



De lokale nyhedsmedier og kommunikationsstrategien



De lokale nyhedsmedier og kommunikationsstrategien

Kommunernes Jubilæumsfond 2010






Forfattere
Anker Brink Lund,
CBS International Center for Business and
Politics

Redaktion
Ane Eggert, KL

Design og produktion:
Rumfang

Udgivelse
KL
Weidekampsgade 10
2300 København S
Tlf. 33703370
kl@kl.dk
www.kl.dk

INDHOLD

3	Forord	
4	Sammenfatning og anbefalinger	
7	Den kommunale nyhedsdækning	
	● Kommunalstoffet før og nu	
	● Lokale/regionale bladhuse	
	● Andre lokale/regionale medier	
	● Ikke-lokale/regionale medier	
	● Gensidig afhængighed	
16	Kommunikationsstrategiske perspektiver	
	● Borgerne, brugerne og journalisterne	
	● Proaktive udfordringer	
	● Reaktive udfordringer	
	● Kommunal nichepleje	
26	Anvendt litteratur	

Forord

Kommunernes kommunikation er for alvor kommet i fokus efter kommunalreformen. På den baggrund har Kommunernes Jubilæumsfonds bestyrelse taget initiativ til et samfundsvidenskabeligt forskningsprojekt, som blev påbegyndt i 2007.

Denne rapport er den sidste i rækken af i alt tre rapporter, der udspringer af dette initiativ. Rapporten er udarbejdet af professor Anker Brink Lund, der er tilknyttet CBS International Center for Business and Politics.

Den første rapport "Kommunaldirektøren og kommunikationsstrategien" gav anbefalinger til kommunaldirektørens opmærksomhed på og involvering i kommunikationsstrategien. Erfaring og forskning viser, at opmærksomhed fra topledelsen er en afgørende forudsætning for, at satsning på kommunikation for alvor får effekt.

"Borgeren, brugeren og kommunikationsstrategien" var titlen på den anden rapport, som følger op på, hvordan topledelsen yderligere kvalificerer den kommunale kommunikation med såvel borgere i lokaldemokratiet som brugere af offentlig service.

Denne tredje og sidste rapport giver indblik i nytten af kommunernes presseindsats. Anker Brink Lund har siden 2008 samarbejdet med 10 kommuner for at få afdækket det lokale nyhedsflow, og undersøge, hvad der kommer ud af kommunernes pressekontakt.

Rapporten bygger på systematisk gennemgang af datamateriale indsamlet i 1999 og 2008 samt eksempelmateriale stillet til rådighed fra ti deltagende kommuner. Samarbejdet med de kommunale kommunikationsafdelinger har givet et godt indblik i hverdagens formidlingsarbejde og konkrete cases. Der skal derfor lyde en stor tak til de ti deltagende kommuner, hvoraf nogle enkelte har ønsket at bevare anonymiteten, hvilket naturligvis er respekteret i rapportskrivningen.

Datamaterialet fra 1999 blev i sin tid indsamlet som led i Folketingets magtudredning. Bidragyderne til opfølgningen i 2008 er foruden Kommunernes Jubilæumsfond, Danske Dagblades Forening, Ugeaviserne og Aase og Ejner Danielsens Fond.

God læselyst
København, januar 2010
Peter Gorm Hansen

Sammenfatning og anbefalinger

I de lokale nyhedsmedier ligger den samlede mængde kommunalstof og dens geografiske fordeling nogenlunde fast, men samlet set har de politiske aspekter ved kommunalstoffet tilsyneladende vigende journalistisk interesse i konkurrence med andre dele af lokalstoffet. Dækningen i hverdagen er præget af relativ ukritisk formidling af pressemeddelelser og andet servicestof. De centrale nyhedskriterier er nærhed og identifikation. Til gengæld bliver journalisterne ukritisk kritiske, når de oplever, at der en sjælden gang sker noget sensationelt.

Ingen nok så professionel kommunikationsstrategi kan få kritisk kommunaljournalistik til at forsvinde. Det er da heller ikke målet for formidlingsarbejdet i lokaldemokratiet. Den overordnede mission for kommunal kommunikation må snarere være at sikre balancen mellem loyalt formidlet servicejournalistik og selvstændigt bearbejdet fokusjournalistik på en sådan måde, at nyhedsmedierne ikke forhindres i at udøve sin hævdevundne rolle som borgernes vagthund på en troværdig og konstruktiv måde. I den forbindelse tilbyder forskningsrapporten et strategisk værktøj, som kan anvendes af de kommunale kommunikationsafdelinger i samspil med topledelsen. Formålet er at afveje forskellige interesser i pressearbejdet:

- (1) De politiske og administrative aktører (f.eks. borgmester, udvalgsformænd, kommunale ledere og menige medarbejdere).
- (2) Publikum i rollen som borgere, som gennem deres skatter og stemmeafgivning finansierer og prioriterer de kommunale aktiviteter.
- (3) Publikum i rollen som brugere, som primært har den interesse at få bedst mulige (service)ydelse fra kommunen.
- (4) Journalister, der hovedsageligt har interesse i få råstof nok til at fylde lokalsider og sendeflader med nyheder, der lever op til kriterier som væsentlighed, nærhed og identifikation.

Kun undtagelsesvist tilfredsstill et kommunalt budskab alle disse interessenter på en gang. Som regel må en kommunal afsender nøjes med mindre, f.eks. at kun nogle brugere eller særligt engagerede borgere får maksimalt udbytte af kommunikationsindsatsen. Interessentanalysen kan i den forbindelse både bruges reaktivt og proaktivt til at afklare disse spørgsmål:

- Hvem har interesse i den konkrete sag?
- Hvem er kommunens allierede og modspillere i sagen?
- Hvilke medier skal kontaktes?
- Er det en pressemeddelelse, der skal til?
- Eller tilbud om en solohistorie?
- Er der tale om service-, rutine- og fokusjournalistik?

Det er vigtigt at skelne mellem forskellige grader af journalistisk originalitet. Det, vi i rapporten kalder servicejournalistik, er næsten udelukkende leveret udefra i form af pressemeddelelser. I rutinejournalistik tilføjer journalisten en lille smule til råstoffet udefra, fx i form af en ny case. Fokusjournalistik er derimod i overvejende grad formuleret på journalistens egne præmisser.

Servicejournalistikken, som udgør 79 procent af kommunalstoffet, befinder sig hovedsageligt i relationen mellem kommune og bruger. Mange af disse budskaber blev tidligere af dagspressen henvist til betalt annoncering. Men nu kan næsten halvdelen direkte henføres til kommunale pressemeddelelser.

Rutinejournalistikken, der har været i relativ tilbagegang siden strukturreformen, udspiller sig typisk på akse mellem kommune og borger. Det gælder omtale af byrådsmøder, debat om skatteprocenten og læserbreve fra lokalpolitisk interesserede – både i og uden for kommunalbestyrelsen.

Fokusjournalistikken, der gennemsnitligt udgør 8 procent af kommunalstoffet, består hovedsageligt af kritisk vinklede enkeltsager på akse mellem borger/bruger kontra kommunen. Det er sjældent noget, kommunen selv tager initiativ til eller er specielt glade for at deltage i. Ofte opfattes fokusjournalistik kommunikationsstrategisk som ubehageligt, ude af proportion eller decideret fejlagtigt. Især når det drejer sig om omsorgssvigt, serviceforringelser og forskelsbehandling.

Det forskningsbaserede analyseværktøj kan strategisk set hjælpe til at holde balancen mellem ukritisk servicejournalistik, dagsordenpræget rutinejournalistik og kommunalkritisk fokusjournalistik. De to førstnævnte vil ofte af de berørte opleves som mere væsentlige end resten af publikum. Sidstnævnte vil til gengæld typisk af de berørte opleves som irriterende. Men hvor de første to typer journalistik næppe gør den store forskel for det kommunale selvstyre, må fokusjournalistikken betragtes som helt afgørende for at opretholde de demokratiske idealer knyttet til nyhedsmedierne som borgernes vagthund og brugernes talerør:

- Er balancen mellem service-, rutine og fokusjournalistik optimal?
- Hvilke medier lægger mest vægt på hvilke dele af stoffet?
- Har vi det rette miks mellem (selv)kritik og hurra-historier?
- Bliver nogle af interessenterne stedmoderligt behandlet?

I den forbindelse er det væsentligt at understrege, at professionelle journalister sjældent beretter andet og mere, end de kan få kilderne til at sige eller gøre. Det gælder blandt andet udøvere af kommunalpolitik, der går efter kortsigtede gevinster i form

af profilering på enkelt-sager frem for seriøse forsøg på at præge den målsættende debat. Kommunikationsstrategisk skal man naturligvis ikke indskrænke de folkevalgtes ytringsfrihed. Men på den anden side er der jo intet formelt, der forhindrer kommunen i at tilbyde sin bestyrelse en professionel introduktion til disse kommunikationsstrategiske udfordringer:

- Hvem skal reagere på, hvilke journalistisk formidlede udspil?
- Hvordan kan kommunikationsafdelingen hjælpe uden at blande sig politisk?
- Skal man helt forsøge at undgå konkret sagsbehandling i det offentlige rum?
- Hvordan opbygger man et kommunikationsstrategisk kriseberedskab?

Det sidste punkt er det eneste, på hvilket de ti kommuner, vi har analyseret, har en klar og entydig politik. Men netop med henblik på at undgå kriser, forekommer det uheldigt, at der ikke i højere grad gøres forebyggende nichepleje af kommunikationsstrategisk art. Som påvist i de to tidligere rapporter fra forskningsprojektet er der en tendens til at koncentrere opmærksomheden om bruger-rollen og at glemme at involvere borgere og medarbejdere i den løbende nyhedsformidling.

I begejstringen over nye, elektroniske medier må det heller ikke glemmes, at de gamle medier som rygtespredning, dagblade, ugeaviser, radio og TV stadig udgør den altovervejende del af nyhedsformidlingen til og fra danske kommuner. Derfor må den kommunale hjemmeside og andre internet-tjenester ikke blive en kommunikationsstrategisk sovepude.

Det er således stadig en god investering at tilbyde både folkevalgte og kommunalt ansatte kurser i at være ambassadører for kommunen både i lokalsamfundet og i medierne. Vel at mærke ikke kun ved at lancere alle forandringer som forbedringer, men også ved at skabe realistiske forventninger til, hvad kommunen vil og kan med de ressourcer, der er til rådighed.

Den kommunale nyhedsdækning

I undersøgelsen indgår to relativt store kommuner over 100.000 borgere (kaldet A og B), to små under 30.000 indbyggere (I og J) og otte mellemliggende (C-H). De baggrundsdata, der ligger til grund er stillet til rådighed af de deltagende kommuner, suppleret med indholdsanalyse af lokale dagblade, de toneangivende ugeaviser samt systematiske søgninger i Infomedia og running lists stillet til rådighed af Infomedia, Ritzau, DR, TV2 og ANR. Vi har således i princippet inddraget al pressedækning vedrørende de ti kommuner i uge 46, 1999 og 2008. Med henblik på at kontrollere udbuddet for særlige begivenheder har vi desuden brugt uge 45 i 2008 som kontrolforanstaltning.

I rapporten sætter vi i særlig grad fokus på den del af mediedækningen, som kan betegnes som kommunalstof. Det vil sige, at vi i denne sammenhæng ser bort fra annoncer og de dele af lokaljournalistikken, der ikke direkte beskæftiger sig med kommunale forhold i de ti kommuner. Procentsatserne knytter sig altså alene til kommunaldækningen i relativ snæver forstand: 604 redaktionelle enheder i 1999 og 631 i 2008.

Kommunalstoffet før og nu

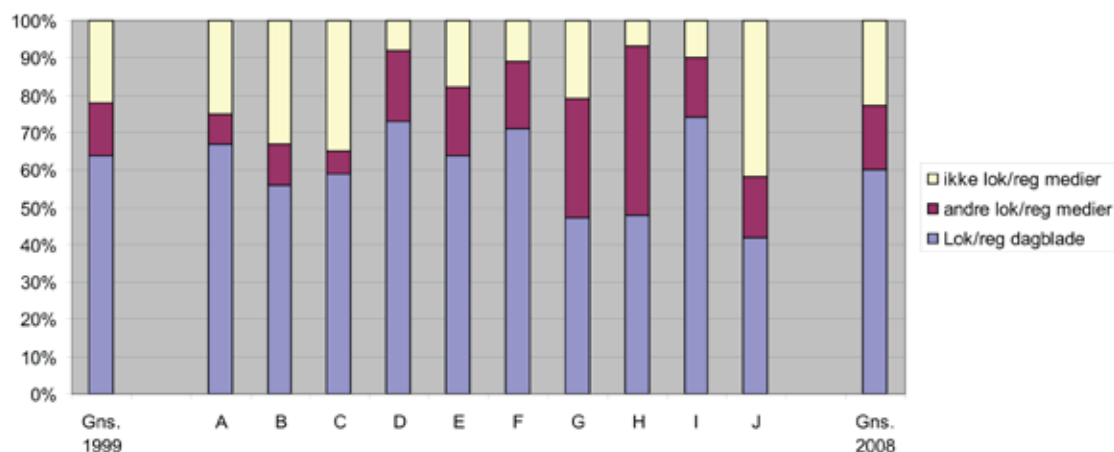
Sammenligner vi kommunalstoffet i 2008 for de ti kommuner med tilsvarende tal for samme periode i 1999 fremgår det, at der er sket en lille øgning på 5 procent i de redaktionelle enheder. Den relative stabilitet skal vurderes på baggrund af, at det samlede output af ugentlige nyheder 1999-2008 steg fra under 32.000 til over 75.000 (Lund, Willig & Ørsten, 2009:9). Udviklingen skal ses på baggrund af, at der i den mellemliggende tid er sket en reduktion af kommunale forvaltningsenheder fra 273 til 98, og at antallet af redaktionelle enheder vedrørende de ti indholdsanalyserede enheder samlet set er øget med 57 procent.

Kommunalstoffet er således relativt konstant sammenlignet med lokaldækningen som helhed i de ti analyserede kommuner. Heller ikke mellem medietyperne er der sket de store forskydninger. I 1999 bragte lokale/regionale bladhusene (med dertil

hørende ugeaviser og web-sites) 64 procent af kommunalstoffet. I 2008 var andelen reduceret med fire procentpoint, som fordelte sig som en mindre øgning hos andre lokale/regionale medier - først og fremmest DR's regionalradioer.

Nye medier i form af fritstående internetmedia og mobile tjenester spiller ingen større rolle i kommunalstoffet. Ganske vist kan man betragte kommunernes egne web sites som sådanne kommunikationskanaler. Men de citeres sjældent direkte med mindre, der følges op med andre udspil, f.eks. pressemeddelelser.

Figur A:
Fordelingen af den kommunale mediedækning 1999-2008 (%)



Der fremgår af Figur A, at der er en sammenhæng mellem kommunistørrelse og mediegennemslag – især i de ikke lokale/regionale nyhedskanaler. Det illustrerer, at de såkaldt landsdækkende medier ikke har nogen systematisk overvågning af de danske lokalsamfund. Men selv den mindste af de analyserede kommuner (J) kan ikke desto mindre punktvis opnå en imponerende stor score på den landsdækkende mediedagsorden, hvis kommunikationsafdelingen formår at skabe interesse via en pressemeddelelse og Ritzaus Bureau.

Tabel 1: Mediedækning og antal kommunale kommunikationsmedarbejdere (2008)

	Kom-årsværk pr. uge	Medieomtale	Medieomtale pr. kom-åsv.
A:	12	112	9
B:	21	99	5
C:	3	90	30
D:	5	52	10
E:	5	45	9
F:	5	44	9
G:	6	43	7
H:	2	56	28
I:	1	43	43
J:	2	42	21
Gennemsnit:	6	63	17

Af tabel 1 fremgår, at presseomtalen ikke er ligefrem proportional med antallet af kommunikationsmedarbejdere (kom-årsværk). Det kan i nogen grad hænge sammen med, at kommunale kommunikatører har mange andre opgaver end pressekontakt. Men det spiller formodentlig også ind, at efterspørgselen efter kommunalstof er styret af den til rådighed stående tid og plads. Det fremgår af vore observationer, at det for lokale og regionale medier i høj grad handler om at få fyldt et vist antal sider og sendeminutter med et varieret miks af nyheder og debat.

En redaktionssekretær på en større regionalavis udtrykker sammenhængen sådan: "Hvis der er nok, bliver der ingen brok!"

Lokale/regionale bladhuse

Dagbladene i Danmark er næsten alle vokset ud af partipressen. Da bladdøden lugede kraftigt ud i bestanden, valgte de sejrende bladhuse imidlertid at fraskrive sig partitilhørsforholdet og blive hele lokalsamfundets dagblad. Altså en omnibusavis med alt for alle. Desuden opkøbte dagbladsudgiverne lokale ugeaviser (også kaldet distriktsblade), der tidligere typisk fungerede som sideaktivitet for lokale bogtrykkere. Hertil kommer drift af lokalradio og oprettelse af dagbladsdrevne hjemmesider, som ud over genbrug af stoffet fra den trykte udgave og Ritzau-telegrammer også gratis tilbyder lokal debat og løbende opdatering af nyhedsstrømmen.

Mange steder er ugeaviserne sat på journalistisk smalkost for ikke at skade salget af betalingsdagbladene. Ikke desto mindre har husstandsdekningen for betalingsdagblade været jævnt faldende i de seneste år. Den daglige dækning er nu gennemsnitligt nede på 32 procent. Til gengæld har oplaget af distriktsblade været svagt stigende, hvilket indikerer en øget tilgængelighed af det lokalmedie, der finder vej til 95 procent af de danske husstande. Det anslås, at 80 procent af danskerne ugentligt læser mindst en gratis ugeavis.

De lokale betalingsaviser har siden kommunalreformen i 1970 systematisk opprioriteret det nære nyhedsstof. Nu er der de fleste steder kun en enkelt side mærket "Udland" og "Indland", mens resten af avisen er vinklet lokalt – med hovedvægt på journalistiske "pastorater" struktureret efter kommunalinddelingen i dækningsområdet. I halvdelen af de kommuner, som indgår i undersøgelsen (A,B,C,E og H) ligger det lokale/regionale bladhus hovedredaktion i samme by som kommunens rådhus. I to kommuner (D og J) har man sin egen lokalredaktion, mens de resterende kommuner dækkes af en fællesredaktion, hvor de må dele opmærksomheden med 2-4 andre kommuner.

I absolutte tal har kommunalstoffet stort set ligget på samme niveau de seneste ti år, men da den samlede lokaldækning af de ti kommuner samtidig er øget, bliver der tale om en relativ tilbagegang. Resten af lokaldækningen er præget af 112-stof (ulykker og kriminalitet hovedsageligt baseret på politirapporten), foreningsstof (hovedsageligt baseret på pressemeddelelser) suppleret med amatørsport og navnestof.

I kommunaldækningen blomstrer servicejournalistikken. De fleste steder er der så travlt i bladhusene, at journalisterne primært må bruge tid til at fylde den tilmålte plads med brugergenereret stof. Denne tendens er endnu mere udtalt i de gratis ugeaviser, som for hovedpartens vedkommende ejes af de lokale/regionale bladhus. Her er over 90 procent af dækningen servicejournalistik – især baseret på pressemeddelelser. I den periode, vi har registreret, fandt vi (foruden tre polemiske læserbreve) kun to ugeavisartikler om kommunale forhold, der havde en kommunalkritisk vinkling. Til gengæld har kommunale pressemeddelelser næsten uredigeret adgang til spalterne. Især hvis budskabet er rettet til konkrete brugere, f.eks. om gratis adgang til arrangementer på biblioteket eller information om initiativer fra vej- og parkforvaltningen.

"Jeg skriver ikke om jobcenteret og sorterer kværlanterne fra i læserbrevene, alt det negative", som det klart og tydeligt formuleres af en ugeavisredaktør. En sådan konfliktsky linje i redigeringen er også medvirkende til, at vi ikke finder ret meget kommunalpolitisk stof rettet til borgerne i de gratis ugeaviser, selvom næsten hver tiende redaktionelle enhed er en form for læserbrev. Denne prioritering hænger vel at mærke ikke entydigt sammen med ejerskabssammenfald. Ganske vist er det kommunalpolitiske stof helt fraværende i de toneangivende distriktsblade i kommunerne A og H, hvor bladhusene tilsyneladende reserverer dette stof til betalingsavisen. Derimod bringer ugeaviserne i kommunerne F og J mere kommunalpolitisk stof end gennemsnittet, selvom også de er ejet af den lokale dagbladsudgiver.

Et bemærkelsesværdigt træk ved både lokale dagblade og ugeaviser er, at det ganske ofte er svært entydigt at identificere kilder. I en hel del tilfælde er det faktisk umuligt. Og kan kilden til historien identificeres, er der som regel kun brugt en enkelt kilde. En mulig årsag til manglende kilder kan være, at mange af historierne er små lokale nyheder, som journalisten selv opsnuser og skriver uden yderligere bearbejdning. Desuden er de mange en-kilde-historier naturligvis udtryk for, at mange af historierne er ret ukomplicerede og til tider minder mere om et ukontroversielt referat end om skarpvinklet journalistik. Sammenfattende gælder for det gennemsnitlige lokale/regionale bladhus, at

- der givet et relativt systematisk overblik over kommunale forhold i lokalområdet
- der praktiseres kun i begrænset omfang kritisk fokusjournalistik
- der bringes mange mere eller mindre omskrevne pressemeddelelser
- primært rettet til publikum som brugere – ikke som borgere.

Prognoser for udviklingen mediegruppen dagblade (og dertil knyttede ugeaviser, websites m.v.) viser, at denne medietype vil være under et markant stigende pres i det kommende år grundet ændringer i de danske medieforbrugsmønstre. Hvis denne udvikling fortsætter uforandret må det forventes, at dagbladenes oplag vil blive reduceret yderligere i de kommende år. Det giver de kommunale kommunikatører kommunikationsstrategiske udfordringer, som vi vender tilbage til i rapportens afsluttende kapitel.

Andre lokale/regionale medier

De lokale/regionale bladhuse leverer stadig broderparten af den kommunale nyhedsdækning. Men der er også andre lokalt forankrede medieudbydere, først og fremmest ugeaviser og web-sites, der ikke drives af lokale/regionale dagbladsudgivere. Hertil kommer DR's 11 regionalradioer, TV2's 8 regionale fjernsynskanaler plus cirka 250 lokalradioer og 100 lokalt forankrede TV-kanaler.

Fritstående ugeaviser og web-medier uden tilknytning til lokale/regionale bladhuse oplevede ganske vist en kortvarig opblomstring omkring strukturreformen. Men nu er de fleste af dem enten helt lukkede eller hårdt ramt af den økonomiske afmatning. Den lille tredjedel af de gratis ugeaviser er ikke tilknyttet dagbladsudgivere. De behøver derfor ikke i samme grad passe på, at de ikke "kannibalisierer" udgivernes betalingsmedier. Det fremgår dog af vore analyser (og den tilsvarende undersøgelse i 2003), at uafhængig udgiverstatus ikke nødvendigvis medfører stærkere journalistisk dækning af kommunale anliggender.

Det samme gør sig gældende for de relativt få fritstående web-medier, der kun i meget begrænset omfang forholder sig til kommunale forhold. Internettet er født globalt, selv om de fleste forbrugere stadig handler lokalt. Der er da heller ingen formelle hindringer for at starte lokale web-media, f.eks. bloggere og sociale mødesteder. Men interessen blandt læsere, lyttere og seere har indtil nu vist sig at være yderst begrænsede.

Danmarks Radios regionalradioer, udgør tilsammen ryggraden på DR P4. De har i løbet af den analyserede periode fået færre kommunale enheder at dele den tilmålte sendetid og web-plads imellem. Desuden er antallet af regionalradioer forøget fra 9 til 11. Så man skulle forvente forøget kommunaldækning.

Det er da også tilfældet. Gennemsnitligt er der tale om en øgning på 30 procent i radiodækningen af de ti kommuner, der indgår i undersøgelsen her. Det betyder dog ikke, at DR gennemfører systematisk overvågning af "sine" kommuner. Hovedparten af de kommune-orienterede radionyheder kan henføres til pressemeddelelser samt lån og ran fra de trykte medier. Desuden bringes en del lokalt vinklede landshistorier.

I uge 46 2008, bringes en del historier bl.a. affødt af finanslovsforligets krav om renovering af skoletoiletter og loft over prisen på ældremad. Bort set fra Bornholms Radio, der kun har en kommune at overvåge og gør det relativt systematisk, er det tilsyneladende lettere for radioredaktionerne (og dertil knyttede web-sites) at vinkle det velbeskrevne Christiansborg-stof kommunalt end at følge med i de forskelligartede kommuner, som indgår i regionalradioernes dækningsområder.

Denne tendens bliver endnu tydeligere i TV2/Regionernes kommunalstof. Alle dem, der indgår i undersøgelsen, har haft en fotograf ude på en skole i dækningsområdet på jagt efter "ulækre lokummer" (affødt af finanslovsforhandlingerne). Men kun to af dem har selvstændigt bearbejdede historier, der udspringer af kommunale forhold, der ikke umiddelbart kan henføres til pressemeddelelser eller forudgående dækning i den trykte presse.

Dansk Oplagskontrol anslår, at der i 2008 var godt 100 kommercielle radiostationer, der helt eller delvis blev finansieret gennem radioreklame, og cirka 150 ikke-reklamebærende lokale radiokanaler. Tallet er baseret på skøn, som den aktive del af 641 statsligt bevilgede sendetilladelser. Ikke-kommercielle lokalradioer støttes gennem tildeling af licensmidler efter ansøgning baseret på sendetimer. Støtteordningen har til formål at yde tilskud til stationer med bred kontakt til lokalsamfundet, som ikke oppebærer reklameindtægter.

Alt i alt får lokalt forankrede radio- og TV-udbydere 51 millioner kr. i støtte via licensmidlerne. Hertil skal lægges ca. 10 millioner kr., som danske kommuner yder til ikke-reklamebærende nærradio og lokal-TV. Kommunalkritiske indslag fra disse græsrodsaktivister var i sin tid med til at inspirere de lokale dagblade til mere opsøgende og dybdeborende journalistik i kommunaldækningen. Men da statstilskuddene til nærradio-forsøg blev reduceret (Jauert & Prehn, 1995), og regionale bladhuse blev førende på reklamebaserede lokalradio, har den lokalpolitiske dækning de fleste steder været begrænset.

I forbindelse med indførelsen af digital TV-distribution har fem kommuner opnået sendetilladelse fra november 2009. Det vil muligvis kunne sætte nye standarder for kommunaldækningen blandt de ikke-dagbladsejede lokal/regional-medier, som dog indtil videre sammenfattende må karakteriseres således:

- giver et spredt og kalejdoskopisk overblik over kommunale forhold
- kun i begrænset omfang tilbyder selvstændigt bearbejdet kommunalstof
- foretrækker versionerede landshistorier frem for lokale udspil
- primært rettet til publikum som brugere – ikke som borgere.

Ikke-lokale/regionale medier

Det fremgår af vore indholdsanalyser af mediedækningen af de ti kommuner, som er blevet analyseret i uge 46, 1999 og 2008, at vejen til de medier, som i daglig tale kaldes landsdækkende, primært går via Ritzaus Bureau. I den senest analyserede periode resulterer det bl.a. i disse nyhedstelegrammer, der fik mange citater i nyhedsmedierne uden for den kommune, der oprindeligt lancerede historien gennem en pressemeddelelse:

"Praktiserende læger skal belønnes for samarbejde med kommunerne"

"Schaufuss-balletten på jagt efter nyt hjemsted"

"Dansk Folkeparti skoser borgmester, fordi han besøgte moske"

"Forældre skal på skolebænken med deres børn"

"Gratis massage hit blandt dagplejere".

Fælles for historierne er, at deres emne ikke snævert vedrører den enkelte kommune. Der er typisk noget mere alment på spil, som enten kan tematiseres landspolitisk eller tilbyde identifikation for brugere af offentlig service uafhængigt af geografisk

tilhørsforhold. Desuden finder vi i ugen en række kommunalt relaterede historier i de landsdækkende medier, som udspringer af forhandlinger på Christiansborg.

Kun få af de nyhedsmedier, der kalder sig landsdækkende, har lokalredaktioner uden for København, Århus og Odense. Vore observationer på redaktionerne har påvist, at journalisternes geografiske udgangspunkt faktisk har en vis betydning for, hvad der anses for relevant. Ofte betyder journalistisk nærhed større mediemæssig opmærksomhed. Men i den kommunale dækning kan der også kastes "medieskygge" (Nord & Nygren, 2002). Selvom København således huser broderparten af danske journalister, og mange af dem bor i forstæderne, bliver kommunerne i disse randområder behandlet ganske stedmoderligt.

Når de landsdækkende medier en sjælden gang tager kommunalpolitiske emner op, sker det ikke med borger-rollen i fokus. Det er sjældent lokalt selvstyre eller borgerligt ombud, som der vinkles journalistisk på, men derimod krav om ligebehandling. Kommunerne betragtes primært som lokale servicestationer og dermed som en integreret del af velfærdsstaten ("det offentlige"). De forventes at levere ensartet, decentraliseret service af høj kvalitet. Derfor er det ofte spektakulære enkeltsager om omsorgssvigt eller forskelsbehandling kommunerne imellem, som kalder på kritisk fokusjournalistik.

Den eneste markante undtagelse fra denne tendens er fagbladene og dertil hørende web-media. Her kan kommunale historier udmærket få plads, selvom de hverken er skandaløse eller sensationelle. I og med at disse specialmedier retter sig mod relativt snævre nicher af særligt interesserede, er der således gode muligheder for at få kommunalt funderede budskaber ud her. Nogle gange vender historierne så senere tilbage via Ritzau til andre landsdækkende medier – uden at fagpressen nødvendigvis krediteres eksplicit. Sammenfattende gælder for de landsdækkende nyhedsmedier, at de:

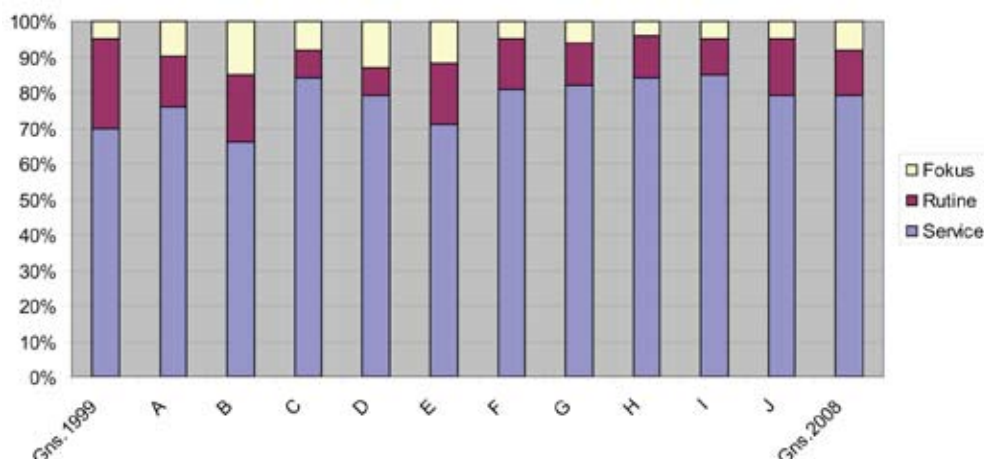
- stor set ikke giver noget systematisk overblik over kommunale forhold
- kun i begrænset omfang tilbyder selvstændigt bearbejdet kommunalstof
- foretrækker versionerede landshistorier frem for lokale udspil
- primært rettet til publikum som brugere – ikke som borgere.

Gensidig afhængighed

For lokalstoffet i bred forstand er hovedkonklusionen på Projekt Nyhedsuge 1999-2008, at denne form for journalistik hovedsageligt produceres af lokale og regionale dagblade, som gennem et netværk af lokalredaktioner, ugeaviser og web-sites definerer, hvad der skal prioriteres i deres dækningsområde. Til gengæld sætter begrænsede ressourcer i form af tid og journalistisk arbejdskraft institutionelle rammer for udfyldning af den redaktionelt tildelte plads.

Figur B:

Kommunaldækningen fordelt på grader af journalistisk originalitet



Når vi ser nærmere på de redaktionelle tekster, der involverer kommunale kilder, fremgår det af figur B, at mængden af servicejournalistik ligger nogenlunde konstant i perioden, mens den selvstændige fokusjournalistik er blevet øget en smule siden den tilsvarende måling i 1999. Det bekræfter den formodning, som mange kommunalfolk oplever i hverdagen: Lokalredaktionerne søger efter de seneste kommunesammenlægninger i højere grad at optræde som borgernes vagthund i konfrontation med autoriteterne. Især de relativt store kommuner (A, B, D og F) er udsat for mere selvstændig fokusjournalistik. Men gennemsnitligt er der trods alt kun tale om 8 procent af den samlede nyhedsdækning.

Når tendensen alligevel opleves som relativ markant, kan det hænge sammen med det det samtidige fald i rutinejournalistikken fra 25 til 13 procent. Referater fra kommunale råd spiller en mere begrænset rolle i nyhedsdækningen end tidligere. Borgmestre og udvalgsformænd dominerer stadig denne del af nyhedsdækningen, men de har ikke længere samme spalteplass til uimodsagt at profilere sig. På dagbladsredaktionerne har man tilsyneladende nedprioriteret det, man nedsættende kalder "dagsordenjournalistik", det vil sige pligtstof affødt af kommunalbestyrelsens udvalgskalender.

For kommunalstoffet i snæver forstand betyder det, at sammenlignet med den landspolitiske dækning lægges der mindre vægt på holdningspolitiske konflikter. Grundlæggende hersker lokalpatriotiske præmisser både i kommunalforvaltningen og blandt lokalredaktørerne. Derved kommer det lokalpolitiske stof til at fremstå som en ensartet hverdagskost af pressemeddelelser, suppleret med nogle få, mere fokuserede historier, der bearbejdes mere selvstændigt og kritisk på tværs af nyhedsmedierne. Medieforskere taler i den forbindelse om lemming-defekter (Lund, Willig & Ørsten, 2009) i den forstand, at mange journalister synkront løber efter de samme sager. Det giver frit spil for kommunale udspil, men betyder også let adgang for utilfredse brugere af offentlig service, hvis de selv formår at vinkle deres sag som værende af journalistisk interesse.

Der er gennemsnitligt afsat en femtedel af lokaldækningen til det kommunale stof. Da den journalistiske bemanding er begrænset, fyldes en stor del af dette nyhedshul med udspil fra kommunale interessenter. 39 procent af den kommunale medieomtale

kan således føres direkte tilbage til kommunale pressemeddelelser. Hertil skal lægges mindst 40 procent af kommunalstoffet, som vi på grundlag af indholdsanalyse skønner, må være blevet til på kommunale kilders foranledning – og ikke på nyhedsmediets eget initiativ.

Groft sagt er der tendenser til, at mediedækningen forskydes fra lokalpolitik opfattet som borgerligt ombud til serviceadministration med fokus på brugernes rettigheder. De deraf følgende enkeltstager kan tjene forskellige interessenter som afsæt for udøvelse af kommunalpolitisk indflydelse. Aktører med adgang til nyhedsinstitutionen kan profilere egne mærkesager og spille forskellige myndigheder ud imod hinanden. Nogle gange er der nærmest tale om administrativ sagsbehandling i det offentlige rum.

Disse tendenser er tidligere påvist af svensk medieforskning (Johanneson, 2000; Nord & Nygren, 2002), og nuancerer konklusioner fra danske undersøgelser (Nordahl Svendsen, 1979; Lund, 2002, Hoff m.fl. 2005). På det seneste optræder de politisk valgte således oftere i rollen som serviceudbyder end som politisk aktør i lokaldemokratisk forstand. Det kan hænge sammen med mediernes relativt ensidige fokusering på bruger-rollen frem for borger-rollen i kommunalstoffet.

Samtlige nyhedsmedier har nedtonet det partipolitiske konfliktstof lokalt, men samtidig sat større fokus på borgmestrene, hvilket kan give anledning til den opfattelse, at de kommunale kommunikationsafdelinger fungerer som "spindoktorer" og dermed skaber en såkaldt "borgmestereffekt". Ser vi nærmere på de dele af kommunalstoffet, hvor borgmestre citeres, optræder han eller hun næsten aldrig som partipolitisk talerør for et særstandpunkt, men typisk som repræsentant for brede flertalsbeslutninger, skydeskive for brugerkritik eller afsender af ukontroversielle servicemeddelelser. Borgmesteren bliver derved bare en blandt de mange kommunalt ansatte, der optræder i den lokale nyhedsdækning med pressemeddelelser som primær kilde. Selvom alle kommuner stadig distribuerer udførlige udvalgsdagsordener og nogle af dem desuden har åbne postlister, er det sjældent herfra, journalisterne henter deres historier. Som regel vælges den lette løsning at trække på den linde strøm af fællesstof med kommunale institutioner som afsender.

En sådan praksis må nødvendigvis hvile på gensidig tillid. Gennemgående står medarbejdere knyttet til de lokale nyhedsmedier på fortrolig fod med de kommunale kilder, så servicejournalistikken i det store og hele praktiseres ukritisk og rutinepræget. Der er kort sagt tale om et skæbnefællesskab imellem kommunen som forvaltningsinstitution og lokalmedier som nyhedsinstitution. Derfor er det også vigtigt for begge parter, at balancen opretholdes nogenlunde i den journalistiske fødekæde. Hvis den redigerende magt tipper for meget til den ene eller den anden side, skabes der mistillid og troværdighedsproblemer.

Kommunikationsstrategiske perspektiver

Antallet af kommunale informationsmedarbejdere er øget væsentligt i de seneste år. I den samme periode har antallet af journalister knyttet til de lokale nyhedsmedier ligget nogenlunde konstant. Denne magtbalance har strategiske implikationer af kommunikativ art, som vi ser nærmere på i forskningsrapportens afsluttende kapitel.

Kommunale informationsarbejdere kan således mere eller mindre målrettet påvirke, hvilke hændelser og udspil, som skal omtales i nyhedsmedierne. Den samlede mængde lokalstof og dens geografiske fordeling ligger til gengæld nogenlunde fast, og samlet set har de politiske aspekter ved kommunalstoffet vigende interesse i relation til andre dele af lokalstoffet. Mediedækningen i hverdagen præges kort sagt af ukritisk formidling af servicejournalistik.

Af selv samme grund bliver journalisterne desto mere "blødtørstige", når de oplever, at "der er ugler i mosen". Ingen nok så professionel kommunikationsstrategi kan få den slags til at forsvinde. Er der en opsigtsvækkende kommunalpolitisk sag på mediedagsordenen lokalt, regionalt eller nationalt, medfører det, at andet mindre kontroversielt stof med udgangspunkt i kommunen udskydes.

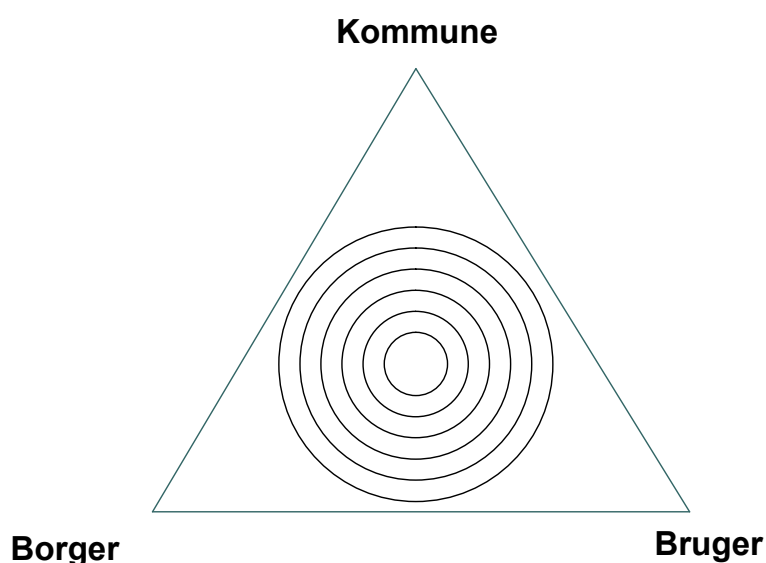
Den overordnede mission for kommunal kommunikation kan derfor ikke være at sætte sig fuldstændigt på kommunalstoffet. Det strategiske mål må snarere være at sikre balancen mellem proaktiv servicejournalistik og reaktiv fokusjournalistik på en sådan måde, at nyhedsmedierne loyalt dækker den kommunale hverdag, men ikke forhindres i at udøve sin hævdevundne rolle som borgernes vagthund på en troværdig og konstruktiv måde.

Med henblik på at kvalificere det kommunikationsstrategiske arbejde, har vi på den baggrund søgt at videreudvikle de forskningsbaserede modeller, som blev introduceret i de to forudgående projektrapporter (Lund & Nyegaard, 2008 & 2009) med henblik på at skabe et praktisk anvendeligt værktøj til prioritering af den kommunikationsstrategiske pressekontakt.

Borgerne, brugerne og journalisterne

Publikum bliver i kommunalstoffet ikke først og fremmest betragtet som vælgere og medborgere, men som (for)brugere og klienter. Det fremgår både af den lunde strøm af pressemeddelelser og de spektakulære enkeltsager, der optager en ikke uvæsentlig del af de kommunale sagsbehandlers tid og opmærksomhed. Som det fremgår af vore analyser, er der en tydelig tendens, at jo mere proaktivt og professionelt de lokale medier fodres med kommunale udspil i hverdagen, jo mere kritisk reagerer journalisterne, når de oplever, at der er noget, kommunen ønsker at skjule, eller noget, andre interessenter anklager kommunen for. Figur C er tænkt som et værktøj til at vurdere disse kommunikationsstrategiske vilkår ud fra forskellige interessenter mere eller mindre divergerende perspektiver på kommunale forhold.

Figur C: Den kommunikationsstrategiske skydeskive



I trekantens top har vi de politiske og administrative aktører (f.eks. borgmester, udvalgsformænd, kommunale ledere og menige medarbejdere). Deres interesser er knyttet til værdier som genvalg, prestige, arbejdsro og konstruktiv involvering af publikum både i rollen som borgere og brugere.

I trekantens venstre hjørne har vi placeret publikum i rollen som borgerne, som gennem deres skatter og stemmeafgivning finansierer og prioriterer de kommunale aktiviteter. Deres interesser kan både være holdningspolitisk og fordelingspolitisk defineret. Ud fra en idealistisk opfattelse udgør de det lokale selvstyres demokratiske fundament. Ud fra en mere materialistisk opfattelse repræsenterer det primært dem, der betaler for den offentlige service.

Brugerne af de kommunale (service)ydelse er i udgangspunktet de samme personer, som dem, der optræder i borger-rollen. Men deres interesser er ikke nødvendigvis helt de samme. Forældre til børn i vuggestuer har ikke nødvendigvis samme perspektiv på prioriteringen af kommunal service som barnløse pensionister. Omvendt når det gælder udbringning af varm mad til de ældre.

Journalisternes interesser er repræsenteret ved skydeskiven, der rammes ind af den trekant, som forbinder de allerede nævnte interessenter. Selv en nok så brændende budskab fra en (u)tilfreds bruger, en bekymret borger eller en begejstret udvalgsformand falder uhjælpeligt uden for nyhedsmediernes bevågenhed, hvis udspillene ikke i rimelig grad lever op til de journalistiske nyhedskriterier: Væsentlighed, Nærhed, Identifikation, Konflikt og/eller Sensation.

En sjælden gang rammer et kommunalt budskab "bull's eye" midt i den kommunikationsstrategiske skydeskive. Det vil sige, at alle de nævnte aktører fatter interesse for den pågældende historie. Men som regel må en kommunal afsender nøjes med mindre, f.eks. at kun nogle af interessenterne oplever, at de får noget relevant ud af kommunikationsindsatsen.

Hvis kommunale kommunikatører involverer nyhedsmediernes i processen, må der kunne argumenteres for relevans i relation til andre end afsenderen selv. Derfor går skydeskiven heller ikke helt ud til trekantens sider. Er man i tvivl om budskabets publicistiske værdi, er det i udgangspunktet bedre at kommunikere direkte med interessenterne end at gå omvejen via nyhedsmediernes. I mange tilfælde er der ingen legitime grunde til at involvere en større offentlighed eller belaste journalisternes begrænsede tid, spalteplass og opmærksomhed. Tværtimod risikerer man at miste troværdighed og goodwill, som det strategisk set var bedre at gemme til budskaber af bredere interesse. Desuden er det vigtigt at skelne mellem service-, rutine- og fokusjournalistik.

Hovedparten af servicejournalistikken, der som tidligere nævnt udgør 79 procent af den kommunale dækning, befinder sig på akse mellem kommune og bruger. Mange af disse budskaber blev tidligere af dagspressen henvist til betalt annoncering. Men nu er gærdet lavere, når det gælder foromtale af kulturelle arrangementer, oplysninger om ændrede leveringsbetingelser (som regel altid formidlet som serviceforbedringer) eller andre former for det, amerikanske medieforskere kalder "news you can use".

Rutinejournalistikken, der har været i relativ tilbagegang siden strukturreformen, udspiller sig typisk på akse mellem kommune/borger. Det gælder omtale af byrådsmøder, debat om skatteprocenten og læserbreve fra lokalpolitisk interesserede – både i og uden for kommunalbestyrelsen. Tidligere var her typisk tale om en føljeton af en-kildehistorier: Mandag udvalgsformanden, tirsdag repræsentant for oppositionen, onsdag referat fra kommunalbestyrelsesmødet, torsdag oppositionens utilfredshed, fredag udvalgsformandens replik etc. Den slags var ganske hyppige i nyhedsugen 1999, men er nu ti år og en kommunalreform senere tilsyneladende af begrænset journalistisk interesse.

Derimod taler journalister gerne om kritisk, opsøgende fokusjournalistik, selvom der er relativt lidt af den slags i kommunaldækningen. Når det undtagelsesvis finder sted kan fokusjournalistikken typisk placeres som enkeltsager på akse mellem borger/borger med kritiske journalister med udgangspunkt i skydeskivens centrum som drivende kraft. Derimod er det sjældent noget, kommunens egne folk tager initiativ til eller er specielt glade for at deltage i. Ofte opfattes fokusjournalistik kommunikationsstrategisk som ubehageligt, ude af proportion eller decideret fejlagtigt. Især når det drejer sig om omsorgssvigt, serviceforringelser og forskelsbehandling.

For de kommunale kommunikationsmedarbejdere og deres chefer i topledelsen er udfordringer at finde det optimale miks mellem disse tre former for kommunal nyhedsdækning. Den kommunikationsstrategiske skydeskive kan i den forbindelse både bruges konkret til at besvare spørgsmålene:

- Hvem har interesse i den konkrete sag?
- Hvem er kommunens allierede og modspillere i sagen?
- Hvilke medier skal kontaktes?
- Er det en pressemeddelelse, der skal til?
- Eller tilbud om en solohistorie?

Selvkritiske svar på sådanne spørgsmål er nødvendige, hvis kommunen på længere sigt skal kunne holde balancen mellem ukritisk servicejournalistik, dagsordenpræget rutinejournalistik og kommunalkritisk fokusjournalistik. Hvor de første to typer journalistik næppe gør den store forskel for det kommunale selvstyre, må fokusjournalistikken betragtes som helt afgørende for at opretholde de demokratiske idealer knyttet til nyhedsmedierne som borgernes vagthund og brugernes talerør:

- Er balancen mellem service-, rutine og fokusjournalistik optimal?
- Hvilke medier lægger mest vægt på hvilke dele af skydeskiven?
- Har vi det rette miks mellem (selv)kritik og hurra-historier?
- Bliver nogle af interesserne stedmoderligt behandlet?

Især sidstnævnte punkt er strategisk vigtigt. Som påvist i de to tidligere rapporter fra forskningsprojektet (Lund & Nyegaard, 2008 & 2009) er der en tendens til at koncentrere opmærksomheden om bruger-rollen og glemme borger-rollen i de fire år, som hengår mellem valghandlingerne i kommunerne. Desuden indebærer den nuværende magtbalance mellem kommunale afsendere og nyhedsmedierne, at man risikerer at tænke for meget i medarbejder- og institutions-behov og glemmer at tage højde for udefra-ind perspektivet i kommunikationsindsatsen.

Et værktøj som dette løser naturligvis ikke alle problemer. Men i det mindste tvinger trianguleringen af interesser både de kommunikationsansvarlige og deres chefer til med jævne mellemrum at tage presseindsatsen op til selvkritisk revision. Desuden kan trianguleringen bruges som argument over for profileringsglade folkevalgte og selvpromoverende ansatte, når man – sagligt og kommunikationsfagligt velbegrundet – måtte ønske at afvise udsendelsen af en fuldstændig ligegyldig pressemeddelelse, der rammer helt forbi den publicistiske skydeskive.

Proaktive udfordringer

Kommunalpolitik er i høj grad blevet spørgsmål om administration af statslige påbud og forhandlingsløsninger, som de kommunale folkevalgte og administratorer kun har begrænset indflydelse på. Det kniber imidlertid for danske journalister at formidle de indbyggede modsætninger mellem lokalt selvstyre og velfærdsstatslige krav om ligebehandling. Derfor får kommunernes aktive, offensive indsats på medieområdet stigende betydning, når de tilmålte lokalsider og regionale sendeminutter skal fyldes ud.

Især hvis det lykkes at skabe opmærksomhed om kommunens visioner og principielle, borger-rettede emner. Altså ikke kun at formidle bruger-rettede service-nyheder.

Ikke desto mindre er de forkætrede pressemeddelelser kommet for at blive. Det fremgår af vore analyser i de ti kommuner, at 9 ud af 10 kommunale pressemeddelelser giver mindst en mediereference. Når hitraten ikke er 100 procent i alle kommuner, hænger det sammen med, at man flere steder overlader denne proaktive kommunikation til de decentrale institutioner, der ikke har samme professionelle standard som de kommunikationsuddannede kommunikationsafdelinger. Samlet set må en hitrate på 9/10 dog anses for endog særdeles høj sammenlignet med andre institutionelle kilder registreret i Projekt Nyhedsuge, f.eks. interesseorganisationer og statsinstitutioner. Det højeste antal hits på en enkeltstående pressemeddelelse er målt i kommune C: 22 hits på en dag – heraf de 16 ikke-lokale/regionale medier.

Tabel 2: Relationer mellem pressemeddelelser, forvaltningsområde og hitrate

Borgmester/byråd	19 %	-	middel hitrate
Social & arbejde	18 %	-	lav hitrate
Børn & Unge	17 %	-	høj hitrate
Kultur	16 %	-	lav hitrate
Teknik og miljø	15 %	-	middel hitrate
Sundhed	10 %	-	høj hitrate
Ældre og handicappede	5 %	-	middel hitrate

Mængden af pressemeddelelser er nogenlunde ligeligt fordelt mellem de centrale forvaltningsområder socialsektoren, børneområdet, kulturen og teknik/miljø. Overraskende nok ligger sundhed noget lavere, selvom hitraten her er særdeles høj. Også ældreområdet er relativt underkommunikeret i nyhedsugen 2008, selvom netop de ældre er flittige brugere af lokale nyhedsmedier. Bemærk dog, at undersøgelsen rummer den usikkerhed, at man ikke i alle kommunikationsafdelinger har fuldstændigt overblik over antal udsendte pressemeddelelser fra samtlige forvaltninger og kommunale institutioner. Der er således tale om minimumstal.

Mere alment fremgår det, at langt de fleste pressemeddelelser er bruger-rettede. Kun fra borgmesterkontorerne og bibliotekerne bliver borger-perspektiverne mere systematisk (men sjældent strategisk) bearbejdet. På den baggrund er der en række spørgsmål, som kalder på konkret afklaring i de kommunale kommunikationsafdelinger:

- Hvor skal antallet af centralt producerede pressemeddelelser ligge?
- Er balancen mellem forvaltningsområderne optimal?
- Kan man i højere grad hjælpe de kommunale institutioner med at lave egne pressemeddelelser?
- Hvor er det nødvendigt at forbedre eller rationere brugen af pressemeddelelser?
- Skal vi arbejde mere målrettet med andre virkemidler end pressemeddelelser?

De kommunikationsansvarlige kan formentlig styrke pressearbejdet mere proaktivt med eksklusive tips, pressemøder og events. Men disse påvirkningsveje er kun i

begrænset omfang blevet systematiseret og produktudviklet i de ti kommuner, vi har analyseret. Nogle steder fastholder man tyndt besøgte pressemøder af hensyn til de folkevalgte. Men få steder benyttes denne platform kommunikationsstrategisk, og events management er slet ikke på dagsordenen i 8 af de 10 kommuner, vi har analyseret.

Konkret kunne man overveje at indføre jævnlige pressemøder, som dem statsministeren holder om tirsdagen. De kunne f.eks. placeres fredag ved middagstid som indgang til weekenden og mandagsudgaverne, som notorisk er i stofnød lokalt og regionalt. Borgmesteren kunne på skift med udvalgsformændene indtage hovedrollen. Kommunikationsstrategisk skulle målet dels være at give et samlet blik på ugen, der gik, ugen, der kommer, og dels sætte mere principielle ting på mediedagsordenen – især rettet til publikum i rollen som alment interesserede (skatte)borgere. Seancerne kunne eventuelt web-transmitteres, så alle i lokalsamfundet kunne få adgang via bredbåndsopkoblinger, og eventuelt følges op med tilbud om chat med borgerne på kommunens hjemmeside.

Også borgermøder som kommunikationsmiddel trænger gevaldigt til innovativ og kommunikationsstrategisk opmærksomhed. Mange steder har man næsten helt opgivet denne dialogform, fordi fremmødet er yderst begrænset og mikrofonen som regel erobres af fustentaster og kværlanter. Men strategisk set er det en falliterklæring. I et lokaldemokrati må der nødvendigvis være adgang til at møde de folkevalgte ansigt til ansigt. Det er næppe hverken politisk eller strategisk forsvarligt at henvise til individuel henvendelse via telefon (som ofte er dårligt betjent i kommunerne) eller til nye web- og mobil-baserede formidlingsformer, der for de fleste borgere er uoverskuelige og uden umiddelbar brugsværdi.

Vore analyser tyder på, at kommunernes hjemmesider kan blive en sovepude for de kommunikationsansvarlige. I begejstringen for de nye, elektroniske medier må det aldrig glemmes, at de gammeldags kommunikationskanaler som rygtespredning, telefonkontakt og brevpost stadig udgør den altovervejende kontakt mellem borgerne, brugerne og kommunerne.

Anskuet i et strategisk perspektiv påvirkes mediestrukturen både af den teknologiske, økonomiske og politiske udvikling (Sepstrup, 2006). Så selvom der i de seneste år er kommet nye medier til, forandres mediestrukturen relativt langsomt. Det er således stadig lokale og regionale bladhuse, som udgør nyhedsformidlingens knudepunkter i de fleste danske kommuner (Rambøll Management, 2009), og flertallet af befolkningen foretrækker stadig telefonen og det frankerede brev frem for sms og selvbetjening via internettet.

Reaktive udfordringer

I det kommunalforvaltede lokalsamfund er mangler og svigt journalistisk set bedre historier at fortælle end komplicerede beslutningsprocesser, principielle fordelingsproblemer og partipolitisk skyggeboksning. Selvom de samlet set fylder langt mindre end

den ukritiske servicejournalistisk, betyder de såkaldte "enkeltsager" ganske meget for arbejdsroen i kommunalbestyrelse og forvaltning.

Karakteristisk for kritiske enkeltsager er, at der i formidling af enkeltsager er en sagsbehandler på spil – både i kommunen og i nyhedsmediernes. Denne rolle giver dynamiske muligheder for inddragelse af andre aktører og strategisk forvandling af helte til skurke, ofre til konsekvens eksperter. Sagsbehandlere kan desuden spilles ud mod hinanden og efterfølgende fanges i konsekvenserne af egne og andres reaktioner.

Som konsekvens af massemediernes selektive dækning af store og små problemer, risikerer kommunen, at publikum i journalisternes bevidsthed omdefineres fra medborgere og vælgere til kværlanter og klienter. Så længe autoriteterne reagerer ved at producere effektive problemløsninger, kan kritikken afbødes. Men hvis det politiske og administrative system ikke lever op til journalisternes forventninger, aktiveres nyhedsmediernes hævdvundne ret til at stille kritiske spørgsmål til "magthaverne", der ofte reagerer med en hovsaløsning, som ikke nødvendigvis er i flertallet af den kommunale medborgeres langsigtede interesse.

I den forbindelse er det væsentligt at understrege, at professionelle journalister sjældent beretter andet og mere, end de kan få kilderne til at sige eller gøre. Det drejer sig blandt andet om udøvere af kommunalpolitik, der går efter kortsigtede gevinster i form af profilering på enkeltsager frem for seriøse forsøg på at præge den målsættende debat. Kommunikationsstrategisk skal man naturligvis ikke indskrænke de folkevalgtes ytringsfrihed. Men på den anden side er der jo intet formelt, der forhindrer kommunen i at tilbyde sin bestyrelse en professionel introduktion til disse kommunikationsstrategiske udfordringer:

- Hvem skal reagere på hvilke journalistisk formidlede udspil?
- Hvordan kan kommunikationsafdelingen hjælpe uden at blande sig politisk?
- Skal man helt forsøge at undgå konkret sagsbehandling i det offentlige rum?
- Hvordan opbygger man et kommunikationsstrategisk kriseberedskab?

Det sidste punkt er det eneste, på hvilket de ti kommuner, vi har analyseret, har en klar og entydig politik. På den baggrund forekommer det tankevækkende, at der ikke i højere grad gøres en mere målrettet indsats, så kommunalfolk (især dem uden kommunikationsfaglig baggrund) forstår, at nyhedsmediernes journalister hverken er sat i verden for kritikløst at holde mikrofonen for skiftende kilder eller lige så kritikløst at publicere pressemeddelelser fra kommunale forvaltninger.

Næsten alle pressemeddelelser, vi har analyseret fra de ti deltagende kommuner, har været ubetinget positive over for kommunen. Kun ganske få inddrager konflikter og modargumenter, som kan indikere divergerende meninger om stort eller småt. Enhver forandring lanceres som en serviceforbedring. Derved bidrager kommunikationen ufriwilligt til et forventningspres, som kan skabe utilsigtede reaktioner både blandt borgere og brugere.

Meget af det, vi har dokumenteret i vore indholdsanalyser, har karakter af alibikommunikation. Det er typisk en kommunal medarbejder, der sidder i sin forvaltning, og

gerne vil fortælle om sig selv og sine gode gerninger. Så kontaktes kommunikationsafdelingen, der forventes at skrive noget, der strategisk set ikke rummer en journalistisk historie. Derved rammer reaktionerne ved siden af skydeskiven præsenteret i Figur C. Hvis kommunerne gør det for meget, mister pressekontakten sin troværdighed på længere sigt.

At kommunale forhold ikke i langt højere grad giver anledning til kritisk presseomtale, kan dog ikke alene tilskrives kommunal ufejlbarlighed. Det hænger også sammen med stigende arbejdspress i lokalpressen. Det betyder vel at mærke ikke kun, at kommunernes repræsentanter ofte kan regne med at stå uimodsagte i nyhedsformidlingen. De travle journalister holder lige så ukritisk mikrofonen for kommunens kritikere.

Det, der medietaktisk fremstår som uundgåelige og reaktive tiltag, må derfor indadtil bearbejdes proaktivt i et kommunikationsstrategisk perspektiv. Konkret handler det om at lave et stykke opdragelsesarbejde og få forklaret, at det langt fra er alt nyt, der fortjener at blive publiceret. Til gengæld er det klogt præventivt at tage højde for medie-reaktioner, før nye tiltag sættes i værk. Kommunernes læring på dette felt er primært knyttet til reaktiv krisekommunikation. Men hvis man ikke inddrager borgerne aktivt i kontroversielle beslutningsprocesser og i stedet venter passivt på reaktioner efter beslutningen er truffet, er det som regel utilfredse brugere, der sætter dagsordenen i medierne, hvorimod de (lige)glade borgere og medarbejdere forholder sig passivt.

Det er derfor en strategisk god idé at tilbyde kommunalt folkevalgte og ansatte kurser i at fortælle konflikthistorier på en konstruktiv måde, der kan gøde jorden for omverdenens kritiske reaktioner. De fleste steder udgør medarbejderne så stor en del af lokalsamfundet, at hvis de bare alle praktiserede strategisk storytelling (Fog m.fl. 2004; Lund, 2008) et par gange om måneden, ville det give et helt andet udgangspunkt for både den reaktive og den proaktive pressekontakt. Især hvis der også gives konkrete redskaber til at formidle hinandens gode historier videre.

Det er naturligvis ikke et mål i sig selv at fremhæve det kommunekritiske og kontroversielle. På den anden side nytter det heller ikke kun at lave pressemeddelelser om det ukontroversielle og særligt vellykkede. Til syvende og sidst drejer det sig om at skabe realistiske forventninger hos de berørte i lokalsamfundet. Det er således en god investering at tilbyde både folkevalgte og kommunalt ansatte kurser i at være konstruktive historiefortællere for derigennem at formidle realistiske forventninger til, hvad kommunen vil og kan med de ressourcer, der er til rådighed.

Kommunal nichepleje

Samlet set er målet at koordinere de proaktive og reaktive tiltag, så de fremstår som led i kommunikationsstrategisk nichepleje (Lund & Nyegaard, 2008). Kommune betyder som bekendt fællesskab, og i denne sammenhæng består nichen, der skal plejes, af folkevalgte, medarbejdere, brugere, borgere og journalister, der gensidigt kontrollerer hinanden i en løbende dialog. Der er tale om gensidig afhængighed, der lidt højtideligt sagt har karakter af et skæbnefællesskab: Hvis det går skidt for de lokale

nyhedsmedier, skader det kommunen – og omvendt. Derfor er det uheldigt, at lokalpressen og dermed hele den journalistisk fødekæde er blevet svækket på det seneste (Lund, Willig & Ørsten, 2009)

På kort sigt kan det gøre livet lettere for professionelle kommunikatører. Men det ville være ulykkeligt, hvis det danske lokaldemokrati blev udsat for topstyret mediemanipulation. Der er da heller intet i vore analyser, der tyder på, at det kan lade sig gøre at handle strategisk på dette felt uden at inddrage de lokale nyhedsmedier – både til hverdag, til fest og under kriser.

Demokratiske idealer hjemler journalisters ret til at kræve forståelige, sandfærdige og oprigtige svar fra kilder med offentligt embede. Journalister optræder dog ikke kun som borgernes vagthund, men også i rollen som de folkevalgtes mere eller mindre loyale referent. Især distriktsbladene, der som de eneste medier når ud til alle husstande, fremstår stadig som megafoner for lokale interesser – både i og uden for den kommunale forvaltning. Det er således kun en lille del af den kommunale kommunikation, der manifesterer sig i nyhedsmedierne som spektakulære enkeltsager og mudderkastning mellem kommunale sagsbehandlere og mellemfornøjede brugere. Men dem, der har været udsat for sådan noget, glemmer det aldrig – hverken på rådhuset og på nyhedsredaktionerne.

På længere sigt kan direkte web-kommunikation muligvis i nogen grad aflaste den massemedierede envejskommunikation og skabe mere direkte tovejskommunikation. Men i en overskuelig årrække forbliver journalister ansat uden for den offentlige forvaltning i rollen som reaktiv slusevagt for formidlingen af kommunale budskaber. Tankevækkende er det i den forbindelse, at der stadig gennemgående hersker mere harmoni og gensidig respekt mellem politikere og journalister lokalt end på det nationale plan.

Hverken kommunale internet-hjemmesider, by-branding eller borgermøder kan erstatte den løbende nyhedsformidling, når det drejer sig om kontakten mellem folk og folkevalgte. Derfor må man som kommunalpolitiker vænne sig til, at politik og offentlig forvaltning ikke behandles journalistisk som noget særligt fint og ophøjet. Der er tale om et stofområde blandt mange andre, der kan tematiseres ud fra de samme nyhedskriterier, som professionelle journalister anlægger på alle andre fænomener i samfundet.

I de fleste lokalsamfund hersker der gennemgående mere harmoni og gensidig tillid mellem politikere og journalister end i den nationale mediemølle. I den forbindelse indtager de regionale bladhuse (med tilhørende gratis omdelte distriktsblade) en central position. De lokale redaktører er stadig så nært knyttede til kommunale nøglekilder og konfliktsky kernelæsere, at de kun undtagelsesvist risikerer at sætte hensynet til sensationen højere end hensynet til identifikationen.

Selvom de elektroniske regionalmedier er mere pågående og har øget sendetiden i de seneste år, er deres dækningsområder så omfattende, at en systematisk lokaldækning af kommunalstoffet vanskeligt lader sig praktisere uden at trække på dagbladenes lokalredaktører og distriktsbladenes servicemeddelelser. Derfor vil de lokale aviser

formodentlig fortsat præge den kommunalpolitiske mediedagsorden på en mere autoritativ og afspejlende måde, end tilfældet er og bliver i de nationale mediers aktivistiske konsekvens- og enkeltsagsjournalistik.

At de lokale medier også i fremtiden vil fungere mindre aggressivt end de nationale, når det gælder kommunalpolitiske spørgsmål, hænger for det andet sammen med, at opinionsundersøgelser klart dokumenterer, hvordan lokale dagbladslæsere gerne vil have grundige og nærgående lokalnyheder, men at de fleste abonnenter ikke bryder sig om, at lokalavisen "besudler egen rede". Anskuet i et modtager-perspektiv vejer lokalpatriotisme og hensyn til fællesskabet mindst lige så tungt som hensynet til "ofre" for nedskæringer og svigt i den offentlige service. Ansvar for forringelser placeres derfor helst på Christiansborg eller i EU, mens æren for forbedringer gerne tillægges lokal indsats.

Den største trussel mod en kvalificeret kommunalpolitisk nyhedsdækning og en nuanceret lokal debat ligger altså næppe i de lokale medier. Mere problematisk forekommer dækningen af kommunale forhold i de landsdækkende medier, hvor dette stofområde gennemgående kun behandles overfladisk og sporadisk. Når der ikke er ritualiseret valgkamp, formidles emner af kommunalpolitisk art næsten udelukkende i form af skarpvinklede enkeltsager om ofre for lokale forvaltere af offentlige midler. Når "noget kommunalt" kommer på den nationale dagsorden geråder det journalistiske håndværk let i selvsving, så alle medier - trykte som elektroniske - ukritisk kritisk går efter de samme helte og skurke i spektakulære formularhistorier.

Strategisk set er det en fornuftig investering at udbygge kommunale kommunikationsafdelinger, der kan stille pressemeddelelser, fotos og gode historier til rådighed for lokalsamfundets bladuse. De fleste af dem går uredigeret i spalterne, og mange af dem tages også ukritisk op af regionale radio- og tv-stationer. Til gengæld er risikoen, at nyhedsmedierne reagerer lige så ukritiske, når utilfredse brugere af kommunal service stiller en ubehagelig enkeltsag til rådighed – uanset om kritikken er berettiget eller ej.

I den forbindelse er det væsentligt at understrege, at professionelle journalister sjældent beretter andet og mere, end de kan få kilderne til at sige eller gøre. Uheldige bivirkninger ved moderne medievirksomhed, f.eks. personfokusering, skandalejournalistik og individuel klagebehandling i det offentlige rum skulle derfor kunne minimeres betydeligt i fremtiden, hvis der kommunikeres realistiske forventninger til servicevirksomheden, og hvis folkevalgte og deres embedsværk med jævne mellemrum ville minde hinanden om disse simple leveregler i den kommunale nichepleje:

- De lokale medier prioriterer identifikation over sensation.
- Journalister sætter pris på politisk handlekraft, men misbilliger hovsa-løsninger.
- Der er kommunalvalg hvert 4. år, mens mands minde i nyhedsmedierne er ca. 8 dage.

Anvendt Litteratur

Adamsen, Billy. En enkel sag - en tanke om enkeltsager og politik. København: Fremad, 1998.

Bardoel, Jo & Leen d'Haenens. Media Meet the Citizen. *European Journal of Communication*, 2004;19(2):165-194.

Bro, Peter. Journalisten som aktivist - om presse, politik og demokratisk dialog. København: Fremad, 1998.

Dahler-Larsen, Peter & Kurt Klaudi Klausen (red). Festfyrværkeri eller gravøl? En debatbog om den danske kommune ved årtusindeskiftet. Odense Universitetsforlag, 2000.

Drachmann Søllinge, Jette. Lokalpressen: Danmarks lokale ugeaviser og distriktsblade 1850-2003. Statsbiblioteket, 2004.

Fog, Klaus, Christian Budtz & Baris Yakaboylu. Storytelling – branding i praksis. Samfundslitteratur, 2004.

Folkheimer, Jesper & André Jansson (eds). *Geographies of Communication: The Spatial Turn in Media Studies.* Nordicom, 2006.

Frandsen, Finn m.fl. Den kommunikerende kommune. København: Børsens Forlag, 2005.

Hoff, Jens & Kresten Storgaard (red). Informationsteknologi og demokratisk innovation. Samfundslitteratur, 2005.

Jauert, Per & Ole Prehn. Mangfoldighed og kvalitet: Evaluering af tilskudsordningen for lokalradio og -tv. Kulturministeriet, 2002.

Johansson, Bengt. Nyheter mitt ibland oss: Kommunale nyheter, personlig erfarenhet och lokal opinionsbildning. JMG, 2000.

Lund, Anker Brink. Først med det sidste. En nyhedsuge i Danmark. Forlaget Ajour, 1999.

Lund, Anker Brink. Den redigerende magt. Nyhedsinstitutionens politiske indflydelse. Aarhus Universitetsforlag, 2002.

Lund, Anker Brink & Maja Horst. Den offentlige debat - mål, middel eller mantra? København: Forlaget Fremad, 1999.

Lund, Anker Brink & Mia Nyegaard. Kommunaldirektøren og kommunikationsstrategien. KL/Kommunernes Jubilæumsfond, 2008.

Lund, Anker Brink & Mia Nyegaard. Borgerne, brugerne og kommunikationsstrategien. KL/Kommunernes Jubilæumsfond, 2008.

Lund, Anker Brink, Ida Willig & Mark Ørsten. Hvor kommer nyhederne fra? Den journalistiske fødekæde i Danmark før og nu. Forlaget Ajour, 2009.

Lund, Anne Katrine. Lad gå videre – bedre strategisk lederkommunikation. Gyldendal, 2008.

Murphy, David. *The Silent Watchdog: The Press in Local Politics.* Constable, 1976.

Nord, Lars & Gunnar Nygren. Medieskugga. Atlas, 2002.

Nordahl-Svendsen, Erik. Avisen i lokalsamfundet. Institut for Presseforskning, 1979.

Nygren, Gunnar. Medier och medborgare i den digitala kommunen. JMK, 2001.


Pedersen Dorthe m.fl. (red.). Genopfindelsen af den offentlige sektor – ledelsesudfordringer i reformernes tegn. København: Børsens Forlag, 2008.

Rambøll Management. Udredning af den fremtidige offentlige mediestøtte. Bibliotek og Mediestyrelsen, 2009.

Schudson, Michael. Click Here for Democracy. A History and Critique of an Information-Based Model of Citizenship. MIT Press, 2003.

Sepstrup, Preben. Tilrettelæggelse af information. Academica, 2006.

Winsvold, Marte. Municipal Websites in the Local Public Debate. *Nordicom Review*, 2007;28(2):7-24.



KL
Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S