

Rapport - nr. 113/2021

Lars Julius Halvorsen, Paul Bjerke og Tone Kristin Aker

Medieøkonomi, mediemangfold og mediestøtte



Forfatter	Lars Julius Halvorsen, Paul Bjerke og Tone Kristin Aker
Utgjevar	Høgskulen i Volda
År	2021
Serie	Rapport
ISBN	978-82-7661-366-7 (digital utgåve)
ISSN	1891-5981
Sats	Forfattar

En utredning av nyhetsmedienes økonomiske og redaksjonelle praksiser, dekningen av geografiske og tematiske nisjer og innretningen av pressestøtten.

© Forfattar/Høgskulen i Volda

Føresegnene i åndsverklova gjeld for materialet i denne publikasjonen. Materialet er publisert for at du skal kunne lese det på skjermen eller framstille eksemplar til privat bruk. Utan særskild avtale med forfattar/Høgskulen i Volda er all anna eksemplarframstilling og tilgjengeleggjering berre tillate så langt det har heimel i lov eller avtale med Kopinor, interesseorgan for rettshavarar til åndsverk.

Rapport / Høgskulen i Volda

Vitskaplege og andre faglege arbeid på høgare nivå enn notat. Både forfattar og institusjon er fagleg ansvarlege for publikasjonen. Arbeida kan vere rapportar frå prosjekt/oppdragsverksemd eller reint teoretiske arbeid av eit visst omfang. Rapportane må vere godt gjennomarbeidde med omsyn til innhald, struktur og språk og innehalde referansar. Rapportane skal vere godkjende av anten dekan eller prosjektleiar eller annan fagperson dei har utpeika og forskingsrådgivar ved HVO.

Forord

Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag for Medietilsynet. I tillegg til rapportforfatterne, har Hild Nordal deltatt i flere av intervjuene og gjennomført registreringer i forbindelse med innholdsanalyse.

Som et viktig ledd i analysen av datamaterialet, og som en inngang til å vurdere eksisterende og aktuelle nye tilskuddsordninger, gjennomførte vi en digital workshop. Her deltok medieforskerne Birgit Røe Mathisen, Lisbeth Morlandstø, Ragnhild Olsen, Mona Kristin Solvoll, Johann Roppen og Tellef Raabe, sammen med Marie Therese Lilleborge, Linda Kvam Olsen og Bjørn Tore Østeraas fra Medietilsynet. Vi vil takke alle for innsiktsfulle og nyttige innspill og diskusjoner og for en veldig hyggelig arbeidsøkt.

En viktig del av datainnsamlingen er i overkant av 30 intervjuer. Vi vil rette en stor takk til redaktører og andre bransjefolk, medieforskere, politikere og offentlig ansatte som har stilt opp til intervjuer! Vi vil også takke Amedia og Polaris for bistand med oversikter over avisartikkeloversikter som har vært viktige for å kunne gjøre innholdsanalyser av enkeltmedier!

Vi vil til sist rette en stor takk til Medietilsynet for et spennende oppdrag og et godt samarbeid!

Volda, 8. desember 2021

Lars J. Halvorsen

Prosjektleder

Innhold

FORORD.....	3
1. INNLEDNING	9
2. OPPLEGGET FOR UNDERSØKELSEN	11
Intervju og workshop.....	11
Analyse av registerdata	12
Kartlegging av saker om lokalpolitikk	13
Strukturerte innholdsanalyser av lokalaviser.....	14
3. NYHETSMEDIENE I 2021. EN KORT OVERSIKT.....	17
Inntektssvikt og eierkonsentrasjon	17
Inntektssvikt.....	18
Eierkonsentrasjon.....	20
Framtida er fortsatt svært usikker.....	21
Endringer i journalistiske praksiser og mediemangfold.....	23
Smalere dekningsområder.....	23
Stoffutveksling og ensretting.....	25
Metrics og lesertilpasning	27
Nyetableringer og vekst i randsoner.....	30
Konklusjon	32
4. LOKALPOLITIKK OG MEDIEPOLITIKK	34
Forvaltningsmodeller og modeller for mediepolitikk.....	34
Norsk lokalforvaltning	36

Regionreform, regionrådene og regionalpolitisk journalistikk.....	38
5. AVISDEKNINGEN AV NORSKE KOMMUNER	40
Avisutgivelser i norske kommuner.....	40
Lokalavisers husstandsdekning i norske kommuner.....	41
Kommuner med lav husstandsdekning	43
Ulike typer lokale mediemarkeder	45
6. JOURNALISTISKE GEOGRAFISKE BLINDSONER.....	48
Den journalistiske dekningen av kommuner uten avisutgivelse	48
Journalistiske halvskygger rundt bykommune- Case Glåmdalen.....	49
Hva kan hyperlokale nettaviser tilføre? Case - Tynset-regionen	55
Rendalen	56
Folldal	57
Alvdal.....	58
Oppsummering.....	59
Hovedstadsområdet	59
Er Nannestad en blindsoner?.....	62
Lørenskog - kan versjonering styrke avisdekningen?.....	63
Oppsummering og betraktninger.....	66
Oslo – Én by, mange lokalsamfunn.....	67
Avisdekning	69
Lokal mediestøtteordning	70
Bydelsavisene	70
Vårt Oslo	73
Akers Avis Groruddalen	74
Avisa Oslo.....	76
Oppsummering.....	78
Blindsoner og halvskygger i det norske kommunelandskapet	79
7. NRKS BIDRAG TIL DEKNING AV KOMMUNER OG REGIONER.....	81

NRKs overordnede strategier	81
NRKs dekning av lokale og regionale forhold	83
NRKs dekning på fylkes/regionnivå	87
NRKs samarbeid med lokal- og regionaviser	90
Oppsummering	90
8. AVSENDER- OG INNHOLDSMANGFOLD 2021?	92
Perspektiver	92
«Lokal aviskonkurrans»	97
Tematisk mangfold og tematiske blindsoner	99
9. VURDERING AV DAGENS TILSKUDDSORDNINGER TIL NORSKE NYHETSMEDIER	101
Avgrensning av analysen	101
Formål	101
Mediepolitiske virkemidler	101
Prinsipper for vurdering av mediepolitiske økonomiske virkemidler	102
Utviklingen av dagens produksjonstilskudd og innovasjonstilskudd	104
Hvor forekommer markedssvikt og hvordan bør staten forholde seg til den?	107
Avsender- og temamangfold	108
Geografiske blindsoner	111
Folkefattige utkantkommuner	112
Storbyområdene	114
Satsing på mottakermangfold gjennom brukerrettet tilskuddsordning	116
Prosjektilskudd for samfunnsviktig og undersøkende journalistikk	117
Oppsummering	119
LITTERATUR	121

Figurer

Figur 1. Annonse- og leserinntekter 2006-2019. Olsen m.fl. (2021).....	18
Figur 2 : Aldersfordeling i Oslos bydeler (Oslo kommune 2021)	68
Figur 3: Andel av bydelenes innbyggere som har innvandrerbakgrunn (Oslo kommunes bydelsfakta)	75
Figur 4 Frontene på NRK.no, Dagbladet.no og VG.no mandag 25.10 klokka 1020.	82

Tabeller

Tabell 1. Glåmdalen. Fordeling av artiklene etter forfatterskap. N=385.	25
Tabell 2: Kommuner etter innbyggertall. Eget register.....	36
Tabell 3: Forventede befolkningsendringer. SSB.	37
Tabell 4: Kommuner som er utgiversted for MBL og LLA-lokalaviser etter innbyggertall. Eget register.....	41
Tabell 5: Husstandsdekning i norske kommuner etter sentralitet. Eget register.....	41
Tabell 6: Kommuner definert som blindsoner etter dekningsgrad. Eget register.	44
Tabell 7: Kommuner der hovedavisen har færre enn en sak i uken etter sentralitet (eget register).....	49
Tabell 8: Kommuner der hovedavisen har færre enn en sak i uken etter innbyggertall (eget register).....	49
Tabell 9. Kommuner i Glåmdalens dekningsområde. Eget register.	50
Tabell 10: Innholdsanalyse av Glåmdalen, geografisk dekning (eget register).....	51
Tabell 11: Oversikt over BA-regionen Tynset (eget register).....	55
Tabell 12: Kommuner med hovedavis i BA-regionene Oslo/Bærum og Ullensaker. Eget register.....	60
Tabell 13: Innhold i Mitt Lørenskog etter temakategorier. Eget register.....	64
Tabell 14: Innbyggere i Oslos bydeler (Oslo kommune 2021).....	67
Tabell 15: Bydelsaviser i Oslo. Kilde: Mathisen 2019 og MBL.....	71
Tabell 16: Totalt antall saker om politikk pr. bydel Q1 2021 (eget register).....	72
Tabell 17: Fordeling av innhold etter temakategorier, N=231	77

Tabell 18 NRKs dekning av fire kommuner i perioden oktober 2020 – oktober 202. Atekst- søk på kommunenavn.....	84
Tabell 19 Dekning (i nettutgaver) av fylkestingsnivået i Innlandet fylke oktober 2020- oktober 2021	87
Tabell 20 Dekning (i nettutgaver) av fylkestingsnivået i Møre og Romsdal fylke oktober 2020- oktober 2021	87
Tabell 21: Utgiversted etter avistilbud, 1990 til 2020 (Høst 2021)	97

1. Innledning

Denne rapporten er utarbeidet på et oppdrag fra Medietilsynet som omfatter flere delbestillinger:

Vi er bedt om å vurdere den økonomiske situasjonen i mediebransjen og hvordan den påvirker redaksjonelle og journalistiske praksiser. Vi er også bedt om å vurdere dagens situasjon med hensyn til avsender- og innholdsmangfold.

Videre omfatter oppdraget en undersøkelse av avisdekningen av norske kommuner og om forekomsten av geografiske blindsoner og halvskygger.

Vi er også bedt om å gi en vurdering av NRKs bidrag til dekningen av regioner og kommuner, med et fokus på NRKs funksjon opp mot eventuelle geografiske blindsoner.

Til sist er vi bedt om å vurdere situasjonen i avismarkedet opp mot mediepolitiske målsetninger. Vi skal undersøke om det forekommer markedssvikt og hvordan produksjonstilskuddet og innovasjonstilskuddet til nyhets- og aktualitetsmedier virker i forhold til de mediepolitiske målsetningene. På bakgrunn av dette skal vi gi en vurdering av hvordan de direkte støtteordningene bør innrettes for å motvirke de formen for markedssvikt som avdekkes.

Rapporten er organisert i ni kapitler. Etter denne korte innledningen følger et kapittel om opplegget for undersøkelsen. Deretter følger et kapittel om situasjonen blant nyhetsmediene i 2021 med tanke på økonomiske og organisatoriske utviklingstrekk og redaksjonelle praksiser.

Mediepolitikken er begrunnet i demokratiet og støtten til lokalaviser er begrunnet i den norske forvaltningsmodellen, der stor myndighet og viktige oppgaver er avledet til lokalforvaltningen. Kapittel fire ser nærmere på de lokale nivåene og hvordan den norske forvaltningsmodellen påvirker behovet for lokaljournalistikk, i lys av kommune og regionreformen.

I kapittel fem kartlegger vi situasjonen i de lokale mediemarkedene. Utgangspunktet for analysen er et register over norske kommuners avisdekning. Registeret er bygd opp av kommunedata fra SSB, MBL og LLAs oversikt over husstandsdekning i kommunene og andre innsamlede data om avisene og mediedekningen.

Kapittel seks handler om den journalistiske dekningen av norske kommuner. Her kombinerer vi en grov kartlegging av lokalpolitiske saker om kommuner uten avisutgivelse, med case studier av ulike typer lokale mediemarkeder, med hensyn til innbyggertall, sentralitetsklasse og posisjon i BA-regionen kommunen tilhører. Case-studiene dekker det empiriske spennet i den norske kommunestrukturen fra folkefattige utkantkommuner til Oslo.

Det påfølgende kapitlet tar for seg NRKs bidrag til dekning av kommuner og regioner, sett opp mot lokalaviser og regionaviser og geografiske blindsoner og halvskygger.

Kapittel åtte gjør rede for sentrale utviklingstrekk med betydning for avsender og innholdsmangfold og gir en vurdering av dagens situasjon.

I kapittel ni diskuteres forekomsten av markedssvikt basert på funnene som er presentert i de tidligere kapitlene. På bakgrunn av hvilke former for markedssvikt som forekommer og hvor, vurderes dagens tilskuddsordninger til nyhets- og aktualitetsmedier opp mot prinsipper for økonomiske virkemidler generelt og mot de politiske målsetningene for mediepolitikken spesielt.

2. Opplegget for undersøkelsen

Denne rapporten dekker et bredt spekter av forhold som påvirker geografisk og tematisk avisdekning i Norge og hvordan de direkte tilskuddsordningene rettet mot aviser fungerer. Vi har følgelig måttet anvende et bredt utvalg av empirisk materiale. Datamaterialet består blant annet av:

- data fra intervjuer med politikere, redaktører, journalister, representanter for mediekonsernene og bransjeorganisasjoner.
- en workshop om innretningen på tilskuddsordningene.
- et register om norske kommuner som avismarkeder bestående av:
 - o data om hovedavisen (den med størst husstandsdekning) og andre aviser med husstandsdekning over 30 prosent der dette forekommer. Dataene omfatter bl.a. avisens dekningstall, i kommunen, om avisen utgis i kommunen, dens konserntilknytning, type avis etter Høst (2020)
 - o Forekomster av hyperlokale aviser i kommunen
 - o data om kommunen fra SSB: sentralitetsklasse, innbyggertall, prognose for befolkningsendringer
- en kartlegging av antall saker om lokalpolitikk blant kommunene uten avisutgivelse, publisert i hovedavisen/avisen med flest saker 1Q 2021 basert på gjennomgang av søkerresultater i Retrievers Atekst-database.
- strukturerte innholdsanalyser av utvalgte lokalaviser

Vi har også benyttet sekundærkilder, blant annet i form av tidligere undersøkelser i regi av prosjektgruppen, offentlige utredninger, forskningslitteratur, rapporter og andre dokumenter fra Medietilsynet, NRK, offentlig forvaltning Stortinget og Regjeringen.

Intervju og workshop

Forskergruppen har til sammen intervjuet om lag 30 personer under arbeidet med denne rapporten. Informantene fordeler seg på en rekke ulike grupper og intervjuene har bidratt med ulike typer informasjon.

Innledningsvis i prosjektet hadde vi samtaler med det Ryen (2012, s. 17) omtaler som nøkkelinformanter, altså personer med særskilt god innsikt som har bidratt til å introdusere oss for feltet. Vi intervjuet fire nøkkelinformantene: tre forskere en redaktør for en fagavis.

Disse intervjuene var forholdsvis åpne og bidro med generell informasjon om ulike deler av feltet og de ulike ordningene.

Deretter intervjuet vi representanter for bransjeorganisasjoner og rikspolitikere for å kartlegge deres posisjoner til sentrale spørsmål og syn på utviklingstrekk i bransjen

I den tredje fasen intervjuet vi lokalpolitikere og redaktører for lokalmedier om husstandsdekningen i utvalgte kommuner. Vi intervjuet også redaktører for nisjemedier og representanter for mediekonsernene. Intervjuene i denne fasen var, med Kvale og Brinkmanns (2009, s. 162) begrepsapparat, hovedsakelig faktuelle intervjuer, der informantene først og fremst bidro med faktisk informasjon og vurderinger av konkrete spørsmål. Intervjuene med bransjefolkene hadde også karakter av begrepsintervju og narrative intervju (op.cit., s. 163–165), i den forstand at intervjuene gav innsikter i informantenes tankesett og feltinterne logikker redaksjonelle praksiser.

I etterkant av intervjuundersøkelsen og de innledende analysene av registerdata gjennomførte vi en workshop om innretningen på dagens tilskuddsordninger og aktuelle tilpasninger. Workshopdeltakerne forberedte seg til workshopen ved å lese foreløpige utkast til funnene fra kartleggingen og et notat som gjorde rede for aktuelle problemstillinger. I tillegg til to representanter fra forskergruppen, deltok seks medieforskere og tre representanter fra forvaltningen.

Analyse av registerdata

I vår tilnærming til å kartlegge den geografiske mediedekningen i Norge har vi betraktet hver kommune som et mediemarked. Dette begrunnes i to forhold:

- Kommunen er det viktigste lokale forvaltningsnivået og har stor betydning for innbyggerne. Dermed er det et demokratisk behov for en systematisk journalistisk overvåking av kommunen.
- Lokalavisene dekker ofte flere kommuner, men dekningen av hver kommune vil ofte variere og representerer således lokale mediemarkeder for innbyggerne. Den journalistiske dekningen av kommunen den utgis i, vil eksempelvis være mer systematiske enn av nabokommunen som igjen kan være mer systematisk enn en kommune lengre unna, som også dekkes av samme avis. Dermed er egenskapene ved

hvert kommuneavgrensede mediemarked ulike innenfor en og samme avis sitt dekningsområde.

For hver kommune har vi blant annet registrert

- kommunedata, sentralitetsklasse, innbyggertall m.m.
- hovedavis
- andre aviser med husstandsdekning over 30 prosent
- forekomst av avis med utgiversted i kommunen
- antall avisutgivelser med husstandsdekning på minst 30 prosent i kommunen
- informasjon om hovedavis: hvorvidt den utgis i kommunen, konserntilhørighet, og avistype basert på Høst (2020) sine kategorier

Kartlegging av saker om lokalpolitikk

Vi valgte ut samtlige kommuner der det ikke gis ut en avis og undersøkte den lokaljournalistiske dekningen av politikk i hver av disse kommunene gjennom søk på Retrievers Atekst-database. Retriever kategoriseres artiklene i Atekst-databasen på bakgrunn av en kombinasjon av IPTC-kategorier og kunstig intelligens. Sistnevnte analyserer innhold og setningsoppbygging for å avgjøre hva som er mest fremtredende.¹ Kategorien politikk handler om politikk, offentlig tjenesteproduksjon og saksbehandling og samsvarer temmelig godt med verdien 'politikk og organisasjonsliv' på variabelen temakategorier som vi senere har benyttet i manuelle innholdsanalyser av aviser (se omtale av dette nedenfor).

Søkene ble gjennomført ved å søke på kommunenavn i databasen og filtrere for den avisen vi ønsket å undersøke. Enkelte aviser hadde flest treff på kommunen på papir, andre på nett, og avisen og plattformen med flest treff ble valgt som mål på totalt antall artikler for hver enkelt kommune. Fra dette søket filtrerte vi ut alle artikler som handlet om politikk. Det totale antallet artikler kodet som politikk, er bruttoresultatet av søket.

Artiklene i bruttoresultatet ble deretter manuelt rekodet med hensyn til geografisk fokus, slik at vi registrerte antallet saker som hovedsakelig handlet om lokalpolitikk (Vi registrerte også

¹ Se mer utfyllende artikkel om kategorisering (Retriever Sverige 23.11.2018): <https://www.retrievergroup.com/sv/blogg/kategoriseringen-med-ai>

regionalpolitikk, men har ikke benyttet denne variabelen i analysene). Det endelige resultatet av søket skulle indikere omfanget av den enkelte redaksjons dekning av lokalpolitikken i de gjeldende kommunene.

Ved å kun registrere dekningen av kategorien politikk, reduserte vi det totale antallet artikler tilstrekkelig til å kunne gjennomføre en manuell gjennomgang av bruttoresultatet. En slik manuell gjennomgang var nødvendig for å håndtere tre feilkilder. Den ene er at artikler kan være tagget på kommunenavnet uten å handle om kommunen. Artikkelen kan eksempelvis handle om en person med samme navn. Den andre feilkilden er at en artikkel kun perifert handler om kommunen. Et eksempel kan være en sak om arbeidsledighetstallene for alle kommunene i et distrikt. Den tredje feilkilden er dubletter. I Atekst kan en og samme artikkel være kategorisert i flere entiteter, eksempelvis både 'helse' og 'politikk'. Gjennom å velge ut kategorien 'politikk' og å gjøre manuell gjennomgang av bruttoresultatet fra søket, fjernet vi feilkildene «falske positive» og dubletter.

Det er likevel andre kilder til unøyaktighet. En slik kilde er at kildelisten i Atekst er dynamisk.² Dette skyldes både at publikasjoner opprettes og legges ned, og at ikke alle mediehus og publikasjoner har avtaler med Retriever om registrering i Atekst.³ Kildelisten med papirutgivelsene er temmelig stabil, mens digitale utgivelser er noe mer dynamiske. En annen feilkilde er at ikke alle medier registreres i det hele tatt, eller bare ikke like systematisk. Funnene fra denne kartleggingen kan derfor ikke ses som en endelig fasit, men gir en nyttig indikasjon på omfanget av kommuner med knapp /usystematisk lokaljournalistisk dekning. Stikkprøver og grundigere innholdsanalyser av enkeltmedier tyder på at kartleggingen gir et forholdsvis godt bilde av situasjonen i enkeltkommunene.

Strukturerte innholdsanalyser av lokalaviser

For å kunne vurdere resultatene fra registeranalysene, har vi gjennomført strukturerte innholdsanalyser av et utvalg på fem publikasjoner. I rapporten har vi presentert analysene fra tre av disse publikasjonene: 'Glåmdalen', 'Mitt Lørenskog' og 'Avisa Oslo'. Analysene har

² Kilde: Kommunikasjon med Anders R. Eriksen, content manager i Retriever, 23.08.2021

³ Generelt har de større konserneide avisene innenfor Schibsted, Polaris, og Amedia avtaler, det har også Dagbladet og Agderposten. Hamar Media hadde derimot ikke en slik avtale på undersøkelsens tidspunkt. Enkelte medier har også avtaler som kun omfatter overvåking, for eksempel gjennom medlemskap av MBL eller LLA, disse blir ikke registrert i Atekst.

tatt utgangspunkt i variabler som er benyttet i Innholdsanalyser av søkere om produksjonstilskudd for nyhets- og aktualitetsmedier (se for eksempel Halvorsen og Bjerke 2020 for nærmere beskrivelse av variablene):

- Stofftype
- Antall synlige muntlige kilder
- Forekommer eksplisitte skriftlige kilder
- Er artikkelen dagsaktuell eller tidløs
- Artikkelens temakategori
- Artikkelens hovedtema

To av disse variablene er utviklet for å vurdere om aviser bidrar til de mediepolitiske målsetningene som er å publisere stoff av demokratisk og offentlig interesse (temakategori) og med dagspressekarakter (er artikkelen dagsaktuell eller tidløs).

I tillegg har vi registrert byline, hvorvidt artiklene inneholder en konfliktakse og hva som kjennetegner denne og utviklet to sett variabler for geografi:

- Hvilken kommune/bydel handler artikkelen om?
- Er stedet viktig for temaet i artikkelen?

I kvantitative innholdsanalyser konstrueres data ved at man registrerer informasjon om hver artikkel i form av forhåndsbestemte variabler (for eksempel artikkelens form) etter et forhåndsdefinerte sett av verdier/kategorier (for eksempel 'nyhet og reportasjestoff', 'leder/kommentar' osv.). Et viktig verktøy i registreringen av materialet er en kodebok, der man definerer variablene, verdiene og tilhørende tallverdier for hver verdi. Til kodingen har vi benyttet et elektronisk datainnsamlingsprogram, der vi har lagt inn kodeboken på forhånd. Teknisk sett gjennomføres en innholdsregistrering på samme vis som utfylling av et spørreskjema. For hver artikkel registreres det informasjon på et sett «spørsmål» etter forhåndsdefinerte «svarkategorier».

Utformingen av spørsmålene og svarkategoriene i kodeskjemaet er avgjørende for kvaliteten på datamaterialet (Østby m.fl. 2013, s.212). Usikkerhet i fortolkningen av kodeskjemaet representerer en betydelig feilkilde. Målsetningen er å utvikle spørsmål og svarkategorier som lar seg entydig definere, slik at datamaterialet skal holde en tilstrekkelig høy troverdighet. Rapportforfatterne har delt arbeidet med kodingen av artiklene. For å oppnå lik fortolkningspraksis har minst to personer forut for registreringsarbeidet gått gjennom 20

artikler, undersøkt interkoderreliabilitet ved å sammenligne kodingen. For alle variablene lå interkoderreliabiliteten over 0,7 som regnes som et tilfredsstillende samsvar. Koderen har deretter diskutert tolkningspraksis for avvikene og tilfeller heftet med usikkerhet, før kodingen av det fullstendige utvalget er gjennomført.

Utvalgets størrelse i forhold til den totale populasjonen påvirker usikkerheten ved innholdsanalysen. ‘Mitt Lørenskog’ er en populasjonsstudie der alle artiklene den første utgivelsesmåned er kodet og analysert. For ‘Glåmdalen’ har vi trukket et tilfeldig utvalg på 385 artikler av alle artiklene innenfor januar og februar 2019 og 2021. I samfunnsvitenskapen aksepterer man i de fleste tilfeller fem prosent usikkerhet og en feilmargin på fem prosent.⁴ Ett utvalg på 385 gir et tilstrekkelig grunnlag til å generalisere om enhver populasjon utvalget er trukket fra, innenfor denne usikkerhets- og feilmarginen (Denscombe 2017, s. 47; Hellevik 2009, s. 114). Utvalget som ligger til grunn for analysen av ‘Avisa Oslo’ er 231 artikler trukket fra januar og februar 2021. Utvalget er gjort med tanke på å dekke volumet for en ukes publisering, og gir noe større usikkerhet, men gir grunnlag for å generalisere om alle artiklene med 10 prosent usikkerhet.

⁴ I en del tilfeller aksepterer man større feilmarginer av praktiske hensyn.

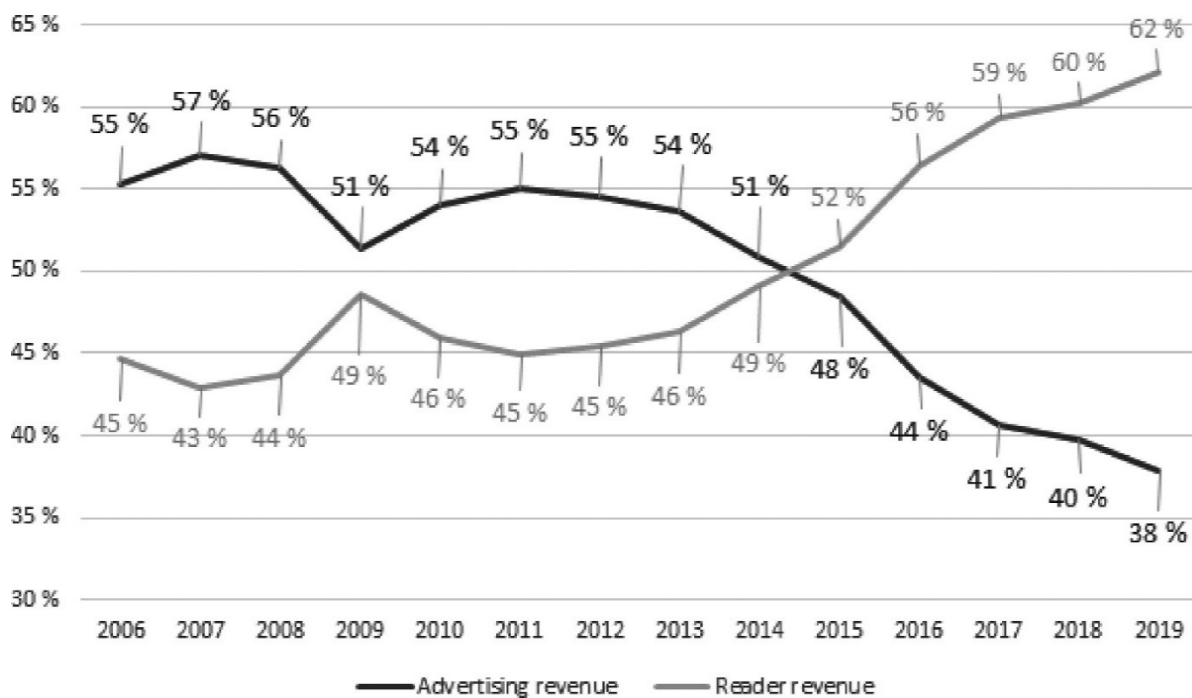
3. Nyhetsmediene i 2021. En kort oversikt

I dette kapitlet vil vi gi en helt kortfattet oversikt over den økonomiske situasjonen blant norske nyhets- og aktualitetsmedier og hva som kjennetegner dagens redaksjonelle og journalistiske praksiser og medieinnhold.

Utgangspunktet er at digitalisering og internasjonalisering av mediemarkedet har hatt dramatiske konsekvenser, også for nyhetsproduksjon og -distribusjon. Her skal vi gjøre rede for to av konsekvensene, inntektssvikt og eierkonsentrasjon for de kommersielle mediene. Vi skal deretter se på hvilken betydning nedbemanning og monopolisering av eierskapet har for journalistiske praksiser og mediemangfold – og dermed for å vurdere produksjonstilskuddet.

Inntektssvikt og eierkonsentrasjon

Det siste tiåret har vi sett en betydelig omdanning av det norske nyhetsmarkedet. De store nasjonale løssalgsavisene har mistet størstedelen av sitt papiroplag, men har opprettholdt sin posisjon som gratisleverandører av nyheter på nettet. Papiravisene har mistet om lag halvparten av sine annonseinntekter. Forholdet mellom inntektene fra salg/abonnement og annonser har endret seg fra $1/3 - 2/3$ til $2/3 - 1/3$. I dag står altså salg av abonnementer til leserne for to tredeler av inntektene til mediehusene. Utviklingen er framstilt slik i Olsen m.fl. (2021):



Figur 1. Annonse- og leserinntekter 2006-2019. Olsen m.fl. (2021)

Det er gjort grundig rede for denne utviklingen i flere sammenhenger, f.eks. i NOU 2017:7, den påfølgende mediemeldinga (Meld S 17 (2018/19)) og i Medietilsynets årlige gjennomganger av medieøkonomien og mediemangfoldet (Medietilsynet 2021, 2020).

Inntektssvikt

Beregninger tyder på at mediehusene (TV2 og NRK er ikke medregnet) totalt i perioden 2008-2020 har mistet 3,9 milliarder kroner i inntekter (5,0 milliarder i faste 2008-kroner). Svikten har kommet både i annonseinntekter og brukerinntekter. Fra 2000 til 2019 ble det totale opplagstallet redusert fra 3,1 til 2,3 millioner daglige eksemplarer (Olsen m.fl. 2021). Noe av opplagssvikten ble kompensert gjennom betydelige prisstigninger. Fra 2006 til 2019 steg gjennomsnittsprisen på et års abonnement med 103 prosent (prisjustert), mens løssalgprisene nesten ble tredoblet (Olsen m.fl. 2021).

Inntektstapet er ellers møtt med betydelige kostnadsreduksjoner i alle ledd, men først og fremst ved en kraftig nedbemanning i mediehusene. Det verserer mange tall om størrelsen på nedskaleringene. Norsk Journalistlags medlemstall ble, ifølge lederen Hege Iren Frantzen, redusert med 1000 i perioden 2011-2019. Medietilsynets tall viser en årsverksnedgang fra

4432 i 2016 (Medietilsynet 2017, tilsynets tidligste tall) til 4034 fire år seinere (Medietilsynet 2021). En betydelig andel av nedgangen skjedde i nasjonale aviser (særlig løssalgsavisene) og regionale mediehus.

Selv om noe av arbeidskraftbortfallet er kompensert ved høyere arbeidstempo, mer effektive digitale arbeidsredskaper og mer effektiv arbeidsflyt, er muligheten til å drive journalistikk på ulike felter blitt vesentlig dårligere fra bransjens toppår i 2000-2005 og fram mot 2015. Som følge av dette er det publisert mange forskningsbidrag som drøfter journalistikkens mulige sammenbrudd, også i Norge (se for eksempel en gjennomgang i Mathisen (forthcoming) og Sjøvaag 2019).

Hva har så skjedd i de aller seneste årene? Hva er dagens aktuelle situasjon?

Opplagsnedgangen har stanset. Dette er dokumentert både av Sigurd Høst (2021) og Medietilsynet (2021). Et viktig gjennombrudd for nyhetsbransjen har vært økt salg av digitale abonnemeter. Nordmenn er blant de nasjonaliteter i verden som er mest positive til å betale for nettnyheter (Reuters Institute 2019:11).

Det skyldes etter alt å dømme to forhold. For det første har konsernene sørget for å utvikle effektive og brukervennlige tekniske betalingsløsninger. Ved hjelp av digital distribusjon gjennom mediehusenes egne nettsider, sosiale medier og søkemotorer, blir publikum vist innhold som de må kjøpe abonnement for å få tilgang til. De enkelte avisene er også sterke nasjonale, regionale og lokale merkevarer som det er mulig å selge abonnemeter til. For det andre har Norge etter hvert fått en befolkning som er blitt fortrolige med og trygge på å handle på nett.

Fra rundt 2016 førte disse utviklingstrekkene til at nedgangen i kjøpte abonnemeter stanset og så smått begynte å stige (Høst 2021). Fra 2020 til 2021 steg for eksempel totalopplaget med 0,5 prosent. Mediebedriftenes Landsforening rapporterte i september 2021:

Det rapporteres opplag på 232 titler i første halvår av 2021, med et totalopplag på 2 559 420 enheter. Veksten siden forrige halvår er på 0,5 prosent. Det finnes sesongvariasjoner i opplaget gjennom året, hvor mange kan vise til sterkere vekst i andre halvår enn i årets seks første måneder. Ser vi 12 måneder tilbake i tid og sammenligner med tilsvarende periode året før er veksten på 3,9 prosent. Starten på 2021 er litt svakere enn inngangen på de to foregående årene.

Det heldigitale opplaget vokser og utgjør for første gang over halvparten av totalopplaget (51 %). Det rene papiroplaget (6 %) og komplett-abonnement med tilgang til både papirutgaver og digitalt innhold (43 %), går tilbake. Det rene digitalopplaget øker med 5 prosent og over 1,3 millioner abonnemeter er nå heldigitale, mens det rene papiroplaget har en tilbakegang på 10 prosent og utgjør i overkant av 150 000 opplagsenheter. (MBL 2021b)

De digitale abonnementsinntektene økte f.eks. fra 2019 til 2020 fra 1,7 til 2,2 milliarder kroner ifølge Medietilsynets (2021:12) beregninger.

Våre intervjuer tyder på en tilstand av *lettelse* i bransjen. Opplagsutviklingen har ført til ny optimisme. Det ansattes flere nye journalister, det etableres nye titler, og det rapporteres tilmed om tilløp til vansker med å rekruttere flinke journalister, særlig i distriktene.

Men de færreste har tro på at de gode gamle dagene kommer tilbake. Våre informanter regner med å måtte klare seg med vesentlig mindre ressurser enn før nedgangen startet.

Eierkonsentrasjon

En annen tydelig tendens er en sterk konsentrasjon på eiersiden. Dette er dokumentert av Høst (2021) og Medietilsynet (2020), Høst skriver i sin rapport Avisåret 2020 at

De tre store kjedene til sammen økte fra 62,4 til 68,4 prosent. I 2017 ble 62,4 prosent regnet som en høy grad av konsentrasjon. Nå er konsentrasjonen blitt enda sterkere. [...] Økningen fra 2017 til 2019/2020 betyr at det er blitt mindre mangfold på eiersiden, og endringen har vært mye større enn i en normal treårsperiode. Det som har betydd mest, er oppkjøpet av de små konsernene til Agderposten og Nordsjø Media. Dermed er det svært få alternativer til Amedia og Polaris Media på lokalt nivå. (Høst 2021: 32f)

Konsentrasjonen fortsetter i 2021. I løpet av det siste året er 'BodøNU' (og de andre avisene i gruppa) solgt til Amedia. Folldalsportalen har innledet samarbeid med 'Alvdal midt i Væla' som igjen er kjøpt av 'Dagningen' (som er deleid av Amedia). 'Frøya.no' er kjøpt av Polaris Media, mens 'Eidsvoll Ullensaker Blad' og 'Hamar Arbeiderblad' har inngått en samarbeidsavtaler med Amedia. Noen av oppkjøpene fører til at samme konsern nå eier både nummer en og nummer to-avisen på samme utgiversted. 'BodøNU' konkurrerer f.eks. direkte med 'Avisa Nordland' i Bodø, begge er eid av Amedia. Mens 'Frøya.no' konkurrerer med 'Hitra-Frøya' som også er (del)eid av Polaris gjennom 'Adresseavisen'.

Vi har også fått de første konsernoppkjøpene av fagblader. Schibsted-eide 'VG' har overtatt Fri Flyt AS, som inkluderer det «digitale universet» 'friflyt.no', magasinene 'Fri Flyt' og 'Jeger'. Da Amedia kjøpte aksjemajoriteten (67 prosent) i Tun Media fulgte tre av Fagpressens medlemspublikasjoner: 'Bondebladet', 'Norsk Landbruk' og 'Traktor', med på kjøpet.

Konserndannelsen gir stordriftsfordeler. På spørsmål om hvordan «sammensetningen av mediebedrifter vil utvikle seg og hva som er driverne» svarer f.eks. styreleder Pål Nedregotten i Mediebedriftenes Landsforening:

Det er en åpenbar driver, konsernifiseringen av Norge. Den er helt reell, det handler om economies of scale. Det handler bl.a. om data, teknologisk innovasjonskraft og -evne. Det er rett og slett vanskelig å være liten i et sånt bilde, å være en tradisjonell lokalavis.

I den første tida ble trykking, administrative funksjoner og annonsesalg samlet på konsernnivå. Deretter benyttet konsernene det økonomiske handlingsrommet til å utvikle felles digitale løsninger. Endelig ble stoffet samkjørt, ved stoffutveksling, felles «bilag» og i alle fall for Amedias del ved felles KPIer (se under). Amedia har også utviklet muligheten til å abonnere på flere av konsernets aviser (+alt) med et tillegg i prisen på den «egne» avisa. Pristillegget er ganske beskjedent for dem som har et dagavisabonnement.

Amedia har også sikret seg «lavhengende» sportsrettigheter med lokal interesse (f.eks. fra norsk klubbhåndball og lavere fotballdivisjoner) som distribueres gjennom avisenes nettsider og følger gratis med abonnementene. En redaktør forteller:

Vi hentar samferdslesaker og har også eit utstrekt samarbeid på sport – vi har direktestreaming av fotball som vi forpliktar oss til gjennom Direkte Sport i Amedia. Det er forøvrig noko av det som er mest salgsutløyande på abonnement. Om du sel abonnentar på sport, så får du abonnentar som blir (Svend Arne Vee, Firdaposten).

Framtida er fortsatt svært usikker

Likevel er oppfatningen blant våre informanter nokså entydig at *framtida fortsatt er svært usikker*. Det viktigste problemet er at store deler av den private nyhetsbransjen fortsatt har brorparten av sine inntekter fra annonser i og salg av abonnemeter på papirutgaven – og tendensen er at papiret fortsatt taper terreng. Mange frykter at hvis (eller kanskje heller *når*) papiroplaget synker ytterligere, kan de nasjonale annonsørene (av typen XXL, Meny og Power) som i dag velger papir, forsvinne over på andre plattformer eller kanaler - og det kan skje raskt og samtidig. Noen typiske sitater:

Det er fremdeles 2,5 milliarder kroner igjen i papiravisøkonomien i dagspressen. De pengene kommer ikke til å være der om fem til ti år, på et eller annet tidspunkt så er den borte. [...]Nedgangen vil ikke være lineær. Nedgangen kommer til å være sånn at det på et eller annet tidspunkt er det for få som leser til at de store annonsørene ser noe poeng i å putte penger i. Når de pengene blir borte fra papiravisøkonomien, da går det fort (Styreleder Pål Nedregotten i Mediebedriftenes Landsforening).

Nei, mediekrisen er ikke over. Det er kanskje litt mer optimisme for fremtiden enn det var tidligere, men vi har fremdeles en stor del av inntektene våre fra papiravisene og papiroplagene synker år for år. Vi må selge svært mange nye digitale abonnemeter og digitale annonser for å kompensere for dette (Konserndirektør Siv Tveitnes, Schibsted).

Vi ser en veldig tretthet blant lederne i lokalavisene gjennom de siste årene. De er slitne og jobber døgnet rundt. [...] Aldri pause i løpet av dagen (Generalsekretær Tomas Bruvik, LLA)

Erfaringen blant aktørene er også at det er vanskelig å få med annonsørene over til det digitale, og – ikke minst – at inntektene fra digital annonsering er vesentlig lavere enn for papir.

Forskerne Ohlsson og Facht (2017) finner på samme vis at nyhetsmedier har måttet tilpasse seg en annonselogikk som er datadrevet i stedet for drevet av opplags- og seertall, og hvor prisene for annonseproduktene er betydelig lavere enn de de kunne fakturere i print-tida: «En helside papir koster mye mer enn en oppmerksomhetskapende annonse digitalt. Eller snarere er det sånn at vi ikke har skapt den type annonseprodukter som har kostet så mye digitalt» (Nedregotten, MBL).

Noen av informantene hevder at ulike deler av bransjen og ulike konserner er ulikt posisjonert for å møte en slik utvikling. Aller-konsernet er nesten heldigitalt og sier de vil klare seg bra selv om de avviker papiret. Enkelte mener at Amedia kan være dårligere stilt, med mange lokalaviser som fortsatt har store deler av opplags- og annonseinntektene papirbasert. Det er bred enighet om at de minste, uavhengige lokalavisene ikke vil ha ressurser til å møte denne siste runden av digitalisering. Høst (2021) påpeker at dette er noe av bakgrunnen for at mange familieeide aviser har solgt seg til konsernene i løpet av de siste årene.

En av våre informanter sier det slik:

Den utviklingen er vanskeligst for de aller minste. Der er det få mennesker, vi har mange aviser som har fra to til fem medarbeidere totalt i en organisasjon, og de skal gjøre akkurat det samme som VG og Bergens Tidende (BT), men nesten uten ressurser til å gjøre det. [...] Hvis du sammenligner med en redaktør / daglig leder i en stor avis så har de en redaktør som ikke skriver et ord selv, han planlegger og styrer en redaksjon, daglig leder trenger ikke gjennomføre det. Arbeidsoppgavene til en redaktør / daglig leder i en mindre aviser, de må selv finne teknologien, forhandle med posten, ha opplæringen og ta kostnadene for dette. De må gjøre alt alene og finne den beste teknologien (Generalsekretær Tomas Bruvik, LLA).

Også en del fagpressemedier vil ifølge informantene ha tilsvarende problemer med å møte en overgang til ren digital publisering:

Nå ligger mye av utfordringen på oss selv. Det at vi sitter så hardt fast i papiret er en kjempeutfordring. At vi har investert så lite i det digitale både på kompetanse- og teknologisiden, det er et hinder (Administrerende direktør Per Brikt Olsen, Fagpressen).

Det er i tillegg grunn til å tro at det ikke er mulig å øke prisene i samme grad som det er gjort de siste 15 årene. Færre lesere kan altså i mindre grad kompenseres med prisstigning: «Det har vært kompensert med prisøkninger, men jeg vet ikke om det er så mange som vil betale 100 kr for en avis, så vi er fortsatt veldig avhengige av inntektene fra papiravisene» (Konserndirektør Siv Tveitnes, Schibsted).

Prisnivået på digitale abonnementer er dessuten vesentlig lavere enn for papirutgaven. For eksempel koster et komplettabonnement (papir pluss digital) 74 prosent mer enn et digitalt abonnement (396 kroner mot 229 kroner per måned).

Overordnet kan vi derfor si at nyhetsbransjen i dag er preget av stabiliserte inntekter på et klart lavere nivå enn tidligere - og konsentrasjon på eiersiden. Bransjen har lyktes med å tilpasse seg et lavere inntektsnivå, men det er betydelig usikkerhet om framtida når papiropplagene og inntektene derfra fortsetter å synke.

Endringer i journalistiske praksiser og mediemangfold

Hva betyr så disse tendensene for journalistiske praksiser og derigjennom for mediemangfoldet?

Smalere dekningsområder

En effekt er solid dokumentert i andre studier: De «gamle» redaksjonene har smalnet inn sine dekningsområder geografisk og/eller tematisk. Når redaksjonen ble mindre, måtte man velge mellom osthøvelkutt og å kutte ut dekninga av noen områder, geografiske og/eller tematiske. Vekten ble ofte lagt på det siste. Flere artikler i et spesialnummer av Norsk Medietidsskrift pekte i 2016 på hvordan «redaksjoner bevisst velger vekk stoffområder for å takle dårligere økonomiske tider. I stedet for å kutte etter osthøvelprinsippet, fjerner redaksjonene dekningen av enkeltområder for å kunne spisse profilen mot de områdene de mener er viktigst og mest etterspurt. På den måten oppstår det hull i hva som dekkes, og de lokale offentlighetene får flere demokratiske blindsoner» (Dahlstrøm og Hognestad 2016). Mens Bengt Engan blant annet fant at «samspillet mellom lokalpresse og lokalpolitikere blir preget av regionpressens stadig sterkere neglisjering av det lokale. Kommunepolitikere opplever ikke

regionpressen som interessert i det lokale, og lokaljournalistikken prioriterer bort det regionale perspektivet» (Engan 2016).

I NOU 2017:7 ble nyhetsredaktør Jan Stian Vold i 'Bergens Tidende' referert i en egen uthevet boks:

BT har måttet redusere staben med 30 personer. Det fører til mindre journalistikk og hardere tematiske prioriteringer. Kulturjournalistikk og sport har blitt redusert. Det er mindre rom for ressurskrevende undersøkende prosjekter med uvisst utfall. Geografiske blindsoner oppstår også. BT forsøker å dekke omlandet, men må prioritere og konsentrerer seg primært om Bergen by og perspektivet «Norge sett fra Bergen». Konklusjonen er at BT må lykkes på abonnement og nå ut til et yngre publikum

Våre intervjuer sommeren 2021 bekrefter at dette ikke har endret seg de siste fem årene. Den innsnevringen av geografiske og tematiske stoffområder som ble gjennomført i riks- og regionavisene etter nedbemanningen ble gjennomført, består fortsatt. Vi kan illustrere dette med sitater fra noen sentrale informanter:

At man har greid dette, kommer jo også av at man kuttet milliardbeløp og tusentalls stillinger da det sto på som verst, så det har jo hatt en pris også. Jeg er ikke bekymret lenger for avisenes og mediehusenes økonomi, men jeg er bekymret for en del av den samfunnsviktige journalistikken[...] Jeg og utvalget står ved den dramatiseringen vi gjorde i 2017, det var grunnlag for det. Det er gledelig at det ikke gikk så galt. Men vi trenger mer forskning og utredninger av hvilke deler av journalistikken som er blitt nedprioritert og skadelidende av de enorme kuttene som er gjort. Det tror jeg er et tema som ikke så mange kan snakke veldig kvalifisert om ennå. (Direktør Fritt Ord og leder for Mediemangfoldsutvalget, Knut Olav Åmås).

Det er klart at man reduserer ikke redaksjonene så mye som man har gjort i Norge uten at det går ut over noe. Det som er vårt poeng, det sier redaktørene våre hele tiden, er at det er ingen tvil om at den journalistikken vi presterer i dag er bedre enn den vi presterte for ti år siden. Problemet er bare at bredden i nyhetsdekningen blir mindre. Vi må prioritere mye hardere, og det betyr selvfølgelig at det er samfunnssektorer som ikke får den grundige oppmerksomheten som de burde få. Du nevner Forsvaret som et eksempel, en stor sektor som er underdekket. Deler av helsesektoren er også underdekket, i hvert fall hvis man går litt under panseret og ikke bare ser på lokalisering av sykehus og slikt. Slik burde man gå mest inn i den tematiske bredden og de tematiske blindsonene (Redaktør Einar Hålien, Schibsted).

Men når man skal velge og prioritere, er det ikke unaturlig at man satser mest der det bor flest folk. Det er i Bergensregionen. Men BT har ikke gitt opp å dekke ting utenfor byen, men kanskje på en annen måte og i et annet omfang enn før. Det er ikke unaturlig at man har konsentrert seg om det mest folkerike sentrum på Vestlandet (Redaktør Einar Hålien, Schibsted).

Veldig mye av de gode resultatene vi ser i mediebransjen de siste årene er en konsekvens av kutt som har langsiktige virkninger. Vi er flinke med digital brukerbetaling, men det er ulike strømmer som virker. Konsekvensen er at de regionavisene som før hadde et ganske bredt nedslagsfelt, ikke lenger klarer å levere den journalistiske kvaliteten som er en forutsetning for at folk utenfor en gitt by /regionsenter skal legge ganske mye penger på bordet hver måned for å få den type nyheter. Du klarer ikke dekke nok med økonomien som er i avisen (Styreleder Pål Nedregotten, MBL).

Det som er utvilsomt, er at prioriteringen i mange av de allmenne nyhetsredaksjonene er blitt spissere. Man må prioritere hardere. Det har gått ut over noen type avdelinger som før hadde mye folk og ikke har det lenger. En del spesialmedarbeidere som ikke er der lenger. Jeg pleier å si at i sum leverer de store mediehusene ikke så mye journalistikk på så mange felt som før, men det man leverer er gjennomgående veldig bra (Generalsekretær Arne Jensen, Norsk Redaktørforening).

Dermed har det oppstått blindsoner og journalistiske hvite flekker. Men disse blindsonene har også åpnet rom for å etablere nye titler og nye redaksjoner til å fylle dem. Vi kan også se hvordan den tradisjonsrike fagpressa utvikler seg og får nye tilskudd som betjener de feltene som riks- og regionavisene har forlatt. På denne måten er det etter alt å dømme blitt færre blindsoner i løpet av de aller siste årene.

Stoffutveksling og ensretting

På den redaksjonelle siden har konserner innført stoffutveksling og arbeidsdeling/samordning. Schibsted-avisene deler stoff, og 'Aftenpostens' gamle fredagsbilag 'A-magasinet', følger både 'Stavanger Aftenblad' og 'Bergens Tidende'.

Polaris' aviser på Sunnmøre har betydelig stoffutveksling .

Amedias redaksjoner har også fri tilgang til alt stoff som er produsert av konsernets faste ansatte i hele landet. Amedias aviser på Romerike samkjører daglig dekingen av sitt område. Konsernets mange lokale redaksjoner samordner rapporteringen fra hendinger som krysser de tradisjonelle dekningsgrensene. F.eks. har Østlendingen og Glåmdalen samlokaliserte lokalkontorer på Flisa sammen med den ultralokale Solungavisa (som også er eid av Østlendingen).

Som eksempel på tendensen kan vi vise fordelingen av artiklene etter forfatterskap i Amedia-avisen 'Glåmdalen':

Tabell 1. Glåmdalen. Fordeling av artiklene etter forfatterskap. N=385.

		Prosent
Egenprodusert	186	48
Produsert i samarbeid med annen avis RB/ØL	3	1
Produsert av RB	42	11
Produsert av Østlendingen	29	7
Produsert av annen Amedia el. byrå	114	30
Uten byline	11	3
Total	385	100

Vi finner at snaut halvparten av stoffet i utvalget er egenprodusert i streng forstand. Samtidig er 18 prosent produsert av naboavisene 'Romerikes Blad' og 'Østlendingen'. En god del av disse artiklene lages i gjennom et avtalt samarbeid om dekingen av kommuner, der

innbyggerne både holder Glåmdalen og en av de to andre avisene. Her koordinerer avisene sin dekning av alle sakene og deler alt stoff.

For abonnenter og lesere på individnivå er mye av dette en fordel. De får mer stoff og mer tilgang til innhold enn de ville fått gjennom et ordinært abonnement på enkeltstående titler uten et slikt redaksjonelt samarbeid. Samordning av redaksjonelle ressurser kan også gi bedre utnytting av journalistenes arbeidskraft ved å unngå dobbeltarbeid og dermed dekke flere saker.

På samfunnsnivå kan samordningen bety mindre mangfold og mer ensretting. Når Bergens Tidendes egen redaksjon ikke lenger lager helgebilag, betyr det for det første færre saker, færre kilder og færre selvstendige vinklinger, men det kan også bety et mer Osloentrert blikk fordi A-magasinet i hovedsak produseres av journalister i Oslo (se f.eks. NOU 2017:7 s. 100).

Konserndanningen fører også til andre former for ensretting, for eksempel gjennom samordning av redaktørrollen. Konsernutviklingen styrker redaktørens fokus på forretningsdrift og økonomi på bekostningen publisistrollen (Roppen 2003, Barland 2012), og samtidig svekkes redaktørens selvstendighet og posisjon på viktige områder som «strategier, sentrale satsinger, økonomi og rekruttering» (Borgen 2019:112).

Forholdet mellom konsern og redaktør ble gjenstand for betydelig oppmerksomhet våren 2021 da redaktøren av avisa Nidaros i Trondheim trakk seg og begrunnet det med overstyring fra styrelederen. Nedenfor gjengis Klassekampens omtale av saken:

Blant annet etterlyser han flere saker som engasjerer leserne, gjerne «gode og kjappe nyheter som kan løses raskt». Han lister også opp flere konkrete eksempler på hva slags type saker han forventer å se mer av:

«Hvor er de rasende naboene som klager på anleggsstøy?»

«Hva med de sinte diesel-bilistene (...)?»

«Hvor er alle klagene på helsetilbudet til fylkesmannen?»

Også oppfølging av enkeltsaker som hadde hatt høye lesertall tidligere, ønsket han at redaktøren sjekket ut, blant annet en sak om en ung kvinne som sto fram i Nidaros som sexavhengig, en sak om en bifil kvinne som ble diskriminert på boligmarkedet, og en sak om en ung mann fra Trondheim som deltok i realityserien «Ex on The Beach».⁵

Styrelederen gikk av etter konflikten, og våre informanter mener denne episoden er utypisk.

⁵ Klassekampen 16.7.21

Men, som generalsekretær Arne Jensen i Norsk redaktørforening sier:

Når du skal begynne å utnytte konsernfordeler, så vil du raskt komme oppi problemstillinger hvor spørsmålet er - kan vi gjøre dette og stadig holde fast på at det er den enkelte redaktør som bestemmer? Det er jo krevende både ifht nyhetsfeeder og andre konserntenkemåter. Noe av poenget med å være i et konsern er jo å dra fordeler av det, og mange aviser har gjort det. Det er ingen tvil om at det er mange Amedia-aviser som har kunnet utvikle seg på ulike felter og måter som de ikke hadde klart hvis de skulle båret alle kostnadene alene. Men fordi du har en sentral utviklingsavdeling som kan gjøre dette for mange aviser, så har avisene klart å omstille seg. Men så er fortsatt utfordringen hvis en av dem sier at vi vil ikke gjøre det på denne måten»

Metrics og lesertilpasning

Tendensen i Nidaros-styrelederens redigeringsforslag preger mange redaksjoner. Stadig større deler av inntektene kommer fra leserne gjennom abonnement (fra 1/3 til 2/3 av totalen), og dette fører til sterkere etterspørselsretting av stoff. Stadig forbedrede analyseverktøy styrker «treffsikkerheten». Man vet svært godt hva slags typer saker som er mest etterspurt og som gir høye lesertall og høye konverteringer til salg.

Denne formen for lesertilpasning eller det som den amerikanske medieforskeren Matt Carlson kaller «measurable journalism» (Carlson 2018), er gjenstand for betydelig forskningsinteresse, både internasjonalt og i Norge. Forskningsfunnene er ikke entydige (Blanchett 2021, Sjøvaag 2019:85). Olsen, Kalsnes og Barland peker på at et viktig norsk trekk er at brukerinntektene er basert på salg av abonnement, ikke på salg av enkelttitler.

For the business of digital journalism our findings show that the prospect of funding journalism by means of digital advertising revenue is bleak. A more likely scenario is a digital journalism business mainly based on paying subscribers. The way the Norwegian newspapers have flipped their revenue structure from an advertising based model to a reader revenue dominated one, demonstrates how diversification also represents new opportunities for the industry. Norwegian newspapers have been particularly successful in growing digital subscription revenues and converting print subscribers into digital subscribers, thus nuancing claims that online news is almost impossible to monetize. (Olsen, Kalsnes og Barland 2021)

For å vinne og beholde abonnenter benyttes stordata-analyser som forteller hva abonnentene leser, hvem de er, hva som fører til at de tegner abonnement og hva som avgjør om de fornyer eller ikke. Blant annet ved hjelp av slike metrics utvikles KPIer som er mål for den enkelte avis.

Avisa kan prioritere «reach» eller salg høyest. Mens lokalavisene plasserer nesten alle redaksjonelle artikler bak betalingsmur, foregår kampen om lesere på riksnivå mellom nettsider som i all hovedsak tilbyr gratis innhold (VG.no, NRK.no, TV2.no, db.no og

nettavisen.no) der inntektsstrømmene kommer fra reklame, tilliggende betal-nettsider og ulike former for sponning og kommersielt samarbeid med andre aktører. Det er grunn til å tro at det er ulike typer stoff som får «mange klikk» og som «selger abonnementer». Einar Hålien i Schibsted beskriver det som skjedde med ‘Aftenposten’:

En avis som Aftenposten med deres profil, prøvde seg på lettere saker for å dra opp trafikken. Så lærte man etter hvert at forventningene til det man formidlet digitalt ikke var så veldig ulike det man hadde på papir, og man lærte at noe av den journalistikken som man i utgangspunktet var stolt av, den fløy også godt digitalt. Det var det folk var villige til å betale for.

‘Avisa Oslo’ har i oppstarten lagt seg på en mellomløsning. Man har prioritert å nå forholdsvis bredt ut og har hatt et betydelig antall gratisartikler på fronten. På denne måten nådde man målet om høy «reach», altså mange lesere, men i mindre grad målet for solgte abonnementer. Per oktober 2021 har ‘Avisa Oslo’ over 80 000 daglige lesere, men bare 6 300 abonnenter.⁶

Andre lokalaviser har startet som rene gratistilbud for å «vise seg fram» (f.eks. ‘MittKongsvinger’) og deretter gått over til betalingsløsninger. Landslaget for lokalaviser anbefaler sine medlemmer at gratisperioden ikke bør være for lang:

Hvis du bare skal være gratis, bør du i alle fall ha en god egenkapital og et solid marked som kan gi inntekt. Da må du ha et stort marked som kan gi reklameinntekt. Ellers må du ha solid egenkapital til å kunne lønne journalister over lang tid før du begynner å få inntekter. Det er ikke bare pressestøtten, men brukerbetaling, som gir inntekter fra hver eneste som betaler, som er med å sikre journalistikken. Derfor er vår oppfordring til at den perioden ikke bør være for lang. Ellers bør du ha eiere som har tro på deg og midler til å støtte deg i over to år før du er sikret en pressestøtte. Det går ikke på små plasser.
(Generalsekretær Tomas Bruvik, LLA)

Sammenhengene mellom ulike datastyrte modeller for «reach» og abonnentverving på den ene siden og den faktiske journalistiske praksis og redaksjonenes valg og prioriteringer på den andre siden er som nevnt foreløpig ikke entydige. Det skyldes blant annet at disse dataene og modellene gjerne er forretningshemmeligheter som forskere ikke nødvendigvis får tilgang til.

Flere av våre informanter sier at konsernens KPI-mål *har* betydning for hvordan avisa redigeres og hvordan redaksjonen prioriterer. Disse målene handler blant annet om hvor mange som skal lese hver enkelt sak, hvor mange lesinger som konverteres til abonnementskjøp og hvor mange «unge» (dvs. under 40 år) som leser en sak. Dagens teknologi gir store muligheter til å overvåke og kartlegge lesing og lesernes bakgrunnskjennetegn, og konsernene har utviklet gode verktøy til å følge med på dette.

⁶ <https://www.ao.no/na-leser-hver-tiende-osloborger-ao-hver-dag-pa-hoy-tid-at-oslo-fikk-egen-lokalavis/s/5-128-178978>

Det er altså normalt ikke snakk om at konsernet direkte blander seg inn i redaktørgjerningen som i 'Nidaros'-eksemplet, men at rammevilkårene for å være redaktør innenfor et konsern med effektive systemer for å overvåke lesertall og abonnentverving og KPIer knytta til dette, har innflytelse.

Vi får opplyst at endel typer demokratisk relevant stoff er ikke mest etterspurt, f.eks. er løpende dekning av kommunestyre o.l. ikke særlig populært. Det er ofte slik at dekning av folkevalgte organer må gi tapt for historier med mer menneskelig og allmenn appell.

En redaktør sier:

Vi har tall og analyser som forteller oss klart og tydelig hvordan vi treffer i lesermarkedet. Selvfølgelig skal det vi skriver være viktig, vi skal oppfylle samfunnsoppdraget og alt det der, men du må også ha lesere. Det nytter ikke å lage saker som leses av noen få. Da fyller vi hvert fall ikke noe samfunnsoppdrag. Vi i RB har en todeling på det. Det vi velger å ta opp må også engasjere. Det som er bra nå - i kanskje motsetning til for fem år siden da alt stoff på nett var gratis hos oss- er at folk faktisk er opptatt substans. Våre lesere betaler jo for å være abonnenter, og da er det innhold med kvalitet de vil ha (Redaktør Lars Lier, Romerikes Blad).

Redaktøren i en annen Amedia-avis, Glåmdalen, forteller:

Det kan være en forbrukervinkling som har en interesse for alle uavhengig av bosted, og noen ganger en historie som er såpass sterk at den kan fungere i miksen hos oss med lokalt innhold. Det er et av de områdene vi ser på hos oss nå, å finne en god balanse. Vi ser jo av lesertallene våre at det er mange av leserne våre som leser disse sakene med stor interesse. Ikke bare at de klikker seg inn på saken, men at de blir lenge der og leser lenge. Det er en interesse der, det er det ikke noe tvil om. Men man nå vokte seg så ikke stoff som ikke er lokalt blir så dominerende at man mister opplevelsen av å være på en lokalavis. Dette må være krydderet og tillegg, ikke det man primært baserer seg på. (Redaktør Thor Sørum-Johansen, Glåmdalen).

Flere av våre informanter peker videre på at digitaliseringen bidrar til at nyhetsterskelen heves. Dels skyldes det at man ønsker saker som ikke er for lokale:

Vi tenker litt annerledes, vi dekker ikke alt som skjer i kommunen. Vi dekker jo et større område, så vi prøver primært å gå etter de sakene hvor vi tror saken også kan ha en interesse ut over kommunegrensen. Det er i hvert fall målet vårt med de sakene vi bruker litt ressurser på. (Redaktør Thor Sørum-Johansen, Glåmdalen).

Dessuten sier noen at man i en papiravis alltid kan ha artikler med ganske smal geografisk interesse fordi mange lesere bare hopper over dem, eventuelt kan det løses med «versjonering» eller «soning», dvs. at man bytter ut sider etter abonnentens bosted. På en digital flate står stoff man ikke er interessert i, lettere *i veien for* stoff man ønsker å lese.

Samlet fører dette til et tilbud i de etablerte region- og lokalavisene som blir smalere tematisk og sjangermessig. Journalistikken blir mer «tabloid» og markedsrettet på godt og vondt. Leseren settes i sentrum og får mer ønsket stoff samtidig som nye blindsoner av ulik art

oppstår og rommet for innovasjon og for introduksjon av nye emner og problemstillinger i redaksjonene kan svekkes.

På den annen side er nyhetsbransjen i dag mindre kontrollert av *børsnoterte* selskaper enn tidligere. Mens både Orkla, A-pressen, Schibsted og TV2s hovedeier Telenor var børsnotert ved århundreskiftet, er det i dag bare Schibsted igjen på børsen. Ikke-børsnoterte bedrifter er normalt mindre avhengig av kortsiktig avkastning. Både Amedia og TV2 er i dag eid av stiftelser, og utover Schibsted ser vi ingen tilfeller av finansielle investeringer i nyhetsbransjen. Eksisterende avishus og titler blir kjøpt opp av konkurrenter, og nyetableringer blir finansiert av aviskonserner eller av gründere.

Nyetableringer og vekst i randsoner

Mediehusenes markedstilpasninger skaper på den annen side også rom for nyetableringer. En informant formulerer seg slik «Etter hvert som allmennredaksjonene er blitt tømte for spesialmedarbeidere er det slående hvordan disse nye heldigitale nisjemediene tar opp utfordringen».

Det startes opp *nye lokale nettmedier*. Vi finner per juni 2021 totalt 33 fungerende, lokale digitale nyhetsnettsteder som ikke er sprunget ut av «gamle» papiraviser. Amedia har startet store, lokale nettaviser i Trondheim og Oslo. Noen mindre titler klarer seg også bra og blir en del av det etablerte journalistiske feltet, som f.eks. 'Alvdal Midt i Væla' og 'Porten.no' som begge nå har fått produksjonstilskudd. Flere av nyetableringene er likevel ustabile og kortvarige.

Vi finner også nye «portaler» basert på etablerte aviser, som f.eks. 'Mitt Lørenskog', som er en del av 'Romerikes Blad', men har egen redaksjon og eget kontor sentralt i kommunen.

Den andre typen nyetableringer av nyhetsmedier er *nasjonale, tematiske nisjenettsteder*. Noen av dem tar betalt (som 'Subjekt' og 'Medier24'). Men det fins i tillegg et større antall gratisaviser som dels finansieres av reklame ('Rett24', 'Ballade') og dels av organisasjoner/virksomheter (som 'Khrono'). Her fins en omfattende gråsoner mot fagblader som neppe kan regnes som aviser (f.eks. 'iLaks') og mot tidsskrifter som har økt frekvens og blitt mer avis-like (som 'Bok365')

Det er dessuten store variasjoner mellom publikasjonene. Noen er profesjonelle og godt etablerte. De er medlemmer av presseorganisasjoner, mottar priser og pressestøtte, mens andre fortsatt har mer karakter av frivillig dugnadsarbeid og blogger.

Det er også opprettet en del nye nettsteder med klar politisk profil og *avisambisjoner*. 'Minervanett' er inne i «varmen» som mottaker av produksjonstilskudd og medlemskap i presseorganisasjonene. Andre som f.eks. 'Document.no', 'Resett' og 'Steigan.no' er mer omstridte. Både 'Resetts' redaktør og Pål Steigan har fått avvist sine søknader om medlemskap i Norsk redaktørforening. I 'Resetts' tilfelle var begrunnelsen at redaktør Helge Lurås ikke tilfredsstilte de etiske kravene til medlemskap. Steigan ble avvist fordi hans publikasjon «har preg av å være en aksjonistisk nettside, som i overveiende grad ikke forholder seg til alminnelige journalistiske og publisistiske prinsipper».

Den gamle fagpressa gjør det i hovedsak godt og blir i stadig større grad, både juridisk og profesjonelt, likestilt med de tradisjonelle nyhetsmediene (Aker 2020). Årsakene er flere. Fagpressa har andre finansieringsmåter enn de gamle nyhetsmediene og er derfor i mindre grad er påvirket av digitaliseringen. Mange er organisasjons-eide og finansiert gjennom kontingenter og/eller bidrag fra eierne. De har i mindre grad tapt inntekter. Fagpressemediene er også mindre utsatt for konkurranse fra gratismedier og andre underholdningsmedier enn allmenne aviser. Samtidig nyter mange godt av kostnadsreduksjonene digital utgivelse og distribusjon gir.

Nestleder Berit Nyman fra Fagpressen beskriver sine publikasjoners bidrag slik:

Det er jo rett og slett å dekke alle de sonene som ellers fort blir blindsoner. Selv om det finnes vilje i nyhetsredaksjonene og NRK, så rår de ikke med alt. Det er jo et komplekst samfunn vi lever i, og hvis du skal drive med kritisk journalistikk om sykepleie, så er det vel liten tvil om at noen av de beste journalistene er i bladet Sykepleien, de går utenpå de aller fleste. Sånn kan du komme med parallelle eksempler på mange områder. Det er ikke for å snakke ned journalistikken som kommer i VG og Adresseavisen, men vi trenger begge deler. Jeg vil jo gjerne honorere begrepsparet til tidligere kulturminister Trine Skei Grande: Geografiske hvite flekker oppstår hvis alle lokalavisene etterhvert svekkes og blir borte. Tematiske hvite flekker brer seg ut over og ødelegger den demokratiske samtalen, hvis fag- og dybdejournalistikken svekkes. Det blir opplyst mindre, vi får vite mindre om hva som skjer. Det må finnes mange godt skodde journalister for at det samfunnet vi har skal kunne kalle seg et godt demokrati (Nestleder Berit Nyman, Fagpressen).

En av Fagpressens medlemsbedrifter ('Medier24') har nå søkt om og fått produksjonstilskudd som nyhetsavis. Et annet organisasjonsblad ('Afrika.no', utgitt av Fellestrådet for Afrika) har fått innovasjonsstøtte (der kravene er de samme som for produksjonsstøtten). Mange av de gamle fagbladene har etablert nyhetsnettsteder med ganske høy oppdateringstakt.

I en survey (Aker 2020) beskriver nesten halvdel av fagpressepublikasjonene (46%) seg selv som nettaviser med hovedvekt på nyhetsformidling. Dette kan forstås i lyset av nettets nyhetsdrivende egenskaper. Aker finner videre at om lag halvparten av fagbladene publiserer mer enn seks nyhetsartikler per uke. En femtedel (19%) mellom seks og ti artikler, en tiendedel (9%) mellom 11 og 15 artikler, en tiendedel (9%) fra 16 artikler til 20 artikler og en tiendedel (11%) mer enn 20 artikler i uken. Halvparten av fagbladene har altså daglig nyhetsoppdatering på sine nettsider og fungerer dermed som en nasjonal nyhetsleverandør på sine felt.

En variant av denne utviklingen er tidligere papirtidsskrifter som oppretter nettsteder eller blir rent digitale nyhetsleverandører, som f.eks. 'Ballade', 'Bok365' og 'Minerva' (se Bjerke og Halvorsen 2018)

Det tidligere tydelige skillet mellom fagpresse og dagspresse er blitt langt mindre tydelig og skaper utfordringer for avgrensingen av hva slags publikasjoner som er berettiget til produksjonstilskudd.

Konklusjon

Nyhetsbransjen har hatt et betydelig inntektsfall siden 2005. Det er derfor klart dårligere vilkår for å produsere journalistikk på kommersielt grunnlag i dag enn det var for femten år siden. Opplagsnedgangen og inntektssvikten har foreløpig flatet ut fordi bransjen har klart å øke antallet digitale abonnenter betydelig. Vilkårene for å produsere journalistikk nå er derfor ikke dårligere, muligens noe bedre, enn de var for fem år siden. Men samtidig sier våre informanter at det er svært usikkert om dette bare er en *pause* før bransjen må håndtere avviklingen av papiravisa som fortsatt står for svært stor del av inntektsstrømmen i mediehusene. Mediekrisen er derfor ikke avblåst.

Nedbemanningen i de etablerte mediene har ført til større geografiske og tematiske blindsoner. Disse blindsonene og halvskyggene blir til en viss grad inntatt av mer nyhetsorienterte nettversjoner av tradisjonelle fagmedier og helt nye nettbaserte nyhetsmedier. Det startes stadig opp nye digitale nisjemedier og lokalmedier og flere av dem makter å etablere seg i det «gode selskap». Nye digitale lokalmedier som 'Alvdal midt i Væla' og porten.no samt nisjemediet 'Medier24' er blitt mottakere av produksjonstilskudd. Det er derfor sannsynligvis *færre* blindsoner i dag enn for fire-fem år siden.

Konserndannelser og eierkonsentrasjon kan være en fordel for den enkelte konsernavis og gi merverdi til den enkelte abonnent. Men den medfølgende utbredelsen av dataovervåking og KPIer fremmer en journalistikk som er mer lesertilpasset og mindre opptatt av formelle politiske arenaer. Dette fører etter alt å dømme til at de eksisterende avisene blir likere og mer «tabloide», slik at mediemangfoldet svekkes.

4. Lokalpolitikk og mediepolitikk

Hallin og Mancinis (2004) kategorisering av mediepolitiske systemer baserer seg på institusjonelle betraktninger der såkalt contingency (sammenheng) vektlegges. Denne organisasjonsfaglige tilnærmingen vektlegger sammenhengen mellom interne og eksterne forhold, for å vurdere hvordan et system fungerer. Formålet med mediepolitikken generelt og økonomisk støtte til aviser spesielt – å støtte demokratiet – har lagt fast siden pressestøtten (produksjonstilskudd for nyhets og aktualitetsmedier) ble innført på slutten av 1960-tallet. Mediepolitikken handler om hvordan mediepolitikken fungerer opp mot konteksten, de lokale avismarkedene og den norske forvaltningsmodellen. I dette kapitlet skal vi se nærmere på denne sammenhengen i en nordisk og norsk kontekst.

Forvaltningsmodeller og modeller for mediepolitikk

Selv mellom de vesteuropeiske landene er det store forskjeller i hvordan den offentlige forvaltningen er organisert, men det er vanlig å skille mellom i fire hovedtyper forvaltningssystemer (KMD 2016, s. 22-24):

Den napolitanske modellen omfatter et stort antall land i Vest - og Sør-Europa. Vanligvis kjennetegnes i disse landene av en sterk sentralmakt som detaljstyrer kommunene gjennom statlige prefekter. Innenfor den napolitanske modellen er det vanlig med et meget stort antall kommuner, men som har begrensede ansvarsområder.

Den britiske modellen omfatter Storbritannia og Irland og er kjennetegnet av få, men store kommuner. I disse landene har kommunene normalt mange innbyggere. I Storbritannia har staten delegert store og viktige velferdsoppgaver til kommunenivået.

Den mellomeuropeiske modellen omfatter Tyskland, Østerrike og Sveits. I disse landene har delstatene stor makt vis a vis statsmakten. Lokalforvaltningen er en del av den føderale strukturen, der de sterke delstatene har ansvaret for lovgivningen overfor kommunene. Delstatenes sterke autonomi har resultert i temmelig stor variasjon mellom land og mellom delstater innenfor hvert av landene når det kommer til kommunenes oppgaver og status.

Den nordiske modellen kjennetegnes ved at kommunesektoren har stor betydning for gjennomføringen av den offentlige politikken. Staten har også avledet betydelig myndighet til lokalforvaltningen, som utøver en stor grad av lokalt selvstyre. Modellen har tradisjonelt

omfattet Sverige, Norge, Danmark, Finland, Island og deres territorier, men gjennom nyere reformer har også lokalforvaltningen i Nederland også fått mer karakter av den nordiske modellen.

Utbredelsen av de fire forvaltningsmodellene sammenfaller temmelig systematisk med Hallin & Mancini's (2004:67) tre modeller for medier og politikk i Vest-Europa og Nord-Amerika. **Hallin og Mancini's Polariserte, pluralistiske mediemodell** finnes i landene med Den Napolitanske forvaltningsmodellen. **Den liberale mediemodellen** sameksisterer med den britiske forvaltningsmodellen.

Den demokratisk korporative mediemodellen finnes i landene som enten kjennetegnes av en mellomeuropeisk eller en nordisk forvaltningsmodell. Et viktig fellestrekk ved disse to forvaltningsmodellene er en betydelig delegering av makt til henholdsvis et regionalt og et lokalt nivå. **Innretning på mediemodellen i disse landene er kontingent til forvaltningsmodellen i begge de to forvaltningssystemene.** Delegering av viktige politiske beslutninger til understatlige forvaltningsnivåer skaper behov for medier som dekker politiske nivåer under staten.

Den demokratiske korporative mediemodellen, som blant annet kjennetegnes av statlig rikskringkasting og sterke pressesubsidier, er likevel særlig fremtredende i de nordiske mediemarkedene. Disse landene er også kjennetegnet av sterkest delegering av oppgaver og myndigheter til kommunenivået. Å skape et mediemarked som kan finansiere en journalistisk dekning av dette nivået er langt mer krevende enn å skape et marked for å dekke en delstat i Tyskland- eller et riksnivå i et av de nordiske landene. Slik sett kan man betrakte den nordiske mediepolitikken som en funksjonell tilpasning til de nordiske forvaltningssystemene.

Det er også betydelige forskjeller mellom forvaltningen i de nordiske landene. Island er i en særstilling med spesielt lav og spredt befolkning. For de øvrige landene representerer Danmark et ytterpunkt med forholdsvis få kommuner, som hver har et høyt innbyggertall. Sverige befinner seg i en mellomposisjon, mens både Finland og særlig Norge har et stort antall kommuner, hvorav flertallet har få innbyggere. Dette skyldes dels politiske prioriteringer, men også en særegen norsk topografi, demografi og næringsstruktur. Norge har mange arbeidsplasser i utkantene og en mer spredt mer bosetning enn de andre skandinaviske landene. En konsekvens er at en god del av innbyggerne i utkantene fremdeles har stor reisetid til større befolkningssentra (Gassen og Helniak 2019, s.10).

Norsk lokalforvaltning

Norge skiller seg altså ut fra de andre nordiske landene (med unntak av Island) med flere kommuner og gjennomgående færre innbyggere per kommune. Selv etter kommunereformen, som foreløpig ble avsluttet i 2020, har Norge 356 kommuner. Dette er om lag fire ganger så mange som Danmark, som har omtrent samme folketall. En oversikt over fordelingen av norske kommuner etter dagens innbyggertall (2020) og framskrivinger til 2031 basert på SSBs hovedalternativ, er presentert i tabellen nedenfor.

Tabell 2: Kommuner etter innbyggertall. Eget register.

Innbyggertall	Kommuner 2020	Prosent 2020	Kommuner 2031	Prosent 2031
2000 eller færre	75	21	77	22
2001-5000	99	28	98	28
5001-10000	69	19	68	19
10001-20000	51	14	45	13
20001-50000	43	12	48	13
50001-100000	12	3	12	3
100001 eller flere	7	2	8	2
Sum	356	100	356	100

Som vi kan se av tabellen, er det svært stor variasjon i kommunenes innbyggertall, og mange kommuner er små. Norge har 174 kommuner med 5000 eller færre innbyggere. Av disse har 75 kommuner inntil 2000 innbyggere og 21 kommuner færre enn 1000. Landets minste kommune i folketall er Utsira med 198 innbyggere. I andre enden finner vi Oslo med 693000. Etter folketall er Frøya den norske mediankommunen med 5151 innbyggere.

Hvis man legger til grunn at det ikke gjennomføres noen endringer i kommuneinndelingen de neste ti årene, viser SSBs prognoser av befolkningsutviklingen at fordelingen mellom de ulike størrelseskategoriene vil endre seg lite. Etter den rødgrønne valgseieren i stortingsvalget 2021 kan man heller ikke forvente en omfattende reduksjon i kommuner de neste fire årene, man kan sågar tenke seg en moderat økning.

Bak dette tilsynelatende stabile mønsteret i kommunestrukturen skjuler det seg betydelige lokale forskjeller. Det kommer tydelig frem hvis vi ser på befolkningsutviklingen i kommunene inndelt etter sentralitetsklasser. SSBs sentralitetsindeks deler landets kommuner i seks klasser, der 1 er mest sentralt, mens 6 er minst. Beregningen av sentralitetsindeksen er basert på reisetid til arbeidsplasser og servicefunksjoner fra alle bebodde grunnkretser. Antallet vektes, slik at en arbeidsplass eller servicefunksjon som ligger nært bostedet teller

mer enn en som ligger lenger bort (Høydal 2020⁷). Tabell 2 viser forventede befolkningsendringer 2021- 2031 basert på SSBs hovedalternativ.

Tabell 3: Forventede befolkningsendringer. SSB.

Sentralitet	Antall kommuner	Befolkningsendring 2021-2031	Laveste	Høyeste
1	6	9,0	5,9	12,8
2	19	7,4	2,6	13,7
3	51	6,4	0,0	20,1
4	71	2,6	-4,4	16,6
5	95	-0,4	-10,0	12,3
6	114	0,1	-10,7	14,6
Total	356	1,9	-10,7	20,1

Tabellen viser at det forventes en betydelig befolkningsvekst i de 76 mest sentrale kommunene (sentralitet 1, 2 og 3). Selv om prognosene varierer mellom kommunene innenfor denne gruppen, har de til felles at det ikke forventes en befolkningsnedgang i noen av dem.

Blant kommunene med sentralitet 4 til 6 forventes det samlet sett liten en oppgang, men innenfor denne gruppen forventes det betydelige variasjoner i spennet sterk vekst til markant fall. Dette illustreres ved at prognosen for minikommunen Utsira som har sentralitetsklasse 6 er en vekst på 8,6 prosent. I dagens mediankommune Frøya, som også har sentralitetsklasse 6, forventer man en befolkningsvekst på 9,5 prosent. Vekstraten for begge disse øykommunene er høyere enn Oslos vekstanslag på 7,1 prosent.

Utsira og Frøya er øykommuner på kysten og innbyggerne har tilgang til arbeidsplasser i et næringsliv i vekst. I primærnæringskommunen Rendalen og det tidligere gruvesamfunnet Follidal i Innlandet, som også befinner seg i sentralitetsklasse 6, kan man derimot forvente stagnasjon (1,6 prosent vekst) og tilbakegang (4 prosent nedgang).

I Norge gjelder det såkalte generalistkommuneprinsippet (Amdam m.fl. 2014). Prinsippet dikterer at alle kommuner skal tilby den samme omfattende oppgaveporteføljen til sine innbyggere. Dette innebærer at alle norske kommuner er viktige demokratiske arenaer og står ansvarlig for offentlige tjenester med stor betydning for sine innbyggere.

Det er også tverrpolitisk enighet om at det skal være et likeverdig tjenestetilbud i hele landet. Lokalmedia er en del av det samlede tjenestetilbudet og omfattes direkte av dette målet. Videre har lokalmedia en funksjon som overvåker av det øvrige lokale offentlige

⁷ [Sentralitetsindeksen. Oppdatering med 2020-kommuner \(ssb.no\)](https://ssb.no/sentralitetsindeksen)

tjenestetilbudet som skal holde like god standard som i sentrale strøk. Dermed er lokaljournalistisk dekning av kommunen og de tjenestene kommunene står ansvarlige for, minst like viktige for innbyggerne i små kommuner, som for innbyggerne i store.

Regionreform, regionrådene og regionalpolitisk journalistikk

Regionbegrepet brukes på svært ulike måter. Man snakker om den nordiske regionen, om landsdeler, forvaltningsregioner og regioner som distrikter innenfor et fylke. Vi forholder oss i denne rapporten til to typer regioner: Fylker og bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner) som defineres ut fra faktiske pendlerstrømmer.

Lokalforvaltningen omfatter to folkevalgte nivåer, kommunen og fylkeskommunen. Kommunenivået har flest oppgaver og klart størst budsjett. Fylkeskommunen og kommunen har komplementære og overlappende roller i regionalt utviklingsarbeid, særlig knyttet til plansamarbeid og i tjenesteproduksjon særlig knyttet til opplæring, kulturtilbud og folkehelse. Samarbeidet mellom de to nivåene er derfor viktig. I en utredning av framtidig fylkesstruktur i Norge, diskuterer Amdam m.fl. (2014) forholdet mellom fylkes- og kommunenivået. Et forhold som ble fremhevet var at samarbeid mellom fylker og kommuner kan forventes å fungere best i situasjoner der antallet kommuner per fylke ikke blir for stort. Amdam m. fl (2014). Erfaringen er at samarbeidsutfordringene mellom forvaltningsnivåene tiltar når antallet kommuner per fylke overstiger 15-20 kommuner. Utfordringene er også avhengige av befolkningskonsentrasjon og hvor heterogene kommunene i fylket er (se også Nilsen og Langslet 2013; 2015).

Før Kommune- og fylkesreformen var Nordland det mest kommunerike norske fylket med 44 kommuner, fulgt av Møre og Romsdal med 36 og Hordaland med 34. I Nordland og andre heterogene og kommunerike fylker har fylkeskommunen forholdt seg mye til ikke-folkevalgte regionråd, og i liten grad direkte til enkeltkommunene. Region- og kommunereformen, som ble fullført i 2020, resulterte i en nær halvering av antallet fylker, mens antallet kommuner «bare» ble redusert med en sjettedel. Konsekvensen er at antallet kommuner per fylke har økt betydelig. I 2021 er det seks fylker med 38 eller flere kommuner, der Viken har flest med 51.

En av hovedutfordringene med den norske kommunestrukturen, er at mange små og mellomstore kommuner før reformen hadde utfordringer med å tilby de mest avanserte delene av sine oppgaver. Løsningen har vært omfattende interkommunalt samarbeid (KMD 2016). Et

stort omfang av interkommunalt samarbeid er et forhold som forsterker behovet for journalistisk dekning av regionene. En demokratisk utfordring med at tjenesteproduksjon gjennomføres av IKS-er, er at disse ikke er underlagt direkte folkevalgt kontroll. Kommunereformen har ført til en moderat reduksjon i antallet kommuner, men uten å endre sammensetningen av kommuner vesentlig. En konsekvens er at en stor del av landets kommunale tjenester fortsatt vil produseres gjennom IKS. Vi kan altså forvente at ikke-folkevalgte «mellomnivåer» som mellom fylkeskommune og kommune fortsatt vil ha stor betydning for norsk forvaltning og tjenesteyting. Dermed er det behov for medier som systematisk dekker politikken utover kommunegrensene.

5. Avisdekningen av norske kommuner

Ifølge Sigurd Høst (2016, s. 8-9) er det to krav som må være oppfylt for at lokaljournalistikken skal fungere i tråd med idealene om samfunnsoppdraget og "dagspressens funksjoner". Det ene er at det finnes en eller flere profesjonelle redaksjoner som har en løpende journalistisk dekning av kommunen og lokalsamfunnet. Det andre kravet er at journalistikken skal nå frem til en stor nok del av befolkningen.

Når det gjelder den territorielle dekningen benyttes flere ulike fagbegrep om avvik fra disse kravene. Nord og Nygren (2002, s.32) introduserte begrepet medieskygge om fraværet av journalistisk dekning av forstedene til Stockholm. Nygren og Althén (2014) og Nygren (2016) benytter også begrepet for å beskrive situasjonen blant svenske utkantkommuner uten avisutgivelse. Bjartnes og Omdal (2013) benytter begrepet geografiske blindsoner om resultatet av en trend der regionale medier reduserer satsingen på omlandskommuner og blir et organ for utgivelseskommunen. Høst (2016; 2019) diskuterer begrepene blindsoner og medieskygger og er kritisk til å benytte termen medieskygger om norske forhold, siden Norge har en langt større populasjon lokalaviser enn Sverige (se Harrie 2017 for en sammenligning). I stedet introduserer han begrepet halvskygge, om en situasjon «der kommunen blir belyst, men der lyset er for svakt» (Høst 2016, s. 10).

Avisutgivelser i norske kommuner

De små kommunene er viktige politiske arenaer som har stor betydning for innbyggerne sine. De er også små mediemarkeder, der lokal avisdrift kan være økonomisk krevende. For å kartlegge de norske lokale mediemarkedene har vi tatt utgangspunkt i kommunen som enhet og etablert et register over avisdekningen av norske kommuner i 2020. Registeret omfatter tall for husstandsdekning hentet fra MBL og LLA, variabler om kommunene (innbyggertall, sentralitetsklasse, framskrivninger av befolkningsutvikling) hentet fra SSB. Vi har registrert utgiversted, hva slags aviser som utgis basert på Høsts (2020) kategorisering og deres konserntilhørighet. Vi har også registrert forekomster av hyperlokale nettaviser med redaktørplakat, som vi har kartlagt gjennom systematiske nettsøk. For kommuner uten avisutgivelse i har vi registrert omfanget av lokalpolitiske saker om kommunen som er registrert i Atekst-databasen. Tabellen nedenfor gir en oversikt over forekomster av MBL og LLA- lokalavisutgivelser i norske kommuner etter innbyggertall.

Tabell 4: Kommuner som er utgiversted for MBL og LLA-lokalaviser etter innbyggertall. Eget register.

Kommunestørrelse	Kommuner som er utgiversted for MBL/LLA-avis	Prosentandel
2000 eller færre	2	3 %
2001-5000	29	29 %
5001-10000	43	62 %
10001-20000	35	69 %
20001-50000	38	88 %
50001-100000	12	100 %
100001 eller flere	6	86 %
	165	46 %

Tabellen viser at det utgis en MBL og/eller LLA avis i 165 av Norges 356 kommuner. Det er først og fremst kommunene med lave innbyggertall som ikke har avisutgivelse. De aller fleste kommuner med mer enn 20 000 innbyggere har avisutgivelse. Blant de mellomstore kommunene (5000-20000 innbyggere) har brorparten lokalavisutgivelse. Hvis vi tar utgangspunkt i andeler av befolkningen bor 81 prosent, eller 4 369 000 mennesker, i en kommune der det utgis en MBL/LLA-avis.

Den typiske kommunen uten avisutgivelse er altså liten målt i innbyggertall. Blant de 174 kommunene med færre enn 5000 innbyggere er det kun 31 som har avisutgivelse. Det utgis bare to aviser i de 75 kommunene med færre enn 2000 innbyggere. Hvis vi inkluderer hyperlokale aviser som enten er nyetablerte eller ikke medlem er av noen de to organisasjonene, øker antallet kommuner med avisutgivelse med 13 til 178, altså nøyaktig halvparten av alle landets kommuner.

Lokalavisers husstandsdekning i norske kommuner

At avisen ikke utgis i kommunen, innebærer ikke at innbyggerne mangler tilgang på en lokalavis. I langt de fleste norske kommuner uten avisutgivelse, abonnerer en forholdsvis stor andel av innbyggerne på en avis som utgis i regionen. Høst (2016, 2019) har benyttet husstandsdekningsgrad som et mål på avisdekningen i norske kommuner. Tabellen nedenfor viser husstandsdekningen i norske kommuner etter sentralitet:

Tabell 5: Husstandsdekning i norske kommuner etter sentralitet. Eget register.

	Sentralitetsklasse	Sum
--	--------------------	-----

Husstandsdekning	1	2	3	4	5	6	
under 20%	0	1	0	0	0	0	1
20-30%	3	3	3	0	0	7	16
30-40%	2	6	15	9	11	26	69
40-50%	1	7	20	20	22	24	94
50%+	0	2	13	41	59	56	171
Ukjent	0	0	0	1	3	1	5
	6	19	51	71	95	114	356

Av tabellen kan vi se at det finnes en avis med minst 50 prosent husstandsdekning i nesten halvparten av landets kommuner og en avis med minst 40 prosent husstandsdekning i tre fjerdedeler av kommunene. Husstandsdekningen til hovedavisen, forstått som avisen med høyest dekningsgrad, er høyest i kommunene i sentralitetsklasse fire til seks og klart lavest i sentralitetsklasse en.

Hvis vi ser bakenfor tallene for sentralitetsklasse to, finner vi to hovedgrupper kommuner. En del av disse er etablerte bykommuner med en sterk stedlig identitet. De har ofte betydelig senterstyrke og utgjør ofte senteret i en bo- og arbeidsmarkedsregion⁸ (BA-region). Denne gruppen kommuner har ofte en lokal dagsavis med husstandsdekningsgrad over 40 prosent. Eksempler på slike kommuner er Stavanger, Hamar, Moss, Tønsberg, Horten, Fredrikstad og Sarpsborg.

Den andre hovedgruppen kommuner har ofte gjennomgått sterk befolkningsvekst og/eller ligger utenfor senteret i sin BA-region. Eksempler på slike kommuner finner vi i BA-regionen Oslo, for eksempel Asker, Gjerdrum, Vestby og Ås. Vi finner de også i andre byområder med sterk befolkningsvekst slik som Trondheim, Ullensaker, Sandnes, Drammen. I Drammens nabokommune Lier har arbeidspendlingen mot Oslo/Bærum økt såpass mye at Lier nå regnes til denne BA-regionen (Gundersen m.fl. 2019). I noen av disse kommunene utgis en dagsavis, i andre utgis en fådagarsavis og noen steder gis det ikke ut avis. Fellesnevneren for denne gruppen kommuner er at hovedavisen jevnt over har en dekningsgrad under 40 prosent og ofte ned mot eller under 30 prosent.

⁸ Gundersen m.fl. (2019, s. 1) har delt Norge inn i 159 BA-regioner, det vil si funksjonelle regioner som fungerer som egne økonomiske systemer innenfor Norges grenser der de fleste innbyggerne bor, arbeider og konsumerer. Oversikten er fremstilt i to kart på side IV og V.

Gundersen, F. Holmen, R. B. og Hansen, W (2019). Inndeling i BA-regioner 2020. TØI-rapport 1713/2019. [Inndeling i BA-regioner 2020 \(regjeringen.no\)](https://regjeringen.no)

Lokalavismønsteret til de 51 kommunene i sentralitetsklasse 3 følger noe av det samme mønsteret, men denne gruppen er mer variert. I bykommuner som utgjør BA-sentre i distriktene, og som har hatt lav eller moderat befolkningsvekst, finner man ofte en lokal dagsavis med dekningsgrad på 40 prosent eller mer, og ofte over 50 prosent. Eksempler på slike kommuner er Kongsvinger, Lillehammer, Arendal, Askim, Ringerike, Elverum og Halden. Innenfor denne gruppen har nylige sammenslåtte storkommuner, slik som Ålesund, Sandefjord og Kristiansand noe lavere dekningsgrad. I «landsbykommuner», som har senterfunksjoner i distriktsområder, finner vi ofte utgivelse av fådagersavis (og i noen tilfeller dagsaviser) med høy dekningsgrad. I kommuner i omlandet til senterkommunene i distriktsområder forekommer også høy dekningsgrad for sentrumsavisen på. Et eksempel på et slikt lokalt avismarked er Smaalenenes avis som utgis i AB-regionsenteret Askim i Indre Østfold og som har høy dekningsgrad i nabokommunen Skiptvet.

De fleste av kommunene i sentralitetsklasse 3 som har husstandsdekningsgrad under 40 prosent er preget av sterk befolkningsvekst og/eller ligger i utkanten av bykommuner som er senter for BA-regioner. Eksempler er Våler utenfor Moss, Bamble utenfor Skien/Porsgrunn, Askøy utenfor Bergen, Sola utenfor Stavanger, Malvik utenfor Trondhjem og en del kommuner i omlandet rundt Oslo, der det i de fleste tilfellene ikke utgis avis i kommunen.

Konkurransen kan også spille en rolle. Det finnes noen bykommuner i sentralitetsklasse 2 og 3 der lav husstandsdekning for nummer en-avisen skyldes sterk konkurranse. Dette gjelder eksempelvis Skien og Porsgrunn, der hovedavisen Telemarksavisa har en husstandsdekning i over og underkant av 30 prosent, noe som skyldes sterk konkurranse med en annen lokalavis i Skien og to andre i Porsgrunn.

Kommuner med lav husstandsdekning

Den tradisjonelle måten å måle geografiske blindsoner i avisdekningen på kommunenivå, har tatt utgangspunkt i en nedre grense på husstandsdekningsgrad for hovedavisen (den som holdes av flest husstander) på 30 prosent (se for eksempel Høst 2016; 2019). Kommuner uten avis med husstandsdekning på dette nivået regnes som blindsoner. Høst (2016) fant at 22 og 18 kommuner var blindsoner etter dette målet i henholdsvis 2016 og i 2019 (Høst 2019). Som vi kan se av tabell 5 finner vi 17 kommuner med husstandsdekningen under 30 prosent. I tillegg

til disse er det ytterligere 16 kommuner der hovedavisen har en dekningsgrad mellom 30 og 35 prosent av husstandene.

Hovedårsaken til at antallet kommuner med utilfredsstillende husstandsdekning har gått tilbake siden 2016, er at noen av kommunene som før hadde lav husstandsdekning har blitt slått sammen med større nabokommuner.

Blant de 17 kommunene inngår store kommuner som Oslo, Asker og Trondheim. Så selv om antallet blindsoner er lavt, omfatter de 1,2 millioner mennesker tilsvarende 22 prosent av befolkningen. I tabell 5 er det presentert en oversikt over de 17 kommunene.

Tabell 6: Kommuner definert som blindsoner etter dekningsgrad. Eget register.

Kommunenavn	Sentralitet	Innbyggertall	Fylke
Oslo	1	693494	Oslo
Lørenskog	1	41460	Viken
Rælingen	1	18530	Viken
Trondheim	2	205163	Trøndelag
Asker	2	94441	Viken
Ullensaker	2	39625	Viken
Ås	2	20439	Viken
Porsgrunn	3	36397	Vestfold og Telemark
Nannestad	3	14139	Viken
Øvre Eiker	3	19423	Viken
Indre Fosen	6	10084	Trøndelag
Gulen	6	2297	Vestland
Lødingen	6	2034	Nordland
Loabák - Lavangen	6	1034	Troms og Finnmark
Osen	6	948	Trøndelag
Loppa	6	888	Troms og Finnmark
Fedje	6	548	Vestland

Av tabellen kan vi se at avisene som Høst har definert som blindsoner fordeler seg på to grupper. Den største gruppen består av 10 aviser som har sentral beliggenhet (sentralitetsklasse1-3). Syv av disse ligger i storregionen Oslo.

Den andre gruppen består av syv små utkantkommuner, alle i sentralitetsklasse 6. En fellesnevner for disse kommunene er at de ligger langt fra hovedkontoret til den mest leste lokalavisen i kommunen, noe som tenderer til å svekke den journalistiske dekningen av kommunen. Det er slik sett rimelig å anta en viktig del av årsaken til lav husstandsdekningsgrad i disse kommunene, ligger på tilbudssiden.

For de fleste av de sentrale kommunene synes lav grad av husstandsdekning å være knyttet til egenskaper ved storbyregionene. Syv av kommunene ligger i BA-regionen Oslo. Denne gruppen kommuner er kjennetegnet av omfattende arbeids- og fritidsreiser på tvers av kommunegrensene og, for Oslo, mellom bydelsgrensene. Det er rimelig å anta at innbyggernes interesse for kommunen som tjenestetilbyder og næringsutvikler vil avta for innbyggere som bruker hele regionen. Trondheim har også et storbypreg langs disse dimensjonene.

I en litteraturgjennomgang finner Lie, (2018, s. 134) at: «En rekke studier indikerer at menneskene som leser lokalavisen, også er de som er sterkest tilknyttet avisens dekningsområde.» Videre viser hun til studier som finner at:

De som har bodd lengst på et sted og ikke har flytteplaner, leser i størst grad lokalavisen, mens de av innbyggerne som har flytteplaner, utviser en svakere interesse for lokalavisen, noe som kan tenkes å henge sammen med en svakere grad av tilknytning til bostedet (Lie, 2018, s. 134).

Syv av kommunene ligger i BA-regionen Oslo. Denne gruppen kommuner er preget av befolkning med gjennomsnittlig kortere botid i kommunen på grunn omfattende til- og fraflytting. Det er rimelig å anta at en større del av innbyggerne i disse kommunene vurderer flytting ut av kommunen.

At det er en sterk sammenheng mellom flyttestrømmer og arbeids- og fritidspendling, underbygges av at fem av de sentrale blindsonene målt etter husstandsdekning er utgiversted for minst en avis (Trondheim for flere og Oslo for mange), og at husstandsdekningen til omlandskommunene til Oslo, Trondheim, Bergen og Stavanger også ligger lavt på 30-tallet. I tillegg finner vi blindsoner i sentrale strøk uten avisutgivelse (Lørenskog, Nannestad, Ullensaker og Rælingen). Vi skal se nærmere på to slike kommuner, Nannestad og Lørenskog, senere i rapporten.

Ulike typer lokale mediemarkeder

Diskusjonen så langt viser at en rekke forhold har betydning for de lokale avismarkedene. Forhold ved kommune- og regionstruktur, slik som innbyggertall, befolkningsutvikling, sentralitetsklasse, type BA-region kommunen tilhører og dens posisjon i denne, er viktige faktorer. Forhold ved tilbydersiden har også stor betydning: Hvilke(n) avis(er) innbyggerne har tilgang til, hvor denne/disse utgis, hva slags journalistisk dekning den har av kommunen og hvor stor andel som abonnerer på denne. Med utgangspunkt i disse variablene og en

gjennomgang av avisdekningen av norske kommuner har vi identifisert seks vanlige typer lokalavismarkeder. De seks kategoriene er weberske idealtyper, altså en empirisk basert konstruksjon som forsøker å fange en essens i form av typiske egenskaper ved hver markedstype.

Storbyområde

Avismarkedet «storbyområde» er preget av befolkningskonsentrasjon, stor tilflytting, utflytting og arbeidspendling på tvers av kommunegrenser/bydeler. På grunn av større utskifting av befolkningen, blir stedet man bor på mindre viktig som identitetsmarkør for innbyggerne. Arbeidspendling og bruk av sørvisfunksjoner på tvers av kommune/bydelsgrenser reduserer også innbyggernes relative interesse til stedlige tjenester og lokalpolitikk. Lokalavismarkedet er preget av lav grad av husstandsdekning og varierende grad av lokaljournalistisk dekning.

Bykommunen

Bykommuner er ofte senter for en BA-region og er et senter innbyggerne orienterer seg mot. De kan være preget av omfattende inn- og utflytting, men en forholdsvis stor del av innbyggerne har lang botid. Bykommunen som sted representerer et relevant tilbud og det lokalpolitiske nivå angår innbyggerne i kommunen. Byen har sterk identitet. Lokalavismarkedet preges av en dominerende lokal dagsavis som dekker byen godt og gjerne har en husstandsdekningsgrad på minst 40 prosent. Denne typen bykommuner finnes i de fleste delene av landet.

Avisrik landsbykommune

Små og mellomstore kommuner med betydelig avstand fra bykommuner med lokal senterfunksjon. Avismarkedet betjenes av både en dagsavis som dekker BA-senteret og den større regionen systematisk og en lokal fådagersavis som har utgiversted i kommunen/nabokommunen og dekker denne systematisk. Kommunen har en høy andel innbyggere med lang botid i kommunen, og har en sterk identitet. Et godt eksempel på denne typen avismarked er kommunene i Nord-Gudbrandsdalen og små og mellomstore kommuner på Sunnmøre. Her abonnerer en stor del av husstandene på 'Gudbrandsdølen Dagingen', 'Sunnmørsposten', 'Romsdals Budstikke' og 'Tidens krav' i kombinasjon med en av de mange lokalavisene.

Utkantkommune med kun tilgang på avis utgitt i regionsenter

Små kommuner i sentralitetsklasse 4, 5 eller 6 uten avisutgivelse og der hovedavisen utgis i et regionsenter og har lokalt mediemonopol. Avisen i regionsenteret er som oftest en dagsavis, men kan også være en tredagersavis. Husstandsdekningsgraden til regionavisen varierer fra under 30 prosent til høy og den journalistiske dekningen varierer fra svært sparsom til god. Denne typen markeder finnes i alle landsdeler.

Utkantkommune som er utgiversted for lokal fådagersavis

Små utkantkommuner som ligger i områder uten et sterkt BA-senter, eller i en polysentrisk BA-region i distriktsområde (en region med flere konkurrerende tettsteder med lignende størrelse). Avisstrukturen preges av kun lokale fådagersaviser som dekker en til tre kommuner. Det utgis en slik avis i kommunen.

Utkantkommune som kun har tilgang på lokal fådagersavis utgitt i nabokommune

Som kommunen over, men der hovedavisen utgis i nabokommunen.

Av de seks lokale mediemarkedene er den journalistiske dekningen mest robust i tre av dem: bykommunen, den avisrike kommunen og utkantkommune som er utgiversted for lokal fådagersavis.

6. Journalistiske geografiske blindsoner

Selv om avisenes husstandsdekning har gått ned de siste tiårene, finner vi kun 17 kommuner der ingen avis har minst 30 prosent husstandsdekning. Ser vi på avisutgivelser finnes det 190 kommuner der det ikke utgis noen MBL/LLA-avis. I dette kapitlet vil vi se nærmere på den journalistiske dekningen av disse kommunene. Vi vil først gi en oversikt over omfanget av mulige kommuner med usikker journalistisk dekning basert på data fra Retrievers Atekst-database. Videre vil vi se nærmere på et utvalg kommuner, av ulik størrelse og sentralitet som:

- dekkes av en regionavis i en nabokommune
- en avisrik kommune
- kun dekkes av en regionavis langt unna
- dekkes av en hyperlokal nettavis i tillegg til regionavis
- tilhører et storbyområde og der hovedavisen har lavere enn 30 prosent husstandsdekning
- Oslo

Den journalistiske dekningen av kommuner uten avisutgivelse

Vår tilnærming til å kartlegge den journalistiske dekningen av norske kommuner, bygger på noen enkle premisser. Vi antar at alle kommuner der det utgis en lokalavis blir dekt systematisk av denne/ disse avisen(e) (Oslo betraktes her som et særtilfelle, som undersøkes i et eget avsnitt). Undersøkelsen er derfor avgrenset til kommuner uten avisutgivelse. Vi har kartlagt avisdekningen i kommunene gjennom søk på kommunenavnet i Retriever-databasen Atekst for første kvartal 2021. Deretter har vi sett filtrert søkene etter hovedavis (totaldekningen til den av avisene som har med minst 30 prosent husstandsdekning som har publisert flest artikler om kommunen) og 'politikk'. Til sist har vi gått gjennom dette bruttoresultatet av søket manuelt og registrert antallet artikler som hovedsakelig handler om kommunen som 'lokalpolitikk' (Se kapittel 2).

Resultatet av kartleggingen er at vi finner 91 kommuner der hovedavisen har registrert færre enn en sak om lokalpolitikk i uken. I tabellene nedenfor viser fordelingen av disse etter sentralitet og innbyggertall.

Tabell 7: Kommuner der hovedavisen har færre enn en sak i uken etter sentralitet (eget register)

	1	2	3	4	5	6	Sum
Færre enn en sak i uken	2	1	7	10	18	53	91

Tabell 8: Kommuner der hovedavisen har færre enn en sak i uken etter innbyggertall (eget register)

	Inntil 2000	2001-5000	5001-10000	10001-	20001-	Sum
Færre enn en sak i uken	50	23	12	5	1	91

Hvis vi betrakter færre enn en sak om 'politikk' i uken som en indikasjon på ikke-systematisk dekning av kommunen, indikerer analysen at 91 kommuner kan befinne seg i en journalistisk blindsoner. De fleste av disse kommunene er i sentralitetsklasse 5 og 6, og har få innbyggere.

Det som først og fremst kjennetegner avisene i de 91 kommunene med usikker journalistisk dekning er at hovedavisen er en ledende dagsavis i et regionsenter (58 aviser), og at de er konserneid eller inngår i et samarbeid med et konsern. Kun 6 av de 91 kommunene med usikker journalistisk dekning har en uavhengig avis som sin hovedavis.

For å se nærmere på hvordan den journalistiske dekningen av norske kommuner fungerer i kommuner med få artikler om lokalpolitikk, har vi undersøkt et utvalg av disse mediemarkedene.

Journalistiske halvskygger rundt bykommune- Case Glåmdalen

'Glåmdalens' primære dekningsområde består av BA-regionen Kongsvinger og BA-regionen Åsnes. I tillegg har avisen en del abonnenter i kommunene Nes på Romerike og Våler sør for Elverum. Åsnes var tidligere innplassert i BA-region Kongsvinger, men defineres nå som egen BA-region, siden den ikke lenger er funksjonelt integrert i Kongsvinger og heller ikke er integrert i BA-region Elverum (Gundersen m.fl. 2019, s. 35). Landbruk er en sentral næringsvei i Glåmdalskommunene. Befolkningsutviklingen er preget av stagnasjon. I tillegg til byen Kongsvinger, er Skarnes og Flisa tettsteder med videregående skole.

Tabell 9. Kommuner i Glåmdalens dekningsområde. Eget register.

	Sentralitet	Innbyggere	Endring til 2031	Type lokalavismarked
Kongsvinger	3	17829	1,1	Bykommune
Nord-Odal	4	5016	-3,4	Kun regionavis
Sør-Odal	4	7905	3,2	Kun regionavis
Eidskog	4	6106	-0,1	Kun regionavis
Grue	5	4612	-0,7	Kun regionavis
Åsnes	5	7203	-2	Avisrik kommune

Vi finner tre typer avismarkeder innenfor dekningsområdet. Kongsvinger er en typisk bykommune som er utgiversted for dagsavisen 'Glåmdalen' og den nyetablerte nettavisen 'Mitt Kongsvinger', eid av Ask Media. Avismarkedene i BA-region Kongsvinger er utkantkommuner som først og fremst har tilgang på og leser 'Glåmdalen.' Analysen av journalistisk dekning i kommuner uten avisutgivelse indikerer at to av disse kommunene, Eidskog og Nord-Odal, kan være lokaljournalistiske blindsoner. En tredje kommune, Grue, ligger akkurat over terskelen vi har satt på en sak om lokalpolitikk i uka.

Åsnes skiller seg ut som en avisrik kommune med tilfredsstillende husstandsdekning på både 'Glåmdalen' og 'Østlendingen' (utgitt i Elverum) og er også utgiversted for 'Solungavisa', en ukeavis på papir. 'Glåmdalens' redaktør gir følgende beskrivelse av mediemarkedet Åsnes:

Vi konkurrerer med Østlendingen i Åsnes, men vi samarbeider også med Østlendingen. Så har du Solungavisa som er en ukeavis på papir, og iSolør. Det er et slags nyhetsnettsted som Lokalradioene i Innlandet står bak, som ikke definerer seg under redaktørplakaten, men som samtidig dekker mye av det vi dekker. Så det er egentlig ganske stor medietetthet i Åsnes. < ... > Markedet i Åsnes deler seg nok litt ifht. om folk opplever at det er Kongsvinger som er byen deres, eller om det er Elverum.

Både 'Solungavisa', 'Glåmdalen', og de dominerende avisene i nabomarkedene i nord og sørvest, henholdsvis 'Østlendingen' og 'Romerikes Blad', er Amedia-aviser. Samarbeidet innenfor konsernet er tett. Dette gjelder spesielt nordover, der 'Glåmdalen' og 'Østlendingen' har felleskap lokalkontor på Flisa, samlokalisert med 'Solungavisa' som 'Østlendingen' eier. Avisen 'Glåmdalen' dekker BA-region Kongsvinger, Åsnes og har også en markant tilstedeværelse i de tilstøtende kommunene Våler og Nes, som ligger i dekningsområdet til 'Østlendingen' og 'Romerikes Blad'.

'Glåmdalen'-redaktøren beskriver samarbeidet om dekningen av Åsnes og Våler slik:

Vi og Østlendingen har jo samme eiere. Vi har begynt å samarbeide mye her, vi har felles lokalkontor, og er åpne med hva vi jobber med så vi ikke går på de samme tingene, men får dekket ulike ting.

Og dekningen av Nes slik:

Vi har en kommune hvor vi møtes hvor Glåmdalen dekker deler av kommunen, fordi de tradisjonelt har sognet litt mot Kongsvinger, Nes. Der er RB mer aktive enn vi er. Der går samarbeidet i stor grad på at vi henter saker fra dem, mens hvis det skjer ulykker har vi dialog på hvem som rykker ut, hvem har vi på plass, hvem er nærmest osv. Vi samarbeider tett med dem når det skjer ting, og vi utveksler det innhold vi produserer fra det området.

Grue dekkes fra Åsnes-kontoret.

Om deknningen av Odalskommunene, Kongsvinger og Eidskog beskriver redaktøren en viss geografisk arbeidsdeling innenfor redaksjonen:

[Eidskog og Odalskommunene] dekkes fra Kongsvinger med journalister som følger disse ulike kommunene mer enn andre. Det kan være historisk betinget, at de er bosatt der eller andre grunner. Man har litt utvidet kommuneansvar blant journalistene.

Redaktøren beskriver en systematisk overvåking av store saker i kommunene:

Den er systematisk i den forstand at vi jevnlig går igjennom postlister og har oppfølging med kommunen. Det er vanskelig å definere ned på årsverksnivå knyttet til hver kommune. Det kan variere litt med nyhetstrykket i kommunen. Vi tenker litt annerledes, vi dekker ikke alt som skjer i kommunen. Vi dekker jo et større område, så vi prøver primært å gå etter de sakene hvor vi tror saken også kan ha en interesse ut over kommunegrensen. Det er i hvert fall målet vårt med de sakene vi bruker litt ressurser på. Vi har jevnlig oppfølging, men vi er tettere på de folkerike kommunene. Vi er tettere på Sør-Odal enn på Nord-Odal, rett og slett fordi det bor betydelig flere mennesker der.

Saker med høy nyhetsverdi dekkes med om lag samme intensitet i alle kommunene, men avisen har noe lavere terskel på å dekke saker som skjer i Kongsvinger enn saker i de andre kommunene:

Det kan være små hverdagslige ting, en gate som asfalteres i en bydel, trafikklys ute av drift og derfor blir det køer. Ting som vi kanskje ikke ville dratt til Nord-Odal for å dekke. Det lager vi en liten sak på, det berører kanskje en god del mennesker her i byen, det er kanskje mange som har lurt på det på vei til jobb.

I løpet av januar og februar 2021 publiserte 'Glåmdalen' 1584 artikler på nett. Dette tilsvarer om lag 27 artikler om dagen og representerer en liten nedgang fra samme periode i 2019, altså de to siste månedene før Norge iverksatte tiltak mot Koronapandemien. Dette året ble det publisert 1883 artikler, tilsvarende 31 per dag. Vi har gjort en innholdsanalyse av til sammen 385 tilfeldig valgte artikler i nettutgaven, noe som tilsvarer om lag to ukers dekning. Vi har registrert byline, artiklens stofftype, hvilken sted/kommune de handler om, stedets betydning for saken, dagsaktualitet, temakategorier og hovedtema.

Innholdsanalysen viser at 86 prosent av artiklene er nyhetsartikler og at det aller meste av stoffet er dagsaktuelt. Stedet er viktig for saken i 80 prosent av artiklene. Fordelingen av stoffet etter hvilket sted artiklene omhandler er presentert i tabellen nedenfor.

Tabell 10: Innholdsanalyse av Glåmdalen, geografisk dekning (eget register)

Handler om	Antall artikler	Prosentandel
Kongsvinger	88	23
Sør-Odal	22	5,7
Eidskog	13	3,4
Grue	10	2,6
Nord-Odal	6	1,6
Åsnes	15	3,9
Nes	15	3,9
Våler	5	1,3
Flere enn en kommune i regionen	27	7,0
Hele regionen	13	3,4
Sum Regionen	214	56
Sverige (hovedsakelig Värmland)	10	2,6
Nasjonalt, gjelder hele Norge	27	7,0
Innlandet	18	4,7
Annet sted i Norge	94	24
Sted ikke oppgitt	22	5,7
Total	385	100

Hvis vi inkluderer artiklene om Nes og Våler, handler 214 (56 Prosent) av Glåmdalen-artiklene om forhold i regionen, ti saker handler om naboregionen Värmland i Sverige, mens 160 saker (42 prosent) av artiklene dekker hendelser der stedet ikke har betydning, forholdet som dekkes har skjedd andre steder i Norge/internasjonalt, eller det gjelder hele landet.

Stoffet om regionen og om Värmland er i hovedsak dagsaktuelle saker. Artiklene som handler om andre steder i Norge, og der sted ikke er oppgitt i artikkelen er i stor grad byråstoff eller stoff fra andre Amedia-aviser. En markant høyere andel av denne delen av Amedia- stoffet har et tidløst preg.

Knapt hver fjerde artikkel, eller drøyt seks artikler om dagen, dekker hendelser og utviklingstrekk i kommunen Kongsvinger. Dekningsfrekvensen for de fleste av Kongsvingers omlandskommuner ligger på om lag en artikkel om dagen. I Sør-Odal er den halvannen artikkel daglig, mens det publiseres en artikkel om Nord-Odal annenhver dag.

En gjennomgang av byline på artiklene, viser at 'Glåmdalens' samarbeid med 'Romerikes Blad' og 'Østlendingen' i nabomarkedene, bidrar til å styrke dekningen av de overlappende avismarkedene. Åtte av femten artikler om Nes er laget av journalister i 'Romerikes blad', mens 'Østlendingen' har produsert to av de fem artiklene om Våler og fem av de 15 artiklene om Åsnes.

‘Glåmdalen’ dekker en rekke ulike temaer. Temaene helse (særlig pandemi) og hendelsesnyheter innenfor krim, ulykker og samferdsel utgjør en drøy tredjedel av stoffet. Næringslivsstoff utgjør om lag en sjettedel av artiklene, mens temaområdet politikk og organisasjonsliv utgjør om lag 13 prosent. Avisen publiserer en del underholdnings- og privatsfærestoff, men om lag 80 prosent av artiklene handler om forhold av offentlig interesse.

Analysen av journalistisk dekning i kommuner uten avisutgivelse indikerer at to av kommunene i Kongsvinger-regionen, Eidskog og Nord-Odal kan være journalistiske blindsoner. Begge avisene har registrert færre enn en sak i uken om lokalpolitiske forhold i Atekst. Eidskog er nabokommunen til Kongsvinger og er en mellomstor kommune i sentralitetsklasse fire med over 6000 innbyggere. Slik sett er kommunen et typisk eksempel på en gruppe kommuner vi finner rundt norske bykommuner.

Nord-Odal ligger lengre unna Kongsvinger, men ligner ellers på Eidskog i sentralitetsklasse og folketall. Vi har sett nærmere på sakene i ‘Glåmdalen’ om hver av de to kommunene. Av de seks sakene som dekker stedet Nord-Odal, handler en om politikk og organisasjonsliv i kommunen. Saken handler om at sensitiv informasjon oppbevart av kommunen, kan ha kommet på avveie. Den har høy nyhetsverdi og det presiseres at det kan gjelde flere kommuner. To saker handler om energiutbygging, en handler om et lokalt utbrudd av mutert korona-virus, en handler om et barneskirenn og den siste handler om en avtroppende og påtroppende bergingsbilsjåfør. Vi finner altså at den journalistiske dekningen av stedet og kommunen Nord-Odal er svært knapp. Det foregår en journalistisk overvåkning av kommunen slik redaktøren beskriver, men dekningen har lav frekvens med tanke på å holde innbyggerne systematisk oppdatert om lokale forhold.

Dekningen av Eidskog har også lav frekvens, om lag en artikkel om dagen. Eidskogs plassering, ved en av de viktigste norske grenseovergangene mot Sverige, fører til at det skjer en god del trafikkhendelser og kriminelle aktiviteter (smugling o.l.) i kommunen. Seks av de tretten sakene om Eidskog handlet om politiarbeid, tre av disse handlet om trafikkrelaterte forhold. De andre tre omfatter et smuglingsforsøk og to dramatiske arrestasjoner, en med skuddveksling. To saker handler om politikk og offentlige tjenester. Den ene saken dekker forløpet i en pågående omfattende varslersak som berører toppolitikere og rådmannen i kommunen. Denne saken kan sies å ha svært høy nyhetsverdi og har fått dekning på riksnivå. Det er også publisert en nærings sak som handler om et stort hyttebyggingssjunkt i kommunen. Den siste saken handler om samlokalisering av barnehagen og ungdomsskolen på

kommunesenteret Skotterud. Samlokaliseringen er en sak som har skapt stort lokalt engasjement og artikkelen handler om at samlokaliseringen har gått bra. En artikkel dekket et glattkjøringsstevne med regional interesse. To saker har et visst kuriosapreg. Den ene handler om vann som «bruser» på grunn av ledningsarbeid og den andre om Norwegian flyet Hans Børli, oppkalt etter den kjente Eidskog-dikteren, som ikke får lette fra flyplassen i Iran. Det er også en reportasje om en lokal musiker og komponist. De harde sakene har altså høy nyhetsverdi, mens de mykere sakene har en underholdningskarakter som trolig vil interessere lesere bosatt i andre kommuner.

Hva så med lokalpolitisk dekning? I dette materialet, som svarer til to ukers dekning, finner vi to saker om politikk og offentlige tjenester i Eidskog og en i Nord-Odal. Dette underbygger funnene fra kartleggingen av lokalpolitisk journalistisk dekning ved hjelp av Retriever-data. De to kommunene har en knapp dekning av lokalpolitikken, og man kunne argumentere for at Nord-Odal er en lokaljournalistisk geografisk blindsoner (Bjartnes og Omdal 2013). På den annen side eksisterer det en systematisk overvåking og journalistisk beredskap som fanger opp og dekker større lokalpolitiske saker og andre saker med tilstrekkelig nyhetsverdi.

‘Glåmdalens’ viktigste bidrag til omlandskommunene er å gi en systematisk dekning av BA-regionen Kongsvinger. Avisen dekker de viktigste sakene i regionen systematisk og med temmelig høy frekvens. Innbyggere i begge disse kommunene pendler til Kongsvinger (og Skarnes i Sør-Odal for Nord-Odals tilfelle) i forbindelse med arbeid, videregående opplæring og for fritidsaktiviteter. Dermed vil mange av sakene om regionsenteret Kongsvinger (og Skarnes for Nord-Odal) være relevante for innbyggerne i de to kommunene.

Det som ikke dekkes er saker av først og fremst lokal interesse. Det er slik sett rimelig å betrakte Nord-Odal som en blindsoner og Eidskog som en lokaljournalistisk halvskygger av Kongsvinger, altså et område som blir dekket, men der dekningen ikke er sterk nok (Høst 2016, s. 9-10). En del av kommunene med få lokalpolitiske saker er kommuner i randsonen av bykommuner med dagsavis. De to kommunene kan være eksempler på et nytt fenomen, lokaljournalistiske halvskygger rundt norske bykommuner. Dette er et fenomen som man tidligere først og fremst har observert rundt Oslo. Funnet samsvarer med funnene til Engan (2016).

Her ser vi en tydelig kontrast til Åsnes. Kommunen ligger tilstrekkelig langt unna byene Kongsvinger og Elverum til å «unnslipe» medieskyggen deres. På grunn av beliggenheten og Åsnes’ svake integrering i begge de to tilstøtende BA-regionene, har det latt seg gjøre å

oppretholde et mediemarked for en hyperlokal ukeavis her. Dermed har Åsnes-innbyggerne tilgang på hyperlokale nyheter, i tillegg til en systematisk overvåkning av større saker om kommunen og regionen, fra to andre aviser.

Hva kan hyperlokale nettaviser tilføre? Case - Tynset-regionen

BA-regionen Tynset består av fem kommuner som ligger Nordøst i Innlandet, i et område med store avstander internt og til større befolkningsentra utenfor regionen. Regionsenteret, som er tettstedet Tynset, har sykehus, videregående skole og 2800 innbyggere Bergverk har vært viktig for flere av kommunene. Etter at gruvedriften er blitt avviklet, er næringslivet i regionen i stor grad knyttet til landbruk, matindustri og turisme. Befolkningsutviklingen er i tilbakegang.

Tabell 11: Oversikt over BA-regionen Tynset (eget register)

	Sentralitet	Innbyggere	Endring til 2031	Type lokalavismarked
Tynset	4	5578	-1,3	Avisrik kommune
Alvdal	5	2432	-4,9	Avisrik kommune
Tolga	5	1562	-1,9	Kun regionavis
Rendalen	6	1780	1,6	Kun regionavis
Folldal	6	1545	-4	Regionavis og svært

I Tynset-regionen overlapper dekningsområdene til to tradisjonsrike aviser, begge med utgiversted i andre regioner og Med Amedia som eier. Dagsavisen 'Østlendingen' gis ut i Elverum og har tradisjonelt vært den enerådende avisen i Rendalen. 'Østlendingen' har et svært stort dekningsområde sammenlignet med eksempelvis 'Glåmdalen', og dekker til sammen 12 kommuner i tillegg til utgiverkommunen. I Tolga og Tynset er tredagersavisen 'Arbeidets Rett' hovedavisen. I Alvdal og Folldal Kommuner har begge de to Amedia-avisene en husstandsdekning over 30 prosent. Frem til 2011 var de også enerådende i de to kommunene. Både 'Østlendingen' og 'Arbeidets Rett' har møtt inntektsbortfall med kraftig nedbemanning, noe som har gått særlig ut over dekningsområdet av utkantkommunene. Et synlig utslag var at lokalkontoret til 'Østlendingen' på Tynset ble redusert til en person med ansvar for seks kommuner.

Vi vil se nærmere på tre kommuner i Tynsetregionen. De er ulike og derfor interessante case på kommuner i stor avstand fra utgiverstedet til hovedavisen: to av kommunene har hyperlokale nettaviser, med ulike publiseringsfrekvenser. Dermed gir en komparasjon av de

tre casene mulighet til å undersøke hva hyperlokale aviser har å si for den lokaljournalistiske deknningen.

Rendalen

I Rendalen har hovedavisen 'Østlendingen' lokalt mediemonopol og en husstandsdekning i kommunen på hele 56 prosent. Kommunen er altså svært godt dekt etter dette målet. Søk på Østlendingens artikler om «Rendalen» i Atekst, tyder derimot på at Rendalen er en lokaljournalistisk blindsoner. Dette underbygges i intervjuer med lokalpolitikere. De oppfatter deknningen som både sparsom og lite systematisk. Det nevnes at Østlendingen ikke er til stede i møtene i kommunestyremøtet eller formannskapet. Det påpekes også at avisen preges av mye stoff fra de mer folkerike kommunene i Østlendingens dekningsområde. Informantene knytter den svake deknningen til avstander. Hovedkontoret i Elverum og lokalkontoret på Tynset ligger henholdsvis 15 og fem mil fra kommunesenteret Bergset.

Kommunen ønsker å nå ut med nyheter og har lyktes å få inn flere lokale saker ved å sende ut pressemeldinger. Frivillige lag og organisasjoner har også fått inn saker ved å ta bildene selv og sende inn tekst fra arrangementet. Informantene oppfatter sammensetningen av artikler om Rendalen litt ulikt. Posisjonspolitikeren oppfatter at det er for stor andel saker med en negativ vinkling. Opposisjonspolitikeren savner mer kritisk søkelys og bedre oppfølging av tips. Disse synene er ikke uforenlige. Et høyt krav til nyhetsverdi kan både føre til overvekt av kritiske saker og til at mange tips ikke følges opp. Manglende oppfølging av tips kan også knyttes til ressurser. Saker som krever intensiv oppfølging, blir ekstra kostbare når avstanden er stor.

Kommuneadministrasjonen savner en kanal å nå ut til innbyggere på, særlig de eldre. Det beskrives også et sug etter nyheter i befolkningen. Nyhetsvakuemet har bidratt til at både kommersielle og ikke-kommersielle facebook-grupper følges og brukes av mange.

Folldal⁹

Digitalisering av nyhetsdistribusjonen gir betydelig kostnadsbesparelser. Lave kostnader til infrastruktur og distribusjon har gjort det mulig for svært små nettaviser å operere i mediemarkeder som har blitt oppgitt av etablerte aviser med papirutgave. Lavere kostnader løser derimot ikke utfordringene på inntektssiden. I en kartlegging av hyperlokale nettaviser i 2018, fant Halvorsen og Bjerke (2019, s. 120-121) at majoriteten av nye hyperlokale nettaviser har svært små redaksjoner og dugnad som en sentral del av sin forretningsmodell.

Dette aktualiserer spørsmålet om hva en svært liten hyperlokal nettavis bidrar med, sammenlignet med etablerte aviser som ligger langt unna. Nettavisen 'Folldalsportalen', med i underkant av 500 abonnenter, gir grunnlag for en slik sammenligning. Det har vært krevende å skape lønnsomhet i 'Folldalsportalen'. Høsten 2020, altså kort tid etter at denne undersøkelsen ble gjennomført, innledet avisen et redaksjonelt samarbeid med 'Alvdal midt i Væla'. Folldal kommune er i likhet med Rendalen i sentralitetsklasse 6. Kommunen har noe færre innbyggere, i underkant av 1500. Sammenlignet med Rendalen, ligger Folldal om lag like langt unna Tynset og noe lengre unna Elverum. I tillegg til 'Folldalsportalen' abonnerer folldølene på både 'Arbeidets Rett' i Røros og 'Østlendingen'. Disse avisene har en dekningsgrad på henholdsvis 45 og 36 prosent. Søk i Atekst på Folldal tyder på at ingen av de to Amedia-avisene har en systematisk dekning av Folldal. Informanter fra ulike deler av Folldalssamfunnet peker likevel på at 'Arbeidets rett' følger opp tips og dekker større saker.

For å se nærmere på innholdet i de to avisene gikk vi gjennom alle artiklene fra september 2019, som rommet valget til kommunestyret og fylkestinget og var den måneden med klart størst nyhetsdekning av Folldal dette året. 'Arbeidets rett' hadde 19 lokale saker om Folldal. Av disse var 16 harde nyheter, 10 handlet om politikk, mens de tre myke sakene besto av to reportasjer fra idrettsarrangement i Folldal og et portrettintervju av en eldre bussjåfør fra Folldal. I samme periode hadde Østlendingen kun syv artikler om Folldal. Av disse var fire viet kommunestyrevalget. To handlet om en utskifting av gammelordføreren som toppkandidat i Arbeiderpartiet tett opp mot valget, en handlet om forhandlingene om ordføreren etter et svært jevnt valgresultat, og en om utfallet av forhandlingene: et overraskende samarbeid mellom de tradisjonelle hovedmotstanderne i Folldal Senterpartiet og Arbeiderpartiet. Hovedfunnet var altså at selv i en måned med uvanlig stor dekning av Folldal

⁹ Dette avsnittet baserer seg på artikkelen. Lokalavis og lokalsamfunn. Forholdet mellom Folldalsportalen og Folldalsamfunnet (Halvorsen 2021).

og der det pågikk en politisk sak med svært høy nyhetsverdi etter journalistiske kriterier, som inneholdt flere faser med nye overraskende vendinger, dekket de to etablerte lokalavisene Folldalssamfunnet temmelig sporadisk.

I første halvår 2019 publiserte Folldalsportalen 348 artikler, altså snaut to artikler om dagen. Av disse handlet 98 om politikk og organisasjonsliv, altså om lag fire artikler i uka. En drøy fjerdedel (27 %) av artiklene var typisk «myke» saker i form temakategoriene ‘folkeliv og begivenheter’, og ‘privatsfære og underholdningsstoff’. Dette omfatter reportasjer fra lokale begivenheter, lokale sportsarrangement, reportasjer om idrettsutøvere, historiske reportasjer om folk, gårder og eldre bruk og bygninger, samt portrettintervjuer med folldøler, utflyttede folldøler og innflyttere til Folldal.

Analysene av medieøkologien i Folldal viser altså at ‘Folldalsportalen’, til tross for en svært lav publiseringsfrekvens, har en mer systematisk dekning av lokalpolitikken enn de to Amedia-avisene og en langt mer omfattende dekning av saker med lim-funksjon. Den hyperlokale avise fører også til at Folldalssamfunnet dekkes markant hyppigere enn eksemplene Eidskog og Nord-Odal. Den største forskjellen er likevel dekningen av lokalpolitikken, som har en svært mye høyere frekvens.

Alvdal

Ifølge en tidligere redaktør av den hyperlokale nettavisen ‘Alvdal midt i Væla’, var Alvdal fram til 2011 i omtrent samme situasjon som Rendalen er i dag (Halvorsen og Bjerke 2019, s. 122). Dekningen var begrenset til saker med høy nyhetsverdi. Gjennom en krevende etableringsperiode og en vellykket ekspansjon med den versjonerte tvillingsutgaven ‘Tynsetingen’, kvalifiserte avisen for pressestøtte fra 2017 (Halvorsen og Bjerke 2019, s. 123). I dag er AMV hovedavis i Alvdal, med 61 prosent dekningsgrad, mot ‘Østlendingens’ 38, mens avisa er nest størst i Tynset med 38 prosent. I dag har AMV utviklet seg til en profesjonelt drevet lokalavis, som nylig er kjøpt opp av ‘Gudbrandsdølen Dagningen’.

Retriever-søk på «Alvdal» med filteret ‘politikk’ i Østlendingen viser en frekvens på en til to saker om dagen. Dette indikerer en viss systematikk i dekningen av kommunen, selv om frekvensen er lav. En lokal informant peker på en viss bedring i dekningen de siste årene og knytter dette til to forhold: større konkurranse med AMV og tettere samarbeid mellom Amedia-avisene ‘Østlendingen’ og ‘Arbeidets rett’. En gjennomgang av sakene om Alvdal og

Folldal fra de to mediene underbygger det siste forholdet og viser at de to avisene deler stoff om 'Folldal' og 'Alvdal' kommunene. 'Østlendingen' dekker altså Alvdal bedre enn den dekker Rendalen og om lag som 'Glåmdalen' dekker omlandskommunene til Kongsvinger. Den store forskjellen mellom Alvdal og Rendalen i den journalistiske dekingen er likevel AMV. De seks første ukene i 2019, altså før koronapandemien resulterte i en nedstengning av samfunnet, publiserte avisen en tre til fem artikler om dagen, hvorav om lag halvparten handler om politikk og offentlige tjenester (Nordal 2021).

Oppsummering

Undersøkelsen av avisdekingen i Rendalen, underbygger funnet fra analysene av Retriever-dataene. Den svært knappe og lite systematiske dekingen av kommunen gjør det rimelig å karakterisere Rendalen som en lokaljournalistisk blindsoner. Dette gir grunn til å tro det finnes flere lokaljournalistiske blindsoner i folkefattige utkantkommuner, også blant de som har høye dekingstall.

Sammenligningen av de tre kommunene viser at hyperlokale medier kan gjøre en stor forskjell. Uten en hyperlokal avis ville Alvdal vært knapt, men trolig systematisk dekt av de to etablerte avisene i regionen og om lag på nivå med omlandskommunene til Kongsvinger. På grunn av AMV-utgivelsen er kommunen i dag en avisrik kommune med systematisk deking av både lokale og regionale forhold, på lignende vis som Flisa (og Tynset).

Folldal uten 'Folldalsportalen' ville vært en lokaljournalistisk blindsoner, og står også i reell fare for å bli det på grunn av økonomiske utfordringer ved driften av lokalavisen.

Hovedstadsområdet

Som en case av avistypen 'Storbyområder' vil vi se nærmere på BA-region Oslo/Bærum. Denne skiller seg fra alle andre norske BA-regioner ved å omfatte en langt større befolkning, inklusive en rekke av de mest folkerike kommunene i Norge. BA-region Oslo/Bærum omfatter 20 kommuner og 1,34 millioner innbyggere. I tillegg har regionen tilstrekkelig innpendling til å omfatte ytterligere ni kommuner. Siden disse ni er enda sterkere integrert i andre senterkommuner, er de innplassert i deres BA-regioner. I tabellen nedenfor presenterer vi kommunene i Oslo/Bærum regionen, samt de fire kommunene i den tilstøtende BA-

regionen Ullensaker: Ullensaker-kommunene er tatt med som et typisk eksempel på kommuner med regionoverlappende arbeids- og fritidspendling.

Tabell 12: Kommuner med hovedavis i BA-regionene Oslo/Bærum og Ullensaker. Eget register.

Kommunenavn	Sentralitet	Innbyggertall	Hovedavis	Dekningsgrad	BA-region
Oslo	1	693494	Aftenposten	26,6	Oslo/Bærum
Bærum	1	127731	Aftenposten	40,5	Oslo/Bærum
Asker	2	94441	Aftenposten	28,7	Oslo/Bærum
Nordre Follo	1	59288	Aftenposten	30,1	Oslo/Bærum
Nesodden	3	19616	Akershus Amtstidende	37,4	Oslo/Bærum
Frogn	2	15877	Akershus Amtstidende	56,4	Oslo/Bærum
Lier	2	26811	Drammens tidende	31,3	Oslo/Bærum
Enebakk	3	11110	Enebakk Avis	48,9	Oslo/Bærum
Gran	3	13630	Hadeland	59,8	Oslo/Bærum
Lunner	3	9048	Hadeland	54,6	Oslo/Bærum
Aurskog-	3	17390	Indre Akershus Blad	59,5	Oslo/Bærum
Nes	3	23092	Raumnes	46,4	Oslo/Bærum
Hole	3	6799	Ringerikes Blad	48,4	Oslo/Bærum
Lillestrøm	1	85983	Romerikes Blad	33,2	Oslo/Bærum
Lørenskog	1	41460	Romerikes Blad	21,6	Oslo/Bærum
Rælingen	1	18530	Romerikes Blad	28,5	Oslo/Bærum
Gjerdrum	2	6890	Romerikes Blad	34,3	Oslo/Bærum
Nittedal	2	24249	Varingen	53,2	Oslo/Bærum
Vestby	2	18042	Vestby Avis	39,3	Oslo/Bærum
Ås	2	20439	Østlandets Blad	18,2	Oslo/Bærum
Ullensaker	2	39625	Romerikes Blad	27,5	Ullensaker
Nannestad	3	14139	Romerikes Blad	23,9	Ullensaker
Eidsvoll	3	25436	Eidsvoll og Ullensaker	33,3	Ullensaker
Hurdal	4	2854	Eidsvoll og Ullensaker	35,5	Ullensaker

BA-regionen Oslo/Bærum omfatter 20 kommuner med til sammen 12 ulike hovedaviser. I tillegg er noen av kommunene utgiversted for en avis som ikke er hovedavisen, slik den her er definert. Dette gjelder for eksempel Nordre Follo som er utgiversted for 'Østlandets Blad' og Asker og i praksis Bærum siden avisen utgis så vidt inne på Asker-siden av kommunegrensen som er utgiversted for 'Budstikka'.

Høst (2016) beskriver en todeling av avismarkedet i det tidligere fylket Akershus, som dekker en stor del av Bærum/Oslo-regionen:

I den ene delen står de lokale avisene svakt, og har noen steder en svakere dekning enn Aftenposten. Den viktigste forklaringen er nærhet til Oslo og konkurranse fra Aftenposten. Mange av innbyggerne bor i Stor-Oslo, og føler ikke noen tilknytning til den kommunen de faktisk tilhører (Høst 2016, s. 38).

Vår analyse viser omtrent det samme mønsteret. BA-regionen Oslo/Bærum omfatter fem «mellomstore» landkommuner med sentralitetsklasse 3 og to litt større landkommuner med sentralitetsklasse to, som alle har husstandsdekning i underkant av 50 prosent eller mer og ofte egen avisutgivelse. Det samme har småbykommunen Frogn.

De fleste tidligere landbrukskommunene i sentralitetsklasse 2 har lavere husstandsdekning: Dette skyldes trolig større befolkningsvekst, høyere takt i befolkningsutskiftningen og mer omfattende pendling. Det samme mønsteret finner vi i alle omlandskommunene med sentralitetsklasse 1 og i den folkerike klasse 2-kommunen Asker.

Oslo/Bærums naboregion i nord følger noe av det samme mønsteret som de nærmeste omlandskommunene til Oslo/Bærum. Ullensaker-regionen har gjennomgått sterk befolkningsvekst gjennom innflytting, i stor grad drevet av næringsutvikling rundt Gardermoen Lufthavn og kort reisetid til arbeidsmarkedet i Oslo/Bærum. Ifølge tall fra SSB har befolkningen i Ullensaker kommune nær doblet seg (97 prosent vekst) på 20 år. Høst (2016, s. 38) omtaler situasjonen slik:

Tettstedet Jessheim har vokst enda raskere enn kommunen, og er nå en by med mer enn 15 000 innbyggere. Med en så sterk utbygging er det viktig med en aktiv journalistisk overvåking av det som skjer, og medier som gjør at befolkningen blir godt informert. Da er det bekymringsfullt at Romerikes Blad har en så svak dekning i kommunen, og at Eidsvoll Ullensaker Blad, til tross for navnet, er nesten helt fraværende.

I Eidsvoll og Nannestad har befolkningen økt med 45 og 58 prosent. Distriktskommunen Hurdal bryter med dette mønsteret med en beskjeden vekst på 8 prosent. Veksten synes å gjøre seg gjeldende i de lokale avismarkedene, med lav og fallende husstandsdekning i regionen, der Hurdal er kommunen med høyest husstandsdekning på sin hovedavis.

For å få et innblikk i hvordan avismarkedene og lokaljournalistikken foregår vil vi se nærmere på to caser:

- Nannestad er en mellomstor landkommune med lav husstandsdekning, kraftig befolkningsvekst og som er sterkt integrert i to BA-regioner samtidig.
- Lørenskog er en storkommune i sentralitetsklasse 1. Hovedavis RB har lav husstandsdekning. Kommunen har ikke hatt avis, men RB har nylig etablert en versjonert Lørenskog utgivelse.

Er Nannestad en blindsoner?

Nannestad er en mellomstor norsk kommune som har gjennomgått en sterk befolkningsvekst. Fra snaut 9000 innbyggere i 2000 har kommunen i dag vokst til om lag 14000 innbyggere. Administrasjonssenteret Teigebyen har likevel kun 3300 innbyggere og svært lav senterstyrke, sammenlignet med tettstedet Råholt (13500 innbyggere) og byen Jessheim (21500 innbyggere), som begge ligger innenfor 20 km reiseavstand. Teigebyens svake posisjon illustreres med følgende utsagn fra en av informantene: «Så har vi Nannestad sentrum som ingen vet hva heter».

Det er særlig to lokalaviser som dekker Ullensaker-regionen. 'Eidsvoll og Ullensaker Blad' (heretter EUB) er en tradisjonsrik avis etablert i 1901, som opprinnelig hadde politisk tilhold på borgerlig side. Avisen har tradisjonelt tatt på seg å dekke kommunene på Øvre Romerike, som omfatter de fire kommunene i Ullensaker-regionen, samt Gjerdrum og Nes. Avisen hadde om lag 6500 i opplag i 2020 på (https://snl.no/Eidsvoll_Ullensaker_Blad¹⁰). 'Romerikes Blad' (heretter RB) var opprinnelig en arbeiderpartiavis, som ble etablert i 1902. I dag er den Amedia-eid og den dominerende avisa på Romerike. I 2020 lå opplaget på om lag 33000.

RB er avisen med størst husstandsdekning i Nannestad med 24 prosent. Om lag 12 prosent av husstandene holder EUB og snaut syv prosent har 'Aftenposten'.

I Retrieverdatabasen gav søk på «Nannestad» for 1Q 2021 269 treff i 'RB-Nett', av disse var 13 registrert som politikk, som også omfatter offentlig tjensteproduksjon. Tilsvarende søk på «Nannestad» fikk 155 treff i EUB-nett, av disse var 20 registrert som politikk. En manuell gjennomgang viser at 18 av 'politikk-sakene' i EUB handlet om lokale forhold i Nannestad, mens tilsvarende tall for RB kun var to. Dette mønsteret bekreftes av de to Nannestad-politikere. De oppfatter at EUB har en mer systematisk dekning av lokalpolitikken. Det er også hit politikere først og fremst vender seg med tips om saker som bør frem i mediene.

Ifølge RB-redaktør Lars Lier, skal RB dekke hele Romerike. En konsekvens blir at stoffet som tas inn i avisa må være viktig nok for en stor del av leserne. Dermed blir nyhetsterskelen for hver sak høy, noe som bidrar til en lavfrekvent og lite systematisk dekning av Nannestad.

¹⁰ Førr, Gudleiv; Norsk presses historie: *Eidsvoll Ullensaker Blad* i *Store norske leksikon* på snl.no. Hentet 14. oktober 2021 fra https://snl.no/Eidsvoll_Ullensaker_Blad

Vi ser altså at det har etablert seg et mønster der de to mediene i praksis har en nisje- og arbeidsdeling i Nannestad-markedet. RB dekker regionen Romerike generelt og de befolkningsrike kommunene Lørenskog, Lillestrøm og Ullensaker spesielt. Mens EUB har en lokaljournalistisk dekning av Nannestad og følger politikken systematisk med om lag en artikkel om lokalpolitikk hver femte dag.

Vi kan altså slå fast følgende: Nannestad er en blindsoner etter dekningsgrad. Kommunen er også en journalistisk blindsoner hvis man legger hovedavis til grunn. På den annen side har innbyggerne både tilgang til en avis som dekker de viktige sakene på Romerike systematisk og en som både dekker BA-regionen- Ullensaker og kommunen Nannestad tilfredsstillende.

Amedia har nylig innledet et samarbeid med EUB. Det er rimelig å anta at dette vil føre til et tettere redaksjonelt samarbeid mellom de to avisene, slik som RB i dag har med 'Avisa Oslo', 'Glåmdalen' og de Amedia-eide region og lokalavisene i regionen. Hovedutfordringen med hensyn til mediedekningen av Nannestad er at innbyggerne i liten grad abonnerer på noen av de to avisene. Det er plausibelt å anta at årsaken til lav husstandsdekning er å finne i egenskaper ved Nannestad-samfunnet, slik som lav andel i befolkningen med høy botid og stor grad av arbeids og fritidspendling.

Lørenskog - kan versjonering styrke avisdekningen?

Sammen med Oslo, Bærum, Nordre, Follo, Lillestrøm og Rælingen er Lørenskog en av bare sju norske kommuner i sentralitetsklasse 1. Kommunen ligger ved E6 på kommunegrensa til Oslo, og har også korte avstander og gode kommunikasjoner til det meste. Sammen med gode muligheter for boligutbygging, har dette bidratt til en befolkningsvekst i Lørenskog på 40 prosent mellom 2000 og 2020. De mest tettbygde delene av Lørenskog er i dag en del av tettstedet Oslo. Lørenskog har vært et typisk eksempel på en blindsoner i hovedstadsområdet, målt etter hovedavisens husstandsdekning (Høst 2016). Hovedavisen i Lørenskog, 'Romerikes Blad' har kun 22 prosent husstandsdekning. 'Aftenposten' er dermed en reell konkurrent om leserne med sine 16 prosent.

RB-redaktøren beskriver avisens kjerneområde som den folkerike aksen Lørenskog – Ullensaker. Her har de også styrket den lokale satsingen gjennom etablering av de versjonerte RB-utgavene 'Mitt Jessheim' og 'Mitt Lillestrøm', som begge ble startet i 2019 – og 'Mitt Lørenskog'.

Den journalistiske dekningen av Lørenskog før ‘Mitt Lørenskog’ ble etablert, beskrives av våre lokale informanter som temmelig sparsom og usystematisk. Dette underbygges av søk i databasen Retriever. Søk på «Lørenskog» for 1Q 2021 gav 472 treff i RB-Nett, av disse var 44 registrert som politikk, som også omfatter offentlig tjenesteproduksjon, hvorav kun 12 artikler hadde hovedfokus på Lørenskog. Dette svarer til om lag en artikkel i uka. Tilsvarende søk på «Lørenskog» fikk 60 treff i ‘Aftenposten’-nett, av disse var 13 registrert som politikk. En manuell gjennomgang viser at ingen av ‘politikk-sakene’ handlet om lokale forhold i Lørenskog, men seks artikler handlet om at Lørenskog og en annen kommune (Lørenskog/Bærum og Lørenskog/ Lillestrøm) hadde innført det samme Korona-tiltaket. Vi kan altså fastslå at det ikke har vært en systematisk lokaljournalistisk dekning av Lørenskog før ‘Mitt Lørenskog’ ble etablert. RB har hatt en svært sporadisk dekning, mens ‘Aftenposten’ ikke har fulgt kommunen i det hele tatt.

‘Mitt Lørenskog’ ble lansert 8. juni 2021. Den versjonerte utgivelsen har tre dedikerte journalister, og beskrives av RB som et mer selvstendig produkt enn ‘Mitt Lillestrøm’ og ‘Mitt Jessheim’ fordi det dekker hele kommunen og ikke bare «byen». ‘Mitt Lørenskog’-redaksjonen er samtidig en integrert del av RBs redaksjon med blant annet felles møter og tett samarbeid.

‘Mitt Lørenskog’ publiserte 92 artikler den første måneden etter lansering, altså om lag tre artikler om dagen. Vi har gjennomført en innholdsanalyse av dette innholdet med hensyn til stofftype, stedstilknytning, stedets betydning for artikkelen, dagsaktualitet, temakategorier og hovedtema. Innholdsanalysen viser at fire av fem artikler er nyhetsartikler. Syv av ti artikler handler om et bestemt sted i Lørenskog, og to av ti om forhold som berører enten hele kommunen eller flere steder. Stedet er viktig i fire av fem artikler. ‘Mitt Lørenskog’ baserer seg altså på journalistikk i og om Lørenskog.

Tabellen nedenfor viser fordelingen av innhold etter temakategorier.

Tabell 13: Innhold i Mitt Lørenskog etter temakategorier. Eget register.

Samfunnsutvikling og	16 %
Politikk og organisasjonsliv	27 %
Næringsliv og økonomi	35 %
Kunst, kultur og litteratur	1 %
Naturhendelser og ulykker	1 %
Politiarbeid og rettsvesen	5 %
Folkeliv og begivenheter	3 %
Kjendis og underholdningsstoff	7 %

Privatøkonomi og produkttester	1 %
Kropp, opplevelse og livsstil	3 %
Total	99 %

Vi ser av tabellen at 'Mitt Lørenskog' i overveiende grad dekker temaer av demokratisk relevans og offentlig interesse (mørk bakgrunn i tabellen). Samlet sett utgjør privatsfære- og underholdningsstoffet (hvit bakgrunn) bare 11 prosent. Det publiseres om lag en artikkel om politikk og organisasjonsliv om dagen.

To av ti artikler har en konfliktakse. 'Mitt Lørenskog' har, som de fleste lokalaviser, altså mer karakter av lim enn av lupe (se for eksempel Mathisen 2010, s. 40). Samtidig beskriver informanter at avisen også følger opp tips og tar en vaktbikkjefunksjon. Dette underbygges av funnene i innholdsanalysen. Over halvdelen av konfliktsakene er av typen "den lille mann mot systemet".

RB beskriver 'Mitt Lørenskog'-satsingen som mer innrettet mot urbane, unge lesere enn RB. En undersøkelse gjennomført på starten av 2000-tallet viste at innbyggerne i Lørenskog i høyere grad hadde en identitet knyttet til Lørenskog og Oslo enn til distriktet Nedre Romerike. 'Mitt Lørenskog' retter seg også i høyere grad mot "Oslo nord", som en informant beskriver det, enn mot Romerike. Stoff om uteliv og restauranter er et eksempel på stoff som fungerer bedre i Lørenskog enn i Nannestad, og som det satses på i 'Mitt Lørenskog'. Vi finner en del eksempler på slike artikler, for eksempel om restauranter og deres tilbud. Denne type saker presenteres i reportasje/feature format, benytter ofte flere kilder og har ingen konfliktakse.

Politikerinformantene oppfatter publikasjonen som et viktig tilskudd til lokalsamfunnet. Kritisk journalistikk trekkes frem, men først og fremst pekes det på at avisen bidrar til mer informasjon om hva som skjer i Lørenskog-samfunnet. 'Mitt Lørenskog' mulige rolle som lim fremheves sterkest. At man har lokalkontor på stedet fremheves som positivt. Ifølge informantene bidrar dette til at den redaksjonelle dekningen kommer tettere på lokalsamfunnet. Informantene peker på mye negativt fokus på Lørenskog i riksmediene, gjennom flere store krim saker i nyere tid, og de ser et behov for å balansere inntrykket fra riksmediene med lokalpolitiske saker om positive ting som skjer. Informantene har også forhåpninger om at den nye lokalavisen vil bidra til et mer positivt bilde av stedet.

Vår oppsummering er at Lørenskog frem til i år både har vært en journalistisk blindsoner og en blindsoner målt mot husstandsdekning. Den første utfordringen er redusert ved etableringen av 'Mitt Lørenskog'. Dette har gitt en systematisk, men likevel lavfrekvent journalistisk dekning av demokratisk relevante forhold i kommunen og andre nyheter av offentlig interesse.

Utfordringen med svært lav husstandsdekning på hovedavis eksisterer fortsatt, men vil kunne reduseres hvis 'Mitt Lørenskog' evner å trekke en god del flere abonnemeter til seg og RB.

Oppsummering og betraktninger

Det er store variasjoner i både husstandsdekningen og den journalistiske dekningen i hovedstadsområdet og situasjonen påvirkes av en rekke konfunderende mekanismer. De store dagsavisene retter seg mot en såpass stor befolkning at terskelen for å dekke en sak blir høy. Dette forholdet er trolig forsterket av en abonnementsbasert avisøkonomi. En omlegging av avisdrift til en forretningsmodell basert på abonnementssalg, forsterker kravet til nyhetsverdi og bidrar til å redusere den journalistiske dekningen av lokale saker. Bruk av KPI-er i prioritering av stoff forsterker denne effekten. Den kommersielt vellykkete snuoperasjonen blant avisene bidrar også positivt, ved å muliggjøre utgivelser på nye utgiversteder. Dette omfatter nye aviser, slik som 'Avisa Oslo', men også versjonerte utgaver av eksisterende aviser slik som 'Mitt Lørenskog', 'Mitt Jessheim' og 'Mitt Lillestrøm'. Dette styrker den lokaljournalistiske dekningen på alle disse utgiverstedene.

Utviklingen gir altså en mer systematisk dekning av større saker som angår hele regionen, og av kommuner som er utgiversted for en avis/versjonert utgave av avis. Den lokaljournalistiske dekningen av kommuner uten avisutgivelse blir derimot svekket. Som caset 'Glåmdalen' illustrerer er ikke dette forholdet avgrenset til hovedstadsområdet. Andre redaktører fra konsernaviser beskriver også en tilsvarende redaksjonell praksis.

Den lave husstandsdekningen i mange av kommunene i de to BA-regionene skyldes i stor grad strukturelle og demografiske forhold i storbyområdet. Hovedstadsområdet er preget av omfattende arbeids- og fritidspendling. Dette bidrar til at utviklingstrekk i bostedskommunen får relativt sett mindre betydning blant innbyggerne i omlandet rundt BA-sentre, noe som gjør det vanskeligere å etablere lokalaviser og å få innbyggerne til å lese de som finnes.

Forskning viser at botid og flytteplaner påvirker innbyggernes vilje til å lese aviser (Lie 2018, s. 134). Det har skjedd en svært sterk befolkningsvekst i hovedstadsområdet, og mange av de

som bor i denne regionen, bor i kommunen for en kortere periode. Disse særtrekkene vil trolig vedvare, men i redusert omfang. Den kraftige befolkningsveksten de siste 20 årene skyldes en særskilt kombinasjon av høy nettoinnvandring, relativt høy fruktbarhet, samt få personer i eldre der det er vanlig å dø (Tønnesen 2018). Selv om det finnes store regionale forskjeller knyttet til næringsutvikling, har veksten i stor grad skjedd i tettbygde områder, rundt de store byene, samtidig som befolkningen i mange utkantkommuner har falt mye. I SSBs hovedalternativ for befolkningsframskrivingene forventes veksten i sentrale strøk (og tempoet på avfolkingen i utkantene) å avta markant fram mot 2040 (Statistisk sentralbyrå 2020). Hvis dette scenarioet slår til, vil den gjennomsnittlige botiden blant innbyggerne i tettbygde strøk gå opp. Alle andre forhold holdt likt, vil en slik utvikling kunne bedre lokalavisenes mulighet for å styrke husstandsdekningen i disse områdene.

Oslo – Én by, mange lokalsamfunn

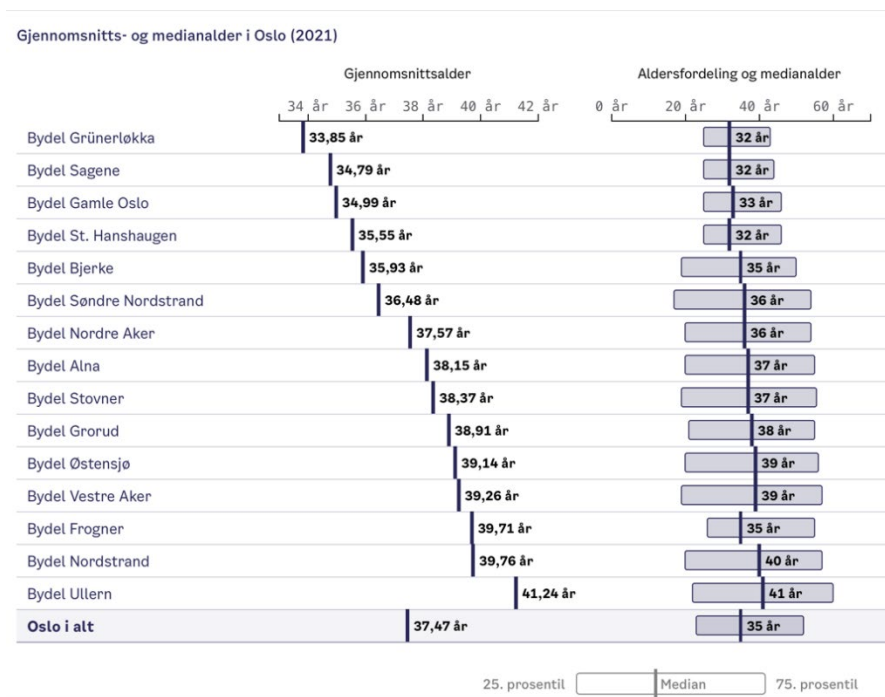
Oslo er Norges eneste byfylke. Dette innebærer at kommunen har alle oppgavene som ellers i landet er fordelt mellom kommunen og fylkeskommunen. Politisk er Oslo organisert med et bystyre, et byråd og bydelsutvalg. Bystyret er kommunens øverste politiske myndighet, byrådet leder kommunens administrasjon og bydelsutvalgene har blant annet ansvaret for de desentraliserte kommunale oppgavene (Oslo kommune, u.å.). Kommunen hadde ifølge SSB en befolkning på 696.088 innbyggere i andre kvartal 2021. BA-regionen Oslo/Bærum, omfatter 20 kommuner. Tettstedet Oslo utgjøres av kommunene i sentralitetsklasse 1, det vil si Oslo, Bærum, Nordre Follo, Lillestrøm, Lørenskog og Rælingen. Oslo kommune består av 15 bydeler, i tillegg kommer de administrative enhetene sentrum og marka. Den arealmessig største bydelen er Søndre Nordstrand, etterfulgt av Nordstrand og Vestre Aker. Sagene er den minste med unntak av sentrum. Målt i innbyggertall er Grünerløkka den største og Grorud den minste.

Tabell 14: Innbyggere i Oslos bydeler (Oslo kommune 2021)

Bydel	Folketall
Grünerløkka	63455
Gamle Oslo	59875
Frogner	59015
Nordre Aker	52632

Nordstrand	52581
Østernsjø	50793
Vestre Aker	50560
Alna	49576
Sagene	45674
Søndre Nordstrand	39098
St. Hanshaugen	38864
Ullern	34892
Bjerke	34003
Stovner	33279
Grorud	27456

Aldersgruppen unge voksne, i hovedsak mellom 20 og 34 år, er overrepresentert blant innbyggerne, og barn, barnefamilier og eldre er underrepresentert.



Figur 2 : Aldersfordeling i Oslos bydeler (Oslo kommune 2021)

Bydelene kan deles i to hovedgrupper etter alderssammensetningen. Grünerløkka, Sagene, Gamle Oslo og St. Hanshaugen har en medianalder tidlig i trettiårene og en sterk alderskonsentrasjon innenfor gruppen unge voksne. Dette illustrerer et mønster der man typisk bosetter seg i bydelen som ung voksen og flytter vekk når man etablerer familie. Frogner har en lignende profil, men med en noe høyere median og gjennomsnittsalder. De

øvrige bydelene har en større aldersmessig spredning og høyere median og snittalder. Et høyere aldersspenn blant innbyggerne tyder på en lavere utskiftningstakt og at en større andel har lengre botid i bydelen.

Noen beskriver Oslo som fragmentert. Andre legger vekt på at det er en todeling i form av sosiodemografiske skillelinjer mellom øst og vest. I begge tilfeller er det én by, men flere lokalsamfunn. Flere informanter har fremhevet dette som den største utfordringen ved å lage en samlet lokalavis for byen.

Avisdekning

Flere undersøkelser har vurdert at Oslo er en blindsoner og påpekt de demokratiske utfordringene dette medfører (Høst 2016, NOU 2017:7, Mathisen 2019, Medietilsynet 2020). Inntil 1980-tallet dekket flere av riksavisene, blant annet 'VG', 'Dagbladet' og 'Arbeiderbladet' (nåværende 'Dagsavisen'), både nasjonalt og lokalt Oslo-stoff, men alle fant etter hvert sin form som riksdekkende aviser (Weiberg-Aurdal, 2020). Krisen i avisbransjen medførte også dårligere dekning av byen. Da 'Adressa' og 'Bergens Tidende' håndterte nedbemanningen ved å prioritere Trondheim og Bergen, valgte 'Aftenposten' i stedet å kutte i den dedikerte Oslodekningen. Et synlig utslag var at den Oslo-rettete utgivelsen 'Aftenposten Aften' ble nedlagt i 2012. 'Aftenposten' er stadig hovedavisen i byen, men dekningsgraden har gått markant ned, fra 36 prosent i 2005 til 27 prosent i 2020.

I 2011 ble utgiverselskapet Lokalavisene Oslo AS overtatt av Amedia som en del av Apressens oppkjøp av Edda Media. Lokalavisene Oslo utga på daværende tidspunkt 12 gratisaviser på papir¹¹. Hver avis dekket sitt lokalområde, som oftest én bydel. På nett var disse samlet i nyhetsportalen DittOslo. Amedia la ned de fleste gratisavisene i løpet av de etterfølgende årene. Unntaket var 'Nordstrands Blad' som ble videreført som betalingsavis. 'Nordre Aker Budstikke' og 'Akersposten' har i senere tid gjenoppstått som heldigitale

¹¹Nordstrands Blad Nordstrand, Nordstrands Blad Søndre Nordstrand, Nordstrands Blad Østensjø
Ullern Avis Akersposten (Ullern bydel), Ullern Avis Akersposten (Vestre Aker bydel)
Nordre Aker Budstikke
Lokalavisen Groruddalen Alna Bjerke, Lokalavisen Groruddalen Grorud Stovner
Lokalavisen St. Hanshaugen, Lokalavisen Frogner
Østkantavisa Gamle Oslo, Østkantavisa Grünerløkka Sagene
(Garvik, 2019)

bydelsaviser med nye eiere. 'Vårt Oslo' ble etablert i 2017, og 'Avisa Oslo' i 2020. I tillegg har det vært et par forsøk på å etablere gratisaviser på papir, 'Osloposten' og Schibsteds 'Avis1'. Schibsted startet tidligere betalingsavisen 'Osloavisen' som ble nedlagt igjen etter få måneder.

Lokal mediestøtteordning

Oslo kommune innførte i 2019 en treårig forsøksordning med kommunal mediestøtte til lokalaviser. Hensikten var å bedre dekningsgraden av Oslo by og bydelene, og å stimulere til et mangfold av lokale nyhets- og aktualitetsmedier med høy kvalitet og uavhengig journalistikk i Oslo (Oslo kommune, u.a. b). For å kvalifisere må mediet være basert i og dekke Oslo. Tildelingskriteriene ligner i hovedtrekk ellers på kriteriene for produksjonstilskuddet, med blant annet krav om at mediet i hovedsak må være tekstbasert og ha en bred journalistisk dekning. Opplagstall og brukerbetaling er derimot ikke blant kriteriene, og den lokale støtteordningen bidrar dermed til å senke terskelen for etablering.

Alle seks bydelsaviser som omtales under har fått støtte i perioden. (Kulturetaten, 2021) Erfaringen med støtteordningen er så langt begrenset, og forsøksperioden er forlenget med et år for å få tilstrekkelig grunnlag for en evaluering. Kulturetaten opplyser imidlertid at tall og informasjon fra støttemottakerne basert på 2020 tyder på at ordningen har hatt en klar positiv effekt.

Støtten har styrket avisenes journalistiske ressurser og ført til en økt produksjon av journalistiske saker om lokale forhold i Oslo. Flere av avisene kan vise til betydelig økning i omfang av artikler og egenproduserte saker. I et år hvor flere av avisene har opplevd stor svikt i annonseinntektene, har mediestøtten også vært avgjørende for overlevelsen for enkelte av tilskuddsmottakerne. (Rege, 2021)

Bydelsavisene

I 2021 finnes det seks bydelsaviser som til sammen dekker alle bydelene (Mathisen 2019, s. 161). En er Amedia-eid, resten er uavhengige. Tre har brukerbetaling, og tre er gratisaviser. To informanter sier at bydelsavisene ikke oppfatter hverandre som konkurrenter, nærmere som et supplement til egen virksomhet. Det er ikke gjennomført systematiske innholdsanalyser av bydelsavisene, men stikkprøver tyder på at alle er tradisjonelle lokalaviser med noe ulikt preg og varierende frekvens.

Tabell 15: Bydelsaviser i Oslo. Kilde: Mathisen 2019 og MBL.

Avis	Dekningsområde bydel	Papir / nett	Betaling	Opplag andre halvår 2020	Eier	Etablert år*
Akersposten	Ullern og Vestre Aker	Nett	Nei	Ukjent	Mediehuset DittOslo AS	2016
Nordre Aker Budstikke	Nordre Aker	Nett	Nei	Ukjent	Lokalmedia AS	2015
Sagene Avis	Sagene	Nett	Nei	Ukjent	Lokalmedia AS	2017
Akers Avis Groruddalen	Bjerke, Alna, Grorud, Stovner	Papir og nett	Ja	10.040	Hjalmar Kielland**	1928
Nordstrands Blad	Nordstrand, Østensjø, Søndre Nordstrand	Papir og nett	Ja	5.980	Amedia	1925
Vårt Oslo	Primært Grünerløkka, Sagene, Gamle Oslo, St. Hanshaugen, Frogner, sekundært øvrige bydeler	Nett	Ja	1.733	Vårt Oslo AS	2017

*Startdato for den nåværende utgaven. Flere av utgivelsene har en lang historie og har skiftet navn underveis.

** Registrerte eiere er Hjalmar Kielland, Jan Thomas Kielland, Øystein Kielland og Margit Kielland

‘Nordstrands Blad’ hadde et opplagstall på 5.980 andre halvår av 2020, men har hatt vekst i inneværende år. Med 142.472 innbyggere i de tre bydelene gir det en dekningsgrad på åtte prosent.¹² ‘Akers Avis Groruddalen’ hadde i 2020 et opplag på 10.040 (MBL 2020). Med 144.314 innbyggere i bydelene svarer det til en dekningsgrad på 14 prosent. De fem bydelene i ‘Vårt Oslo’ primære dekningsområde har innbyggertall på 266.884. Med et opplag på 1.733 i andre halvdel av 2020 gir det en dekningsgrad på en prosent. Opplagstall for gratisavisene er ikke tilgjengelig.

¹² Det er i snitt 1,96 personer pr. husstand i Oslo. Vi har ikke tallene for hver enkelt bydel, men har lagt gjennomsnittet til grunn ved beregningene.

Flere informanter fremhever 'Nordstrands Blad' som en god lokalavis. Avisen vant pris for årets lokale nyhetsnettsted ved utdelingen av Årets mediepriser 2020 som arrangeres av Mediebedriftenes Landsforening. Av juryens begrunnelse fremgår det at avisen fyller rollen som både lim og lupe (MBL 25.8.2021). 'Nordre Aker Budstikke', 'Sagene Avis' og 'Akersposten' er alle gratisaviser, men fremstår umiddelbart ikke vesensforskjellig fra abonnementsavisene 'Groruddalen' og 'Vårt Oslo'. I tillegg til den journalistiske dekningen annonserer bydelene i bydelsavisene. Alle avisene fungerer dermed som lokal informasjonskanal for sine respektive bydeler.

For å få overblikk over bydelsavisenes lokalpolitiske dekning i første kvartal 2021 har vi gjennomført et Retrieversøk. Søket er gjennomført på samme måte som beskrevet i kapittel 2, men det er ikke foretatt en manuell gjennomgang av politikk-artiklene. Bydelene Nordstrand, Sagene og Nordre Aker var hyppigst dekket med omtrent en artikkel om politikk hver annen dag. Østensjø, Grünerløkka, Frogner og St. Hanshaugen er i den andre enden av skalaen med omtrent en artikkel om politikk hver tiende dag. Funnene må imidlertid tas med et forbehold. 'Akers Avis Groruddalen' har for eksempel en systematisk politisk dekning, men det ble funnet få artikler fra Groruddalen i Retriever. Dataene tyder samlet sett på at bydelsavisene i hovedtrekk dekker sine respektive bydeler politisk. Dette samsvarer med det flere informanter har pekt på, at bydelsavisene setter søkelys på helt lokalt stoff.

Tabell 16: Totalt antall saker om politikk pr. bydel Q1 2021 (eget register)

	Bydelsavisene*	Riksaviser**	Avisa Oslo***	Total
Stovner	39	90	23	152
Nordstrand	54	44	23	121
Gamle Oslo	28	45	27	100
Grorud	20	38	16	74
Alna	22	37	14	73
Søndre Nordstrand	22	34	17	73
Sagene	52	6	6	64
Nordre Aker	51	8	4	63
Bjerke	16	27	11	54
Grünerløkka	11	23	11	45
Ullern	22	14	5	41
Vestre Aker	23	6	3	32
Frogner	10	5	5	20
St. Hanshaugen	10	6	4	20
Østensjø	7	3	0	10
Total	387	386	169	942

* Bydelsavisene Vårt Oslo, Akersposten, Nordre Aker Budstikke, Sagene Avis, Groruddalen (nettutgaven), Nordstrands Blad

** Aftenposten, Dagsavisen, VG, Dagbladet, Nettavisen

*** Tallene er hentet fra Retrieversøk for Q1 2021, ikke fra innholdsanalysen som er beskrevet under

Tabell 15 viser at bydelsavisene og riksavisene vekter bydelene ulikt. En årsak er at riksavisene bringer saker fra bydelen som i høyere grad har karakter av riksstoff enn av lokalstoff. Riksavisene vil for eksempel typisk dekke krim og blålysstoff, noe som trolig kommer til uttrykk i tallene fra Stovner.

To av avisene kan illustrere ulike aspekter av utfordringene med bruksmangfold som bydelsavisene står overfor. 'Vårt Oslo' retter seg mot bydeler med en overvekt av unge, og 'Akers Avis Groruddalen' mot bydeler med en heterogen befolkning. Unge og innvandrere med ikke-vestlig opphav er overrepresentert i en liten, men økende andel av befolkningen som sjelden eller aldri oppsøker nyheter (NOU 2017:7, s. 155, Moe og Kleiven 2016, vi-vii og x).

Vårt Oslo

Nettavisen 'VårtOslo' ble etablert i 2017. Se Mathisen (2019, s.168-172) for en grundigere gjennomgang. Avisen dekker hele Oslo, men har størst fokus på bydelene i indre Oslo, som har de yngste innbyggerne. 'VårtOslo' står dermed overfor en av de store utfordringene for avisbransjen generelt, å nå yngre lesere. Se f.eks. rapporten Bruksmangfold (Moe & Kleiven 2016) for en utdypning av ulike gruppers nyhetskonsum. Den høye mobiliteten bidrar også til at det kan være mindre interesse for lokale nyheter enn i mer etablerte lokalsamfunn.

'VårtOslo' har en liten redaksjon på fem faste stillinger, to redaksjonelle og tre kommersielle, i tillegg til et antall tilknyttede frilansere. I gjennomsnitt publiseres 10 - 15 artikler om dagen. Redaktør Vegard Velle opplyser at de så en liten nedgang i lesertallene etter innføring av brukerbetaling i 2020. Selv om de fleste er interesserte i sitt lokalsamfunn, er særlig unge voksne lite villige til å betale for abonnement på en lokalavis (Olsen, Solvoll og Gran 2018, s 12, 24. ff.). Antallet abonnenter steg til 2.063 første halvår 2021 (MBL 2021). Den typiske abonnenten bor i en av de fem bydelene i indre Oslo, er mellom 35 - 55 år og det er en liten overvekt av kvinner. Avisens publikum er altså noe eldre enn snittet for innbyggerne i fire av de fem bydelene. De lokale og helt nære sakene er de viktigste for leserne, som blant annet

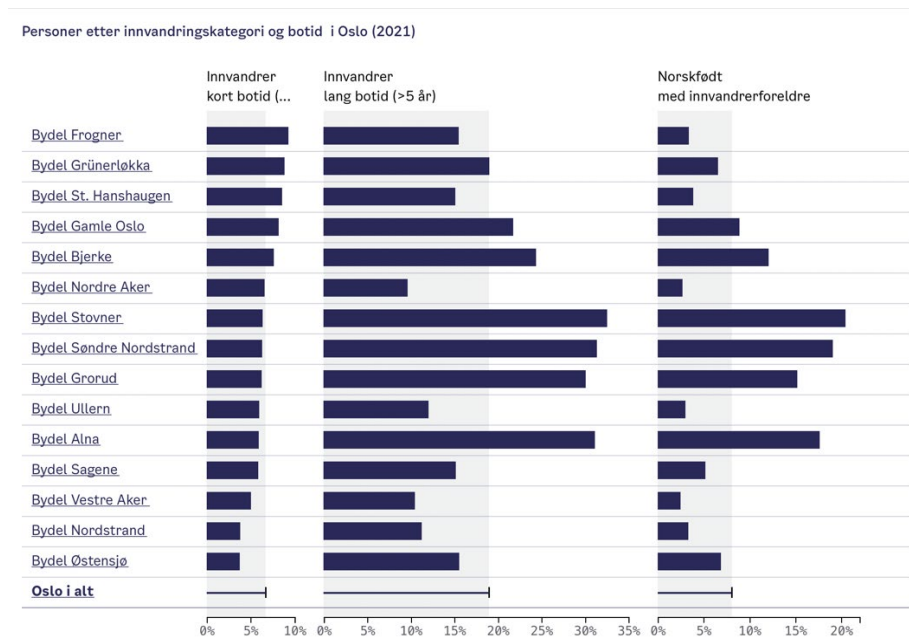
beskrives som engasjerte i sitt nærmiljø. Leserne tipser gjerne avisen om saker de selv er berørte av. Avisen dekker ifølge redaktøren bystyremøtene og bydelsutvalgene i indre by systematisk. Den politiske dekningen fokuserer hovedsakelig på konsekvenser av politikk snarere enn på den politiske prosessen. Avisen produserer både kritisk journalistikk og saker som i høyere grad har karakter av å fylle en limfunksjon. Omtrent halvdelen av avisens inntekter kom fra annonser, den andre halvdelen fra abonnement i 2020. Mesteparten av annonseinntektene kom fra innholdsmarkedsføring. Velle forteller at Oslo kommunes mediestøtte har hatt stor betydning for avisen. Uten denne støtten hadde det vært mer utfordrende å etablere en abonnementsløsning, noe som er en forutsetning for å kunne søke om produksjonstilskudd.

Lokalavisenes funksjon er å være både lim og lupe i lokalsamfunnet. Den lave dekningsgraden kan medføre at det kan bli vanskelig å fylle limfunksjonen. Lupefunksjonen er trolig mindre sårbar, en viktig sak kan bli satt på dagsordenen uavhengig av antall lesere.

Akers Avis Groruddalen

‘Akers Avis Groruddalen’ dekker bydelene i Groruddalen, det vil si Alna, Bjerke, Grorud og Stovner. Området har likhetstrekk med Lørenskog, som en informant betegner som Oslo nord. Deler av Lørenskog er integrert i Oslo som beskrevet over. Begge områder er heterogene, de har hatt en stor tilflytting samtidig med at det finnes en gruppe innbyggere med tilhørighet til stedet. Samtidig har Groruddalen en enda større grad av kulturelt mangfold. ‘Akers Avis Groruddalen’ har med sine 14 prosent også en husstandsdekning som kan sammenlignes med ‘Aftenpostens’ 16 prosent på Lørenskog.

Avisen har både en papirutgave som utkommer to ganger ukentlig og nettstedet Groruddalen.no. I tillegg til nyhetsformidling har nettstedet tv og radio, debattseksjon, lokalhistorie og et miljøforum. Redaksjonen består av 12 personer inklusive selgere og administrasjon, herav seks - syv som produserer redaksjonelt stoff. To tredjedeler av avisens inntekter kommer fra annonser og en tredjedel fra abonnement. I tillegg har avisen fått produksjonstilskudd og Oslo kommunes mediestøtte. Abonnentene befinner seg hovedsakelig i lokalområdet, men enkelte fortsetter å abonnere på avisen selv om de flytter. Det indikerer en tilhørighet til lokalsamfunnet. Næringsdrivende med interesser i området og politikere abonnerer også på avisen.



Figur 3: Andel av bydelenes innbyggere som har innvandrerbakgrunn (Oslo kommunes bydelsfakta)

Tilflytterne beskrives som ressurser, men mange bruker noe tid på å komme inn i lokalsamfunnet. Redaktøren forteller at avisen bestreber seg på å nå denne gruppen. Det er særlig utfordrende å få tilflyttere med innvandrerbakgrunn som abonnenter og faste lesere av avisen. Moe & Kleiven (op.cit., s 60) finner at minoritetsgrupper generelt i liten grad avviker fra etniske nordmenn mht. andel mediepluralister, men at andelen marginale mediekonsumenter er høyere i denne gruppen. Avisen har forsøkt ulike tiltak, bl.a. sponning av abonnemeter. Avisen blir da lest, men lesingen opphører når den sponsede perioden er over. Et annet tiltak har vært å sørge for at avisen er tilgjengelig på møtesteder og offentlige plasser. Avisen dekker systematisk de fire bydelsutvalgene og er til stede i bystyret når det behandles saker som angår lokalområdene. Redaktøren beskriver et nært samarbeid mellom avisen og politikerne i felles bestrebelser på å utvikle området. Vurdert på bakgrunn av egenbeskrivelsen fyller avisen utvilsomt en limfunksjon i lokalsamfunnet.

Bydelsavisene er ulike og retter seg mot forskjellige typer lokalsamfunn. Samtidig fremstår de i hovedtrekk som tradisjonelle lokalaviser, de fungerer både som informasjonskanal for bydelene og i varierende grad som lim og lupe for lokalsamfunnet. Noen av dem bringer kun stoff som er relevant for deres bydeler, mens andre bringer stoff som er relevant for hele byen. Utfordringen de har til felles er å få et tilstrekkelig antall lesere på kommersielt grunnlag.

Avisa Oslo

Etter at 'Aftenpostens' aftenutgave ble nedlagt, har det vært en ledig markedsposisjon på nivået mellom riksavisene og bydelsavisene i Oslo. En avis på dette nivået kan sammenlignes med en regionavis rundt i distriktene. Magne Storedal, redaktør i Avisa Oslo, var tidligere redaktør i RB, en erfaring han beskriver som relevant i forhold til å gå inn i Oslo:

Det å gi ut en avis for Romerike var oppfattet som veldig kompleks. Du hadde et løst sammensatt område med veldig ulike næringsgrunnlag. Det var både tungt jordbruk og high tech, og Gardermoen lå der som en gjøkunge du ikke helt visste hva du skulle gjøre med. Vi hadde som strategi i RB å finne de sakene som hele Romerikes befolkning kunne stille seg bak og si at dette var interessant, dette var nyttig, dette var en sterk nyhet. Hvis f.eks. Ahus fikk en ny type kreftbehandling, ville det være interessant for hele Romerike, for alle sokner til det sykehuset. Er Romerike kompleks, så er Oslo en smeltedigel som er ulik alle andre steder i Norge. Jeg tror Raymond Johansen bruker å operere med at det er 150 nasjonaliteter som utgjør Oslo. Demografisk og inntektsmessig skiller det seg enormt. Skillet mellom øst og vest er ikke blitt mindre med årene, men større. Når man skal betjene dette markedet samtidig, tror jeg man kan operere med at det er mange ulike befolkningsgrupper som til sammen utgjør Oslo.

Trine Eilertsen, redaktør i Aftenposten, beskriver noen av de samme problemstillingene:

Det er ikke en by som er satt sammen sånn at alle innbyggerne abonnerer på én avis. Hvis du sitter på søndre Nordstrand, og noen krangler om en veitunell ved Ullevål Hageby, så er det knekkende likegyldig. Du er der aldri. Du har aldri vært der, kommer aldri til å komme dit, du er ikke interessert. Det handler om å skjønne hva det er som skaper temperatur i dette samfunnet, hva man er opptatt av her. Noen temaer fungerer over hele Oslo, som skole og oppvekst, men man må angripe det på ulike måter.

Storedal forteller at Amedia oppfattet Oslo som en blindsoner og et interessant marked å gå inn i, og 'Avisa Oslo' (heretter AO) ble etablert 30. november 2020. Breaking news er hovedoppgaven, og Oslopolitikk, blålysstoff og næringsliv er hovedfokusområder. Den politiske dekningen skal fokusere helhetlig på byen snarere enn på de enkelte bydelene. Satsingen på næringsliv henger til dels sammen med ønsket om å etablere en posisjon på annonsemarkedet. Med et sterkt konsern i ryggen har avisen imidlertid økonomi til å gå med underskudd i en oppstartsfase, og AO vil i en periode ha en stor andel gratisstoff for å få etablert et lesergrunnlag.

MBLs opplags og lesertall viser at AO nådde 4.500 abonnenter og et daglig lesertall på ca. 65.000 første halvdel av 2021. AO oppgir en vekst i løpet av høsten med et snitt på 80.000 daglige lesere og 6.300 betalende abonnenter (Sætre, 2021).

'Aftenposten' beskrives som hovedkonkurrenten, mens bydelsavisene kun i begrenset omfang anses som konkurrenter. Bydelsavisene oppfatter ifølge flere informanter motsatt Avisa Oslo som en konkurrent, både på saker og annonser. I tillegg har AO ressurser til å lage saker som bydelsavisene ikke kan og anses dermed også som et supplement. Aftenposten har samtidig

styrket sin Oslodekning. Redaktør Trine Eilertsen beskriver at dette var planlagt før AO ble etablert. Flere informanter beskriver hvordan avisene supplerer hverandre. Aftenposten fokuserer hovedsakelig på mønstre og oversikter, mens Avisa Oslo skriver om enkeltsaker om ting som skjer.

En innholdsanalyse v artikler fra januar og februar 2021 viser at Avisa Oslo er et viktig tilskudd til byens avisflora. Avisen publiserte i snitt 33 artikler daglig. Utvalget på 231 svarer til en ukes publisering. Ni av ti artikler er dagsaktuelle (92 prosent, N=231). Halvdelen av artiklene handler om ett bestemt sted i Oslo (53 prosent), og tre av ti artikler om flere steder eller byen som helhet (30 prosent). Stedet er viktig i størstedelen av sakene (85 prosent). Alle bydelene er dekket i utvalget. Tabell 17 viser at Avisa Oslo i hovedsak dekker stoff som er demokratisk relevant og har offentlig interesse (mørk bakgrunn).

Tabell 17: Fordeling av innhold etter temakategorier, N=231

Samfunnsutvikling og samfunnsutfordringer	45 prosent
Politikk og organisasjonsliv	14 prosent
Næringsliv og økonomi	12 prosent
Kunst, kultur og litteratur	2 prosent
Naturhendelser og ulykker	6 prosent
Politiarbeid og rettsvesen	11 prosent
Folkeliv og begivenheter	1 prosent
Kjendis og underholdningsstoff	5 prosent
Kuriosa, populærhistorie og sensasjonalisme	0 prosent
Privatøkonomi og produkttester	3 prosent
Kropp, opplevelse og livsstil	1 prosent
Total (N=231)	100 prosent

‘Avisa Oslo’ har tilgang til stoffutveksling gjennom Amedia. Storedal sier at det bringes lite stoff av denne typen, noe som bekreftes av funnene her. Det beskrives derimot et samarbeid mellom avisene med hensyn til tipsing om og fordeling av saker, særlig ‘Nettavisen’ og ‘Romerikes Blad’. Basert på eksplisitt henvisning i byline, viste innholdsanalysen tre prosent saker fra ‘Nettavisen’.

‘Avisa Oslo’ har eksistert i under et år, så det er for tidlig å trekke bastante konklusjoner. Det har også vært et spesielt år på grunn av pandemien. Dette speiles på innholdssiden hvor helsestoffet utgjør en fjerdedel av alle publiserte artikler i perioden. En av ti artikler i utvalget

er næringslivsstoff, og blålysstoff ligger på samme nivå. Temaene fylkes- / lokalpolitikk og kommunal forvaltning utgjør til sammen en like stor andel. Det er en lav andel kommentar- og debattstoff, til sammen tre prosent, men AO har etter dette lansert en egen debattseksjon kalt Oslodebatten.

Stoff med konfliktakse kan indikere noe om i hvilken grad avisen fyller en lupefunksjon. Knappt en femtedel (17 prosent) av sakene i innholdsanalysen inneholder en konfliktakse. Dette er en ganske vanlig andel konfliktstoff for lokalaviser. Av konfliktsakene er en fjerdedel konflikter mellom "den lille mann" og systemet. Dette kan forstås som at avisen også fyller en rolle som vaktbikkje.

I 2021 ble målstyring av innhold i Amedia-aviser satt på dagsordenen. Storedal beskriver at digitale lesertall benyttes til å generere leserspons. Det anses som uproblematisk, ettersom man oppfatter at leserne er i synk med avisens redaksjonelle prioriteringer. Vi har ikke undersøkt hvilken betydning målstyringen har for innholdet.

Sigurd Høst (2021, s. 17) beskriver 'Avisa Oslo' som en tung satsing. Han påpeker samtidig at det ikke er gitt at de vil lykkes og nevner to av utfordringene de står overfor. Den ene er konkurransen fra 'Aftenposten', som igjen satser på Oslo. Den andre er de demografiske forholdene. *"De fleste bydelene har omtrent 50 000 innbyggere, dvs. de er større enn de fleste norske byer. Å dekke behovet for nært stoff i et så stort og sammensatt område som Oslo, er en krevende oppgave."*

Oppsummering

Oslo er en by med mange ulike lokalsamfunn, og det er en stor utfordring å lage en avis som favner hele byen. Det har vært avisdød i Oslo, og målt i husstandsdekning er hovedstaden en blindsoner. Det finnes samtidig et relativt rikt utbud av aviser som supplerer hverandre og til sammen gir en rimelig systematisk journalistisk dekning. De seks bydelsavisene retter seg mot forskjellige lokalsamfunn og målgrupper. De har temmelig ulik redaksjonell profil, men alle bidrar med demokratisk relevant informasjon om sine lokalområder. Avisa Oslo har etablert seg på et mellomnivå og dekker Oslo helhetlig. I tillegg kommer riksavisenes Oslodekning, hvor 'Aftenposten' for nylig har styrket sin satsing på Oslo.

Som borger er det mulig å holde seg orientert om hva som skjer både i byen som helhet og på bydelsnivå. Det krever imidlertid at man holder flere aviser, noe de færreste gjør. Det er generelt lav husstandsdekning i Oslo, og det fremstår som svært vanskelig å drive en lokalavis på kommersielt grunnlag i byen. De demografiske forholdene som er beskrevet i avsnittet om storbyområdet er en sentral del av forklaringen.

Blindsoner og halvskygger i det norske kommunelandskapet

Formålet med dette kapitlet har vært å undersøke den journalistiske dekningen av kommuner uten avisutgivelse. I tillegg har vi sett nærmere journalistisk dekning av og avislesing i Oslo. Gjennomgangen demonstrerer at de redaksjonelle journalistiske praksisene for større lokale og regionale dagsaviser er de samme i sentrale strøk som i utkantene. Effekten for kommuner uten avisutgivelse er også den samme i alle typer kommuner: Lønnsom journalistikk for markedet i områder med geografisk spredte og/eller heterogene befolkninger, forutsetter en sterk prioritering av stoff med overlokal interesse. For bykommunene, der dagsavisene ofte gis ut, er nyhetsterskelen lavere, rett og slett fordi det bor nok folk med interesse for lokale saker der.

De sentrale kommunene skiller seg likevel fra distriktskommunene på et viktig område. Isolert sett har de et tilstrekkelig befolkningsgrunnlag til at avisdrift kunne vært mulig. Årsakene til at slike kommuner mangler avis, er også årsakene til at en god del av avisene som finnes har lav husstandsdekning: befolkningens identitet er sterkere knyttet til andre former for gruppedannelse, samtidig som kommunegrensene ikke danner naturlige grenser for deres hverdagsaktiviteter. Nannestad illustrerer dette. Påfallende få leser lokalavisen som faktisk skriver om kommunen.

I vår kartlegging av lokalpolitiske saker registrert i Retrievers Atekst-database i kommuner uten avisutgivelse, fant vi 91 kommuner med færre enn en sak om politikk i uken i 1Q 2021. Av disse har 58 kommuner en lokal dagsavis som sin hovedavis, mens 23 utkantkommuner dekkes av en ledende lokal fådagarsavis av typen 'Arbeidets Rett' i Røros. Case-studiene underbygger tendensen i kartleggingen: kommunene med få registrerte saker i Atekst, har i de fleste tilfellene en temmelig lavfrekvent journalistisk dekning. Det er likevel kvalitativt viktige variasjoner blant disse kommunene.

Innholdsanalysen av dekningsgraden av de to kommunene i sentralitetsklasse 4, Eidskog og Nord-Odal, viser at det foregår en systematisk journalistisk overvåking av disse kommunene, uten at dette gir seg utslag i mange lokale saker. Publiseringfrekvensen er ulik mellom de to kommunene. Vi vurderer derfor Eidskog som en lokaljournalistisk halvskygge av bykommunen Kongsvinger og Nord-Odal som en blindsoner, selv om 'Glåmdalen' også har en systematisk overvåking av Nord-Odal. En annen nabokommune av Kongsvinger, Grue, som er i sentralitetsklasse 5, har en total dekning som ligger mellom Eidskog og Nord-Odal. Den inngår ikke i de 91 kommunenevi har stilt spørsmål ved, siden den har et noe høyere antall saker om politikk enn de to andre Glåmdalskommunene. Vi betrakter denne kommunen som en halvskygge, selv om den har noe svakere «belysning» enn Eidskog.

I tillegg til case-studiene fra Tynset-regionen, har vi foretatt stikkprøver i andre deler av landet, blant avisløse kommuner i sentralitetsklasse 5 og 6, og med få treff på lokalpolitiske saker i Atekst. Case-undersøkelsene og stikkprøvene tyder på at de fleste av kommunene med usikker dekning enten er journalistiske blindsoner eller halvskygger. Det synes likevel å være tvilstilfeller og unntak. I noen av disse kommunene finnes det hyperlokale medier, som har en viss avis karakter og fyller en del av funksjonen til en avis, men der vi er usikre på om publikasjonen kan betraktes som en avis. I noen få tilfeller er kommunen dekket noenlunde systematisk av en fådagarsavis/ukeavis i nabokommunen uten at dette er registrert i Atekst.

Våre undersøkelser og stikkprøver vi har foretatt tyder på at antallet kommuner som har en svært lavfrekvent lokaljournalistisk dekning er minst 60 og trolig høyere. De fleste av disse tilhører sentralitetsklasse fem og seks. Det er viktig å presisere at det er den lokale journalistikken som er hovedutfordringen med hensyn til geografisk dekning av landet. De aller fleste av disse kommunene har tilgang på en avis som systematisk dekker forhold av regional betydning, og som i mange tilfeller har høy eller svært høy husstandsdekning i de aktuelle kommunene.

7. NRKs bidrag til dekning av kommuner og regioner

NRKs overordnede strategier

I sitt strategidokument for 2021-25 sier NRK at man skal “skal *samle og engasjere alle* (vår utheving) som bor i Norge”. Dette målet er spesifisert som

NRK tilbyr innhold som folk finner, velger og elsker
NRK er tett på publikum, til for alle og kjenner folk i Norge best
NRK er den beste formidleren av norsk og samisk virkelighet
NRK skaper åpne møteplasser, ny forståelse og opplevelser som setter spor ¹³

Slike mål vil medføre at NRK på noen områder utfordrer de sterkeste, kommersielle aktørene på noen av ulike plattformene man opererer på. I årsrapporten for 2020 heter det f.eks. om strømning at “NRKTV nærmer seg Netflix i størrelse. I enkeltuker har NRKTV faktisk vært mer brukt. Vi ser dette som resultat av *en bevisst og vellykket strategi* (vår utheving), samtidig som lansering av nye globale aktører, som Disney og Amazon, har fragmentert markedet”.¹⁴

Om nyhetsmarkeder skriver NRK:

Bruken av norske innholdsnettsteder (nettaviser) er generelt styrket i 2020. De har vist sin verdi for publikum når behovet for informasjon og nyheter har vært størst. NRK.no fortsetter veksten, drevet av økt bruk på mobil. PC/nettbrettbruken er stabil, og fortsatt betydelig. Veksten for NRK.no på mobil var stor i alle årets 12 måneder, men spesielt høy i mars, da Norge stengte, samt i november og desember. Snittveksten for året var 29 prosent, målt i unike brukere daglig. VG er fortsatt landets største norske innholdsnettsted på mobil, og det er jevnt mellom Dagbladet, NRK.no og TV 2 på de neste plassene.¹⁵

Den privateide delen av bransjen oppfatter at NRK ønsker å ha en ledende posisjon på nyheter. De fleste mener at NRK er klart best på *riksnyheter*. I intervjuer med representanter for bransjeorganisasjoner og politikere framkommer det flere ulike innspill på hvilken rolle NRK inntar og bør innta vis a vis ulike kommersielle nyhetsmedier. Et vanlig synspunkt er at NRK, som statlig finansiert medieprodusent, bør ta et særskilt ansvar for å drive journalistisk dekning av tema- og saksområder, som ikke er kommersielt attraktive og derfor ellers ikke

¹³

https://fido.nrk.no/2fe4b02bb23265f4b4c534a96ff84ef210964b7e81f93f9f373eb771217a6771/nrk_strategi_21_b m.pdf

¹⁴ NRK årsrapport 2020,

https://fido.nrk.no/294fb731a4410442403ad47bd7d39ef3f932093d8a2e86c7f4982d26c1c4c37a/nrk_aarsrapport_2020.pdf

¹⁵ NRK årsrapport 2020

https://fido.nrk.no/294fb731a4410442403ad47bd7d39ef3f932093d8a2e86c7f4982d26c1c4c37a/nrk_aarsrapport_2020.pdf

ville blitt dekket. I stedet for å innta denne posisjonen på mediefeltet, hevdes det, forsøker NRK å ta en dominerende posisjon i kjernen av de kommersielt attraktive delene av nyhetsmarkedet:

Det hender av og til at vi minner NRK på at det faktisk ikke står et eneste sted i NRK-plakaten at de skal konkurrere med kommersielle medier. Men mange av de ansatte i NRK ser ut til å motiveres av konkurransen med private medier. Det har noe med mindset å gjøre. NRK ble ikke opprettet for å konkurrere med de private mediene, de skulle fylle et tomrom som de private mediene ikke hadde mulighet til å fylle. Så har det, hva skal vi si, ballet på seg (Redaktør Einar Hålien, Schibsted).

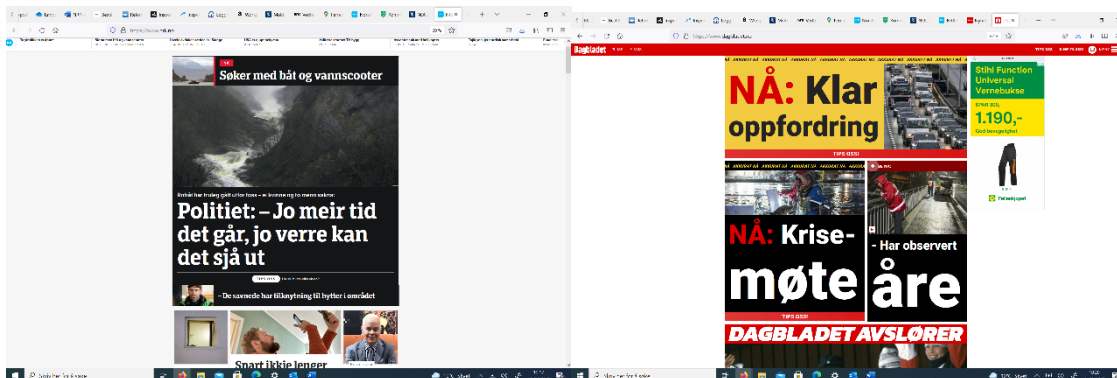
Informantene har ulike syn på hvordan NRK bør opptre og hvilken posisjon de bør ta, men de er enige om utfallet. For å konkurrere med de kommersielle aktørene om samme posisjoner og i samme marked, benytter NRK de samme virkemidlene:

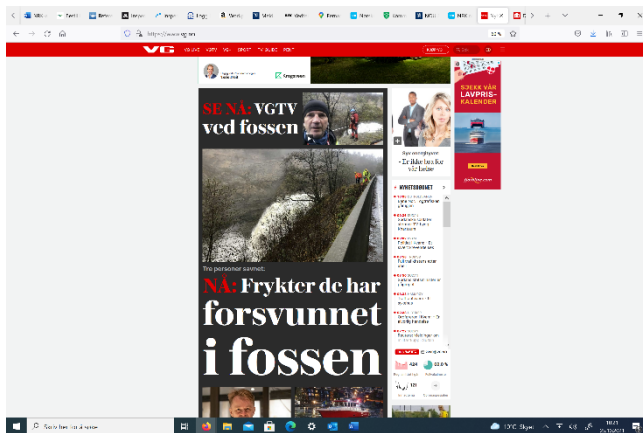
Men VGs strategi er å være en primær nyhetsdestinasjon, stedet du går til når det er breaking news. Dette er en posisjon også NRK ønsker å ha, så der er det et sterkt konkurranseforhold (Konserndirektør Siv Tveitnes, Schibsted).

Aftenposten sin viktigste konkurrent er NRK. Det handler om at de ulike plattformene nå har smeltet sammen. NRK hadde før hegemoni på lyd og bilde, og vi hadde det på tekst og print. Nå holder alle på med alt. De publiserer langlesing og gravejournalistikk i tekst som oppleves som gratis innhold. Vi må ta betalt for alt det. Vi lager alle podcast. [...] Så det er klart, vi merker utfordringen fra NRK i valg av tema, måter å løse saker på, digitale formater, digital fortellerteknikk. Så når vi spør folk om hvorfor de ikke vil betale for journalistikk, kommer NRK opp som et svar veldig ofte. Det er vår absolutt etablerte hovedkonkurrent i det norske markedet (Redaktør Trine Eilertsen, Aftenposten).

Måten NRK er breddet på og jobber på ulike plattformer (med bla nett, radio og strømming av innhold) og den størrelsen NRK nå har i markedet, så er det ikke noen tvil om at for f.eks. VG og Dagbladet er nrk.no en stor konkurrent. Dette gjelder også konkurranseforholdet mot tv2.no Det er ikke noe å lure på. Spesielt NRK er dyktige og krevende i denne sammenhengen. (Konsernsjef Dag Sørsdahl, Aller Media)

Disse informantene oppfatter at NRKs nettside blir mer lik de kommersielle aktørenes i så vel redaksjonell profil som journalistisk praksis. At forsiden til NRK og Aftenposten til forveksling er like, er, ifølge en av dem, et visuelt uttrykk for dette. Fronten til NRK.no, Dagbladet.no og VG.no mandag 25.10 klokka 10:20 kan illustrere poenget fra informanten. **Figur 4 Frontene på NRK.no, Dagbladet.no og VG.no mandag 25.10 klokka 1020.**





Som vi ser, lar alle redaksjonene en dramatisk drukningsulykke prege forsiden med noenlunde det samme grafiske og journalistiske uttrykket.

Men det er også viktig å peke på at flere informanter fremhever at NRK bidrar til mangfold. Riksringkasteren bredder ut politiske debatter, ved å slippe til en stor bredde i stemmer. Selv om satsingen i kjernen av nyhetsmarkedet går på bekostning av mindre kommersielt interessante deler av nyhetsfeltet, styrker NRK likevel mediemangfoldet gjennom dekning av potensielle tematiske blindsoner.

NRKs dekning av lokale og regionale forhold

I NRK-plakaten paragraf 26 heter det at “NRK skal ha et særlig ansvar for å dekke tematiske og geografiske blindsoner».

Vi har i kapittel seks vist at det i dag etter alt å dømme finnes minst 60 norske kommuner der den journalistiske dekningen er mangelfull, til dels har kommunen karakter av journalistisk blindsoner. Spørsmålet her, er i hvilken grad NRK kan bidra til å avhjelpe dette.

Når det gjelder den regionale og lokale mediedekningen er flere av informantene kritiske. Knut Olav Åmås, direktør i Fritt ord og leder for Mediemangfoldsutvalget (2017) sier eksempelvis:

Det er ekstra bekymringsfullt fordi NRK utover landet synes å ta så variabelt eller svakt ansvar for den regionale mediedekningen. Jeg kjenner knapt til steder i Norge der NRK er en reell konkurrent til den ene avisen. Det er fryktelig skuffende siden NRK er en så generøst finansiert institusjon. Hvis man hører på en gjennomsnittlig distriktssending på radio eller TV fra NRK, er det nesten ikke egenproduserte undersøkende saker, men en masse sitatsaker fra andre medier.

Andre er mildere i kritikken, og stiller spørsmål ved realismen i at NRK selv skal gi en systematisk journalistisk dekning av regioner og fylker. Flere peker på at NRK kanskje bør innta en annen rolle som samarbeidspartner med lokale og regionale nyhetsmedier. Som vi skal komme tilbake til, applauderes forsøk på denne type samarbeid varmt.

Medietilsynet vurderer på sin side at NRK i 2020

hadde et godt lokalt tilbud som er produsert og tar utgangspunkt i distriktene, og gjennom innholdstilbudet på ulike plattformer reflekterer det geografiske mangfoldet i Norge. NRK har hatt distriktssendinger alle hverdager både på tv og radio og har et løpende oppdatert regionalt nyhets- og innholdstilbud på internett. NRK oppfyller også kravet om å være til stede i alle fylkene.¹⁶

For å gi et empirisk bidrag til diskusjonen har vi undersøkt NRKs omtale av lokalnivået gjennom en analyse av dekningen av fire kommuner, der hovedavisen i dag har en lavfrekvent og/eller usystematisk dekning av kommunen. De fire kommunene er av ulik størrelse og har ulik sentralitet i henhold til SSBs inndeling (se kapittel 6 for en beskrivelse av de ulike kommunene).

Tilnærmingen til hver case er basert på søk i Atekst på [kommunenavn] for ett år, foretatt 21.10.2021. Vi har så kategorisert artiklene etter tema og hvilket geografisk nivå det har størst relevans for.

Tabell 18 NRKs dekning av fire kommuner i perioden oktober 2020 – oktober 2021. Atekst-søk på kommunenavn.

Nivå		Lørenskog	Nannestad	Eidskog	Rendalen
Riks/internasjonalt		94	21	38	38
Region		74	22	11	9
Lokal og riks		5		1	7
Lokalt		65	26	35	26
Temaer Stoff med interesse for lokalnivået	Samferdsel			3	2
	Politiarbeid og rettsvesen	21	4	9	1
	Pandemi	32	12	5	
	Ulykker	8	10	18	23
	Miljø	1			
	Næringsliv	1			

¹⁶ https://www.medietilsynet.no/globalassets/publikasjoner/allmennkringkastingsrapporter/allmennkringkasting2020_nrk.pdf

	<i>Politikk</i>	2			
Totalt antall saker		238	69	85	80

Som vi ser fant vi totalt 238, 69, 80 og 85 artikler om hendelser og utviklingstrekk i de fire kommunene. Lørenskog hadde flest med 238 og Nannestad færrest med 69. Frekvensen er altså mellom en og to artikler i uka for de tre minste kommunene og snaut fem for storkommunen Lørenskog. Andelen saker som først og fremst har lokal relevans ligger i intervallet to til tre per måned for de tre minste kommunene. For storkommunen Lørenskog er den noe høyere, drøyt fem saker i måneden.

For de to minste kommunene Eidskog og Rendalen har de fleste artiklene størst relevans for riksnivået. Her utgjør riksstoffet nesten halvparten, og mer enn halvparten for Rendalen, hvis vi inkluderer saker med både riks- og lokalinteresse. Frekvensen på artikler som først og fremst har regional interesse er i underkant av en i måneden i de to utkantkommunene. De to «sentrale» kommunene, Lørenskog og Nannestad, skiller seg ut fra de utkantkommunene med en jevnere fordeling av saker etter nivå.

Tematisk varierer de rikspolitiske sakene betydelig etter særtrekk ved kommunene. I Rendalen handler 16 av 38 saker med rikspolitisk interesse om rovdyr, hovedsakelig ulv, mens ytterligere fire handlet om natur og miljø. Rikssakene om Eidskog handlet i stor grad om korona-situasjonen og kriminalitet. Det skyldes at den nasjonalt viktige grenseovergangen på Magnormoen ligger i kommunen. De fleste sakene herfra handler om grensependling under pandemien og om smugling. I Nannestad dominerer Corona både rikssakene og regionsakene, i begge tilfeller med ulykker som nummer to. I rikssakene om Lørenskog ble det i stor grad rapportert om to alvorlige kriminalsaker med betydelig nasjonal interesse: Den dramatiske forsvinningssaken til Anne-Elisabeth Hagen og en tragisk drapssak der en mor tok livet av sine to barn. I tillegg var det en høy andel saker om pandemien, mange knyttet til nasjonale endringer i smittevernstiltak der Lørenskog var nevnt sammen med andre utsatte kommuner.

Det er langt mindre forskjeller mellom kommunene i dekningen av saker med størst lokal interesse. Et sentralt funn er at ingen av NRKs "lokalsaker" i de tre minste kommunene handlet om politikk, og bare to i Lørenskog. Begge disse dreide seg for øvrig om den lokale avviklingen av stortingsvalget og handlet altså ikke om lokale politiske forhold. I stedet er klassiske hendelsesnyheter dominerende. I Rendalen er dette avgrenset til ulykker, mens

Lørenskog, Nannestad og Eidskog også har et markant innslag av artikler om rent lokale covid-hendelser og krim.

En sentral informant i Lørenskog beskriver NRKs dekning slik:

Jeg oppfatter ikke at de har dekket noe på Lørenskog. I så fall er det de store, alvorlige hendelsene de har dekket. Jeg synes det er veldig synd. Vi er en stor kommune, nabokommune til Oslo med over 43.000 innbyggere, og alt vi får dekket er når det skjer tragiske hendelser. Det skjer mye bra her òg. Dette danner utad et veldig vrangbilde av Lørenskog. Når jeg er utenfor Lørenskog og snakker med folk, merker jeg jo at det er spesielt de siste to sakene med de tragiske drapene og kidnappingen, som folk forbinder med kommunen. Jeg blir veldig lei meg, jeg er født og oppvokst her og er glad i kommunen min. (Amine Mabel Andresen, gruppeleder Høyre i Lørenskog kommunestyre)

Aktører i lokalsamfunnene oppfatter generelt NRKs dekning av sine lokalsamfunn som svak. Flere informanter i NRK Innlandets dekningsområde oppfatter statskringkasteren nesten som fraværende. Om NRK Innlandet sies det at sendingen har tyngdepunktet av sin dekning på de folkerike områdene rundt Mjøsa. På Romerike er man heller ikke imponert over NRK Oslo og Viken sin dekning av regionen. Et illustrerende utsagn om NRKs Nannestad dekning kommer fra Nannestads ordfører Hans Thue (Ap):

Jeg tror NRK har kjøpt en billigutgave av Norgeskartet hvor vi er en hvit flekk.

Det er flere som peker på at NRK i stor grad viderefremidler saker som allerede er avdekket lokalt og regionalt. En informant ser dette i lys av ressurssspørsmål:

Jeg tror nok NRK finner det ganske tungt av og til å dekke Nannestad, de må sette det opp mot veldig mange andre kommuner. Jeg erfarer at NRK og større medier henger seg på hvis det har vært en litt interessant debatt i de lokale mediene. De lokale mediene er gjerne inngangen. Det er der de plukker opp sakene. Så sant de ikke blir tipset av noen lokalt og de finner saken interessant (Christian Bendz, Høyres gruppeleder i Nannestad kommunestyre).

Et positivt utviklingstrekk i så måte er, ifølge informantene, at originalkilden oftere krediteres av NRK.

Tallene fra innholdsanalysen stemmer godt overens med utsagnene fra våre intervjupersoner. Det ser ikke ut til at NRK dekker det kommunale nivået i spesielt stor grad, hvis det som skjer i en kommune ikke har riksinteresse.

Innholdsanalysen avdekker også at en del av NRKs saker med lokalt utgangspunkt representerer to journalistiske standardsjangre. Den første typen er saker der en lokal case illustrerer et fenomen med riksinteresse, for eksempel en sak om en bedrift i Rendalen som eksporterer lav som dekormateriale og som manglet arbeidskraft - eller en sak fra Eidskog om svenske arbeidstakere som er lei av covid-testing på grensa. Den andre sjangeren er "sterke

historier” eller mer kuriøse fortellinger med allmenn underholdningsverdi. Fra Rendalen fortalte for eksempel NRK om en lærling som hadde kjørt for fort, mistet førerkortet og dermed måtte gå på skøyter over et islagt vann for å komme seg på jobben og om en seksbarnsfamilie som overvintret på en sommerhytte. Dette er en type journalistikk som en av våre informanter beskriver som «viktig krydder» i en lokalavis, og som medieforsker Karianne Sørgård Olsen oppfatter skal treffe publikum “i hjertet” som *privatpersoner*, ikke som borgere. Hun skriver: “det er slik lokaljournalistikken skal overleve og dette er en tankegang som deles av konserner og også av NRK sentralt” (Olsen 2019:206)

NRKs dekning på fylkes/regionnivå

Dekningen på fylkes/regionnivå har lenge vært sett på som en mulig blindsoner i norske medier (NOU 2017:7, 6.2.3.2). Et problem i seg selv er at “region” er et nokså upresist begrep, både analytisk og administrativt, slik vi viser i kapittel 4. Dette gjør at det, også metodisk, blir svært vanskelig å svare på om det eksisterer en god dekning av regioner.

En naturlig tilnærming er å se på dekingen av “fylkeskommunen” som et folkevalgt, administrativt nivå med ansvar for viktige deler av utdanning, samferdsel og kultur, Vi har ved hjelp av Retriever undersøkt dekingen av dette nivået i fylkene Innlandet og Møre og Romsdal og finner følgende:

Tabell 19 Dekning (i nettutgaver) av fylkestingsnivået i Innlandet fylke oktober 2020- oktober 2021

	Even Aleksander Hagen (fylkesordfører)	Fylkesting*	Fylkeskommune*
Oppland Arbeiderblad	38	134	193
Gudbrandsdølen Dagningen	38	93	177
Hamar Arbeiderblad	20	55	94
Ringsaker Blad	20	69	120
NRK Innlandet	4	15	50
NRK Innlandet kort	1	6	32

Tabell 20 Dekning (i nettutgaver) av fylkestingsnivået i Møre og Romsdal fylke oktober 2020- oktober 2021

	Tove-Lise Torve (Fylkesordfører)	Fylkesting*	Fylkeskommune*
Tidens Krav	18	67	173
Romsdals Budstikke	8	26	59
Sunnmørsposten	7	16	55
NRK MR	15	18	67
NRK MR kort	7	13	43

Vi ser to tendenser av tabellene:

For det første har NRK i begge fylker en mindre omfattende dekning av det fylkeskommunale nivået enn avisene har. Det kan ha sammenheng med at avisene samlet har langt mer ressurser enn NRK har. Forskjellene er imidlertid vesentlig større i Innlandet enn i Møre og Romsdal.

Lest på en annen måte viser tabellene at NRK Møre og Romsdal har en mer fyldig overvåking av det fylkeskommunale enn NRK Innlandet. For avisenes del er det omvendt. Avisene i Innlandet har jevnt over flere saker fra det fylkeskommunale nivået enn avisene i Møre og Romsdal.

Det kan skyldes at NRK tilpasser sin dekning av fylkesnivået etter avisenes. Men det kan også ha andre forklaringer, f.eks. generelt ulike prioriteringer i NRK-redaksjonene, at det har vært flere saker i Møre og Romsdal med fylkes- eller riksinteresse enn i Innlandet eller at fylkeskommunen har større betydning *lokalt* i Innlandet enn i Møre og Romsdal. Vi har imidlertid ikke data til å konkludere på dette punktet.

En informant med lang erfaring fra flere distriktskontorer sier at redaksjonen prioriterer saker som har tilstrekkelig nyhetsverdi til å være relevante utover det lokale. Man anstrenger seg også for å presentere lokale saker slik at de blir forståelige og relevante for hele fylket. Når det gjelder fylkespolitikk er regionavisene mer opptatt av saker som er relevante for deres fogderi/distrikt og de vinkles deretter. NRK prøver derimot å «heve blikket» til fylkesnivået. Samtidig har NRK overvåking og beredskap for å dekke viktige saker som skjer i hele dekningsområdet.

Radio kan være mer lokal, i den forstand at redaksjonene reiser rundt, gjør seg kjent og sender fra ulike kommuner. En sendeflate på mange timer gir også langt mer plass til lokale saker. Distriktskontorenes ressurser tilsier likevel at deknningen av kommunene blir mindre tett enn lokalavisene.

TV - og særlig nett - er mer orientert mot fylkes- og riksnivå enn radio. Der blir de sakene som blir valgt ut, grundigere presentert og innrettet på et bredere publikum.

Våre funn viser at NRKs dekning av blindsonekommuner ikke kompenserer for mangel på egen lokalavis og i ulik grad bidrar til dekning av det fylkeskommunale nivået.

Spørsmålet er derfor hvordan paragraf 26 i vedtektene bør tolkes. Er det slik at NRK skal *løse* blindsoneproblemet? En anerkjennelse av NRKs begrensede *muligheter* til å dekke regionnivået systematisk går igjen i intervjuene. Noen peker på regionale forskjeller i NRKs distriktsdekning og noen påpeker endringer i kjølvannet av regionreformen. Informanter fra «gamle» Sogn og Fjordane oppfatter en svakere dekning av denne delen av Vestland fylke etter regionreformen og sammenslåingen av de to distriktskontorene.

Det er vanskelig å se for seg at NRKs distriktskontorer skal ha mulighet til å ivareta en systematisk dekning av både fylkesnivået, ulike regionnivåer og av alle kommuner med manglende svak overvåking fra private lokalmedia. Ifølge Medietilsynets allmennkringkastingsrapport er 880 medarbeidere fordelt på de 42 redaksjonelle enhetene i distriktsdivisjonen. NRK Innlandet har for eksempel 46 årsverk som skal fylle tv, radio og nettflater og dekke 46 kommuner, inndelt i ti regioner. Vi har undersøkt lokalavisdekningen av innlandskommunene. Våre funn tyder på at 16 av disse 46 kommunene dekkes med færre enn en sak i uka om lokalpolitikk i sin hovedavis. Hvis NRK skal kunne oppfylle en bokstavelig tolkning av vedtektenes krav om «et særlig ansvar for å dekke [...] geografiske blindsoner», vil det kreve en endring av institusjonens nåværende strategier. En systematisk dekning av disse kommunene ville nemlig legge beslag på en betydelig del av NRK Innlandets ressurser og ramme dekningen av større kommuner og hendinger av riksinteresse. For en institusjon som har som mål å kjempe med Netflix og 'VG' om en dominerende markedsposisjon nasjonalt, kan satsing på små nyhetsmarkeder være utfordrende.

Det kan også stilles spørsmål i hvilken grad en statlig eid institusjon bør tillegges ansvaret for journalistisk dekning av deler av landet. Dessuten ville en slik satsing bringe NRK i en mer utfordrende konkurransesituasjon med eksisterende eller mulige nye lokalmedier.

NRKs samarbeid med lokal- og regionaviser

Flere informanter stiller seg positive til NRKs samarbeid med lokalmediene. Et konkret eksempel er samarbeidsprosjektet *Den store folkevandringen* mellom Landslaget for lokalaviser, 99 lokale og regionale mediehus, Senter for undersøkende journalistikk ved UiB og NRK. Satsingen tok for seg demografisk utvikling med utgangspunkt i et data for flyttestrømmer i det norske samfunnet.¹⁷

Generalsekretær Tomas Bruvik i LLA sier følgende om denne satsingen:

Det det siste året har vi hatt et prosjekt som 68 aviser har vært med på, også en rekke konsernaviser. Gjennom prosjektet er det laget over 700 saker. Samarbeidet om journalistikken er noe vi kan bidra med bredt, det tror jeg er noe som vil komme sterkt i fremtiden, og som er nødvendig for at vi skal fylle samfunnsoppdraget vårt og lage kritisk undersøkende og viktig journalistikk også i de små avisene.

En informant fra NRK melder også om positive erfaringer fra prosjektet og ser fram til å arbeide videre med denne modellen.

Videre benyttet rundt 35 lokal- og regionaviser NRKs Brennpunkts gravejournalistiske materiale om klimautviklingen i hver enkelt norsk kommune 80 år frem i tid. Mens NRK under koronapandemien, på forespørsel fra Norsk Lokalradioforbund, inngikk et samarbeid med lokalradioer som ga tilgang til NRK P1s nyhetsbulletiner hver time, i tillegg til lyd fra nasjonale pressekonferanser med påfølgende distriktsnyheter.

Oppsummering

Når NRK konkurrerer i kjernen av nyhetsmarkedet med kommersielle aktører, som selv produserer “journalistikk for markedet” (Barland 2012), blir også NRKs redaksjonelle prioriteringer (på de flatene som har bredest mulig oppslutning som mål) og journalistiske praksiser mer lik den vi finner i disse mediehusene. Dette trekker i retning av en smalere satsing med hensyn til målgruppe, tema og geografi. Likevel er NRK en svært viktig bidragsyter til journalistisk temamangfold og til en bred offentlig samtale.

Den geografiske dekningen av kommuner og regioner er derimot mindre systematisk. NRK fanger opp lokale og regionale saker av nasjonal interesse, hvorav en god del allerede er

¹⁷ <https://www.nrk.no/informasjon/unikt-lokalavissamarbeid-1.15492198>, hentet 27.august. sist oppdatert 11.mai

avdekket av lokale og regionale medier, og satser på å dekke fylkesnivået og gjøre saker relevante for publikum i hele fylket. Vår Atekst-undersøkelse gir inntrykk at deknningen på fylkesnivå er varierende. Våre data viser videre et entydig mønster: NRK har ikke en systematisk dekning av kommuner i medieskygge. Men det er også nokså åpenbart at NRK ikke har ressurser til å dekke lokale geografiske blindsoner.

De av våre informanter som har erfaringer med dette, trekker samarbeid mellom NRK og lokalmedier frem som entydig positivt. Dette er en samarbeidsform der man kan utnytte det beste hos hverandre, der konkurranse mellom mediene ikke står i veien, og der sakene kan nivå- og brukertilpasses og formidles på ulike plattformer og til ulike målgrupper.

8. Avsender- og innholdsmangfold 2021?

Produksjonstilskuddet har hatt som utgangspunkt å sørge for et politisk ønskelig mediemangfold. Man ville støtte alternative redaksjonelle stemmer som (annonse)markedet ikke gir grunnlag for, men som ble etterspurt i markedet. Dette overordnede målet ligger fast.

Medietilsynet deler blindsoner inn i tre typer: geografiske, tematiske og perspektiver:

Med blindsoner menes fravær av journalistisk dekning knyttet til geografi, saksområder/temaer eller perspektiver.

Perspektiver

Det minst omtalte og undersøkte spørsmålet i dagens debatt, handler om blindsoner knyttet til *perspektiver*. Unntaket er den årlige diskusjonen om journalistenes «venstrevri» som gjerne dukker opp etter offentliggjøring av norske journalisters partipolitiske sympatier under Nordiske mediedager i mai.

Ønsket om å unngå blindsoner i journalistiske perspektiver var ett av to utgangspunkter for produksjonsstøtten. Hellerudkomiteen, som la grunnlaget for innføringen av pressestøtten på 1960-tallet, legger i sin innstilling vekt på avisenes ulike (parti)politiske grunnholdninger og nødvendigheten av lokalmedier i et land med Norges spesielle geografi (Hellerud 1967).

Hovedforslaget deres var derfor å innføre en produksjonsstøtte i form av papirsubsidiar til alle aviser med opplag under 10 000 og aviser med opplag mellom 10000 og 40000 som «*ikke var størst på sitt utgiversted*», for dermed å sikre den «differensierte dagspresse» både mht. geografi og perspektiv. Tematiske blindsoner var ikke et tema da ordningen ble etablert.

Etter at partipressa ble avvirket, og mangfold basert på partipolitisk tilknytning ga mindre mening, er formålet med pressestøtten blitt knyttet til ønsket om bredde og mangfold, fortsatt forstått som en «differensiert dagspresse». Dette ble f.eks. presisert i utredningen «Mål og midler i pressepolitikken» (NOU 1992:14) som kom i 1992, der utvalget skrev at pressepolitikken er et «middel i bestrebelsene for å sikre samfunnet og dets enkelte medlem det informasjonstilfang som anses nødvendig for at et aktivt og levende demokrati skal kunne fungere» (NOU 1992:14, side 11). Målet ble nå å bidra til et høyt aviskonsum, sørge for at det

kommer ut aviser flest mulig steder, bidra til utgivelse av riksdekkende meningsbærende aviser og bidra til aviskonkurranse på «flest mulig steder».

Det siste regjeringsutpekte utvalget som drøftet mediestøtte (Åmås-utvalget, NOU 2017:7) innførte en tredeling av begrepet mangfold i avsendermangfold, innholdsmangfold og brukermangfold. Angående avsendermangfold var utvalget mest opptatt av *antallet* publikasjoner, ikke deres tendens eller perspektiv.

I stortingsmeldinga som fulgte opp Åmås-utvalget er spørsmålet om perspektivmangfold ikke spesielt behandlet. Meldinga foreslo i stedet en omfordeling fra nasjonale meningsbærende aviser og nummer-to aviser til lokalaviser. Opposisjonen (Ap, Sp, SV) motsatte seg under stortingsbehandlingen en slik endring og fremmet følgende forslag til vedtak som ble nedstemt:

Stortinget ber regjeringen sikre at produksjonsstøtten ikke omfordeles fra aviser som i dag mottar hoveddelen av produksjonsstøtten, til fordel for de små lokalavisene, men at det opprettes en egen støtteordning for de små lokalavisene.¹⁸

To partier har senere markert seg mot at støtten skal bidra til denne formen for perspektivmangfold. Frp vil avskaffe hele produksjonsstøtten, mens Høyre ifølge programmet ved Stortingsvalget i 2021 vil «fase ut pressestøtten til riksdekkende aviser, og overføre denne til lokalmedia og et fond for undersøkende journalistikk og digitalisering».¹⁹ Det er ikke politisk flertall for disse forslagene.

I intervju med oss bekrefter Høyres mediepolitiske talsmann Tage Pettersen at han var uenig i vedtaket og ikke ønsket å programfeste at støtten skulle «fases ut». Han påpeker også at programmet ikke sier noe om *når* støtten skal fases ut og knytter det til «konkurranseregime og skattlegging som gjør at de internasjonale aktørene må forholde seg til de lokale landene de opererer i for å gi incitament til næringslivet for å annonsere i avisene i større grad enn i dag»:

De forutsetningene må være på plass før man kan fase ut en pressestøtte for de riksdekkende avisene, flere av de er pr. i dag helt avhengige av en pressestøtte for å overleve.

I: I prinsippet har vi to typer nasjonale aviser som får pressestøtte, de som representerer politisk mangfold, og de som representerer en tema-nisje. Dette er to helt ulike publikasjoner, og mange har tolket det slik at man skulle opprettholde støtten til de politiske publikasjonene, men være forsiktig med støtten til de som er avgrenset på tema. Er det en riktig forståelse?

¹⁸ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/Voteringsoversikt/votering---detaljer/?p=74120&dnid=1&vt=12652>

¹⁹ <https://hoyre.no/partiprogram-nettmodus/>

R: Ja frem til i dag er det en riktig forståelse. Det som ligger der vil ramme ytterligere, og ramme aviser som VL, Nationen, Klassekampen - meningsbærende - jeg vet ikke hvordan man egentlig skal definere de. De er viktige bidragsytere i temamangfoldet.

Det er derfor fortsatt politisk oppslutning om at produksjonstilskuddet skal bidra til perspektivmangfold.

Også aktører i bransjen støtter fortsatt produksjonstilskudd for å sikre perspektivmangfold.

Det framgår blant annet av følgende utsagn fra våre informanter:

De medier som har vært innenfor en nisje og bidratt til en bred debatt, synes jeg er viktige. Sånn Klassekampen fremstår i dag, med sterk hjelp av pressestøtte, viser jo hva man kan få til. Hva slags posisjon man kan ta innenfor enkelte fagområder. F.eks. er Klassekampen ganske gode på forsvaret (Leder Dag Idar Tryggestad, Norsk Journalistlag).

Ut fra den tanken at vi har pressestøtteordningen for å støtte stemmer som ellers ville hatt vanskelig for å overleve økonomisk, det er det bærende elementet i pressestøttepolitikken. Da mener jeg at også mediene i utkanten av disse aksene er spesielt kvalitetsberettiget (Redaktør Vebjørn Selbekk, Dagen).

Men det å skulle begynne å argumentere for at Klassekampen, Nationen, Vårt Land, Dagsavisen er i en kategori som ikke er støtteberettiget, da tror jeg at samfunnet hadde blitt fattigere. Veldig mange av de vanlige nyhetsavisene som mer og mer er algoritmedrevet, mange av de er ikke gode på dyptløvende journalistikk, eller på spesifikke områder. De er gode på journalistikk som utløser kjøpsvilje og vilje til betaleabonnementer, de greier å skaffe seg økonomisk fremgang og ressurser til journalistikken, men ... [.....]. Det engasjerer folk til å bli langsiktige kunder, og det er bra for journalistikken, men det er ikke alltid helt i samsvar med den journalistikken som er med og skaper samfunnsutvikling (Førsteamanuensis Jens Barland, Høyskolen Kristiania).

Jeg tror at Norge, som det lille samfunnet vi er, skal akseptere noen, jeg vil ikke kalle det særlig, det blir helt feil begrep. Men la oss bruke Klassekampen (KK) som eksempel. At den stemmen finnes, er viktig. Du kan være uenig eller ikke ift. profil, men at de finnes er viktig. KK er ikke drivverdig uten statlig støtte. Så kan vi alltid diskutere hvor mye støtte man skal få. Så det er dette jeg synes er interessant; mer temabasert, dekke blindsoner og stoffområder som er viktig at dekkes (Konsernsjef Dag Sørsdahl, Aller).

Men både blant politikere og blant våre informanter fra bransjen er det en del støtte for det synet at dagens største støttemottakere får «for mye» av totalpotten. Redaktør Erik Waatland i 'Medier24' er blant de mer kritiske: Den er tilpasset de store nisjemediene i alt for stor grad, ingen tvil om det. Jeg tror ikke at hensikten med ordningen var at 'Klassekampen' skulle ha 40 millioner. Det er en veldig usosial måte å drive støtteordning på som jeg er veldig kritisk til. Mens redaktør Harald Klungtveit i Filter Nyheter mener at «Selv etter endringene er hovedtyngden av pressestøtten innrettet i en anakronistisk dagsavisstruktur som ingen nystartede medier vil ha som forretningsmodell».

Det finnes ikke mye forskning om *perspektivmangfoldet* i norske nyhetsmedier. Bjerke og Fonn (2019) har gjort et forsøk på å sammenstille kunnskap om norsk presses holdninger til noen sentrale politiske spørsmål som sikkerhetspolitikk, makroøkonomi og innvandring – og finner at det lille som finnes av forskningsbasert kunnskap peker i retning av at de

dominerende avisene er nokså samstemte i sin støtte til offisiell norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk (EU/EØS, NATO, krigsdeltakelse), makroøkonomi (forbrukerforrang i nyhetsdekningen, støtte til handlingsregelen på lederplass) og holdning til innvandring (liberal og antirasistisk). Deres konklusjon er at norsk presse heller er Venstre-vridd enn venstrevridd.

En rekke analyser av kildebruk i norske medier tyder på elitepersoner er sterkt overrepresentert (sist Sjøvaag 2019) og det er også et funn at arbeidsgiver/eierinteresser er langt bedre representert enn arbeidstaker/fagforeningsinteresser (Røe Mathisen 2018) og at arbeidslivet i det hele tatt er underdekket (Eide og Figenschou 2021).

Flere av våre informanter er av samme oppfatning, f.eks. redaktør Vebjørn Selbekk i avisa 'Dagen':

Hvis du ser på det norske mediebildet og sammenligner det med andre land, er det aller meste klumpet sammen på midten. Så du har lite, i hvert fall lite store, medier som har det ene grunnsynet ute på venstre- eller høyresiden, sånn som du har i andre land. Det synes jeg er et særpreg med det norske mediebildet, at det er såpass stor konsensus blant de store mediene. De ligner veldig på hverandre når det gjelder grunnsyn og redaksjonell profil osv. Det synes jeg er den store utfordringen med det norske mediebildet, som skiller oss fra en del andre land. Den utviklingen synes jeg ikke har blitt noe bedre. Det er en av grunnene til at vi får alternative medier, at man føler at mediene er så like hverandre. (Redaktør Vebjørn Selbekk, Dagen).

Profesjonalisering av journalistikken peker også i retning av mindre perspektivmangfold, fordi den profesjonelle journalistikkens utvalgsriterier og presentasjonslogikker har en tendens til å føre nyhetspublikasjoner likere, jf. f.eks. viktige studier av Timothy Cook (1998) og Bartholomew Sparrow (1999) på 1990-tallet som etter vårt syn foresatt har gyldighet, og Sjøvaag og Pedersens drøfting fra 2018.

Mange alternative journalistiske tilnærminger finnes fortsatt i de meningsbærende dagsavisene som fortsatt representerer perspektiver som er forankret i de gamle, norske "motkulturene" (kristendom, språk og avhold) og i arbeiderbevegelsen - og som i begrenset grad fremmes i dagens dominerende medier. Avvikende journalistiske tilnærminger finnes også i de gamle ukeavisene med vekt på debatt- og kulturstoff og i nye nettaviser med liknende profil og relativt lav publiseringsfrekvens (som f.eks. den nye kunstavisa *Subjekt*).

Begge disse typene aviser har kvalifisert til pressestøtte helt siden tilskuddsordningen ble etablert. Og fra 1978 skulle det «løyvast tilskot til vekeaviser som Stortinget vurderte som spesielt støtteverdige, men som ikkje kvalifiserte for tilskot frå den ordinære

produksjonsstøtta. Slik ble ordninga beskrevet i kulturminister Trine Skei Grandes mediemelding fra 2018:

Formålet med ordninga var å halde oppe og utvikle veke- og månadsaviser som hadde ulik kulturell og samfunnsmessig verdi, og som la hovudvekt på kultur- og kommentarstoff retta mot eit allment publikum. Tildelinga inneheldt enkelte konkrete kriterium, men la i hovudsak til grunn ei brei, skjønsmessig kvalitetsvurdering av vekeavisene som søkte tilskot.²⁰

Forvaltningen av støtten til kultur- og kommentaravisene har vært flyttet fra Kulturkomiteen på Stortinget via Kulturrådet til Medietilsynet. Men det synes klart at hensikten hele tiden har vært at denne typen publikasjoner var demokratisk støtteverdige. Fra 2016 vurderes «ukeavisene» og deres digitale avleggere etter samme forskrift som dagsaviser. Noen av informantene peker på at dette fører til ikke ønskede tilpasninger slik at det raske nyhetspreget blir sterkere og det noe langsommere debatt- og kommentarpreget blir svakere. En offentlig diskusjon om saken fulgte da Morgenbladet la om fra ukeavis på papir til daglig publisering på nett. Avisas eier og redaktør i perioden 1993-2003 Truls Lie skrev f.eks. at «det er trist å se at dagens ledelse og hovedeieren NHST Media Group har samkjørt seg i å ville ha mer daglig nyhetsjournalistikk og profitt, og mindre av den arven jeg etterlot meg i 2003 med de frihetlige skribentene og essayistene».²¹ På denne måten kan dagens støtteordning bidra til å svekke disse avisenes særpreg.

Riksdekkende meningsbærende aviser og kultur- og kommentaraviser kan uansett få en viktigere rolle for å bidra til i perspektivmangfold når de konserneide hovedstrømsavisene blir mer styrt av lesertall, abonnementsverving, logaritmer og stoffdeling, slik vi drøfter i kapittel 3. Hovedstrømsmediene har ofte som mål å nå ut til flest mulig, og det kan bety at de samlet sett blir *likere* både når det gjelder tema og perspektiv fordi det gjerne vil være noen typer temaer og perspektiver som «selger bedre» enn andre.

Situasjonen kan på noen vis sammenliknes med den som eksisterte i det kommersielle amerikanske fjernsynsmarkedet i forrige århundre og som vi finner i det nåværende norske markedet for oversatt litteratur. I den amerikanske «network era» i forrige århundre fulgte alle tre nettverkene «the same strategy, so despite the appearance of competition, little differentiated the programs airing at any particular time» (Lotz 2009:52), mens det alternative tilbudet ble gitt av små offentlige kanaler som Public Broadcasting Service. I det norske oversatt-markedet kjemper de gamle, etablerte forlagene (inkumbentene) og noen

²⁰ Meld S 17 (2018-19)

²¹ <http://www.vagant.no/hva-skjer-i-morgenbladet/>

kommersielle nykommere (som f.eks. Stordalen-forlaget Strawberry) om rettigheter til internasjonale bestsellere, ofte formellitteratur. I den andre enden av markedet lever mindre salgbare bøker sitt eget liv i forlag som baserer seg på statstilskudd, EU-midler og bevilgninger fra private stiftelser (Bjerke mfl 2020).

«Lokal aviskonkurrans»

Et hovedformål med produksjonstilskuddet har alltid vært å bidra til høyest mulig grad av «lokal aviskonkurrans», med andre ord to eller flere aviser som konkurrerer på det samme lokalmarkedet.

Dette formålet ble ivaretatt ved at aviser som ikke var størst på et utgiversted fikk produksjonstilskudd. Svært mange av disse støtteberettigede avisene gikk konkurs eller ble nedlagt i perioden 1965-2005. Siden har det vært lokal aviskonkurrans på noen ganske få steder. Det framgår av denne tabellen hentet fra Høst 2021:

Tabell 21: Utgiversted etter avistilbud, 1990 til 2020 (Høst 2021)

	1990	2005	2008	2011	2014	2017	2018	2019	2020 ¹⁾
Minst tre dagsaviser	2	2	2	2	2	2	2	2	2
To dagsaviser	13	3	3	3	2	3	3	3	2
Dagsavis og fådagers	7	5	9	8	10	5	5	5	4
En dagsavis	41	50	48	49	46	45 ¹⁾	43	42	40
To eller flere fådagers	3	7	6	7	7	9	9	7	7
En fådagersavis	88	114	117	118	120	120	122	122	125
Dagsaviskonkurrans	15	5	5	5	4	5	5	5	4
Annen lokal konkurranse	10	12	15	15	17	14	14	12	11
Sted med avismonopol	129	164	165	167	166	165	165	164	165
Sted med dagsavis	63	60	62	62	60	54	53	52	48
Utgiversteder i alt	154	181	185	187	187	184	184	181	180
Aviser i alt	202	225	228	228	230	223	223	218	215

1) Fredrikstad og Stavanger er regnet som byer uten aviskonkurrans i 2020, jf. avsnitt om antall aviser.

Men dette synes nå å være i ferd med å endre seg. De siste årene har det vært etablert nye, konkurrerende lokalaviser på flere steder der det allerede fantes en avis. Det har skjedd på ulikt vis. Dagsavisen/Mentor Medier har kjøpt opp og innfusjonert gamle a-presseaviser i

Fredrikstad, Moss, Drammen og Stavanger. Det er startet nye aviser av lokale gründere, blant annet i Drammen, Kongsvinger, Bodø, Mo i Rana, Fredrikstad (helt nylig) og Oslo (VårtOslo). Og endelig har konserner har etablert nye aviser i konkurranse med andre konsernaviser, ført og fremst ved Amedia i Trondheim, Oslo og Levanger (og forventet i Kristiansand og Stavanger).

Disse publikasjonene skiller seg normalt ikke fra den eksisterende avisen ved å tilby andre perspektiver eller andre politiske tilnærminger. Men det bidrar til lokal avis konkurranse som også etter den lokale partipressas avvikling er blitt sett på som viktig i et demokratiperspektiv. Private monopoler er ikke ønskelig i noen sektorer, og i et demokratisk viktig felt som mediebransjen er det et mål i seg selv at det skal eksistere flere konkurrerende kanaler for distribusjon av nyheter og meninger.

Et par sitater fra en gründer-redaktør om konkurrenten kan illustrere tenkningen rundt dette:

Jeg følte det var ganske bra rikt lokalt kulturliv som ikke fikk den mediedekningen de fortjente egentlig. Og det tror jeg irriterte folk også. Jeg så det også på at når det blir litt langvarig monopol, tror jeg du mister den gnisten eller pushet til å lage saker også. Det kunne være kommunale saker som lå i en postliste og kunne bli liggende i 14 dager før det fikk en sak, for det var ingen som konkurrerte med dem. Så det tok evigheter før de fikk ut fingren på enkelte ting som de burde ha skrevet om.

En av de største grunnene til at de fikk rett, er at [konkurrenten] har skjerpet seg vesentlig. Det er en helt annen avis nå enn de var for et år siden. De lager langt mer stoff, er langt mer frem i skoa, jobber raskere, er opptatt av å komme først. Og så har de omorganisert internt, har laget en egen [by]-gruppe, fått lov til å ansette flere folk. (Redaktør Bjørn Taalesen, Mitt Kongsvinger)

Det samme kan sies om responsen på etableringen av 'Avisa Oslo'. Da reagerte 'Aftenposten' med å tilsette nye journalister og styrke overvåkinga av hovedstaden. Nyetablering skapte altså ringvirkninger utover den nye avisa selv

Dagspresseutvalget fra 2000 diskuterte å opprette en etableringsstøtte og konkluderte slik:

Et av målene for pressestøtten er å oppmuntre til lokal avis konkurranse. I lokale markeder med monopol bør derfor myndighetene vurdere hvorvidt det er mulig (og ønskelig) å bryte monopoltilstanden ved å oppmuntre til nyetablering. Støtte til nyetablering må imidlertid avveies mot spørsmålet om det er bedriftsøkonomisk rom for to konkurrerende aviser. I seg selv kan dette være vanskelig å avgjøre.

Erfaringen fra de siste 5-10 årene er at det er mulig å etablere nye lokale nettaviser i konkurranse med en eksisterende inkumbent. Det er neppe nødvendig med etableringstilskudd, men flere av etableringene forutsetter at det eksisterer et produksjonstilskudd av dagens type. Flere informanter er tydelige på at utsiktene til pressestøtte var en forutsetning for flere av de nye etableringene.

Tematisk mangfold og tematiske blindsoner

Spørsmålet om det finnes – eventuelt blir flere - tematiske blindsoner er blitt mer adressert de siste årene. Omdal og Bjartnes (2013) pekte på klima, miljø og EU som blindsoner på dette tidspunktet, Eide og Figenschou (2021) karakteriserer arbeidsliv som en annen. En del andre undersøkelser tyder på dårlig dekning av religion/kristenheten (Dahlstrøm 2013) og på distrikter/bønder som lite dekkede felt.

Sjøvaag og Pedersen (2018) fant at norske nyhetsmedier dekket et svært bredt tilfang av temaer. Men at noen områder ble oversett:

content analysis of 70 news outlets in Norway (n=8182) reveals that the news topics receiving less than 1 per cent of coverage are social issues, international crime, and the economy. This bottom-up perspective demonstrates that under-reported news constitutes predominantly 'eventless' issues, sustaining event-centredness as an agenda-setting news value.

Forfatterne vurderte også produksjonsstøttens betydning for å hindre blindsoner og konkluderte med at støtten ikke kunne sies å hindre tematiske blindsoner, men fungerte som en sikring av strukturmangfold, altså flere nyhetsprodusenter, som indirekte kan sikre en bredere tematiske dekning. Årsaken kan være at de journalistiske profesjonsidealene trekker i retning ensartethet.

Whereas regulation does condition the system (McManus, 1994), journalists are generally concerned with the same types of issues (Cook, 1998). Because states cannot regulate the content of privately owned media, the press support therefore serves as an infrastructural measure – ensuring the presence of news media in all parts of the country.

I mediemeldinga oppsummerte regjeringa kunnskapsstatus slik:

Sjølv om forskarane fann enkelte tematiske blindsonar, var hovudkonklusjonen at dekninga er god på tvers av nasjonale, regionale og lokale media. Dette er ein situasjon som kan endre seg i takt med at det økonomiske fundamentet for medieverksemd forandrar seg.

Departementet legg derfor til grunn at Mediestøtterådet må følgje utviklinga, med særleg merksemd på vilkåra for slik journalistikk.

Våre informanter er stort sett noe mer bekymret. I kapittel 3 refererer vi en rekke utsagn som i klartekst uttrykker at nedbemanningen fører til redusert overvåking av viktige temaer i allmenntidningene, og at dette blant annet ligger til grunn for en framgang for fagbladene.

Samlet sett gir litteraturen og våre intervjuer derfor grunn til å frykte at det i løpet av det siste tiåret har oppstått en rekke tematiske blindsoner i allmennmediene, også på områder som er samfunnsmessig viktige.

Et svar på dette har som nevnt vært at det etableres nye nasjonale nisjemedier som dekker en del av de områdene som de nasjonale avisene velger bort, f.eks. rettsvesen (Rett24), UH-sektoren (Khrono), medier/pr (M24). Gjennom spredning på nett og sosiale medier kan disse nisjemediene oppnå høye nasjonale lesertall på saker – og dermed bli en del av den allmenne nyhetsoffentligheten.

Dette er nye aktører som åpenbart ikke er allmennmedier, men spesielle nisjemedier for en bransje eller en sektor der interessen for å abonnere normalt vil være avgrenset til personer eller institusjoner som er innenfor bransjen eller sektoren. I utgangspunktet bør det kanskje være opp til bransjen/sektoren selv å finansiere sine nyhetskilder.

På den annen side er dette sektorer av betydelig allmenn interesse. Det er av stor demokratisk betydning hva som skjer i en av Norges aller største økonomiske sektorer (fiskeriene) og i den opinionsdannende mediesektoren og den etter hvert store universitets- og høyskolesektoren. Ettersom disse sektorene i stor grad er valgt bort av allmennmediene på grunn av nedbemanningen mv, motvirker disse publikasjonene noen viktige tematiske journalistiske blindsoner - og gjennom digital publisering kan de ofte nå ut til allmennheten med viktig nyhetsjournalistikk. Dessuten utgjør de en viktig del av medieøkologien ved å fange opp viktige nyheter som allmennmediene kan referere eller bearbeide videre.

9. Vurdering av dagens tilskuddsordninger til norske nyhetsmedier

Avgrensning av analysen

Formål

Formålet med dette kapitlet er å vurdere dagens tilskuddsordninger til nyhets- og aktualitetsmedier i lys av relevante politiske målsetninger for mediepolitikken. Vurderingen legger følgende målsetninger, formulert i Inst. 137 L (2020-2021) til grunn:

- Mediestøtten skal legge til rette for lokale medium i heile landet og unngå hvite flekker geografisk ved å sørge for omfordeling til små, lokale aviser.
- Mediestøtten skal legge til rette for samfunnsviktig og undersøkende journalistikk og redusere tematiske hvite flekker.
- Mediestøtten skal bidra til innovasjon og utvikling i mediebransjen.
- Mediestøtten skal i minst mulig grad gi insentiv til uheldige tilpassinger.

Vi skal vurdere

- om dagens sammensetning av tilskuddsordninger er treffsikker holdt opp mot de mediepolitiske målene, samt om fordelingen av midler mellom ordningene er hensiktsmessig.
- behovet for nye tilskuddsordninger, for eksempel støtteordning for samfunnsviktig og undersøkende journalistikk, etableringsstøtte for journalistiske gründerprosjekter, etc.
- om det er behov for å omfordele midler mellom ulike grupper av medier som mottar produksjonstilskudd.

Diskusjonen tar utgangspunkt i analysene av de sentrale utviklingstrekk med hensyn til økonomi, redaksjonelle og journalistiske praksiser og den geografiske og tematiske dekingen som er behandlet tidligere i rapporten.

Mediepolitiske virkemidler

Den norske mediepolitikken omfatter en rekke typer virkemidler:

Staten har etablert en rekke juridiske virkemidler. Det utøves en viss sensur og settes aldersgrenser på film. Langt viktigere er et særlig rettsvern for ytringsfrihet. Det gis også privilegier til journalistisk arbeid herunder en omfattende innsynsrett. Staten tillater også bransjeaktørene å regulere tilgang på noen av disse godene.

Det største økonomiske virkemidlet er statlig finansiert nyhetsproduksjon gjennom NRK. Staten yter også støtte til nyhets- og aktualitetsmedier indirekte i form av momsfratak.

Blant de direkte tilskuddsordningene finner vi

- støtte til den kommersielle rikskringkasteren TV2
- støtte til lokalkringkasting
- økonomisk støtte til grupper av «støtteverdige», autonome medieforetak
- direkte gjennom økonomiske tilskuddsordninger
 - o støtte til medieforskning
 - o støtte til lokalkringkasting
 - o støtte til samiske aviser
 - o distribusjonstilskudd til aviser i Finnmark
 - o produksjonstilskudd
 - o innovasjonstilskudd

Denne analysen retter fokus mot produksjonstilskuddet og innovasjonstilskuddet til nyhets- og aktualitetsmedier. I tillegg vil vi vurdere prosjekttilskudd til spesielt samfunnsviktige journalistikk og diskutere virkemidler rettet mot bestemte brukergrupper.

Prinsipper for vurdering av mediepolitiske økonomiske virkemidler

Diskusjonen om innretningen på kulturpolitiske virkemidler trekker veksler på en rekke fagtradisjoner, men for vårt formål vil særlig tre være relevante. På bakgrunn av disse kan vi utlede tre sett premisser som er sentrale for en vurdering av tilskuddsordninger på mediefeltet.

1. Tilskudd skal styrke demokratiet og den offentlige samtalen

Selve begrunnelsen for statlig støtte til kultur generelt og medier spesielt er forankret i teorier om mediens betydning for demokrati og folkestyre. En velfungerende medieøkologi kan gi allmenheten nødvendig kunnskap om det som foregår til å fatte informerte valg og tilby dem arenaer for en offentlig samtale om offentlige anliggender (Tumber & Zelizer, 2019). Medier

som fyller denne funksjonen, kan betraktes som et kollektivt gode i form av en demokratisk infrastruktur. NOU (2017:7) understreker at mediemangfold er et viktig middel for ytringsfrihet og demokrati. Utvalget deler mangfold i tre dimensjoner: Avsender-, innholds- og brukermangfold. Innholdsmangfold kan igjen deles i grovt sett to dimensjoner, geografisk og tematisk dekning.

2. Det finnes et behov som ikke blir dekt og som tilskuddsordningen sørger for på en god måte

Det andre sentrale premisset for å etablere en tilskuddsordning for medier, er at det er et behov for den. I et notat om prinsipper for næringspolitiske virkemidler hevder Heum (2012:1) at formålet med støtteordninger er å bidra til en bedre utnyttelse av samfunnets ressurser enn hva som ville ha vært mulig dersom virkemiddelet ikke var tatt i bruk. Man skal altså ikke støtte mediebedrifter fordi de tilbyr et godt produkt, men fordi det godet de skaper er viktig og at det ikke ville blitt skapt uten statlig støtte. Tilskuddsordningen bør også være mer effektiv enn de aktuelle alternativene.

Statens behov for å gripe inn i et mediemarked skyldes det man med en fellesbetegnelse kaller markedssvikt. Markedssvikt er en betegnelse på en situasjon der markedet ikke allokere ønskelige goder på en effektiv måte. Statens tydeligste alternativ til markedet er å produsere godet selv, slik man for eksempel har gjort innenfor rikskringkastingen. Denne institusjonelle løsningen kan også være uegnet, noe som da omtales som styringssvikt. Begrunnelsen for å yte økonomiske tilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier bør ifølge Williamsons (1994) resonnering være at det aktuelle markedet befinner seg i en hybridtilstand preget av både markedssvikt og styringssvikt samtidig. Eksempelvis vil kommunal avisdrift i et økonomisk ikke-bærekraftig lokalt mediemarked, være en dårlig løsning hvis problemet er at innbyggerne mangler en journalistisk vaktbikkje som passer på den samme kommunen.

Markedssvikt trenger ikke bestå av lav lønnsomhet blant medieforetakene. Markedssvikt i mediemarkeder kan oppstå hvis den typen mediedekning som fyller et offentlig gode ikke er lønnsom. Man kan forsvare å gi tilskudd til lønnsomme medieforetak for at disse skal utføre mindre lønnsom, men offentlig etterspurt virksomhet. Denne situasjonen finner man eksempelvis i bokbransjen, der store lønnsomme forlag slik som Aschehoug, Gyldendal og Cappelen Damm, mottar statlig støtte for å utgi et offentlig gode i form av lite etterspurt kvalitetslitteratur. En stor del av denne typen litteratur ville i seg selv ikke vært lønnsom å utgi, men statlige innkjøpsordninger bidrar til at vesentlig mer god norsk litteratur blir utgitt,

distribuert i bibliotekene og lest (Halvorsen m.fl. 2020, s. 463-465). Slik støtte medfører også ulemper. I bokbransjen bidrar innkjøpsordningene blant annet til å segmentere posisjonen til de største forlagene (Bjerke og Neple 2020, s. 155). Det forekommer også uheldige tilpasninger til ordningene ved at enkelte forlag spekulerer i innkjøp og ikke realiserer det fulle potensialet i hvert litterært verk. Innkjøpsordningene kan likevel forsvares ved at den samlede nytten langt overstiger ulempene (Halvorsen m.fl. 2020, s. 463-465; Fonn m.fl. 2022).

3. Tilskuddsordningen skal kunne forvaltes effektivt, treffsikkert og transparent

Statens tydeligste alternativ til å fri konkurranse vil være å produsere nyheter og debatt selv (Williamson 1994; 1996). Når det gjelder aviser anses en slik løsning som dårligere enn å ikke gripe inn i markeder. Å støtte visse typer virksomheter, atferd, eller konsumenter er en mellomløsning mellom disse ytterpunktene, men denne må reguleres. Dette har en direkte kostnad, som i seg selv er et (nødvendig) onde. Videre vil de fleste regelverk og forvaltningsregimer inneholde gråsoner, som gir rom for opportunistisk atferd. I følge Williamson (1996) vil kompleksitet og usikkerhet gi mer omfattende gråsoner som aktørene ofte vil oppsøke for å tilegne seg fordeler. Tilskuddsordninger vil derfor være utsatt for uønsket atferd og utilsiktede institusjonelle tilpasninger. En ideell tilskuddsordning er enkel å administrere, treffsikker og robust mot opportunistisk atferd og transparent. Videre er fordelene med tilskuddsordningen være langt større enn ulempene.

Utviklingen av dagens produksjonstilskudd og innovasjonstilskudd

Institusjoner er et resultat av historiske prosesser. Mønsteret i slike prosesser er gjerne stivhengig til tidligere beslutninger og praksiser, men både tilfeldigheter og utfall av forhandlingsprosesser kan spille en stor rolle (North 1990, s.1). Støtteordninger og deres forvaltning er i denne sammenhengen institusjoner og vil ofte ta karakter av «grodde», snarere enn designede systemer. Vi vil derfor gi en kort bakgrunn for etablering av dagens regelverk og praksiser og hvordan slike «grodde» trekk påvirker dagens forvaltning.

Produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier ble etablert på slutten av 1960-tallet, i en kontekst der de aller fleste avisene var partiaviser.¹ Avismarkedet var preget av den såkalte to-markedsmodellen, der de vellykkede avisene hentet brorparten av sine inntekter fra annonser og resten fra abonnementsalg (Høst. Siden annonsørene klart foretrakk nummer en-

avisen (den dominerende avisen i et marked), fikk denne et stort konkurransefortrinn sammenlignet med nummer to-avisene i samme marked, og langt større enn forskjellene i lesertall skulle tilsi (Hellerudkomiteen 1967). Formålet med etableringen av pressestøtte var å motvirke avisdød og slik sikre at det fortsatt skulle være flere enn en politisk avis på hvert utgiversted.

Støtten gikk derfor til nummer 2-avisene. Da pressestøtten ble innført ble det ytt statlig støtte til to typer demokratisk relevante aviser: allmenne nummer 2-dagsaviser og politiske/idebaserte aviser som kunne komme ut sjeldnere.

Fra 1979 ble det også ytt tilskudd til såkalte «kultur- og kommentaraviser», altså ukeaviser med et «idemessig eller politisk grunnlag», etter en endring av kravene til *ordinær* pressestøtte i 1978, som beskrevet i Solberg-regjeringas mediemelding (Meld S. 17 (2018-19)). Slike medier fikk direkte støtte på en egen post som ble tildelt av Stortinget. Denne praksisen ble vurdert som uheldig og fra og med 2009 ble forvaltningen flyttet til kulturrådet (Bjerke og Halvorsen 2018, s. 140).

Rundt 1990 ble det gjort to viktige endringer: Den første var en respons på at landsdelsaviser og regionaviser hadde redusert sin dekning av landets utkantkommuner. I denne perioden ble målsetningen for de minste utgiverstedene endret til å sikre avisutgivelser på flest mulig steder. For å stimulere etablering av lokalaviser i små markeder, fjernet man kravet til å være nummer to-avis på utgiverstedet for aviser med opplag inntil 6000 og fra 1989 ble kravet til frekvens og antall abonnenter senket til henholdsvis en gang i uka (48 utgivelser i året) og 1000 abonnenter.

Den andre endringen hang sammen med utviklingen av partipressa. Fra 1990-tallet ble begrunnelsen for tilskuddsordningen dreid fra partistøtte over mot demokratistøtte. I utredningen «Mål og midler i pressepolitikken» (NOU 1992:14) som kom i 1992, slo utvalget fast at pressepolitikken er at «*middel i bestrebelsene for å sikre samfunnet og dets enkelte medlem det informasjonstilfang som anses nødvendig for at et aktivt og levende demokrati skal kunne fungere*» (NOU 1992:14, side 11). Vektleggingen av dette målet med mediepolitikken har vedvart frem til i dag, og er innskjerpet i den moderniserte versjonen av Grunnlovens ytringsfrihetsparagraf, der staten pålegges et aktivt ansvar å fremme en offentlig samtale. Den praktiske konsekvensen av denne dreiningen var at det ble lagt særskilt vekt på å sikre gode vilkår for de riksspredte meningsbærende avisene. Denne

gruppen aviser representerer i dag noen av de største mottakerne av produksjonstilskudd, for eksempel 'Klassekampen', 'Vårt Land' og 'Dagen'.

Etter lobbyisme fra bransjeorganisasjonen ble det gjort en endring i forskriften i 1996. Hensikten var å kunne innlemme næringslivsavisene 'Fiskaren' og 'Finansavisen' i tilskuddsordningen (Høst 2004). Riksdekkende aviser som dekket næringslivsstoff, kunne etter dette motta støtte såfremt de kom ut minst tre dager i uken.

Frem til 2014 var ordningen avgrenset til papirutgivelser, men i 2014 ble produksjonstilskuddet gjort plattformnøytral. Det synes å ha vært bred enighet om at hensikten med forskriftsendringen var å innlemme digitale utgivelser i ordningen, men at det var den samme typen medier – allmenne aviser med dagspressekarakter - som skulle være støtteberettiget (se for eksempel NOU 2010:14, s.100).

Likevel ble kravet til innholdsmangfold innskjerpet. Departement skrev i Høringsnotatet for endringene:

I en plattformnøytral støtteordning legger departementet til grunn at innholdet vil bli et langt viktigere avgrensningskriterium. Dette stiller større krav til reguleringen på dette punktet. Departementet foreslår derfor kriterier knyttet dels til formålet med virksomheten og dels til det publiserte innholdet, og legger til grunn at dette til sammen kan gi en tilstrekkelig klar avgrensning, jf utkastet § 4 nr. 1 og 2.[1]

[1] https://www.regjeringen.no/contentassets/b89b86f72fb14af9940e6f68c29f7d85/prm-25-12_vedlegg-hoeringsnotat-pressestotte.pdf

Forskriftsendringen førte ikke til at 'Fiskaren' mistet produksjonstilskuddet. Tvert imot ble støtten etter hvert økt da avisa fikk full uttelling for sine digitale utgivelser. Seinere har også andre, mer bransjeorienterte utgivelser som 'Medier24' fått produksjonstilskudd. Fra 2014 har det følgelig vært et misforhold mellom forskriftens ordlyd og etablert praksis.

Liknende problemer gjelder også de ukentlige kultur- og kommentaravisene. Som nevnt ble forvaltningen av støtten til disse publikasjonene fra og med 2006 gjort av I Kulturrådet. Men det var ingen suksess. Kulturrådet anvendte *kvalitetskriterier* på vurderingene. Det sto i motsetning til det mediepolitiske ønsket om *mangfold* som helt siden 1960-tallet har ligget til grunn for pressestøtten.

Kulturdepartementet foreslo derfor etter hvert å flytte forvaltningen til Medietilsynet. I høringsbrevet het det:

De nasjonale ukeavisene av den typen som i dag mottar støtte gjennom Kulturrådets ukeavisordning, representerer særegne stemmer i norsk offentlighet. Mens lokale ukeaviser er geografisk avgrensede produkter, representerer de nasjonale ukeavisene særlige interesser og kulturelle og politiske synsvinkler. Nasjonale ukeaviser/-medier utgjør derfor et verdifullt tilskudd til norsk medieflora som det er viktig å ivareta. De skiller seg også klart fra lokale ukeaviser som mottar produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier.

For øvrig legger departementet til grunn at formålsbestemmelsen i gjeldende forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier er dekkende også for tilskuddet til ukeaviser. Departementet ser derfor ikke behov for å presisere målsettingen ytterligere, for eksempel med henvisning til kulturell eller samfunnsmessig betydning.

For øvrig mener departementet at det er naturlig å legge til grunn de samme kvalifikasjonskriteriene som gjelder etter forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier § 3 -§ 8.40

Det kan synes noe uklart hva departementet uttrykker her. På den ene siden bygget Medietilsynets utredning som gikk forut for endringen, på et premiss om at de ukeavisene som på dette tidspunktet fikk støtte representerte «et verdifullt tilskudd til norsk medieflora som det er viktig å ivareta».

På den annen side er det nokså klart at det ordinære produksjonstilskuddet tradisjonelt hadde stilt klart strengere krav til aktualitet og «dagspressekarakter» enn det som gjennom 40 år nokså stabilt hadde ligget til grunn for de ulike prosedyrene for tildeling av støtte til de nokså differensierte kultur- og kommentaravisene.

Skulle kriteriene forstås slik at den typen ukeaviser som på dette tidspunktet fikk støtte fortsatt skulle være berettiget til det? Eller skulle de vedtatte strengere kravene til bredde og dagspressekarakter også gjelde for ukeavisene. Dette ble ikke drøftet før forvaltningen ble overført til Medietilsynet. Men forvaltningspraksisen, i det minste så langt, har vært mer i tråd med historisk praksis overfor ukeavisene og deres digitale motstykker enn ordlyden i forskriften legger opp til.

Hvor forekommer markedssvikt og hvordan bør staten forholde seg til den?

De uttalte mediepolitiske målsetningene som ligger til grunn for den økonomiske delen av mediepolitikken er alle innrettet mot å fremme demokratiet og den offentlige samtalen. Dette skal gjøres gjennom å fremme tre typer mangfold: avsendermangfold, innholdsmangfold etter dimensjonene tema og geografi, og brukermangfold. Vi vil diskutere markedssvikt opp mot disse mangfoldstypene.

Avsender- og temamangfold

Gjennomgangen tidligere i rapporten viser at norsk mediebransje både er preget av stort mangfold og av eierkonsentrasjon samtidig. Det finnes i dag en rekke redaktørstyrte nyhets- og aktualitetsmedier. Samtidig er markedene sterkt dominert av noen store mediekonsern. Forholdet mellom mediekonsernene har preg av nisjedannelse og moderat grad av direkte konkurranse.

Schibsted er Norges største mediehus og eier de dominerende riksdekkende avisene 'VG' og 'Aftenposten' og de to sterke regionavisene 'Bergens Tidende' og 'Stavanger Aftenblad'. I tillegg eier Schibsted lokalaviser, en gruppe fagmedier, 'Aftenbladet' og 'Svenska Dagbladet' i Sverige og er den største eieren i Polaris.

Den nest største løssalgsavisen, 'Dagbladet', er kjøpt opp av Aller Media AS som er en stor aktør innenfor ukeblader.

Lokalavissektoren er kjennetegnet av sterk konsentrasjon der markedet er delt mellom to konsern. Amedia er den dominerende aktøren med kontroll over 80 lokalaviser. Polaris er nest størst og har en solid, men tydelig underordnet posisjon. Begge disse konsernene ekspanderer hurtig blant annet gjennom oppkjøp av både nystartede og tradisjonsrike autonome medier. Konkurransen mellom de to konsernene er preget av en territoriell markedsdeling der de dominerer ulike geografiske områder. Inntil nylig har de i liten grad utfordret hverandre eller Schibsted direkte. Dette konkurransemønsteret kan være i ferd med å endre seg. Amedia har eksempelvis nylig etablert nettaviser i Trondheim og Oslo i direkte konkurranse med Polaris og Schibsted.

Næringslivsjournalistikken er dominert av NHST og Hegnar media.

Et fellestrekk for de allmenne nyhetsmediene er at fallende annonseinntekter er blitt kompensert gjennom teknologisk effektivisering og rasjonalisering av innholdsproduksjon, men også av redusert dekning av mindre etterspurte samfunnsområder. Det foregår langt mer journalistisk samarbeid innenfor konsernene, både i form av interredaksjonelt samarbeid, stoffdeling, åpen bruk av felles innholdsdata og samarbeid om analyser av trafikkdata. Man har slik lyktes med å redusere kostnader og evnet å øke abonnementsinntektene. En bieffekt er at innholdet har blitt mer standardisert og tematisk smalere (se kapittel 3 og 8).

Fagpressen er en stor heterogen gruppe medier. Det totale antallet fagpressemedier i Norge er ukjent, men organisasjonen Fagpressen har i dag 237 medlemmer. Fagpressen består i hovedtrekk av bransjepublikasjoner, fagpublikasjoner og ulike typer av livsstils- og hobbybaserte publikasjoner som utgis av organisasjoner og uavhengige publisister. Eierskapet er spredt på mange aktører. Tre fjerdedeler av Fagpressens medlemmer er organisasjonseid, en fjerdedel er uavhengige (Aker 2020). En ny tendens er at de store mediekonsernene sonderer oppkjøp av fagpressemedier. Schibsted har eksempelvis for nylig kjøpt opp Fri Flyt AS, som publiserer livsstilsmagasiner.

Det tematiske mangfoldet er stort. Alle Fagpressens medlemmer er redaktørstyrte, journalistiske publikasjoner, og en stor andel retter seg til en allmennhet eller en deloffentlighet, typisk et fagfelt eller beslutningstagere. 'Medier24', 'Agenda Magasin', 'Kommunal rapport', 'Aldrimer.no' og 'Rett24' er eksempler på fagpressepublikasjoner som setter fokus på demokratisk viktige temaer som i liten og avtakende grad dekkes i breddemediene. I en undersøkelse fra 2019 oppga seks av ti at de var blitt sitert i breddemediene innenfor det siste året, mens tre av ti var sitert på Stortinget innenfor de siste to årene. Fagpressens eierskapsstruktur og markedsposisjonen har i større grad skjermet de mot inntektsbortfallet i andre deler av mediebransjen. Fagpresse fikk først innvilget mva-fritak for digitale publikasjoner i 2020. En konkret utfordring er at fagpressen henger etter dagspressen i overgangen til digital publisering. De små, uavhengige mediene er her de mest økonomisk sårbare.

Representerer konsernifiseringen av mediebransjen og den pågående standardiseringen nyhetsproduksjon og innhold en markedssvikt og hva har dette å si for innretningen til pressestøtten?

På forvaltningssiden har utviklingen der konsernene kjøper opp autonome lokalaviser skapt en ny utfordring. En sentral kategori i dagens forvaltning er nummer to-aviser, som også omfatter aviser som har flere enn 6000 abonnenter, men som anses som støtteverdig fordi de ikke er størst på sitt utgiversted. Kategorien er relevant og stimulerer til aviskonkurranse nasjonalt og lokalt. De pågående oppkjøpene kan redusere treffsikkerheten til denne kategorien. Gjennom oppkjøp har det oppstått situasjoner der samme konsern eier flere aviser på samme utgiversted. Et nyere eksempel på dette er Amedias oppkjøp av 'BodøNu', som har resultert i at de nå er største eier av nummer en og nummer to-avis i samme by. Det er ikke urimelig å tenke seg at flere slike situasjoner vil oppstå i årene som kommer. Det er ikke

opplagt hvordan slike situasjoner skal håndteres av forvaltningen. Eventuelle regulatoriske grep kan bli møtt med institusjonelle tilpasninger, for eksempel å flytte 'Avisa Nordlands' forretningsadresse til Fauske eller gjennom oppfinnsomme selskapskonstruksjoner.

Sett opp mot det mediepolitiske målet om økt avsendermangfold, representerer den pågående utviklingen en trussel om markedssvikt. Markedsdynamikken bidrar til å motvirke det politiske målet om avsendermangfold. Et viktig grep i den pågående omstillingen til mer abonnementsbaserte forretningsmodeller er å bruke stordata til å utvikle oppskrifter på journalistikk som skaper betalingsvilje hos potensielle lesere. En effekt av denne strategien er mer lik journalistikk og redusert innholdsmangfold.

Gruppen riksdekkende meningsbærende aviser representerer en tydelig egenart i innhold og bidrar til et mangfold i eierskap og perspektiv. Samtidig er også denne gruppen medier omfattet av konsolideringsprosessen i bransjen. Mentor Medier eier 'Dagsavisen', 'Vårt Land' og har nylig kjøpt Morgenbladet'. Amedia har kjøpt 'Nationen'. Dagens innretning på produksjonstilskuddet, der en stor del av produksjonstilskuddet går til de riksdekkende meningsbærende avisene, bidrar til å opprettholde både avsender og innholdsmangfoldet.

I 2016 ble forvaltningsansvaret for "kultur- og kommentaravisene" flyttet fra Kulturrådet til Medietilsynet. Vi vurderer flyttingen som vellykket. Kulturrådets forvaltning basert på kunstnerisk og faglig skjønn førte til at støtten ble konsentrert på to "kvalitetsutgivelser" 'Morgenbladet' og 'Dag og Tid' (Bjerke og Halvorsen 2018, s. 149-150). Tilbakeføringen til Medietilsynet og en mer "automatisk" tildelingspraksis fremmer trolig mediemangfold på en mer hensiktsmessig måte.

Men, overføringen til Medietilsynet og til en forskrift innrettet mot langt bredere publikasjoner med høyere publikasjonsfrekvens, representerer en forvaltningsmessig utfordring og gir disse mediene utilsiktede incentiver til å bli mer like dagsaviser. Vi vurderer dette som uheldig og i strid med målformuleringen i Inst. 137 L (2020-2021) om at *Mediestøtten skal i minst mulig grad gi insentiv til uheldige tilpassinger*. Kultur- og kommentaravisene er en gruppe medier som i mer enn 40 år har blitt vurdert som støtteverdige, og som klart bidrar til et avsender- og innholdsmangfold. Vi vurderer at en egen forskrift for denne gruppen medier, som legger til rette for at de kan dyrke sin egenart, også vil gjøreforvaltningen enklere og mer treffsikker.

Fagpressen har stor betydning for det samlede norske mediemangfoldet og synes å spille en viktigere rolle i dag enn tidligere, ved at fagpressemedier har blitt alene om å dekke samfunnsområder som er forlatt av breddemediene. Dermed har fagpresse blitt en nødvendig del av medieøkologien som primærprodusenter av nyheter på disse områdene, som senere fanges av allmennmediene. Det er derimot lite som tyder på at fagpressemediene generelt sett er rammet av markedssvikt. En stor del er medlemspublikasjoner. Andre opererer i kommersielt bærekraftige nisjer.

En utfordring, som særlig de uavhengige fagpressemediene står overfor, er et nødvendig skifte til digital utgivelse. Å prioritere innovasjonsstøtte til digitalisering av denne gruppen medier kan være et egnet og treffsikkert virkemiddel for å støtte denne overgangen. En indirekte effekt er at slik støtte kan motvirke reduksjon av avsendermangfold ved at kostnader ved digitalisering kan fremtvinge salg til noen av konsernene.

Geografiske blindsoner

Vår kartlegging av den territorielle avisdekningen i Norge viser at det forekommer markedssvikt i form av svært knapp og/eller lite systematisk lokaljournalistisk dekning i et stort antall norske kommuner. Vi kan ikke fastslå dette antallet nøyaktig, men det dreier seg trolig om flere enn 60 kommuner. Dette gjelder først og fremst utkantkommuner uten avisutgivelse, særlig kommuner med sentralitet 5 og 6 etter SSBs kategorisering, og som har færre enn 5000 innbyggere. Hovedårsaken til at markedssvikten ikke er mer omfattende, er at mange kommuner av denne typen har en avisutgivelse i nabokommunen som dekker begge kommunene systematisk. Det er også en tendens til dannelse av halvskygger i kommuner uten avisutgivelse rundt bykommuner (se kapittel 6).

Det finnes også noen journalistiske blindsoner og områder med lav husstandsdekning i kommuner i storbyområdene som ikke er utgiversted for en avis. Dette skyldes dels at bostedskommunen oppfattes som mindre viktig av innbyggerne i disse områdene, og dels at kravet til nyhetsverdi for hver sak øker når mediene retter seg mot en større befolkning.

Vi har funnet 17 kommuner der hovedavisen har en husstandsdekning under 30 %. Disse fordeler seg på folkefattige utkantkommuner og kommuner i storbyområder. Syv av disse kommunene kjennetegnes av svært knapp/ lite systematisk journalistisk dekning.

I ytterligere 16 kommuner er hovedavisens husstandsdekning mellom 30 og 35 prosent.

Oslo er et spesielt tilfelle med et stort utvalg aviser, men der ingen avis med høy husstandsdekning dekker det politiske nivået mellom rikssaker og bydelssaker.

Folkefattige utkantkommuner

Den norske kommunen utgir en viktig demokratisk arena og utfører en stor del av den offentlige velferdsproduksjonen. Et nettverk av aviser som har en systematisk journalistisk dekning av kommunene, utgjør derfor en viktig politisk infrastruktur. Vi finner eksempler på knapp og til dels usystematisk journalistisk dekning i ulike typer kommuner. Dekningen av nabokommuner til bykommuner er i en del tilfeller knapp. Noen slike kommuner befinner seg i en halvskygge av byen, ved at de ligger for nært til at det er markedsgrunnlag for å etablere en lokalavis i konkurranse med dagsavisen i bykommunen. I kommuner med tilsvarende størrelse, men som ligger litt lengre unna et bysentrum, er det ofte bedre forutsetninger for vellykket lokal avisdrift. Blant eksemplene vi har sett nærmere på, illustreres dette godt ved forskjellen mellom Eidskog og Flisa, men vi kunne like gjerne valgt andre eksempler, slik som omlandkommunene til Lillehammer, Gausdal og Øyer, sammenlignet med kommunene lengre nord i Gudbrandsdalen.

De fleste journalistiske blindsonene er likevel folkefattige utkantkommuner. Her skyldes den usystematiske lokaljournalistiske dekningen markedssvikt. Innbyggerne i slike kommuner etterspør en lokalavis og lokalaviser i utkantene oppnår som regel høy husstandsdekning der de finnes. Mange steder er markedene likevel for små til å gi et grunnlag for avisdrift.

Analyser av hyperlokale nettaviser (Halvorsen og Bjerke 2019; Halvorsen 2021) tyder på at selv svært små nettaviser som utgis i slike utkantkommuner, gir innbyggerne et langt bedre lokaljournalistisk tilbud enn de får av regiondekkende lokalaviser med kontor langt unna.

Omfanget av markedssvikten står i fare for å øke ved at ca. 30 ikke-konserneide papirukeaviser i nær framtid må håndtere utfordringene med overgang til digital utgivelse. SSBs prognoser for befolkningsutvikling i folkefattige utkantkommuner tyder på at sammensetningen av kommuner etter innbyggertall og sentralitet år vil være forholdsvis lik den vi har i dag om ti år, med mindre det gjennomføres en ny og mer omfattende kommunereform. Produksjonstilskuddet har vært og er fortsatt et effektivt virkemiddel til å sørge for avisdrift i mange av de minste kommunene. Likestilling av digital utgivelse med

papirutgivelse har også vært vellykket ved at det har muliggjort etableringen av nye hyperlokale nettaviser i slike kommuner. Casene 'Alvdal midt i Væla' og 'Folldalsportalen' viser at disse kan gjøre en stor forskjell (kapittel 6).

Det er vanskelig å definere en nedre grense for hvor det lar seg gjøre å etablere og drive en lokalavis. Mulighetene for vellykket etablering av nye lokale nettaviser i folkefattige utkantkommuner påvirkes av innbyggertall og demografiske forhold, av sammensetningen i næringslivet og tilgangen på annonseinntekter – og av vilkårene for pressestøtte. Pressestøtte er svært viktig for alle små lokalaviser med marginale driftsvilkår. Produksjonstilskuddet til de minste avisene er styrket de senere årene og bidrar effektivt til å motvirke avisdød i utkantkommuner.

Dagens nedre grense på 1000 abonnenter for å kvalifisere til pressestøtte representerer likevel en viktig terskel for muligheter til økonomisk bærekraftig drift og er trolig noe av årsaken til at det drives svært få aviser i kommuner med færre enn 2000 innbyggere. La oss se på noen eksempler: 'Alvdal midt i Væla' i Alvdal og 'Fjuken' i Skjåk er begge eksempler på vellykket drift av gode lokalaviser i kommuner med ca. 2200 innbyggere fordelt på ca. 1050 husstander. I begge tilfellene muliggjøres avisutgivelse av at man dekker flere nabokommuner samtidig (henholdsvis Tynset og Lom/Vågå) og slik oppnår høyere abonnementsstall, og på den måten kvalifiserer for pressestøtte. Den lavfrekvente avisen 'Folldalsportalen' i Alvdals nabokommune Folldal med snaut 1500 innbyggere fordelt på drøyt 700 husstander, har så langt lyktes å opprettholde en lavfrekvent, men systematisk lokaljournalistisk dekning, men har ikke evnet å få på plass en bærekraftig økonomisk forretningsmodell (Halvorsen 2021). Det er derfor nylig inngått et redaksjonelt samarbeid med avisredaksjonen til 'Alvdal midt i Væla'/'Tynsetingen'.

Det finnes betydelige terskler for vellykket avisetablering. Det tar tid å bygge opp en lezerskare, etablere avtaler med annonsører og å etablere kontakter med kilder (Halvorsen og Bjerke 2019, s. 109). Forsøk på å etablere og å drive avisutgivelser i slike kommuner har i enkelte tilfeller lyktes, og i andre tilfeller feilet, men i de fleste tilfeller har det krevd betydelige investeringer i etableringsfasen.

Endringene i forskriften i 1989, der terskelen for å kvalifisere til pressestøtte ble senket både med hensyn til antall abonnenter og frekvens, har vist seg å være et svært vellykket grep for å unngå journalistiske blindsoner. Vår vurdering er man kan gjøre et lignende grep nå og oppnå en lignende effekt. Lavere krav til antall abonnenter og noe styrket støtte til

avisutgivelser i kommuner med sentralitet 5 og 6 vil stimulere til nyetableringer på en effektiv, treffsikker og transparent måte. Man kan også vurdere å iverksette tidsavgrensede innovasjonsstøtte for å støtte overgangen til digital utgivelse for ukeaviser på papir for medier i den samme gruppen kommuner.

Storbyområdene

Utviklingen innenfor mediebransjen har de senere årene bidratt til å redusere omfanget av journalistiske blindsoner i storbyområdene. Amedia har etablert aviser i storbyområder, blant annet 'Nidaros' og 'Avisa Oslo'. Dette har skapt aviskonkurranse i Trondheim og har reetablert en systematisk dekning av Oslo-politikken, noe som har vært fraværende siden 'Aftenposten Aften' ble lagt ned i 2012. Intervjuer med beslutningstakere og eksperter tyder på at produksjonstilskuddet har senket terskelen for å etablere begge disse avisene. Amedia har også gjort grep som ikke er støttet av produksjonstilskudd. Med utgangspunkt i 'Romerikes Blad' er det etablert versjonerte utgivelser rettet mot befolkningstette kommuner som Lillestrøm, Jessheim og Lørenskog. Mentor Medier har bygget lignende bysatsinger på 'Dagsavisen'. Denne strategien kan både styrke dekningen av, og aviskonkurransen i, befolkningsrike kommuner. Vi kan først og fremst forvente denne typen satsinger i befolkningsrike kommuner uten avis og i de største byene som kan gi kommersielt grunnlag for en ekstra utgivelse.

De gjenværende blindsonene og halvskyggene i mediedekningen i storbyområdene skyldes en kombinasjon av to typer utfordringer:

1. innretning mot større befolkninger skjerper kravet til nyhetsverdi ved publisering, noe som utelukker saker med hovedsakelig lokal interesse
2. stedet og kommunen er mindre viktig for mange innbyggere i storbyområder

I medier som dekker et større geografisk område, eller en stor befolkning slik som 'Romerikes Blad' og 'Avisa Oslo', blir nyhetsverditskelen for en sak skal dekkes for høy til typiske saker av mer avgrenset lokal interesse blir dekt. Lokale saker som kun har betydning for innbyggerne i Nannestad eller Grorud oppnår sjeldnere tilstrekkelig nyhetsverdi for å dekkes av henholdsvis 'Romerikes Blad' og 'Avisa Oslo'. For innbyggerne kan utfordringen løses ved å holde seg med både en bydelsavis/lokalavis og en storbyavis/regionavis. Innbyggerne i Nannestad kan abonnere på 'Eidsvoll og Ullensaker Blad', som dekker Nannestad forholdsvis

systematisk, sammen med 'Romerikes Blad', mens innbyggerne i Grorud kan abonnere på både 'Akers Avis Groruddalen' og 'Avisa Oslo'. Et slikt abonnementsmønster finner man eksempelvis nord i Gudbrandsdalen der en stor del av husstandene både abonnerer på den Lillehammerbaserte regionavisa 'Gudbrandsdølen Dagingen' og på den av lokalavisene 'Dølen', 'Norddalen', 'Viggja' eller 'Fjuken' som dekker deres kommune systematisk.

Årsaken til at lesemønsteret i Nord-Gudbrandsdalen ikke etableres i storbyområdene henger sammen med den andre typen utfordring. Storbyområdene er kjennetegnet av lavere grad av interessefellesskap mellom innbyggerne enn man finner i små og mellomstore kommuner med stabil befolkning. Den demografisk og kulturelt heterogene befolkningssammensetningen i storbyområdene skaper en situasjon der få saker angår en tilstrekkelig del av innbyggerne, også innenfor en bydel eller kommune. Større omfang av inn- og utflytting og arbeidspending på tvers av kommune- og bydelsgrenser bidrar til at gruppedannelsen i storbyområder følger andre dimensjoner enn geografi (Olsen 2021). I Norge har området rundt Oslo lenge vært i en særstilling. Ifølge Høst (2016, s. 22) hadde 'Aftenposten' kun 36 prosent husstandsdekning i Oslo i 2005, til tross for at avisen hadde en omfattende lokaljournalistisk dekning av Oslo. Til sammenligning hadde 'Adresseavisen' og 'Bergens Tidende' dette året husstandsdekning på henholdsvis 50 og 61 prosent. Husstandsdekningen i Oslo har fortsatt å falle. Den viktigste endringen er likevel at avislesingen i Trondheim og Bergen har falt enda mer, og blitt mer lik Oslo.

Vi ser altså at områdene med storbypreg brer om seg, men at de journalistiske blindsonene i storbyområdene blir færre. Dette skjer i vesentlig grad gjennom kommersielle satsinger som ikke krever offentlig støtte. Produksjonstilskudd har derimot bidratt til at en tidligere journalistisk blindsoner i form av Oslo-politikken nå blir dekket systematisk. Den har også stimulert til aviskonkurransen i Trondheim og stimulerer også til etablering av flere konkurrenter i eksisterende befolkningstette monopolmarkeder. En budsjettmessig utfordring er at de nye mediene vil motta forholdsvis mye støtte, noe som vil påvirke tildelingen til de øvrige mediene.

Lav husstandsdekning i storbyområdet er derimot ikke et utslag av markedssvikt som kan løses gjennom offentlige produksjonstilskudd. Snarere er det et resultat av egenskaper ved storbybefolkningen. Det kan likevel være verdt å vurdere enkelte særtiltak på mottakersiden. Dette skal vi komme tilbake til i neste avsnitt.

Satsing på mottakermangfold gjennom brukerrettet tilskuddsordning

Flere undersøkelser tyder på at majoriteten i den voksne befolkningen har et omfattende forbruk av harde nyheter. De fleste orienterer seg bredt, noen orienterer seg mest lokalt og en liten gruppe har først og fremst en internasjonal medieorientering. Den gruppen som gir størst grunn til uro er ifølge NOU (2017:7, s. 155) en liten gruppe som kjennetegnes av et generelt lavt medieforbruk (se også Moe og Kleiven 2016, vi-vii og x). I denne gruppen er unge, lavt utdannede og minoriteter overrepresentert. Ragnhild Olsen (2021) drøfter løsningen på denne utfordringen og peker på at brukerbetaling i en digital overflod er et hinder for enkelte gruppers deltakelse i nyhetsoffentligheten. Hun inviterer til en diskusjon om subsidiering av bestemte brukergrupper. Både Moe (2019) og Berg og Tryggestad (2020) har foreslått lignende grep.

Brukersubsidier utover momsfritak representerer et brudd med en langvarig etablert praksis for pressestøtte til mediene. Det er derimot en veletablert ordning innenfor litteraturpolitikken. Gjennom innkjøpsordningene for litteratur får innbyggerne tilgang til ca. 600 nye titler i året på sitt lokale bibliotek. Bibliotekene tilbyr også tilgang til aviser og tilgang til internett, noe som har gjort bibliotekene til en viktig integreringsarena (Bergh 2019).

Boklån i bibliotek skiller seg fra en ordning med gratis avisabonnementer ved at lånet den representerer en kvalitetsforringelse sammenlignet med å kjøpe en bok. Dermed reduseres ikke salgsverdien til bøkene og avisene vesentlig. Fri tilgang til abonnementer vil derimot konkurrere direkte med produktene som selges. Konkurransen med gratistilbud skaper blant annet bekymring hos forlagene i spørsmålet om utlån av e-bøker og lydbøker i bibliotekene, siden verdiforringelsene sammenlignet med kjøp her vil være lavere (Bjerke og Halvorsen 2020, s. 380).

Det finnes lite erfaringer med brukerrettet pressestøtte og man bør ta høyde for uforutsette negative bivirkninger. Det kan likevel være verdt å vurdere avgrensede forsøk med brukerrettet mediestøtte rettet mot viktige enkeltgrupper for eksempel bosatte flyktninger, førstegangselgere eller lignende.

Prosjektilskudd for samfunnsviktig og undersøkende journalistikk

Mediemangfoldsutvalget (NOU 2017:7) foreslo at det bør etableres en ny tilskuddsordning som har til formål å stimulere samfunnsviktig journalistikk. Begrepet samfunnsviktig journalistikk omfatter særlig krevende undersøkende journalistikk og annen intensiv demokratisk relevant journalistikk. I Meld. St. nr. 17. (2018-2019) understreker Regjeringen at samfunnsviktig og undersøkende journalistikk er viktig, men den konkluderte med at dette allerede ble prioritert av mediene. Dette reiser et viktig spørsmål: Har situasjonen endret seg?

Som vi har pekt på i kapittel 3 ser vi tegn til endringer i den redaksjonelle virksomheten i norske mediehus, men dette gjelder ikke først og fremst den undersøkende journalistikken. Denne nyter høy prestisje i mediebransjen og prioriteres av sterke mediehus som Schibsted, NHST, Aller og av NRK og TV2. Vi finner også satsinger i lokalmediene, slik som i Amedia-eide 'BodøNu' og i Polaris-eide 'Adresseavisen'. Ved innføring av en søknadsbasert prosjektstøtteordning for gravejournalistikk, vil mediene som allerede driver denne type journalistikk stille sterkt i konkurransen om midler. Dette er i seg selv ingen ulempe, men siden mediehusene allerede driver slik virksomhet uten støtte, er det en stor risiko for lav effekt av prosjektstøtten, ved at man premierer prosjekter som uansett ville blitt gjennomført på kommersielt grunnlag, uten at den samlede gravejournalistikken øker.

Vi har tidligere i rapporten pekt på utviklingstrekk som kan hemme mulighetene for intensiv journalistikk. En markant tendens er at mediekonsernene synes å ha redusert deknningen av samfunnsviktige temaer, for eksempel forsvarspolitik, landbrukspolitik, helsepolitik, religion og rettsvesen og jus. Disse temaområdene dekkes først og fremst av fagpresse og andre nisjemedier.

Kan prosjektstøtte være et godt virkemiddel til å støtte samfunnsviktig intensiv journalistikk?

Vi vil organisere diskusjonen rundt to former for prosjektstøtte.

En innretning som kan velges, er å lyse ut midler til spesialiserte journalister og skribenter. En rekke dyktige journalister driver intensiv journalistikk som publiseres i nisjemedier, kulturtidsskrift og som sakprosa. Innenfor denne randsonen av journalistikken er personrettede stipender fra Fritt ord og fra ulike typer kollektive vederlagsmidler en viktig inntektskilde for skribenten. Økonomisk støtte har bidratt til et solid løft i norsk sakprosa (Gundersen 2020).

Vi har gjennomført en rekke intervjuer med representanter for bransjeorganisasjoner og ulike typer medieforetak og konsern. En gjenganger i disse intervjuene er at man stiller seg kritisk til individrettede støtteordninger og til prosjektstøttet journalistikk i alminnelighet. Et annet argument informantene fra mediehus fremmer, er at erfaringsbygging skjer best innenfor rammene av en redaksjon.

Hva så med redaksjonsrettet prosjektstøtte?

Et sentralt argument som fremmes i intervjuene er at journalistikk av karakter ikke er prosjektrettet, men et kontinuerlig pågående arbeid. Dette forholdet forsterkes når det gjelder dybdejournalistikk, siden dette forutsetter langsiktige satsing på et felt. Det tar tid å bygge kompetanse og kildeportefølje, noe man ikke får til gjennom tidsavgrensede prosjekter. De etterspør derfor først og fremst ordninger som gir stabilitet og forutsigbarhet. Informantene trekker et tydelig skille mellom prosjektstøtte til journalistikk og til teknologiske utviklingsprosjekter. Den siste typen tiltak har sterkere prosjektkarakter, og her oppfattes det at støtte til tidsavgrensede satsinger kan være velegnet.

Hva med hensynet til armlengdes avstand?

Mediestøtte er demokratistøtte og direkte tildelinger til journalistisk arbeid bør gjøres med armlengdes avstand fra politikken. Den etablerte praksisen for tildeling av produksjonstilskudd håndterer dette prinsippet ved å benytte mest mulig objektive kriterier for vurdering av støtteberettigelse og støttebeløp.

Prosjekttilskudd vil måtte følge en annen logikk. Tildelingen vil være merittbaserte og noen må gjøre vurderingene. Dette kan overlates til forvaltningen, det kan foretas av politisk oppnevnte utvalg eller det kan gjøres av bransjeoppnevnte utvalg.

Det eksisterer erfaringer med alle disse løsningene og de er alle heftet med utfordringer.

Hvis forvaltningen gis oppgaven med fordeling kan det også lett snike seg inn politiske føringer for hvilke temaer som bør prioriteres. Forvaltningen kan løse utfordringene gjennom regelstyrte tildelinger, der kvalitet, viktighet og gjennomføringsevne operasjonaliseres. Man vil da måtte utvikle entydige regelverk med mest mulig objektive kriterier. Søknadsskriving og saksbehandlingen blir lett arbeidskrevende for forvaltning og for søker. En kjent utfordring med et slikt system er at konkurransevnen har lett for å dreie fra gode prosjekter mot gode ferdigheter i søknadsskriving.

Å overlate vurderingen til utvalg er en alternativ løsning, som benyttes av Kulturrådet. Dette kan gi en mer effektiv saksbehandling, samt bedre muligheter til å vurdere et omsøkt prosjekts reelle meritter. Slike utvalg kan være bransjeoppnevnte, eller politisk oppnevnte.

Ved bransjeoppnevnte utvalg vil hovedutfordringen være knyttet til habilitet. Utfordringen vil være å finne frem til kvalifiserte utvalgsmedlemmer som ikke har bindinger til noen av aktørene.

Ved tildeling gjennom politiske oppnevnte utvalg vil politiske konjunkturer få direkte betydning. Et empirisk eksempel på utfordringen er da Stortinget foretok tildelingene på posten «ymse publikasjoner». Dette artet seg som en hestehandel, der SV fikk støtte til sin avis, KrF til sine osv.. Avisen Morgenbladet som på 1990-tallet ikke hadde politiske støttespillere hadde utfordringer med å vinne frem (Bjerke 2021; Bjerke og Halvorsen 2018). Partipolitiske forhandlinger om støtte til Human Rights Services er et nyere eksempel på utfordringen.

Et særskilt forhold innenfor mediepolitikken er prinsippet om at staten skal unngå å styre journalistikken. Det er naturligvis legitimt for politikere å beslutte mediebudsjettene og fordelingen mellom ulike grupper medier. Det vil derimot være svært vanskelig å forene prinsippet om armlengdes avstand med en praksis der politisk oppnevnte utvalg tildeler støtte til konkrete journalistiske prosjekter etter søknad.

Oppsummering

Vår vurdering er at produksjonstilskuddet generelt sett bidrar godt til det som er formålet og at innretningen er rimelig treffsikker. Vi foreslår to mindre endringer. Disse vil samlet sett gi en beskjeden kostnadsvekst og bør kunne finansieres gjennom en generell heving av rammen.

Vi vil foreslår en styrket innsats rettet mot de minste lokalavisene. Mer konkret foreslår vi å redusere kravet for å kvalifisere for pressestøtte fra 1000 til 750 abonnenter for allmenne nyhetsaviser som utgis i kommuner med færre enn 5000 innbyggere og med sentralitet 5 eller 6 etter SSBs inndeling. Man kan også vurdere en heving av minstestøtten.

Vi foreslår også en videreføring av praksisen der fagpressemedier er søkeberettiget på ordningen Innovasjonstilskudd. En del slike medier står overfor en nødvendig omstilling til

digital publisering. Å innlemme denne gruppen medier i innovasjonstilskuddsordningen vil lette overgangen for medier som er viktig for den samlede medieøkologien.

Vi foreslår følgende regulatoriske endringer og klargjøringer:

Vi foreslår at det etableres en egen forskrift for kultur- og kommentaraviser. Det er en liten gruppe medier som representerer et viktig avsender- og innholdsmangfold og publiserer nesten utelukkende demokratisk relevant stoff. Hensikten med en egen forskrift er både å lette forvaltningens arbeid og å tillate denne gruppen medier å dyrke sin egenart.

Fagpressen bidrar med god, samfunnsviktig journalistikk. Produksjonstilskudd til fagmedier vil trolig gi mer av denne typen innhold. På den andre siden er det ikke grunnlag for å si at det i alminnelighet forekommer markedssvikt i denne delen av mediebransjen (med unntak av omstillingsbehovet knyttet til digitalisering). Vårt syn er at fagpressens støtteberettigelse for produksjonstilskudd er et rent et politisk spørsmål, men at det må endelig besluttes hvorvidt innarbeidet praksis eller forskriftens ordlyd skal gjelde for dem.

I tillegg anbefaler vi en gjennomgang av kategorien "nummer to-aviser" for nyhets og aktualitetsmedier, i lys av utviklingen der mediekonsern blir eiere og deleiere i flere aviser på samme utgiversted.

Vi foreslår også at det gjennomføres begrensede forsøk i et utvalg kommuner med brukerrettet mediestøtte til grupper, som i dag har lavt forbruk av harde nyheter.

Vi anbefaler ikke at det etableres en ny ordning for prosjektstøtte til samfunnsviktig og undersøkende journalistikk.

Litteratur

Aker, T. K. (2020): *Fagpressen på nett*. (Masteroppgave). Volda: Høgskulen i Volda.

Amdam, J., Halvorsen, L.J. og Bakke, G. (2014): *Alternativer for regionalt folkevalgt nivå*. Rapport nr. 58. Volda: Møreforskning.

Askheim, S. (2021): “Stor-Oslo” i *Store norske leksikon* på snl.no. Hentet 24. oktober 2021 fra <https://snl.no/Stor-Oslo>

Barland, J. (2012): *Journalistikk for markedet*. (Doktoravhandling). Oslo: Universitetet i Oslo.

Berg og Tryggestad (2020, 25. juni): “Vi foreslår verdikort på journalistikk” [Debattinnlegg], i *M24*. Hentet fra <https://m24.no/dag-idar-tryggestad-hanna-relling-berg-norsk-journalistlag/vi-foreslar-verdikort-pa-journalistikk/260684>

Bjerke, P., Neple, A.M., Halvorsen, L.J. (2020): “To kretsløp i oversatt litteratur”. i Halvorsen, L.J., Neple, A. og Bjerke P. (red) (2020): *Logikker i Strid. Kulturrådets virkemidler på litteraturfeltet*. Bergen: Fagbokforlaget.

Bjerke, P. & Halvorsen, L.J. (red.) (2018): *Kulturtidsskriftene. En analyse av kulturtidsskriftene i Norge*. Bergen: Fagbokforlaget.

Bjerke, P. & Halvorsen, L. J., Flo, Idar og Heggdal, A. F. (2019) *Innholdsanalyse av Dagbladet Pluss*. Rapport nr 96/2019, Volda: Høgskulen i Volda.

Bjerke, P. (2019): “McManus revisited – 25 år etter”. i Bjerke, Fonn & Mathisen (red) *Journalistikk, profesjon og endring*. Stamsund: Orkana Akademisk.

Bjerke, P. og Fonn, B. (2019): “Objektivitet og politikk” i Bjerke, Fonn & Mathisen (red) *Journalistikk, profesjon og endring*. Stamsund: Orkana Akademisk.

Blanchett, N. (2021): “Participative Gatekeeping: The Intersection of News, Audience Data, Newswriters, and Economics”. In *Digital Journalism*. 9:6, pp. 773-791. <https://doi.org/10.1080/21670811.2020.1869053>

Borgen, T. (2019): “Redaktørens makt og avmakt” i Bjerke, Fonn & Mathisen (red) *Journalistikk, profesjon og endring*. Stamsund: Orkana Akademisk.

Carlson, M. (2018):” Confronting Measurable Journalism”, in *Digital Journalism*, 6:4, pp. 406-417, DOI: [10.1080/21670811.2018.1445003](https://doi.org/10.1080/21670811.2018.1445003)

Cook, T. E. (1998): *Governing with the news: The news media as a political institution*. University of Chicago press.

Dahlstrøm, H. K., & Hognestad, L. I. (2016). “Nedbemanning som utfordring for journalistikken”. I *Norsk medietidsskrift*, 23(02), pp. 2-19.

Dahlstrøm, H. K. (2013). “Gud i sørlandsmediene”. I *Norsk medietidsskrift*, 20(02), pp. 124-140.

Denscombe, M. (2017): *The good research guide – for small-scale social research projects*. London: McGraw Hill Education

Eide, E., Figenschou, T. U. (2021): “Arbeidsliv, arbeidsfolk og klasse i norske aviser.” I Ljunggren, Jørn; Hansen, Marianne Nordli (Ed.). *Arbeiderklassen*. Kapittel 17. pp. 331-352. Cappelen Damm Akademisk.

Engan, B. (2016): “Et informert valg? Offentlighet, patriotisme og pressens lokale samfunnsoppdrag”. i *Norsk medietidsskrift*, 23(02), pp. 1-19.

Forr, G.: “Norsk presses historie: Eidsvoll Ullensaker Blad” i *Store norske leksikon* på snl.no. Hentet 14. oktober 2021 fra https://snl.no/Eidsvoll_Ullensaker_Blad

Garvik, O. (2019): “Lokalavisene Oslo AS” i *Store norske leksikon* på snl.no. Hentet 13. oktober 2021 fra https://snl.no/Lokalavisene_Oslo_AS

Gassen, N. S. & Heleniak, T. (2019): *The Nordic population in 2040 – Analysis of past and future demographic trends*. Nordregio report 2019:6 Stockholm: Nordregio. Lastet ned 25.10.2021 fra <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1326398/FULLTEXT01.pdf>

Gundersen, F. Holmen, R. B. og Hansen, W (2019): *Inndeling i BA-regioner 2020*. TØI-rapport 1713/2019. Lastet ned 25.10.2021 fra https://www.regjeringen.no/contentassets/735944a205424d14afef809bc039d76b/inndeling_ba-regioner_2020.pdf

Gundersen, B. R. (2020): “Sakprosaens gjennombrudd og innkjøpsordningen” i Halvorsen, L. J., Neple, A. og Bjerke P. (red) (2020): *Logikker i Strid. Kulturrådets virkemidler på litteraturfeltet*. Bergen: Fagbokforlaget.

Hallin, D. C. og Mancini, P. (2004): *Comparing Media Systems. Three Models of Media and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press

Halvorsen, L. J. & Bjerke, P. (2019): “All seats taken? Hyperlocal online media in strong print newspaper surroundings: The case of Norway”. In *Nordicom Review*, 40 (Special Issue 2): 115–128. doi:10.2478/nor-2019-0030.

Halvorsen, L. J., Bjerke P. og Neple, A. (2020): “Sterk legitimitet under internt press”. i Halvorsen, L. J., Neple, A. og Bjerke P. (red) (2020): *Logikker i Strid. Kulturrådets virkemidler på litteraturfeltet*. Bergen: Fagbokforlaget.

Halvorsen, L. J., Neple, A. og Bjerke P. (red) (2020): *Logikker i Strid. Kulturrådets virkemidler på litteraturfeltet*. Bergen: Fagbokforlaget.

Halvorsen, L. J. (2021): “Lokalavis og lokalsamfunn. Forholdet mellom Follfaldsportal og Follfaldssamfunnet”. i Longvanes. mfl. *Stadutvikling. Fjordantologien 2021*. Oslo: Universitetsforlaget.

Harrie, E. (ed.) (2017): *Newspapers in the Nordic Media Landscape*. Nordic media trends 14. Göteborg: Nordicom. https://www.nordicom.gu.se/sites/default/files/publikationer-hela-pdf/nordic_media_trends_14_3.pdf#page=39&zoom=auto,-148,807

Hellerud, O. (form.) (1967): *Om tiltak for å opprettholde en differensiert dagspresse*. Oslo: Stat- og pressekomiteén.

Heum, P. (2012): *Hvordan vurdere godheten i næringspolitiske virkemidler*. Arbeidsnotat 03/12 Bergen: SNF.

Høst, S. (2004): *Hva er en avis? Avisbegrepet fra Hellerudkomiteen til Se og Hør*. IJ rapport 3/2004. Fredrikstad: Institutt for Journalistikk.

Høst, S. (2016): *Blindsoner og halvskygger i det norske medielandskapet*. Notat 5 / 2016. Volda, Høgskulen i Volda.

Høst, S. (2019): *Hvite flekker, medieskygger, og støtten til lokalavisene. En kommentar til mediestøttemeldingen, Meld. St.17 (2018-2019)*. Notat 3 / 2019. Volda: Høgskulen i Volda.

Høst, Sigurd (2021): *Avisåret 2020. Papiraviser og betalte nettaviser*. Rapport nr. 108/2021. Volda: Høgskulen i Volda.

Høydal, E. (2020): *Sentralitetsindeksen. Oppdatering med 2020-kommuner*. Notater 2020 / 4. Oslo: Statistisk sentralbyrå. Hentet 15.10.2021 fra https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/413602?_ts=17085d29f50

KMD (2016): *Sluttrapport fra ekspertutvalg. Kriterier for god kommunestruktur*. Hentet 10.10.2021 fra https://www.regjeringen.no/contentassets/8f7e292dbeb24230beb2e58592f4949e/kriterier_for_god_kommunestruktur_sluttreport.pdf

Kulturdepartementet (2012): *Utkast til forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier (en mer plattformnøytral pressestøtte)* Høringsnotat. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/pressestotte/id677715/>

Kulturdepartementet (2019): *Meld. St. 17 (2018–2019) Mangfold og armlengds avstand — Mediepolitikk for ei ny tid*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-17-20182019/id2638833/>

Kvale, S & Brinkmann, S. (2009): *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal akademisk.

Kvalheim, S. & Sjøvaag, H (2016): *Journalistikkens Blindsoner*. En rapport skrevet for Mediemangfoldsutvalget. Bergen: Universitetet i Bergen.

Kulturetaten Oslo kommune (2021): *Vedtak om tilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier i Oslo (mediestøtte) i 2021*. Hentet 24.10.2021 fra

<https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13407835-1622728333/Tjenester%20og%20tilbud/Tilskudd%2C%20legater%20og%20stipend/Kulturetaten/Mediestøtte/Tilskudd%20til%20nyhets-%20og%20aktualitetsmedier%202021%20-%20direktørens%20vedtak.pdf>

Lie, M. P. (2018): "Lokalavisen og Facebook – en studie av medier og lokaltilhørighet" i Morlandstø, L. og Mathisen, B. R. (red.) (2018): *Lokale medier. Samfunnsrolle, offentlighet og opinionsdanning*. Pp. 132-150.

Lotz, A. D. (2009): "What is US television now?" In *The annals of the American academy of political and social science*, 625(1), pp. 49-59.

Mathisen, B. R. (red) (2010): *Lokaljournalistikk. Blind patriotisme eller kritisk korrektiv?* Kristiansand: IJ-forlaget.

Mathisen, B. R. & Morlandstø, L. (red.) (2018): *Lokale medier Samfunnsrolle, offentlighet og opinionsdanning*. Oslo: Cappelen Damm.

Mathisen, B. R. (2019): "Hovedstad i lokal medieskygge" i Mathisen, B. R. og Morlandstø, L.: *Blindsoner og mangfold - en studie av journalistikken i lokale og regionale medier*. Stamsund: Orkana Akademisk. Pp. 159-178.

Mathisen, B. R. & Morlandstø, L. (red.) (2019): *Blindsoner og mangfold – en studie av journalistikken i lokale og regionale medier*. Stamsund: Orkana Akademisk.

MediaNorway (2019): Fakta om norske medier. Hentet fra <http://www.medienorge.uib.no/>

Mediebedriftenes landsforening (MBL) (2021a): *Forbruker & Media 21'2*. Hentet 24. oktober 2021 fra <https://www.mediebedriftene.no/tall-og-fakta/lesertall/>

Mediebedriftenes landsforening (MBL) (2021b): *Opplagstall første halvår 2021*. Hentet 24. oktober 2021 fra <https://www.mediebedriftene.no/tall-og-fakta/opplagstall/>

Mediebedriftenes landsforening (MBL) (2021c): *Opplagstall 2020*. Oslo: Mediebedriftenes Landsforening. Hentet 24.10.2021 fra https://www.mediebedriftene.no/siteassets/dokumenter/10mars21/medietall-andre-halvar-2020-presentasjon_tilpublisering.pdf

Mediebedriftenes landsforening (MBL) (25.8.2021): *VG er årets mediehus - Altså er årets magasin*. Hentet 15.10.2021 fra <https://www.mediebedriftene.no/artikler/2021/vg-er-arets-mediehus--altsa-er-arets-magasin/>

Medietilsynet (2020): *Mediemangfoldsregnskapet. Mediemangfold i et avsenderperspektiv*. Februar 2020. Fredrikstad.

Medietilsynet (2021): *Økonomien i norske aviser 2016–2020*. Hentet 15.10.2021 fra https://www.medietilsynet.no/globalassets/publikasjoner/medieokonomi/avisenes_ekonomi_2016-20.pdf

Moe, H. (2019): “Why Free News Matters for Social Inequality: Comparing Willingness to Pay for News in the Nordic Region.” In *Inequalities and the Media*, edited by J. Trappel, pp. 227–242. Gothenburg, Sweden: Nordicom.

Moe, A. & Kleiven, H. M. (2016): *Mediemangfold og bruksmangfold*. TFoU-rapport nr. 2016:14. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling.

Neheli, N. B- (2018): “News by numbers: The evolution of analytics in journalism”. In *Digital Journalism*, 6(8), pp. 1041-1051.

Nilsen, J. K. og Langset, M. (2013): *Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør. Kommunenes og statens vurderinger*. Oslo: NIVI Analyse a/s. (NIVI-rapport 2013:5)

Nilsen, J. K. og Langset, M. (2015): *Statens regionale inndeling og kommunesektoren - konsekvenser for samhandling*. Oslo: NIVI Analyse a/s. (NIVI-rapport 2015:3)

Nord, L. og Nygren, G. (2002): *Medieskugga*. Atlas förlag, Stockholm.

Nordal, H. (2021): *Det nye limet? Ein kvantitativ analyse i to digitale lokalaviser*. (Masteroppgave). Volda: Høgskulen i Volda

North, Douglass C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: New York.

Nygren, G. (2016): "Medieekologi – ett helhetsperspektiv på medieutveckling". I SOU 2016, *Människorna, medierna och marknaden. Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring*. Stockholm: Wolters Kluwer. Statens offentliga utredningar.

Nygren, G. og Althén, K. (2014): *Landsbygd i medieskugga*. Journalistikstudier vid Södertorns högskola nr. 7. Södertorns Högskola, Huddinge.

NOU 1982:30: *Maktutredningen. Rapporten om massemedier*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste

NOU 1982:44: *Pressestøtten. Mål og midler*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste

NOU 1992:14: *Mål og midler i pressepolitikken*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste

NOU 2000:15: *Pressepolitikk ved et tusenårsskifte*. Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.

NOU 2010:14: *Lett å komme til orde - vanskelig å bli hørt*. Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.

NOU 2017:7: *Det norske mediemangfoldet*. Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.

Olsen, R. K., Solvoll, M. og Gran, A (2018): *Digitalisering av lokal mediebruk*. Oslo: BI Centre for Creative Industries.

Ohlsson, J. & Facht, U. (2017): *AD WARS Digital Challenges for Ad-Financed News Media in the Nordic Countries*. Göteborg: Nordicom, University of Gothenburg.

Olsen, K.A. (2021): "Samfunnsoppdragere og servitører" I Bjerke, Fonn & Mathisen (red) *Journalistikk, profesjon og endring*. Stamsund: Orkana Akademisk.

Karianne Sørgård Olsen (2021). Lokaljournalistikken i en grenseløs tid Castells' nettverkssamfunn og konsekvenser for stedbundne medier. I Norsk medietidsskrift nr 1. 2021 (s.1-15). DOI: <https://doi.org/10.18261/ISSN.0805-9535-2021-01>

Olsen, R.K. (2021): "The Value of Local News in the Digital Realm – Introducing the Integrated Value Creation Model", In *Digital Journalism*, 9:6, pp. 810-834, DOI: [10.1080/21670811.2021.1912623](https://doi.org/10.1080/21670811.2021.1912623)

Olsen R. K., Kalsnes, B. & Barland, J. (2021): "Do Small Streams Make a Big River? Detailing the Diversification of Revenue Streams in Newspapers' Transition to Digital Journalism Businesses", in *Digital Journalism*, DOI: [10.1080/21670811.2021.1973905](https://doi.org/10.1080/21670811.2021.1973905)

Omdal, S.E., Bjartnes, A, Bjerke, P. og Olsen, R. K. (2013): *Hvor går mediene? Hva kan gjøres*. Oslo: Fritt Ord.

Oslo kommune (u.å.a): *Slik styres Oslo*. Hentet 23.oktober 2021 fra <https://www.oslo.kommune.no/politikk/slik-styres-oslo/#toc-1>

Oslo kommune (u.å.b): *Mediestøtte*. Hentet 24. oktober fra <https://www.oslo.kommune.no/tilskudd-legater-og-stipend/mediestotte/#toc-8>

Oslo kommune (2021): *Bydelsfakta - statistikk om befolkning, levekår og boforhold*. Hentet 22.oktober 2021 fra <https://bydelsfakta.oslo.kommune.no>.

Retriever Sverige (23.11.2018): *Nu blir kategoriseringen enklare och snabbare med hjälp av AI*. Hentet fra <https://www.retrievergroup.com/sv/blogg/kategoriseringen-med-ai>

Reuters Institute (2019): *Digital News report*. Oxford: Reuters Institute

Roppen, J. (2003): *Orklas lange revolusjon. Konsern, redaktører og journalistikk i Orklas aviser*. (Doktoravhandling). Bergen: Universitetet i Bergen.

Ryen, A. (2012): *Det kvalitative intervjuet*. Bergen: Fagbokforlaget.

Sjøvaag, H. and Krumsvik, A. H. (2017): "In Search of Journalism Funding. Scenarios for future media policy in Norway" in *Journalism Practice*. DOI: [10.1080/17512786.2017.1370972](https://doi.org/10.1080/17512786.2017.1370972)

Sjøvaag, H., and Pedersen, T. A. (2018): "The effect of direct press support on the diversity of news content in Norway." In *Journal of Media Business Studies* 15.4, pp. 300-316.

Sjøvaag, H. (2019): *Journalism between the state and the market*. London: Routledge.

Statistisk sentralbyrå (2020). *Nasjonale befolkningsframskrivinger. 3.juni 2020*. Hentet 15.10.2021 fra <https://www.ssb.no/befolkning/befolkningsframskrivinger/statistikk/nasjonale-befolkningsframskrivinger>

Stortinget (2020): *Innst. 137 L (2020–2021). Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Lov om økonomisk støtte til mediene (Mediestøtteleven)*. Hentet 10.10.2021 fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2020-2021/inns-202021-137l/?all=true>

Sparrow, B. H. (1999): *Uncertain guardians: The news media as a political institution*. Baltimore: John Hopkins University Press.

Syvvertsen, T., & Enli, (2020): "The Media Welfare State: Why such a concept, what is it used for, does it have a future?" In *Nordic Journal of Media Studies 2.1* (2020) pp. 37-45.

Sætre, A. (21.9.2021): "Nå leser hver tiende osloborger AO hver dag: -På høy tid at Oslo fikk egen lokalavis". *Avisa Oslo*. Hentet fra <https://www.ao.no/na-leser-hver-tiende-osloborger-ao-hver-dag-pa-hoy-tid-at-oslo-fikk-egen-lokalavis/s/5-128-178978>

Tønnesen, M. (2018): *Lavere befolkningsvekst framover*. SSB. 26.juni 2018. Hentet 15.10.2021 fra <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/lavere-befolkningsvekst-framover>

Tumber, H. and Zelizer, B. (2019): "Special 20th anniversary issue: The challenges facing journalism today". *Journalism, 20(1)*, pp. 5-7. doi: [10.1177/1464884918804736](https://doi.org/10.1177/1464884918804736)

Weiberg-Aurdal (19.11.2020): "Historien om Oslo-avisene: -Byen har vært en blindsone i flere år. *M24*. Hentet 14.10.2021 fra <https://m24.no/avisa-oslo-henrik-grue-bastiansen-mediehistorie/historien-om-oslo-avisene--byen-har-vaert-en-blindsone-i-flere-ar/274381>

Williamson, O. E. (1994): "Transaction cost economics and organization theory" i Smeltzer J. og Richard Swedberg (red) (1994): *The handbook of economic sociology*. Russel Sage foundation, Princeton University press.

Williamson, O. E (1996) *The Mechanisms of Governance*. Oxford University Press: New York

Østby, H., Helland, K., Knapskog, K., Larsen, L.O. og Moe, H. (2013): *Metodebok for mediefag – 4. utgave*. Bergen: Fagbokforlaget.