lågbevakade kommuner. Detta understryks i en analys av hur ofta kritik riktas mot kommunpolitiker i den lokala mediebevakningen. I de högbevakade kommunerna sker detta i nästan hälften av artiklarna,

medan det i de lågbevakade kommunerna bara sker i 15–20 procent av artiklarna (undantaget Söderhamn). Låg nivå på bevakningen verkar oftast betyda också en mer okritisk bevakning.

Det finns inga stora skillnader mellan olika typer av medier när det gäller kritiknivån gentemot kommunen. Däremot skiljer det sig mellan olika typer av innehåll. Inte oväntat är insändarna mer kritiska mot kommunen, sju av tio innehåller sådan kritik. Ännu mera kritiska är tidningarnas ledare som 11 av de 12 gånger man kommenterar kommunala frågor också är kritiska. I den dominerande nyhetsbevakningen är tonen mindre kritisk, bara i 35 procent av alla nyhetsartiklar och inslag finns kritik mot kommunen uttalad.

Detta mönster syns också i en analys av tendensen i artiklarna/inslagen i relation till kommunen. Hälften av alla kommunnyheter är positiva gentemot kommunen och dess företrädare, en siffra som kanske förvånar kommunpolitiker som ofta klagar på att medierna är så negativa. Bara drygt var tredje artikel är negativ i relation till kommunen.

När det gäller tendens är skillnader mellan hög- och lågbevakade kommuner mindre, och de mest välbevakade större städerna har också en högre andel positiva artiklar. Men andra högbevakade kommuner har lägre andelar positiva artiklar, t ex storstadsområdena och Gotland. Över lag är artiklarna i de sämst bevakade kommunerna mer positiva än artiklarna i mer välbevakade kommuntyperna. I Malung och Jokkmokk är inga artiklar negativa. Nässjö och Borgholm har endast en negativ artikel vardera, medan Mönsterås och Finspång har två.

Tabell 6. Tendens i relation till kommunen i mediebevakningen (%)

	Negativ	Neutral	Positiv	Antal artiklar
Storstad	46	8	46	48
Pendlingskommun nära storstad	52	8	40	62
Större städer	32	12	56	123
Pendlingskommun nära större stad	40	15	45	20
Lågpendlingskommun nära större stad	15	15	70	20
Mindre stad/tätort	43	12	45	74
Pendlingskommun nära mindre stad	15	15	70	34
Landsbygdskommun	52	12	36	25
Landsbygdskommun med besöksnäring	7	43	50	14
Summa	155	53	212	420
Procent	37%	13%	50%	100%

Snällare journalistik där bevakningen är låg – men inte alltid

Analysen visar ett visst samband mellan omfattningen på bevakningen och hur kommunen skildras:

I *högbevakade* kommuner är andelen konflikter i bevakningen högre, det finns mer tydlig kritik mot kommunen och en mindre andel positiva nyheter. Det är också fler insändare som ofta är kritiska mot kommunen. Undantaget är Halmstad som har en betydligt mindre andel kritik mot kommunen, färre konflikter och en större andel positiva nyheter.

I *lågbevakade* kommuner är mönstret oftast det motsatta – mindre andel konflikter och kritik, fler positiva nyheter. Men även här finns undantag som Söderhamn och Oskarshamn där medierna är mer kritiska och skildrar fler konflikter. Fast med en lägre nivå på bevakningen blir antalet artiklar ändå inte så högt (sammanlagt 19 respektive 14 artiklar om kommunen under veckan).

Detta skulle kunna betyda att de kommuner som är lågbevakade har färre konflikter och är mer välskötta. Men troligare förklaringar är att det inte finns redaktionella resurser för en mer kritisk bevakning och/eller att banden mellan de lokala medierna och kommunens makthavare är för starka. Det kan också vara så att brist på redaktionella resurser gör medierna i lågbevakade kommuner mer beroende av pressmeddelanden från kommunala informatörer.

Kommunbevakning handlar alltså inte bara om *hur många* nyheter som handlar om kommunfrågor, det handlar också om *på vilket sätt* kommunen bevakas. I enkäter med kommunala informatörer säger de att det är ganska lätt att få pressmeddelanden publicerade utan större ändringar, hälften av alla informatörer säger att det händer ofta eller mycket ofta när det gäller den lokala prenumererade tidningen (Tenor 2017). Dessa pressmeddelanden är knappast kritiskt granskande gentemot kommunen.

Några slutsatser

Det går att ha många invändningar mot resultaten i denna studie. Det är relativt få kommuner som ingår i urvalet, 17 av landets 290 kommuner. Tiden är kort, bara en vecka och tillfälligheter kan därför påverka resultatet. Det är dessutom svårt att jämföra olika typer av medier. Till exempel lokalradion sänder runt 10 timmar varje dag, och kan ha haft direktsändningar och debatter som berör kommunfrågor utan att det syns som nyheter på lokalradions sajter. Det gör att jämförelser mellan medieformer måste göras försiktigt.

Trots dessa begränsningar går det att dra några generella slutsatser om hur lokala och regionala medier bevakar kommunernas verksamhet och den lokala politiken. Den främsta slutsatsen är att skillnaderna mellan kommuner är mycket stora:

Större städer och kommuner med huvudredaktioner för dagstidningar och public service bevakas intensivt. Till exempel Uppsala, Halmstad och Gotland där det fanns runt 60 artiklar/inslag om kommunnyheter i varje kommun. Det kan jämföras med glesbygds-kommuner som Malung och Jokkmokk som hade tre respektive sex nyheter med koppling till kommunen under veckan. I förhållande till sin storlek är också en förortskommun som Huddinge (landets 14:e största) klen bevakad med 23 kommunnyheter under veckan.

Några andra slutsatser är:

- De prenumererade tidningarna (både dagstidningar och fådagarstidningar) står för större delen av kommunbevakningen, 70 procent av alla kommunnyheter under veckan.
- Gratistidningarna är viktiga i storstadsområden och större städer, och står totalt för 15 procent av kommunnyheterna. I förortskommunen Huddinge står gratistidningarna för nästan alla kommunnyheter.
- Public service står för 15 procent av nyheterna totalt sett. Tre av fyra nyheter handlar om de tre största av de 17 kommunerna (Stockholm, Uppsala och Halmstad). Övriga kommuner får en sporadisk bevakning.

Kommunbevakningen har vissa gemensamma drag i alla typer av kommuner: de dominerande källorna är kommunpolitiker och tjänstemän, den vanligaste typen av konflikter handlar om missnöjda medborgare mot kommunen. Kritik mot kommunen finns mest i opinionsmaterial, två av tre nyhetsartiklar är positiva gentemot kommunen. Men det finns också skillnader i bevakningen mellan hög- och lågbevakade kommuner. Siffrorna tyder på att det är en ”snällare” bevakning i lågbevakade kommuner – färre konflikter, mindre kritik mot kommunen och mer positiva nyheter.

Finns det då ”vita fläckar” i kommunbevakningen, delar av landet som inte bevakas alls av några lokala eller regionala nyhetsmedier? Det korta svaret är nej. Ingen av de 17 kommunerna saknade helt mediebevakning under den aktuella veckan. Men studien visar också att det finns mycket stora skillnader både i omfång på bevakningen och hur bevakningen ser

ut. Visserligen kan man invända att det är naturligt att mindre kommuner får en mer sparsam bevakning, det händer mer i större kommuner och det finns fler invånare som genererar nyheter. Men samtidigt finns det en lokal politik och ett kommunalt maskineri som kräver en bevakning från medier utifrån ett demokrati-perspektiv, vare sig kommunen har 5 000 invånare (Jokkmokk) eller 955 000 invånare (Stockholm). Det finns en lägstanivå för bevakningen om medborgarna ska ha en chans att kunna följa kommunala frågor och lokal politik i medierna.

Studien visar att det finns svagt bevakade områden, både i relation till denna lägstanivå och i relation till kommunernas storlek. Vilka kommuner som kan räknas som svagt bevakade utifrån innehållsanalysen, hänger ihop med mediestrukturen i kommunen:

- Landsbygdskommuner utan en redaktionell närvaro från dagstidningar (Malung och Jokkmokk) når inte upp till lägstanivån för kommunbevakning. Frågan är också om en rad kommuner med en lokalredaktion gör det, både med tanke på ett lågt antal nyheter och den mer okritiska journalistiken. T ex Nässjö där bara en av de elva nyheterna förmedlade en kritik mot kommunen.
- I storstadsområden är variationen stor. I Kungälv med två prenumererade fådagartidningar är bevakningen och den lokala debatten intensiv. I den betydligt större förortskommunen Huddinge är bevakning och debatt betydligt mindre med bara två gratistidningar som kommer varje vecka. I Stockholm med många olika typer av medier är kommunbevakningen trots detta mindre än i större städer.

Fyller lokalmedierna det lokala samhällets behov av journalistik?

I forskning om lokaljournalistik i USA jämförs den lokala journalistiken också utifrån invånarantal och den sociala sammansättningen på olika orter. En slutsats där är att mindre och välbärgade orter har betydligt mer av lokal journalistik och att den där uppfyller demokratiska behov bättre än i större och fattigare städer (Napoli m fl 2017). Men det finns också stora delar av USA som förlorar sina lokala medier. En ny rapport visar att 1 300 lokala samhällen i USA förlorat sin lokala journalistik när tidningen lagts ner, och många andra tidningar har förvandlats till ”spöktidningar” med bara annonser och livsstilsreportage. Forskare vid University of North Carolina konstaterar att det är i fattiga områden med lågutbildad och åldrande befolkning som ”nyhetsöknarna” tenderar att breda ut sig mest (Schmidt 2018).

Den fortsatta forskningen om den svenska lokala journalistiken och demokratin skulle kunna utgå från den modell som de amerikanska forskarna arbetat fram (Napoli m fl 2017). Denna utgår från lokalsamhällets behov, och analyserar tre nivåer: infrastruktur (vilka lokala medier som finns närvarande i lokalsamhället), den lokala journalistikens innehåll och i vilken mån den fyller grundläggande medborgerliga behov. Resultaten sätts också i relation till samhällets storlek och sociala struktur, och resultatet blir en nyanserad bild av i vilken mån de lokala medierna fyller de behov som den lokala demokratin och medborgare har. Denna modell förenar både journalistisk närvaro och inne-

hållet i det som produceras – båda dessa sidor behövs för att avgöra vad som är vita fläckar, medieskuggor eller välbevakade lokala samhällen.

Referenser:

- Hellekant Rowe, Erika och Karlsson, Michael (2017) Lokalredaktionens betydelse. Så påverkas den lokala bevakningen när journalister jobbar på distans. I Truedson, Lars (red) *Mediestudiers årsbok – tillståndet för journalistiken 2016/2017*. Stockholm: Institutet för mediestudier.
- Napoli, Philip M; Stonbely, Sarah; McCollough, Kathleen; Renningen, Bryce (2017) Local journalism and the Information Needs of Local Communities. *Journalism Practice* Vol 11:4, pp 373–395.
- Nord, Lars och Nygren, Gunnar (2002): *Medieskugga*, Stockholm: Atlas förlag.
- Nygren, Gunnar och Leckner, Sara (2016) Facebook och hyperlokalt i de lokala mediernas ecosystem. I Ohlsson, Jonas;, Oscarsson, Henrik; & Solevid, Maria (red) *Ekvilibrium*. Göteborgs universitet: SOM-institutet.
- Nygren, Gunnar, Leckner, Sara & Tenor, Carina (2017) Hyperlocals and Legacy Media. Media ecologies in transition. I: *Nordicom Review* DOI:10.1414/nor-2017-0419
- Proposition 2017/18:154: Journalistik i hela landet. Stockholm: Nedladdat från:
<https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/journalistik-i-hela-landet/H503154>

- Pålsson, Pontus (2017). *20 år av lokaljournalistik i Strömsund*. Södertörns högskola, C-uppsats i journalistik.
- Schmidt, Christine (2018) Where are the weeklies? Still kicking, Penelope Abernathy's news desert report says. Nieman lab. Nedladdat från: <http://www.niemanlab.org/2018/10>
- SOU 2018:50 Ett oberoende public service för alla – nya möjligheter och ökat ansvar. Nedladdat från: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2018/06/sou-201850/>
- Williams, Andy och Howell, Rachel (2018) The withdrawal of local and regional news journalism – report from south Wales. I Røe Mathisen, Birgir och Morlandstö, Lisbeth (red) *Lokale medier, samfunnsrolle, offentlighet og opinionsdanning*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Metodbeskrivning:

Utifrån SKL:s nio olika kommuntyper har 17 kommuner slumpats fram via en slumpgenerator. Eftersom det i kategorien ”Storstad” bara finns tre städer, Stockholm, Malmö och Göteborg, är enbart en kommun från denna kategori med i urvalet, medan två kommuner från de övriga kategorierna ingår i urvalet. Gratis-tidningarna Stockholm Direkt och Mitt i ger ut flera lokala tidningar inom Stockholm stad, i denna studie är det tidningarna från området Farsta/Sköndal som analyserats.

För varje kommun som ingår i undersökningens urval har en lista på medier som bevakar kommunen tagits fram. Varje medium har sedan analyserats ett i taget. Den undersökta perioden sträcker sig från 12 till 18 mars 2018. Allt material som ingår i undersökningen har publicerats under denna period.

Materialet har i första hand tagits fram via Mediearkivet Retriever via en sökning på respektive kommuns namn, kommunnamnet med genitiv s, och orden *kommun*, *kommunfullmäktige*, *kommunen*, *Kommunalråd* (för Stockholm: *borgarråd*), *skola*, *nämnd*, *nämnden*, *styrelsen*, *kommunstyrelsen*, *kommunstyrelse*, *bibliotek*, *val*, *valet*, *valen*, *äldre*, *miljö*, *fritid*, *förskola*, *kultur*, *kommunfullmäktige* under perioden 12–18 mars.

Allt material som handlade om kommunpolitik och kommunal verksamhet, även det som är kommunens ansvar men bedrivs i privat form (skola, vård, förskola), har sedan kodats.

Sökningarna har gjorts både bland mediernas tryckta publiceringar och på webbupplagorna. Vissa tidningar, Svenska Dagbladet till exempel, har inte webbartiklarna registrerat i Retriever, medan andra tidningar har ett mycket begränsat urval av artiklarna från papperstidningen publicerade på webben. Dagens Nyheter har däremot fler artiklar på webben än i pappersupplagan. I undersökningen ingår därför både webb- och pappersupplagor. Inga artiklar har dock kodats två gånger.

Vissa kommuner bevakas av olika tidningar som publicerar identiska artiklar. Detta är fallet med Barometern och Östra Småland i Mönsterås, Norrbottens-

kuriren och Norrländska Socialdemokraten i Jokkmokk samt Norrköpings Tidningar och Folkbladet i Finspång. Två identiska artiklar har kodats en gång eftersom medborgarna inte får tillgång till mer information bara för att samma artikel publiceras fler gånger.

En artikel, inklusive eventuell faktaruta, är en analysenhet.

De tidningar som inte fanns med i mediearkivet, bland annat gratistidningarna Direktpress och Mitt i, har letats fram i tidningarnas egna mediearkiv på nätet och har sedan analyserat manuellt. Samma sökord och analyskriterier som för artiklar framtagna i Retriever har använts.

I public service-medierna har sökningarna gjorts via Googles sökmaskin. Sökorden har här varit begränsade till kommunnamnen. För artiklar från Sveriges Television har det söks på ”site:svt.se *kommunnamnet*”, medan det för att få fram alla artiklar om respektive kommun från Sveriges Radio har varit nödvändigt att söka på både ”site:sr.se *kommunnamnet*” och ”site:sverigesradio.se *kommunnamnet*”. Därefter har alla nyheter som behandlar kommunens verksamhet och lokal politik analyserats.