

# I verdens rikeste land

Pressens dekning av velferdsstaten 1969–99



*Ann-Helén Bay  
Jo Saglie*

*Norsk institutt for forskning  
om oppvekst, velferd og aldring*

Rapport 25/03

# I verdens rikeste land

Pressens dekning av velferdsstaten 1969–99

ANN-HELÉN BAY  
JO SAGLIE

Norsk institutt for forskning om  
oppvekst, velferd og aldring  
NOVA Rapport 25/2003

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) ble opprettet i 1996 og er et statlig forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Instituttet er administrativt underlagt Utdannings- og forskningsdepartementet (UFD).

Instituttet har som formål å drive forskning og utviklingsarbeid som kan bidra til økt kunnskap om sosiale forhold og endringsprosesser. Instituttet skal fokusere på problemstillinger om livsløp, levekår og livskvalitet, samt velferdssamfunnets tiltak og tjenester.

Instituttet har et særlig ansvar for å

- utføre forskning om sosiale problemer, offentlige tjenester og overføringsordninger
- ivareta og videreutvikle forskning om familie, barn og unge og deres oppvekstvilkår
- ivareta og videreutvikle forskning, forsøks- og utviklingsarbeid med særlig vekt på utsatte grupper og barnevernets temaer, målgrupper og organisering
- ivareta og videreutvikle gerontologisk forskning og forsøksvirksomhet, herunder også gerontologien som tverrfaglig vitenskap

Instituttet skal sammenholde innsikt fra ulike fagområder for å belyse problemene i et helhetlig og tverrfaglig perspektiv.

© Norsk institutt for forskning om oppvekst,  
velferd og aldring (NOVA) 2003  
NOVA – Norwegian Social Research

ISBN 82-7894-179-3  
ISSN 0808-5013

Forside: © Mikael Andersson / Mira / Samfoto

Desktop: *Torhild Sager*

Trykk: *Allkopi/GCS*

**Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:**

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring  
Munthesgt. 29 · Postboks 3223 Elisenberg · 0208 Oslo

Telefon: 22 54 12 00

Telefaks: 22 54 12 01

Nettadresse: <http://www.nova.no>

# Forord

Prosjektet *Medias dekning av velferdsstaten* har vært finansiert av Sosialdepartementet. Mange skal ha takk for kommentarer og annen hjelp. Bjørn Vik-Mo samlet inn materialet, bidro med idéer og forskningsassistanse i en tidlig fase og er også medforfatter på et første paper fra prosjektet. Arne Fevolden har stått for arbeidet med kodingen. Vi har også hatt nytte av et samarbeid med nordiske kolleger. En kortere versjon av rapporten inngår som kapittel i den nordiske antologien *Sociala problem och media* (under utgivelse på Studentlitteratur), redigert av Helena Blomberg, Christian Kroll, Tommy Lundström og Hans Swärd. Vi takker bokas redaktører og medforfattere for kommentarer og diskusjoner på prosjektkonferansen i Stockholm 13.–14. desember 2002. Resultater fra prosjektet er også lagt fram på ulike konferanser: i arbeidsgruppene for politisk atferd ved de nasjonale fagkonferansene i statsvitenskap i Tromsø 10.–12. januar 2000 og Trondheim 8.–10. januar 2003. Vi takker deltakerne i arbeidsgruppene samt Agnes Andenæs, Tor Bjørklund, Tor Inge Romøren og medlemmene av NOVAs gruppe for forskning om trygd og sosialpolitikk for kommentarer.

*Ann-Helén Bay*

*Jo Saglie*



# Innhold

<b>SAMMENDRAG</b> .....	7
<b>INNLEDNING</b> .....	9
<b>MEDIEPÅVIRKNING</b> .....	11
Påvirkning av opinionen .....	11
Påvirkning av den politiske beslutningsprosessen .....	14
<b>MEDIENES DEKNING AV VELFERDSSTATEN: OM FORSKNINGSFELTET</b> .....	16
<b>HVA KAN PÅVIRKE MEDIEDEKNINGEN?</b> .....	18
Endringer i økonomien .....	18
Endringer i velferdsstaten .....	18
Endringer i partipolitikken .....	19
Endringer i mediene .....	20
Forventede endringer i pressedeckningen.....	22
<b>DATA, METODE OG UTVALG</b> .....	23
Datamaterialet: Fem aviser i januar .....	23
Metode: Kvantitativ og kvalitativ innholdsanalyse .....	25
<b>HVOR MYE SKRIVER AVISENE OM VELFERDSSTATEN?</b> .....	26
<b>VELFERDSSTATENS HOVEDOMRÅDER</b> .....	28
Hva ligger bak den skiftende deknningen? .....	29
Hovedområder i løssalgs- og abonnementsaviser .....	32
<b>VELFERDSPOLITISKE VINKLINGER</b> .....	34
Hvilke vinklinger dominerer pressedeckningen? .....	35
Howdan vinkles ulike velferdsområder? .....	37
Skiller tabloidenes vinklinger seg ut? .....	39
<b>HVEM KOMMER TIL ORDE?</b> .....	43
Elite- eller klientfokusering? .....	45
Elitenes mange roller .....	48
Økt klientfokusering .....	50
<b>JOURNALISTIKKEN ENDRES – KRAVET OM VELFERD BESTÅR</b> .....	54
<b>SUMMARY</b> .....	57
<b>LITTERATUR</b> .....	59
<b>VEDLEGG: KODING AV VARIABLER</b> .....	65



# Sammendrag

Rapporten kartlegger endringer i fem norske avisers dekning av velferdsstaten fra 1969 til 1999. Selv om rapporten i utgangspunktet er en case-studie av Norge, settes de norske funnene i et komparativt perspektiv gjennom sammenligning med Stefan Svallfors' arbeider fra Sverige. Vi følger i hovedsak Svallfors' forskningsdesign, og kombinerer kvantitativ og kvalitativ innholdsanalyse.

Rapporten innledes med en diskusjon av mediernes påvirkningsmuligheter. En utbredt oppfatning er at mediene har stor politisk innflytelse, både direkte i beslutningsprosesser og indirekte via opinionsdanning. Analysene i rapporten kan ikke kartlegge slike effekter, men en studie av innholdet i medierapporteringen av norsk velferdspolitik er en nødvendig forutsetning for å kunne danne et bilde av mediernes makt innenfor saksfeltet.

Etter en kort gjennomgang av forskningsfeltet følger en diskusjon av de økonomiske, politiske og journalistiske endringer i løpet av perioden som kan ventes å påvirke mediernes dekning av velferdspolitikken. Norsk økonomi har gjennomgått betydelige endringer de siste 30 år, med framveksten av oljerikdommen. På det politiske feltet ble den velferdspolitiske konsensusen utfordret av Fremskrittspartiet, men dette partiet har etter hvert gått fra å vektlegge trygdeskips til å peke på svikt i helsevesenets og eldreomsorgens tilbud. Samtidig er velferdsstaten blitt et viktig valgkamptema. Sist, men ikke minst, er journalistikken i endring. Partipressens tid er forbi, og journalistikken er blitt profesjonalisert. En selvbevisst og maktkritisk journaliststand er vokst fram.

Vi studerer endringer i pressedekningen på tre hovedfelter. For det første: Hvilke velferdspolitiske tiltak og ordninger blir mest omtalt? Er det samsvar mellom mediernes prioriteringer og de velferdspolitiske emnene som har preget norsk valgkamp? Analysene viser at helse- og omsorgstjenestene får mest plass i rapporteringen. Særlig sterk var denne tendensen i 1999. Dette er selvsagt viktige tjenester som berører mange – men også saksfelt som passer til mediernes logikk, med mange muligheter for å presentere dramatiske historier om enkeltmenneskers situasjon. Arbeidsløshet får også mye omtale i perioder med høy ledighet.

For det andre ser vi på hvilke velferdspolitiske vinklinger som preger mediedekningen. Avisenes dekning av velferdsstaten dreier seg først og fremst om problemer knyttet til fordeling og administrasjon av velferds-



staten. Fordelingsvinklingen dominerer i omtalen av kontantytelser, fattigdom og arbeidsløshet, mens administrasjonsvinklingen er mer fremtredende i helse- og barnevernsstoff. Svært få artikler omhandler misbruk eller velferdsstatens utgiftsside. Avisenes kritikk går først og fremst ut på at velferdsstaten ikke er god nok. Det framkommer lite kritikk av velferdsstaten som konstruksjon og få artikler tar for seg negative konsekvenser av offentlig velferd. Avisenes rapportering er i hovedsak et premiss for mer velferd. Avisdekningen faller slik sett sammen med hovedstrømninger innenfor både opinionen og den politiske eliten.

For det tredje spør vi om hvem som framstår som hovedrøst i artiklene om velferdspolitikken. Analysene viser at det utvilsomt er elitegrupper som oftest uttaler seg: Politikere er hovedrøst i en fjerdedel av artiklene, mens ansatte i offentlig forvaltning og tjenesteproduksjon utgjør en femtedel. Disse elitegruppene spiller imidlertid mange ulike roller i pressen. Dels presenterer de politiske utspill, dels slår de alarm om uverdige enkeltforhold, og dels holdes de ansvarlig for slike kritikkverdige forhold. Elitegruppene dominerer gjennom hele perioden. Imidlertid får brukerne – klienter og pasienter – etter hvert mer oppmerksomhet. Dels framstår brukerne oftere som hovedrøst, og dels brukes de som illustrerende eksempler som personifiserer utredninger og statistikk. Det er i løssalgspressen, og særlig VG, at brukerne får mest omtale.

# Innledning

Det er en utbredt oppfatning at massemediene har stor politisk innflytelse i moderne samfunn. Ikke minst blant politikerne selv er man opptatt av hvordan mediene influerer på deres egne beslutningsprosesser. Mediene blir ofte anklaget for å formidle både feilaktig og mangelfull informasjon om politiske saksforhold eller saksforløp. Den utbredte indignasjonen over mediene til tross, det foreligger fortsatt lite systematisk dokumentasjon av hva norske medier rapporterer om politikk og den virkning mediedekningen har på politiske utfall. Det gjelder ikke minst på det området som er tema for denne rapporten: mediernes dekning av velferdsstaten. Selv om det etter hvert foreligger et betydelig omfang av forskningsarbeider om velferdsstatens tiltak og tjenester, er det få arbeider som omhandler mediernes dekning av velferdspolitikken.

Økonomiske nedgangstider har i senere år representert en trussel mot velferdsstaten i de fleste nordiske land. Svikt i offentlige inntekter har vært et viktig premiss for mange velferdspolitiske reformer på 1990-tallet (Kautto m.fl. 1999). Den norske situasjonen er annerledes. Godt hjulpet av oljerikdommen, har Norge hatt lav arbeidsledighet og betydelige overskudd på statsbudsjettet fra midten av 1990-tallet og fram til i dag (SSB 2000). Den finansielle situasjonen gjør behovet for nedskjæringer mindre påtregende. Samtidig er det konflikt mellom politikerne i synet på avveiningen mellom offentlig velferd og hensynet til lav rente og en begrenset inflasjonstakt.

Hva gjør denne situasjonen med den offentlige debatten om den norske velferdsstaten, slik den framstår i norske aviser? Har pressedekningen om velferdsstaten endret seg over tid? I denne rapporten skal vi gjennom en kombinasjon av kvantitativ og kvalitativ innholdsanalyse studere dekningen av velferdsstaten i fem norske aviser fra 1969 til 1999. Vi er i hovedsak opptatt av utviklingen i avisene sett under ett, men vi vil også komme inn på eventuelle forskjeller mellom løssalgsaviser og abonnementsaviser.

I de første delene av rapporten tar vi for oss teoretiske perspektiver på mediepåvirkning og tidligere studier av mediernes dekning av velferdsspørsmål. Deretter går vi nærmere inn på den norske samfunnsutviklingen i undersøkelsesperioden, og diskuterer ulike forhold som kan tenkes å påvirke pressedekningen av velferdsstoff. Etter en nærmere presentasjon av data-materialet følger de empiriske analysene, der tre hovedspørsmål søkes besvart. For det første: hvilke velferdspolitiske tiltak og ordninger blir mest

omtalt? For det andre: hvilke vinklinger preger mediedekningen? For det tredje: hvem framstår som hovedrøst i disse artiklene? Gjennom det første spørsmålet får vi et bilde av *hva* velferdsstaten «handler om» i pressen. Hvilke problemer, oppgaver og tiltak er man opptatt av, og har vektleggingen endret seg over tid? Det andre spørsmålet kan si oss noe om *hvordan* velferdsstaten blir omtalt. Hvilke aspekter blir framhevet og hvilke blir nedtonet? Spørsmålet om hovedrøst er interessant fordi det får fram *hvem* avisene låner øre til i sin omtale av velferdsstaten. Er det menigmann, politikere, ekspertise eller andre aktører som avisrapporteringen tar utgangspunkt i?

Vårt forskningsdesign er i store trekk hentet fra Stefan Svallfors' (1995) studie av pressedekningen av velferdsstaten i Sverige. Det gjelder både de tre hovedspørsmålene og operasjonaliseringen av dem, og kombinasjonen av kvantitativ og kvalitativ analyse. Dette både fordi vi mener Svallfors' design representerer et fruktbart første inntak til å studere feltet, og fordi det blir mulig å sammenligne norsk og svensk pressedekning. Selv om rapportens hovedfokus er på utviklingen i Norge, vil vi også – der det lar seg gjøre – undersøke om norsk pressedekning av velferdsstaten skiller seg fra dekningen i andre nordiske land, og da særlig den svenske.

Hvorfor er medienes innhold interessant? For det første kan avisene være påvirket av og reflektere forhold og prosesser i samfunnet; pressedekningen kan gi oss et bilde av samfunnsendringer. For det andre er pressedekningen også et resultat av journalistiske og redaksjonelle prioriteringer. Avisenes innhold kan vise oss hvordan journalistikken praktiseres. For det tredje kan medienes behandling av dette stoffet påvirke befolkningen og den politiske elite. En utbredt oppfatning er at mediene har stor politisk innflytelse, både direkte i beslutningsprosesser og indirekte via opinionsdanning. Vi kan ikke si noe om slike virkninger ut fra vårt materiale. Det er imidlertid vår mening at for å kunne danne oss et bilde av hvordan mediene påvirker norsk velferdspolitik, må vi først studere hva og hvordan mediene skriver om dette området.

# Mediepåvirkning

Vi kan skille mellom to hovedformer for politisk mediepåvirkning (se for eksempel Hernes 1978, Olsen & Sætren 1980, Asp 1986):

- Påvirkning av opinionen
- Påvirkning av den politiske beslutningsprosessen.

Den første retter søkelyset seg mot den politiske masseopinionen; mot velgernes holdninger og preferanser. Den andre retter søkelyset mot det politiske elitenivået; mot politikernes atferd. Dette er et analytisk skille, og ikke fenomener som vil opptre uavhengig av hverandre i virkeligheten. Når mediene influerer på politikernes dagsorden eller beslutninger, har dette sammenheng med at politikere skjeler til velgernes reaksjoner. Mediene videreformidler, forsterker eller mobiliserer holdninger i opinionen, som politikere responderer på. Samtidig kan politikernes reaksjoner på medieutspill prege opinionens holdninger og reaksjoner (Eide & Hernes 1987).

## Påvirkning av opinionen

Kan mediene påvirke opinionen til å innta ett politisk standpunkt framfor et annet? Dette spørsmålet har vært gjenstand for stor debatt innenfor medieforskningen. Et dominerende syn var i lang tid at mediene har liten effekt på folks meninger. Riktignok fantes tidlige studier av medienes dagsordensfunksjon; hvordan massemediene setter dagsorden for den generelle samfunnsdebatten. Et klassisk arbeide her er McCombs og Shaws (1972) studie fra presidentvalget i 1968, «The agenda-setting function of the mass media». De fant at velgernes vurderinger av hvilke saker som var viktige falt sammen med de saker mediene hadde tillagt vekt. Likevel lot det seg ikke gjøre å dokumentere empirisk at mediene styrer opinionen (for en oversikt, se McGuire 1986). I den grad mediene har innflytelse, påvirker de hvilke politiske saker opinionen er opptatt av og ikke hva opinionen mener om dem. Mediebudskap tenderer snarere til å forsterke de holdningene opinionen har på forhånd (Finkel 1993).

Denne synsmåten har i senere år blitt utfordret av en alternativ tradisjon, hvis konklusjon er den stikk motsatte: «Exactly as common intuition would suggest, mass communication is a powerful instrument for shaping the attitudes of the citizens who are exposed to it, and it exercises this power

on an essentially continuous basis» (Zaller 1996: 18). Forklaringen på mediernes innflytelse ligger i henhold til denne tradisjonen i hvordan enkelt-individer forholder seg til politikk (Mutz m.fl. 1996). Store deler av befolkningen mangler innsikt og ofte også interesse for politiske saksforhold. Når de likevel evner å ta stilling til politiske spørsmål og til politiske partier, skyldes dette at de orienterer seg ved hjelp av et begrenset antall hensyn eller «tankeverktøy». Hvilke hensyn som opinionen til enhver tid gjør gjeldende for å tenke om et politisk problem, vil imidlertid avhenge av hvordan problemet er definert og formulert.

At påvirkning av opinionen kan gå gjennom å danne virkelighetsoppfatninger, ble allerede påpekt av en av grunnleggerne av politisk analyse – Walter Lippmann. Den verden vi må forholde oss til i politikken er for de fleste av oss «out of reach, out of sight, out of mind» (Lippmann 1997 [1922]: 18). De bildene vi danner oss av det politiske liv er i stor grad basert på overført informasjon fra andre. Ragnar Waldahl (1989) hevder i boka *Mediepåvirkning* at menneskers virkelighetsopplevelse formes som et samspill mellom egne opplevelser og symbolske representasjoner av virkeligheten formidlet blant annet gjennom mediernes beskrivelser. Ifølge Waldahl øker mediernes betydning når det aktuelle tema fjerner seg fra publikums eget ståsted. Gudmund Hernes (1978) benytter begrepet «vikarierende erfaring» om samme fenomen og da i motsetning til direkte erfaring. Hernes peker på at brøken mellom vikarierende erfaring og direkte erfaring har økt over tid. Mens man i tidligere tider var avhengig av å erfare for å lære, er stadig mer av det folk flest «vet» noe de har blitt fortalt av mediene.

Dermed ligger det også et stort overtalelespotensiale for mediene i måten man presenterer et problem på, bruken av *tolkningsrammer* eller såkalt «framing» (Iyengar 1990, 1991). Nyhetsproduksjon handler ikke bare om å avspeile, men også om å strukturere virkeligheten (se bl.a. Eide 1991; Allern 2001a: 52–58). Hendelser eller saksforhold blir først nyheter når de er gjort til nyheter gjennom en aktiv fortolkning og bearbeiding – nyhetsverdien er et resultat av journalistens arbeid. Nyheter *konstrueres*. Mediene både krever og leverer tolkningsrammer som gir mening til publikums erfaringer. Innrammingen av nyhetene henviser til hva mediene velger å presentere ved en sak, hvordan den problematiseres, hvilke bakenforliggende årsaker det pekes på, og hvilke løsninger som skisseres. Til grunn for teorien ligger det en antagelse om at innrammingen av et problem har betydning for hvordan opinionen forholder seg til det. Dette kan blant annet gjøres gjennom konstruksjon av typologier der kompliserte hendelser reduseres til et lite antall grunnleggende fortellingsstrukturer (Svallfors 1995: 12).

Meningsløse hendelser kan bli til nyheter gjennom mediernes typologier. Eide og Hernes (1987) kaller dette «arketyper» – stiliserte måter å rapportere nyheter som inngår i en «mediedramaturgi», utviklet for å vekke og fange lesernes interesse:

Dermed fungerer de dramatiske arketyperne som standardiserte filtre, som utgjør et repertoar journalistene kan trekke fra, og der det typiske repertoaret kan variere fra medium til medium og fra avis til avis. Men når ett filter først er bestemt, så er det bestemmende for *hva* som tas ut av strømmen av stoff og *hvordan* det tas opp (Eide & Hernes 1987: 61).

Arketyper er grovt definert det vi gjerne kjenner som stereotypier – standardiserte karakteristikker som forenkler beskrivelsen og formidler et bilde av verden vi gjenkjenner. Studiet av stereotypier begynte med Lippmanns bok *Public Opinion* fra 1922. Han definerte stereotypier som forenklete «pictures in our heads» (1997 [1922]: 3) av mennesker og begivenheter. Våre handlinger og holdninger er ikke baserte på direkte erfaring, men på forenklete bilder. For det meste er det ikke slik at vi først ser og deretter definerer. Vi definerer først, deretter ser vi. Arketyper eller stereotypier fungerer som en organisering av nyhetsfremstillingen – forenklingene er med på å skape nyheter, avgjøre hva som er nyheter og hvordan det er nyheter. Til grunn for definisjonene ligger kultur: «we pick out what our culture has already defined for us, and we tend to perceive that which we have picked out in the form stereotyped for us by our culture» (Lippmann 1997 [1922]: 55).

Den politiske innflytelsen i dette ligger i at opinionens politiske meninger og preferanser vil være preget av hvordan den oppfatter virkeligheten. Ved å sette opinionen på sporet av hvilke hensyn den skal konsultere for å gjøre seg opp et standpunkt, påvirker man også standpunktene. Shanto Iyengar (1991) skiller blant annet mellom episodiske og tematiske nyhetsrammer. I den første kategorien blir nyheter framstilt som enkeltstående episoder, mens man i den andre fokuserer på temaet i en bredere kontekst. Iyengar påviser at valg av disse to framstillingsformene kan ha stor betydning for folks politiske preferanser. Ved hjelp av et eksperiment fant han for eksempel at TV-seere som ble eksponert for mediebudskap som peker på sosiale faktorer bak fattigdom, i etterkant var mer positive til offentlige tiltak for å bekjempe fattigdom enn TV-seere som ble eksponert for fattigdom som et problem for den enkelte (Iyengar 1990).

Begrepet «priming», eller på norsk *fokuseringseffekter*, beskriver de partipolitiske konsekvensene av mediernes definisjonsmakt (se f.eks. Iyengar & Kinder 1987, Allern 2001a: 60–62). Mediene kan få politisk innflytelse

gjennom å vektlegge bestemte spørsmål, og dermed også påvirke de standardene som velgerne bruker når de bedømmer partier og politikere. For eksempel har Krosnick og Kinder (1990) vist at mediens dekning av Iran-Contras-skandalen førte til at denne saken fikk økt betydning for opinionens vurdering av president Reagans arbeid og egenskaper.

## Påvirkning av den politiske beslutningsprosessen

Mediernes påvirkningspotensiale i forhold til politiske beslutningsprosesser knytter seg både til hvilke saker som kommer på den politiske dagsorden og til hvilke beslutninger politikerne fatter. Kent Asp (1986: 359) har introdusert begrepet *medialisering* som et bredt begrep for å beskrive massemediens makt i samfunnet. Medialisering av politikken innebærer «ett politisk system som i hög grad påverkas och är anpassat till de krav som massmedierna ställer i sin bevakning av den politiska världen». Begrepet innebærer også at mediene er pådrivere, og at deres arbeidsmetoder danner utgangspunktet for de andre aktørenes atferd.

Når mediene tar opp en sak, fører det til at politikerne må forholde seg til den. Det kan bidra til at andre og kanskje også viktigere saker, forblir uløst eller udebattert. Politikerne må forholde seg til mediens dagsorden. Mediernes fokus på en sak vil også kunne føre til forhastede politiske beslutninger. Politikerne blir satt under press til å beslutte framfor å få en sak grundig utredet og vurdert. Mediernes innflytelse på den politiske dagsorden kan også føre til at helhetsperspektivet blir borte. Politikken blir orientert mot selektive virkemidler og ad-hoc-løsninger (Hernes 1978).

Mens det er en betydelig tradisjon for å studere massemediens dagsordenfunksjon overfor opinionen, finnes foreløpig relativt få empiriske studier av mediens innvirkning på politiske beslutningsprosesser. Martin Eide (1984) har på bred basis studert forholdet mellom politikere og massemediene i Norge. Han viser gjennom referater fra stortingsforhandlingene at politikere ofte refererer til mediene i sine argumenter i Stortinget. Dette underbygger tesen om mediens dagsordenfunksjon overfor politikerne. Samtidig viser han også hvordan politikerne aktivt bruker mediene for å fremme sine saker og for å eksponere seg. Det foreligger et gjensidig avhengighetsforhold mellom mediene og politikere: Mediene kontrollerer oppmerksomhet som politikere er interessert i og avhengig av, mens politikere kontrollerer informasjon som massemediene er interessert i og avhengig av.

Erling Sivertsen (1987) har studert mediernes innflytelse på spørretimen i Stortinget. Han fant at antallet spørsmål der stortingsrepresentantene oppgir å ha hentet spørsmålene fra mediene, hadde økt over tid. Et annet hovedfunn var en forskyvning av slike spørsmål mot Sosialdepartementets oppgaver. Mediene hadde størst innflytelse på spørsmål som ikke hadde med næringsvirksomhet å gjøre. Dette siste funnet er interessant i vår sammenheng. Det antyder at politikk og mediene er tett sammenvevet på det velferdspolitiske området. Det tilsier at vi trenger mer kunnskap om hvordan mediene dekker velferdspolitiske spørsmål.

Selv om det nok er et gjensidig avhengighetsforhold mellom journalister og politikere, kan det hevdes at maktforholdet er forskjøvet i mediernes favør – som følge av utviklingen i mediene (som vi beskriver nærmere nedenfor). Hege Skjeie (2001a, 2001b) har beskrevet det anstrengte samarbeidet mellom dagens politikere og journalister. I den politiske journalistikken dominerer skepsisen mot elitene, og ønsket om å avsløre maktkamp og taktiske spill. Resultatet kan ofte bli en følelse av sårbarhet og usikkerhet blant ledende politikere. Mediene oppkonstruerer ikke konflikter, men eksisterende konflikter kan lett forsterkes. Et åpenbart eksempel er prosessen som førte til Thorbjørn Jaglands avgang – først som Arbeiderpartiets statsministerkandidat og parlamentariske leder i 2000 (Allern 2001a: kap. 5, Thorbjørnsrud 2003) og deretter som partileder i 2002. Maktutredningens lederskapsundersøkelse viser – ikke overraskende – at politikerne er kritiske til mediernes makt over dagsordenen, og til hvordan mediene utøver sin kritikk av makthaverne (Gulbrandsen m.fl. 2002: kap. 9). Politikernes skepsis til mediene ser også ut til å ha vokst seg sterkere over tid (Allern 2001a: 259–65, Heidar & Saglie 2002: 293).



# Medienes dekning av velferdsstaten: om forskningsfeltet

Medienes behandling av velferdspolitikken har vært et lite utforsket område, både internasjonalt og i Norge. En større studie er Peter Golding og Sue Middletons (1982) undersøkelse av britiske medier fra 1976, der materialet var riksdekkende dagsaviser i Storbritannia, et par lokalaviser, noen lokale radiostasjoner og TVs nyhetssendinger. De fant at spørsmål om misbruk av velferdspolitikken opptok en betydelig del av rapporteringen. Deres konklusjon er at velferdspolitikken ikke blir nyheter før den kan knyttes til kriminalitet og moralsk forfall. Et lignende inntrykk av britisk presse kommer fram i en sammenlignende studie av mediedekningen av sosialt arbeid i Storbritannia og USA. Her er hovedfunnet at britiske aviser tegner et klart mer negativt bilde av sosialt arbeid (Reid & Misener 2001).

Stefan Svallfors (1995, 1996: kap. 9) har studert den samlede deknin-gen av velferdsstaten i svensk presse fra 1969 til 1993. Svallfors satte seg fore å identifisere hvilke arketyper avisene benytter, og undersøkte blant annet hvilke velferdspolitiske vinklinger deknin-gen av velferdsstaten kretset rundt. I kontrast til de britiske forskerne fant han lite fokus på misbruk i svenske aviser, mens hovedtyngden av rapporteringen dreide seg om ressursfordeling. Svallfors antydet at det ofte er ansatte i offentlig sektor eller andre eksperter som kommer til orde i avisene i Sverige, og de formu-lerer sjelden velferdspolitikken som et misbruksproblem. I Finland er Svallfors' arbeider fulgt opp av Helena Blomberg og Christian Kroll, som både har analysert finsk presse og sammenlignet det svenske og finske materialet (Blomberg-Kroll 1999, Kroll m.fl. 2000, 2002). Deres studier retter i første rekke søkelyset mot argumentasjon og begrunnelser i den vel-ferdspolitiske debatten på 1980- og 1990-tallet, særlig i diskusjonen om nedskjæringer.

I Norge foreligger ingen slike generelle studier av velferdsstaten i mediene, men undersøkelser fra mer spesifikke saksfelter finnes. Roel Puijk, Helge Østbye og Else Øyen (1984) tok for seg oppslag om norsk sosialpoli-tikk i Dagbladet, VG og Bergens Arbeiderblad. De analyserte avisene som sosialpolitiske aktører og ville finne ut om avisreportasjer som beskrev den enkeltes problemer med sosiale myndigheter fører til en bedret situasjon for klientene. De konkluderte med at dette i liten grad var tilfelle.

Martin Eide og Gudmund Hernes (1987) har studert mediernes rolle innenfor norsk helsepolitikk – under tittelen *Død og pine!* Deres studie hadde et institusjonelt perspektiv, som innebærer at mediene kan utøve sin makt ved å få personer, organisasjoner eller grupper til å reagere på hverandre eller at en part via mediene kan provosere en annen til å svare på utspill. Et sentralt funn hos Eide og Hernes var at saker ofte har preg av serier som løper over lang tid, og at de aktørene som involveres ofte er de samme. Helsestoffet ble presentert gjennom visse grunnformer eller dramatiske arketyper med fastlagte scener, roller og intriger. Ifølge Eide og Hernes har denne framstillingsformen betydning ikke bare for innholdet i mediene, men også for den politiske beslutningsprosessen.

Gunnar Sæbø (1992) kom fram til lignende konklusjoner i sin studie av norske lokalavisers omtale av sosialhjelpen. Han fant at de budskapene som avisene formidlet var nokså like både hva angår form og innhold; «avisene forteller enkelte sentrale historier om sosialhjelp» (1992: 166). Sæbø forklarte den innholdsmessige likheten fra avis til avis med den sentrale rolle sosialarbeiderne spilte som kilde for artikkelen. At formen også i stor grad var den samme, tilskrev Sæbø normer i journaliststanden med hensyn til hvordan historier skal presenteres.

Mens øvrige norske undersøkelser utelukkende har sett på pressen, har Tor Inge Romøren (2001) inkludert helsepolitisk stoff både i aviser – med vekt på førstesideoppslag i løssalgsavisene VG og Dagbladet – og i fjernsynet (NRKs Dagsrevyen). Han fant at Dagsrevyen prioriterte oppslag om helsevesenets tjenesteapparat høyere enn løssalgsavisene. Slike nyheter trekker gjerne fram feil og mangler, slik at Dagsrevyen sender ut flere negative budskap om helsevesenet enn løssalgsavisene. De sistnevnte bruker til gjengjeld andre virkemidler: klarere personfokus, appell til sanselighet og frykt, samt en selvpresentasjon som forbrukernes hjelpere.

# Hva kan påvirke mediedekningen?

Hva kan ha påvirket pressens dekning av velferdspolitikken i Norge i den aktuelle perioden? Vi vil trekke fram fire utviklingstrekk – økonomiske, velferdsstatlige, politiske og journalistiske. De fleste er felles med andre nordiske land. Det er først og fremst ut fra økonomien (og i noen grad den politiske utviklingen) at vi kan vente at Norge skal framstå med en annerledes pressedekning – og i så fall bare mot slutten av perioden.

## Endringer i økonomien

Norsk økonomi har gjennomgått betydelige endringer i tidsrommet vår undersøkelse dekker. Oljeutvinningen begynte i 1971, og har siden slutten av 1970-tallet spilt en stor rolle i norsk økonomi (se f.eks. Benum 1998). Både oljeinntektene og økonomien for øvrig har imidlertid svingt opp og ned i perioden. En indikator på dette er arbeidsledigheten. Den var jevnt over lav fram til 1980, svingte mellom 2 og 3,2 prosent fram til 1989 for deretter å øke gradvis fram til en topp på 6 prosent i 1993.<sup>1</sup> Fra 1994 og fram til i dag har Norge hvert år hatt betydelige overskudd på statsbudsjettet, takket være oljeinntektene. Oljens andel av statens inntekter utgjorde i 2000/01 hele 30 prosent (OED 2002).

## Endringer i velferdsstaten

Utbyggingen av velferdstilbudene har svært mye til felles med nabolandene. Universelle ytelser og en dominerende rolle for det offentlige gjør det berettiget å snakke om en nordisk velferdsmodell. Høykonjunkturer i Norge har likevel skjermet den norske velferdsstaten på 1990-tallet, mens velferdsreformer i resten av Norden – og særlig Sverige og Finland – har vært preget av behovet for nedskjæringer (Eitrheim & Kuhnle 2000, Hatland m.fl. 2001).

Sosiale formål utgjør i dag en betydelig andel av offentlige utgifter. En stor del av befolkningen er berørt av velferdsstaten, det være seg i egenskap av å være mottakere av offentlige overføringer og tjenester eller som ansatt i det offentlige velferdsapparatet. I takt med økningen i utgiftene til velferds-

---

<sup>1</sup> Tall fra Statistisk sentralbyrå ([www3.ssb.no/statistikkbanken](http://www3.ssb.no/statistikkbanken)).

formål, har tallet på ansatte i velferdsstaten økt betydelig. Mellom 1970 og 1991 steg f.eks. antallet helse- og sosialarbeidere fra 74 000 til 261 000 (Benum 1998: 163).

Dermed er det også skapt debatt om de offentlig ansatte som premissleverandører for utviklingen av velferdsstaten. Daniel Tarschys (1975) hevdet i en klassisk artikkel om veksten i offentlige utgifter at produsentene innenfor det offentlige påvirker politikken i en utgiftsdrivende retning. Senere arbeider har særlig rettet søkelys mot de offentlig ansattes rolle i utformingen av velferdspolitikken (Wise & Szücs 1996, Lindbeck 1997, Christoffersen & Paldam 2003, Hagen & Sørensen 1998). Når det gjelder politisk orientering, velger offentlig ansatte i større grad venstresidens partier enn det privat sektor gjør (Knutsen 2001). Dette særpreget er klarere innenfor velferdsstatens yrker enn i andre deler av offentlig sektor (Bjørklund 1999: kap. 4). Ser vi på holdninger til konkurranseutsetting og fritt forbrukervalg i velferdssektoren, er det likevel små forskjeller mellom ansatte i offentlig og privat sektor. Derimot viser studier av politiske representanter på lokalt nivå betydelige holdningsforskjeller mellom disse to gruppene (Bay m.fl. 1999).

## Endringer i partipolitikken

Mens veksten i velferdssektoren preger alle de nordiske landene, følger partipolitiseringen av velferdspolitikken noe ulike mønstre. I Norge – som i Danmark – ble den velferdspolitiske konsensusen utfordret av Fremskrittspartiet på 1970- og 80-tallet. I partiets første manifest fra 1973 het det at «Vi er lei av friske folk som henter trygdene sine i drosjer» (Iversen 1998: 24). I valgkampen i 1989 kritiserte partiformann Carl I. Hagen «latsabber, unnalurere, giddalause, uhøflige, respektløse, kravstore, uansvarlige og lett-sindige», deriblant «enslige mødre som lever på andres regning over sosialbudsjettet» (Eide 1991: 100). Men om Fremskrittspartiet fortsatt er skeptisk til overføringer til dem som ikke er «verdige trengende», markedsføres partiet ikke lenger først og fremst som et skatteprotestparti. Tor Bjørklund (2003: 138) beskriver dette som et grunnleggende skifte i partiets politikk – fra kritikk av ulike velferdsordninger til agitasjon for bedre ordninger for «våre egne» syke og gamle. Fremskrittspartiet søker nå å framstå som garantist for at folk får den service fra velferdsstaten som de har krav på, og kritiserer svikt i helsevesenets og eldreomsorgens tilbud. Partiet har gjort seg til talsmann for dyre reformer som kontantstøtte til barnefamilier, økte minstepensjoner og lovfestet rett til eldreomsorg (Bay 1988).

Transformasjonen av Fremskrittspartiet kan forstås som ett av flere uttrykk for at partiene tilpasser seg den sterke oppslutningen om velferdsstaten blant velgerne. En rekke holdningsundersøkelser viser stor og stabil tilslutning blant befolkningen til å øke bevilgningene til velferdsformål (Jenssen & Martinussen 1994, Bay 1998). Partiene er i liten grad uenige om velferd. En studie av partimedlemmer og landsmøtedelegater i norske partier viser for eksempel at eldreomsorgen er en sak med lavt konfliktpotensial – både innenfor og mellom partiene (Heidar & Saglie 2002: 128–34). Velferdsstatens tjenester og overføringer har likevel vært et sentralt valgkamplema i Norge. Ved flere valg har partienes stilling i velferdspolitiske spørsmål – særlig eldreomsorg og helse – vært blant de tema som velgerne har angitt som viktigst for valg av parti (Aardal 2003: 16). Velferd utgjør i dag en type politiske stridsspørsmål som innenfor valgforskningen betegnes som valensspørsmål, det vil si saker som alle enes om (Stokes 1992, Narud & Valen 2001, Bjørklund & Saglie 2002). Striden går ut på å framstå som det partiet som er mest egnet til å gjennomføre en politikk som alle slutter seg til. Å være best på velferd vil i regelen si å være det partiet som tilbyr de mest sjenerøse ordningene.

## Endringer i mediene

Sist, men ikke minst, er journalistikken i endring – i Norge som i andre land. I Stein Rokkans klassiske beskrivelse av norsk politikk var massemediene en «tredje kanal» som ulike grupper i samfunnet kunne utøve innflytelse gjennom, ved siden av valg og organisasjoner (Rokkan 1966: 109). Men siden 1960-tallet har pressen frigjort seg fra rollen som talerør for partier og andre grupper. Helge Østbye (1997) har oppsummert utviklingen i norsk presse som en overgang fra *kanal* via *arena* til *aktør*. Mediene er ikke bare blitt en arena der parter møtes til debatt, men en aktør som blant annet provoserer andre aktører og institusjoner til å reagere på hverandre (Eide & Hernes 1987). Det bør imidlertid tilføyes at avisene fortsatt har en noe ulik ideologisk profil, slik at «avpartifisering» er en mer treffende betegnelse enn «avpolitisering» (Ottosen m.fl. 2002: 211).

Mens partibindingene er så godt som borte, har en omfattende markedsorientering og eierkonsentrasjon funnet sted innenfor pressen. Fram til begynnelsen av 1980-tallet var det bare VG og Aftenposten som tilhørte et kommersielt avishus, nemlig Schibsted-gruppen. I dag drives de fleste aviser etter kommersielle prinsipper (Nordhaug 1999). Det mest dramatiske bruddet i så måte har skjedd innenfor arbeiderpressen. A-pressen var opprinnelig eid av LO og Arbeiderpartiet, og var et talerør for partiet og

arbeiderbevegelsen. Fram til 1975 ble Arbeiderbladets redaktør ansatt på Arbeiderpartiets landsmøte (Bastiansen & Dahl 2003: 451). På begynnelsen av 1990-tallet solgte partiet seg ut av selskapet. I dag domineres norsk dagspresse av tre store konserner: Schibsted, A-pressen og Orkla (se f.eks. Nordhaug 1999, Ottosen m.fl. 2002: 205–16).

Samtidig er journalistikken – og journalistutdanningen – blitt profesjonalisert. En selvstendig journalistrolle gir rom for mange former for selvstendig maktutøvelse (se f.eks. Eide 2001, Raaum 2001, Allern 2001a, Thorbjørnsrud 2003). Og journalistene er en selvbevisst gruppe med vilje til både å kritisere makthavere og selv utøve makt – på vegne av såkalte «journalistiske verdier». En lett karikert versjon av journalistenes nye yrkesideologi finnes i Olof Peterssons (1994) tese om «journalismen». Her består journalistenes verdensbilde av tre grupper: folket, makthaverne og journalistene. Folket står mot makthaverne, mens journalistenes rolle er å utfordre makthaverne og hjelpe folket.

I debatten om pressens utvikling står påstander om «tabloidisering» sentralt (se f.eks. Ottosen m.fl. 2002: 156–75, Bastiansen & Dahl 2003: 490–504). Dette begrepet innebærer noe mer enn bare en overgang til et nytt sideformat. Blant annet pekes det på at pressens formidlingsteknikker er endret, med vekt på blant annet tilspissing, forenkling, konkretisering og personifisering (Hernes 1978, 1984). Abstrakte problemer framstilles ved hjelp av konkrete eksempler. Samspillet mellom ny ideologi og nye formidlingsteknikker kommer klart til uttrykk i journalistikk av typen «VG hjelper deg», der journalisten taler enkeltmenneskers sak mot myndigheters uforstand og maktmisbruk (Eide 1995: 375–78). Personifiseringen kan av og til trekkes så langt at de helt private sidene ved personen settes i forgrunnen. Dette omtales gjerne som «privatisering» eller «intimisering».

Avviklingen av NRK-monopolet har ført til at vi har fått en rekke kommersielle norske radio- og TV-kanaler. I tillegg har den teknologiske utviklingen ført til at det er mulig for norske husstander å ta inn internasjonale kanaler. Avisene må følgelig i større grad konkurrere mer med etermediene om folks oppmerksomhet enn tidligere. Konkurransen med blant annet etermedienes underholdningstilbud, kan tenkes å ha presset avisene til mer tabloide framstillingsformer. Dessuten fører avpartifiseringen av avisene til at de i større grad henvender seg til de samme leserne. Avisene har dermed kommet i et sterkere konkurranseforhold til hverandre, og kan tenkes å nærme seg hverandre i et forsøk på å tekkes mediankonsumenten. For eksempel peker Kristin Clemet (1999: 110) i den mediekritiske artikkelen «Medier og etikk» på likhetstrekkene innenfor norsk presse. Hun hevder at

norsk presse er preget av en monokultur, «der Akersgata, og særlig VG og Dagbladet, synes å være forbilder».

Konkurransen kan likevel i prinsippet møtes på en annen måte: hver avis kan rendyrke sin egenart for å bli gjenkjennelig. Hans Fredrik Dahl (1998) har oppsummert disse mulighetene som to konkurrerende hypoteser: Ifølge *konvergenshypotesen* smelter underholdnings- og informasjonsjournalistikk sammen. Ulike medier og ulike redaksjoner innenfor samme organ låner former og uttrykk fra hverandre. Ifølge *segmenteringshypotesen* rendyrkes i stedet en egenart som appellerer til ett bestemt segment. Sigurd Allern (2001b) peker på tydelige forskjeller mellom avisene på slutten av 1990-tallet. Tabloidisering er ifølge Allern ingen allmenngyldig tendens. Ut fra hans data ser segmenteringshypotesen ut til å gi et mer dekkende bilde av utviklingen i norsk presse.

## Forventede endringer i pressedekningen

Vi har i dette kapitlet skissert utviklingstrekk som kan ha bidratt til å endre avisenes dekning av velferdsstaten. Vi har imidlertid ikke diskutert hvilke konkrete endringer vi vil forvente i pressedekningen som følge av disse utviklingstrekkene. Det kommer vi tilbake til når materialet blir analysert, i tilknytning til de enkelte problemstillingene.

# Data, metode og utvalg

## Datamaterialet: Fem aviser i januar

Vårt materiale er hentet fra fem riksdekkende dagsaviser. Vi har brukt de samme utvalgskriterier som Svallfors (1995): For hver avis omfatter utvalget artikler fra januar måned som omhandler velferdspolitik, hvert sjette år fra 1969 til og med 1999. Januar måned er valgt for å fange opp den hverdagslige rapporteringen av velferdsstaten. Avisdekningen i januar er trolig lite påvirket av mer opphetede politiske perioder som valgkamp og budsjettbehandling. Det at vi bare har med januar måned, begrenser naturligvis mulighetene for å generalisere funnene til hele året. Et representativt bilde av innholdet i avisene ville krevd at artikler fra alle kvartal i løpet av et år var med i materialet. Dette har av økonomiske og praktiske årsaker ikke latt seg gjøre i denne undersøkelsen, og resultatene må vurderes med denne begrensningen. Formodentlig har denne begrensningen mindre å si for analyse av hvem som kommer til orde i avisene enn for analyser av den velferdspolitiske dagsorden i avisene. Det er grunn til å tro at kildebruk, sjangre og grovprioritering av temaområder er relativt faste elementer i avisene, mens dekningen av mer detaljerte temaer og nyhetssaker har sterkere sesongvariasjoner (Allern 2001b: 80).

I Svallfors' svenske studie (1995: 20) ble materialet fra en av januar-månedene sammenlignet med materiale fra mars samme år. Svallfors fant at valget av måned hadde liten betydning for resultatene. Konsentrasjonen om en måned kan likevel gjøre materialet sårbart for medieføljetongene som Eide og Hernes (1987) beskriver. Vi risikerer at den velferdspolitiske dekningen i en januarmåned kan være dominert av en slik føljetong, som ikke er typisk for hele året. Et ekstremt eksempel på en slik føljetong finnes i vårt materiale. I januar 1993 var norske medier dominert av Bjugn-saken, der sju personer (derav tre barnehageansatte) ble arrestert og siktet for seksuelt misbruk av et stort antall barn. Med unntak av noen få artikler, er Bjugn-saken utelatt fra vårt materiale.

Utvalgskriteriet er i hele perioden artikler som i overskrift, ingress eller første avsnitt omhandler velferdsstaten. Velferdsstaten er her spesifisert til følgende områder:



- helsesektor og helsevesen
- eldreomsorg, alderspensjon
- barnevern
- barnetrygd, kontantstøtte, barnehager, barnebidrag, svangerskapspermisjon
- arbeidsløshet og arbeidsmarkedspolitik, arbeidsløshetstrygd
- funksjonshemmede og rehabiliteringstiltak
- fattigdom, sosialhjelp og sosialomsorg, bostøtte
- overgangsstønad, uføretrygd, attføring, sykestrygd og sykepenger, yrkesskadeforsikring, andre ytelser
- generell velferdspolitik, generell trygdepolitikk, administrasjonen av velferdsstaten

Materialet omfatter reportasjer om politisk debatt og politiske prioriteringer, utforming, administrasjon og iverksetting av tiltak samt brukernes møte med tilbudet. I helsesektoren innebærer dette for eksempel at reportasjer om pasienter som er utsatt for feilbehandling er inkludert, selv om ansvaret plasseres hos den enkelte lege og ikke hos systemet. Derimot er artikler om medisinske forskningsresultater og nye behandlingsteknikker eller forbrukerrettede sunnhetsråd ikke tatt med.<sup>2</sup>

Arbeiderbladet, Aftenposten, Vårt Land, Verdens Gang (VG) og Dagbladet er inkludert i undersøkelsen. Vi la vekt på å få med både løssalgssaviser og abonnementsaviser, samt aviser av ulik politisk tilknytning. Ved begynnelsen av vår periode hadde noen av avisene – men ikke alle – formell tilknytning til et parti. De sto uansett for hver sin politiske linje. Arbeiderbladets grunnsyn var sosialdemokratisk, Aftenpostens konservativt, Vårt Lands kristelig og Dagbladets sosialliberalt. VGs linje var mindre tydelig, men avisen kunne plasseres på borgerlig side. Etter hvert er partitilknytningen borte og grunnsynet utvannet. Arbeiderbladet skiftet navn til Dagsavisen i 1997, som et symbolsk uttrykk for denne løsrivelsen.<sup>3</sup> VG og Dagbladet er løssalgssaviser med en mer tabloidpreget journalistikk og utforming (Dagbladet gikk over til tabloidformat i 1983), mens de andre er abonnementsaviser. Vi ønsket å begrense oss til aviser med et nasjonalt nedslagsfelt. Lokalaviser er derfor i utgangspunktet holdt utenfor, men noen

---

<sup>2</sup> Hos Svallfors (1995: 18) er helsesektor, arbeidsløshet og fattigdom bare inkludert «om en tydelig hänvisning till politik görs i artikeln». Det er derfor mulig at vårt materiale dekker et noe bredere spekter.

<sup>3</sup> For enkelthets skyld bruker vi navnet Arbeiderbladet i hele denne rapporten, med unntak av referanser til enkeltartikler fra 1999.

av våre aviser (særlig Aftenposten og Arbeiderbladet) dekker Oslos lokalpolitikk i tillegg til rikspolitikken.

## **Metode: Kvantitativ og kvalitativ innholdsanalyse**

Innholdsanalyse brukes som fellesbetegnelse for ulike teknikker som tar sikte på å belyse innholdsmessige aspekter ved tekst, i dette tilfellet aviser. Man skiller vanligvis mellom to hovedformer for innholdsanalyse – kvalitativ og kvantitativ. Undersøkelsens utgangspunkt er kvantitativ innholdsanalyse (se f.eks. Østbye m.fl. 2002). Fordelene ved en kvantitativ tilnærming er mulighetene dette gir til å systematisk kartlegge avisers stoffprioritering, dels også deres kildebruk, samtidig som den gjør det lettere å foreta sammenligninger mellom avisene. Valg av analyseenheter og koding må baseres på nøyaktig formulerte regler og prosedyrer, og hele materialet må analyseres etter de samme kriteriene. Man tilstreber videre at kodingen er personuavhengig i betydning av at andre skal få det samme resultatet om de bruker de samme kriteriene. I praksis inneholder imidlertid også kvantitative innholdsanalyser elementer av skjønn, ettersom all forståelse av et budskap krever fortolkning.

Analyseenheten i vårt materiale er artikler. Vi har ikke målt omfanget på artiklene (antall spaltmillimeter), slik at store og små artikler teller likt. For hver artikkel som omhandler velferdsstaten er det registrert verdier på ulike variabler. Vår kodebok, med nærmere oversikt over disse variablene, finnes som vedlegg til rapporten. I vedlegget finnes også en oversikt over hvordan noen typiske tvilstilfeller er blitt kodet.

En vanlig innvendig mot kvantitative studier er at mange viktige aspekter forsvinner i undersøkelsen, ganske enkelt fordi en tekst eller et budskap inneholder langt mer enn det som systematisk kan telles og registreres. Opptellingene kombineres derfor med en nærmere lesning av tekstene. I den kvalitative analysen vil vi utdype den kvantitative gjennom illustrerende eksempler, og kaste lys over spørsmål som våre kvantitative variabler ikke dekker – som i hvilken grad artiklene uttrykker kritikk mot velferdsstaten, og i hvilken grad artiklene speiler begivenheter eller uttrykker selvstendige journalistiske initiativ.

# Hvor mye skriver avisene om velferdsstaten?

Har stoffmengden om velferdsstaten i norske aviser endret seg over tid, og er det forskjell på avisene med hensyn til hvor mye de skriver om velferd? Tabell 1 viser antallet artikler om velferdsstaten fra 1969 til 1999. Tabellen angir hvor mange artikler om velferdsstaten de fem avisene til enhver tid trykte, og hvor stor andel den enkelte avis bidro med av det samlede antall aviser per år. I og med at vårt materiale bare omfatter artikler som omhandler velferdsstaten, har vi ikke mulighet til å sammenholde omfanget av velferdsstoff med omfanget av andre tema. Vi har heller ikke mulighet for å undersøke omfanget av velferdsstoff i forhold til den samlede stoffmengden i norske aviser over tid.

*Tabell 1. Artikler om velferdsstaten i ulike aviser i januar måned fra 1969 til 1999. Hele tall og prosent*

	1969	1975	1981	1987	1993	1999	Total
Aftenposten	39 (31 %)	15 (21 %)	20 (21 %)	41 (32 %)	43 (22 %)	57 (32 %)	215 (27 %)
Arbeiderbladet/ Dagsavisen	22 (17 %)	18 (26 %)	29 (30 %)	24 (19 %)	21 (11 %)	36 (20 %)	150 (19 %)
Dagbladet	28 (22 %)	6 (9 %)	12 (12 %)	23 (18 %)	57 (29 %)	26 (15 %)	152 (19 %)
Verdens Gang	16 (13 %)	8 (11 %)	6 (6 %)	12 (9 %)	42 (21 %)	33 (19 %)	117 (15 %)
Vårt Land	23 (18 %)	23 (33 %)	30 (31 %)	28 (22 %)	34 (17 %)	26 (15 %)	164 (21 %)
Sum	128 (100 %)	70 (100 %)	97 (100 %)	128 (100 %)	197 (100 %)	178 (100 %)	798 (100 %)
Gjennomsnittlig antall artikler per avis	26	14	19	26	39	36	

Antall artikler om velferdsstaten har utvilsomt økt, selv om økningen er noe uregelmessig. Færrest artikler var det i 1975 og flest i 1993. VG hadde til og med 1987 få artikler om velferdsstaten sammenlignet med de øvrige avisene. I 1993 og 1999 lå derimot antallet artikler for VG nær gjennomsnittet. Aftenposten hadde samlet sett flest artikler om velferdsstaten, og var til enhver tid blant de tre største bidragsyterne. Svallfors (1995) fant i sin studie

av svenske aviser også at mengden stoff om velferdsstaten økte over tid. Tendensen er sterkere i det svenske enn i det norske materialet.

Flere faktorer kan ha bidratt til veksten i antallet artikler om velferdsstaten. Vi nøyer oss her med å peke på noen av de mest åpenbare. For det første var velferdsstaten som nevnt atskillig større på 1990-tallet enn på begynnelsen av 1960-tallet. Det er med andre ord mer å skrive om. Velferdsstaten står for det andre sentralt i det politiske ordskiftet. Politikerne markerer seg gjennom velferdspolitikken, og dette kan influere på stoffmengden om velferdsstaten i avisene. Ut fra disse faktorene ville vi forvente at stoff om velferdsstaten også er mer sentralt plassert i avisene enn tidligere. Dette er imidlertid ikke tilfelle. Tendensen er snarere motsatt. Det var en større andel forsideartikler i 1969 og i 1975 enn i resten av perioden. I disse to årene var henholdsvis 19 og 21 prosent av artiklene plassert på forsiden, mens denne andelen ikke kom over 11 prosent i de senere årene.

En tredje og mer triviell forklaring på veksten i artikler om velferdsstaten, er at den avspeiler en generell vekst i stoffmengden i norske aviser. Avisene har over tid blitt større og flere kommer også ut på søndager. Et søk i A-tekst viser for eksempel at det i januar 1987 ble trykket til sammen 3.194 artikler i Aftenpostens morgenutgave. I januar 1999 ble det til sammenligning trykket 4.014 artikler.<sup>4</sup> Siden vårt materiale bare omfatter artikler om velferdsstaten, har vi ikke mulighet til å sammenholde omfanget av velferdsstoff med andre emner. Vi konsentrerer oss derfor om sammensetningen av velferdsstoffet.

---

<sup>4</sup> Artikler er her artikler underlagt redaksjonen i Aftenposten. Byråmeldinger er holdt utenfor.

# Velferdsstatens hovedområder

Hvilke velferdspolitiske tiltak og ordninger blir mest omtalt? Er det samsvar mellom mediens prioriteringer og vektleggingen av helse og eldreomsorg i norske valgkamper? For å besvare dette spørsmålet må vi først definere noen hovedområder innenfor velferdsstaten, og deretter undersøke om artiklene tematisk faller innenfor noen av disse. Svallfors (1995) kategoriserte stoffet etter hvilke grupper ytelsene rettet seg mot, som eldre, barn, arbeidsløse, fattige og syke. Vi har valgt en mer detaljert kategorisering, ved å skille mellom tjenestene og kontantytelsene som går til en gruppe. Dette skillet er vesentlig i den norske velferdsstaten, og det har i perioder vært sterk debatt om avveiningen mellom kontantytelser og tjenester (Bay 1994). I perioden vårt materiale dekker (før staten overtok sykehusene i 2002) var tjenestene forvaltningsmessig lagt til kommuner og fylkeskommuner, mens kontantytelsene i hovedsak var et statlig ansvar.

Hva kan vi vente å finne? «Helsestoff er godt avisstoff, og det er et stoffområde i vekst», konkluderte Eide og Hernes (1987: 170). Deres studie viser klart at helsepolitikken har medieappell. Med data fra bare ett tidspunkt hadde de likevel neppe noe solid grunnlag for å si at stoffområdet var «i vekst». Eide og Hernes' diskusjon av helsepolitikkenes særtrekk kan imidlertid danne grunnlag for generaliseringer. Når tildeling av ytelse bygger på kjønn, som i helsevesenet, er det lettere å finne forskjellsbehandling. Dermed kan pressens oppmerksomhet også lettere føre til at vedtak blir omgjort. Slike saker er godt stoff der «seirene kan få hjertene til å banke, overgrepene harmen til å dirre, og tragediene tårene til å trille» (Eide & Hernes 1987: 170). Det fikk ikke minst Gudmund Hernes merke da han gikk fra forskning til politikk noen år senere. Som norsk helseminister måtte han – under stor medieoppmerksomhet – blant annet ta stilling til om staten skulle dekke en kreftpasients utgifter til behandling i utlandet (med nye og omdiskuterte metoder).<sup>5</sup> Motsatsen er ytelse som barnetrygd, der standardiserte regler gir mindre rom for beretninger om enkeltskjebner.

Tabell 2 bekrefter – med mer solid datamateriale – Eide og Hernes' konklusjon. Samlet sett er det flest artikler om sykehus og helsesektor, og denne andelen har økt forholdsvis jevnt – bortsett fra i 1993, da arbeids-

---

<sup>5</sup> Se Norheim og Paulsen (2001) for en nærmere omtale av denne saken.

løsheten overtok oppmerksomheten. Hvis vi ser artikler om helsesektoren og eldreomsorgen under ett, utgjorde disse over halvparten av alle artiklene i 1999. «Velferdsstaten» i norske aviser er med andre ord i økende grad helse og omsorg. Svallfors' undersøkelse av svenske aviser inneholder også en forholdsvis stor andel artikler om helsesektoren, men uten den samme økende tendens som i Norge. Tallene i tabell 2 peker imidlertid i samme retning som Bjørklund og Saglies (2002: 19) kvantitative analyse av pressedekningen av utvalgte emner i 1990-tallets lokalvalgkamper. Også disse tallene tyder på økende oppmerksomhet om helse.

Tabell 2. Hovedområder i avisenes dekning av velferdsstaten 1969–99. Prosent

	1969	1975	1981	1987	1993	1999	Total
Sykehus, helsesektor	4	20	19	29	11	42	21
Arbeidsløshet	13	19	6	2	36	9	15
Eldreomsorg	11	7	12	14	6	11	10
Barnehager	2	20	13	17	6	3	9
Barnevern	5	1	9	16	8	5	7
Fattigdom	13	6	2	5	7	3	6
Barnetrygd, kontantstøtte	16	3	-	1	11	1	6
Alderspensjon	6	-	12	4	-	7	5
Funksjonshemmede, rehab.tiltak	5	4	6	4	4	5	5
Andre ytelser	12	7	9	2	9	8	8
Generell velferdspolitik	13	13	10	7	4	6	8
Sum	100	100	98	101	101	100	100
N	128	70	97	128	197	178	798

## Hva ligger bak den skiftende dekningen?

De kraftigste svingningene står dekningen av arbeidsløshet for. Som i Sverige, er omtalen konjunkturavhengig. At omfanget av artikler om arbeidsløshet varierer i takt med nivået på arbeidsløsheten, kan ikke overraske noen. Arbeidsløsheten nådde som nevnt et toppnivå i norsk sammenheng i 1993, og spesielt da vi tok ut artikler til undersøkelsen. Ved utgangen av januar måned var 188.100 personer uten ordinært arbeid, det vil si 5,7 prosent av arbeidsstyrken.<sup>6</sup> 36 prosent av artiklene dette året dreier seg om arbeidsløshet. Omtalen av arbeidsløshet endrer seg faktisk mer enn det som kommer til syne i tabellen. Før 1993 finner vi noe rutinemessig rapportering av arbeidsmarkedsetatens sysselsettingsstatistikk, og noe omtale av *potensiell* arbeidsledighet. I 1981 fryktet Arbeiderpartiet og LO

<sup>6</sup> *Arbeiderbladet* 29.1.1993, s. 3.

massearbeidsløshet i Norge på bakgrunn av utviklingen i de andre OECD-landene: «Norge har lenge vært en paradisiske øy i arbeidsløshetens hav. Snart er vi visst ikke det lenger.»<sup>7</sup> I 1993 dreide derimot pressedekningen seg om høyest reell arbeidsløshet.

Ser vi på skillet mellom tjenester og kontantoverføringer på ulike felter, blir eldreomsorgen langt oftere omtalt enn alderspensjonen, og barnehager noe mer enn barnetrygden. Dekningen av barnehager og barnetrygd/kontantstøtte sett under ett holder seg fram til 1999 relativt stabil, men i 1999 handler bare fire prosent av artiklene om barn. Omtalen av disse feltene varierer imidlertid kraftig. Mye av dette skyldes at vårt materiale har fanget opp enkeltstående politiske utspill og reformer. Dekningen av barnehager var bred i 1975 og 1987. Det skyldes først og fremst at regjeringen la fram et forslag til ny barnehagelov i 1975, og at byrådet i Oslo la fram en omdiskutert handlingsplan for barnehageutbygging i 1987. Omtalen av barnetrygd og kontantstøtte har to markerte topper i 1969 og 1993. I 1969 foreslo regjeringen at barnetrygden skulle komme til fradrag i skatten i stedet for å utbetales direkte til mødrene. Dette utløste kraftige protester fra husmødre, kvinneorganisasjoner og opposisjonen. Topp nummer to i 1993 inneholder den politiske debatten om kontantstøtte til hjemmeværende foreldre. Endelig skyldes omtalen av alderspensjon i 1981 hovedsakelig at LO foreslo å senke pensjonsalderen. Kort sagt er dette stort sett eksempler på enkelte tiltak og utspill som tilfeldigvis fant sted i januar, og som *ikke* kan tolkes som noen generell trend.

Omtalen av fattigdom og barnevern har også hver sin markerte topp. Disse er likevel ikke forårsaket av utspill «ovenfra», men av hendelser «nedenfra» eller forårsaket av mediene selv. Dekningen av barnevern i 1987 gjenspeiler en omfattende offentlig debatt om rettssikkerheten i barnevernet (se figur 1 for et eksempel). Leserne møtte fortvilte foreldre som ble fratatt omsorgen for sine barn. På den annen side slapp



Figur 1. Barnevernsdekningen i 1987: eksempel fra Arbeiderbladet 13.1.1987

<sup>7</sup> Dagbladet 19.1.1981, s. 2.

representanter for myndighetene til med sitt syn på barnevernets rolle, og med kritikk av mediene. For eksempel skrev en sosialsjef:

Det generelle inntrykk av mediers framstilling av denne type saker, er at barnevernet lider av en – i juridisk forstand – sykkelig trang til barnerøvereri. ... Barnevernsarbeideren [må] tåle en mediaomtale som inneholder anklager om sendrektighet, formell inkompetanse, faglig uduelighet og i visse tilfeller direkte barnefiendtlighet. ... Resultatet blir angst for å gjøre noe overhodet.<sup>8</sup>



Figur 2. Fattigdomsdekningen i 1969: eksempel fra VG 11.1.1969

Fattigdomsdekningen i 1969 skriver seg fra en medieføljetong som begynte i fjernsynet (se figur 2). En utgave av TV-programmet *Åpen post* hadde «Uteliggerproblemet i Oslo» som tema. Her fikk også uteliggerne selv komme til orde. Programmet utløste en spontan klesinnsamling, og mye varmt tøy ble gitt til de hjemløse. Forskere og talsmenn for hjelpeorganisasjoner pekte på at klesinnsamling nok var sympatisk, men at vinterfrakker og langt undertøy ikke løste de underliggende problemene. Noen artikler tok for seg de kvinnelige

uteliggernes særlige vansker, og de hjemløses situasjon i andre byer enn Oslo. Kritiske røster hevet seg også: mange hjemløse omsatte klærne de hadde fått i øl og sprit. Og det ble avslørt at en av de «hjemløse» fra *Åpen post* var vel forsyrt på Indremisjonens gamle hjem – mens en annen var etterlyst av politiet. Vi tror likevel ikke at den brede dekningen av fattigdom i 1969

<sup>8</sup> Distriktssosialsjef Magne Berg i *Dagbladet* 2.1.1987, s. 4.



utelukkende skyldes en enkelt medieføljetong. Også i Sverige var omtalen av fattigdom langt større i 1969 enn senere (Svallfors 1995: 24). Siden har debatt om fattigdom blitt fortrent av andre problemer, selv om den norske debatten om fattigdom høsten 2001 viser at saken kan dukke opp på den politiske dagsordenen på nytt. Trolig gjenspeiler 1960-tallets bekymring for fattigdom en tidsånd, som ble uttrykt slik i Aftenposten:

Høsten har stått i de sosiale utfordringers tegn. Foredrag har fulgt på foredrag. Seminar har avløst seminar. Og skytset har vært skarpt mot velferdssamfunnet, som ser den åpenbare nød, ikke den skjulte elendighet. Som hører de uartikulerte skrik, ikke de oppgitte sukk. Som følger uføreløvens bokstav uten tanke på de mange som faller utenfor den ...<sup>9</sup>

1960-tallets kritikere av den norske velferdsstaten så på Sverige som et forbilde. Sosialmedisineren Per Sundby mente at svenskene – og særlig svenske embetsmenn – «aksepterer sine samfunnskritikere, mens de her i landet betraktes som hår i suppen». Svenskenes framskritt på det sosiale feltet skyldtes ikke bare at de hadde «så langt bedre råd til å løse problemene», men også at de var «friere, mer urbanisert, ikke som oss bastet og bundet av den jaabækske husmannsånd».<sup>10</sup> Dermed dro Dagbladets utsendte medarbeidere til Sverige for å følge opp uteliggersaken – og rapporterte entusiastisk tilbake om «radikale og sensasjonelt moderne metoder i Socialförvaltningen i Malmö».<sup>11</sup>

## Hovedområder i løssalgs- og abonnementsaviser

I tabell 3 har vi skilt løssalgs- fra abonnementsaviser. For at kategoriene skal romme nok artikler til statistiske analyser, er to og to år slått sammen. Vi ventet å finne en sterkere vektlegging av de ytelsene som gir rom for omtaler av enkeltmenneskers problemer i løssalgsavisene. Tesen om «tabloidisering» innebærer at en slik forskjell etter hvert blir mindre. Hovedinntrykket fra tabell 3 er likevel at prioriteringen av stoff er relativt sammenfallende i de ulike avisene. For helsestoffet er det så godt som ingen forskjeller mellom løssalgs- og abonnementsavisene. Vi ser imidlertid noen eksempler på at stoff som typisk handler om enkeltmenneskers skjebne får større omtale i løssalgspressen. Det gjelder fattigdom på 1960- og 70-tallet og barnevernsaker på 1980-tallet.

---

<sup>9</sup> *Aftenposten* 3.1.1969 (morgen), s. 3.

<sup>10</sup> *Aftenposten* 3.1.1969 (morgen), s. 3.

<sup>11</sup> *Dagbladet* 18.1.1969, s. 15.

Tabell 3. Hovedområder i avisenes dekning av velferdsstaten 1969–99, etter avistype. Prosent

	1969–75		1981–87		1993–99		Total	
	Abon	Løss	Abon	Løss	Abon	Løss	Abon	Løss
Sykehus, helsesektor	9	10	26	21	24	29	21	23
Arbeidsløshet	16	12	4	4	21	26	14	19
Eldreomsorg	13	2	11	21	7	11	10	11
Barnehager	10	5	18	8	4	6	10	6
Barnevern	4	3	10	23	7	4	7	8
Fattigdom	6	22	4	2	3	8	4	10
Barnetrygd, kontantstøtte	9	17	1	-	8	3	6	5
Alderspensjon	4	3	8	6	6	-	6	2
Funksjonshemmede, rehab.tiltak	4	7	4	8	5	4	4	5
Andre ytelser	10	10	6	4	11	6	9	6
Generell velferdspolitik	16	7	9	6	5	4	9	5
Sum	101	98	101	103	101	101	100	100
N	140	58	172	53	217	158	529	269

Likheten mellom avistypene i tabell 3 kan skjule at ulike aviser dekker ett og samme område på svært ulike måter. Eide og Hernes (1987) viser til at en bred omtale av helsestoff kan ta svært ulik form: Løssalgsavisene beskriver møtet mellom Systemet og den Lille Mann, mens partibundne abonnementsaviser tar for seg ideologiske helsepolitiske debatter. For å få et bedre inntrykk av slike forskjeller, skal vi nå se på hvordan avisene *vinkler* sitt nyhetsstoff når de skriver om velferdsstaten.

# Velferdspolitiske vinklinger

Hvilke tolkningsrammer journalistene bruker for å presentere et problem, gir oss innsikt i hvordan journalistikken praktiseres. Men som nevnt i diskusjonen av tolkningsrammer og fokuseringseffekter, har dette også betydning for diskusjonen om mediernes makt. Pressens problemdefinering og -formulering gir muligheter for innflytelse. De sidene ved et velferdspolitisk saksforhold som løftes fram i media, kan prege opinionens synspunkter på hva velferdsstaten bør gjøre.

Vi skal forfølge dette spørsmålet gjennom å anvende fire «vinklinger» i kodingen av avisartiklene. Disse er utviklet av Svallfors (1989, 1995) med sikte på å rendyrke visse aspekter ved velferdspolitikken.<sup>12</sup> Hver av de fire vinklingene kan ifølge Svallfors beskrives som en *motsetning* mellom ulike grupper. For det første kan velferdspolitikken vinkles som et *fordelingsproblem*; som en mekanisme for omfordeling mellom forskjellige grupper med ulike ressurser. Her aner man den tradisjonelle konflikten mellom fattige og rike. Med en *administrasjonsvinkling* handler velferdspolitikken om hvordan politikken iverksettes; på møtet mellom innbyggerne og velferdsapparatet. En idealtypisk konflikt utspiller seg mellom myndighetene og innbyggerne, mellom tjenesteleverandører og klienter. Spørsmålet om velferdspolitikken iverksetting inneholder likevel en rekke konflikter som ikke *direkte* kan underordnes konflikten mellom innbyggerne og myndighetene, så som spørsmålet om tjenestene skal produseres i offentlig eller privat sektor, eller spørsmålet om effektivisering innenfor offentlig sektor. Vi har inkludert denne type artikler i kategorien administrasjon. Det kan ha medført at vi har en noe mer heterogen gruppe artikler under administrasjonsvinklingen enn Svallfors. *Utgiftsvinklingen* belyser finansieringen av velferdsytelsene. Den involverer konflikten mellom skattebetalernes økonomiske byrder og mottakernes ytelser. *Misbruksvinklingen* setter søkelyset på klienter og mottakere som misbruker offentlige overføringer. Her tegnes bildet av en motsetning mellom bidragsyterne og gratispassasjerene i velferdsstaten, det vil si klienter og pasienter med sviktende moral som utnytter systemet.

---

<sup>12</sup> Svallfors omtaler disse som velferdspolitiske dimensjoner. Vi velger å kalle dem for «vinklinger», siden dette begrepet bedre formidler hva disse kategoriene uttrykker.

Hva kan vi vente å finne? Ut fra den norske økonomien er det grunn til å tro at finansierings spørsmål spiller en liten – og avtakende – rolle. Utviklingen av en personfokusert journalistikk peker mot en økt vektlegging av administrasjonsvinklingen, med sterkere fokus på møtet mellom medborgere og myndigheter. Vi venter at en slik trend vil prege både løssalgspresse og abonnementsaviser, men at omfanget av denne vinklingen hele tiden vil være størst i løssalgssavisene.

De færreste diskusjoner om velferdsstaten berører bare ett problem. De fleste vil ha elementer av mange vinklinger. Man er for eksempel innom både fordelingssituasjonen, utgiftene knyttet til en ordning og forvaltningen av den. Dette vil også gjelde avisartikler om velferdsstaten. I mange tilfeller vil det å identifisere en hovedvinkling ved en artikkel derfor innebære en stor grad av skjønn.<sup>13</sup> Vi gjør leseren oppmerksom på dette, fordi dette lett kan tilsløres når rapporteringen foregår i form av nøkterne tall og fordelinger.

## Hvilke vinklinger dominerer pressedekningen?

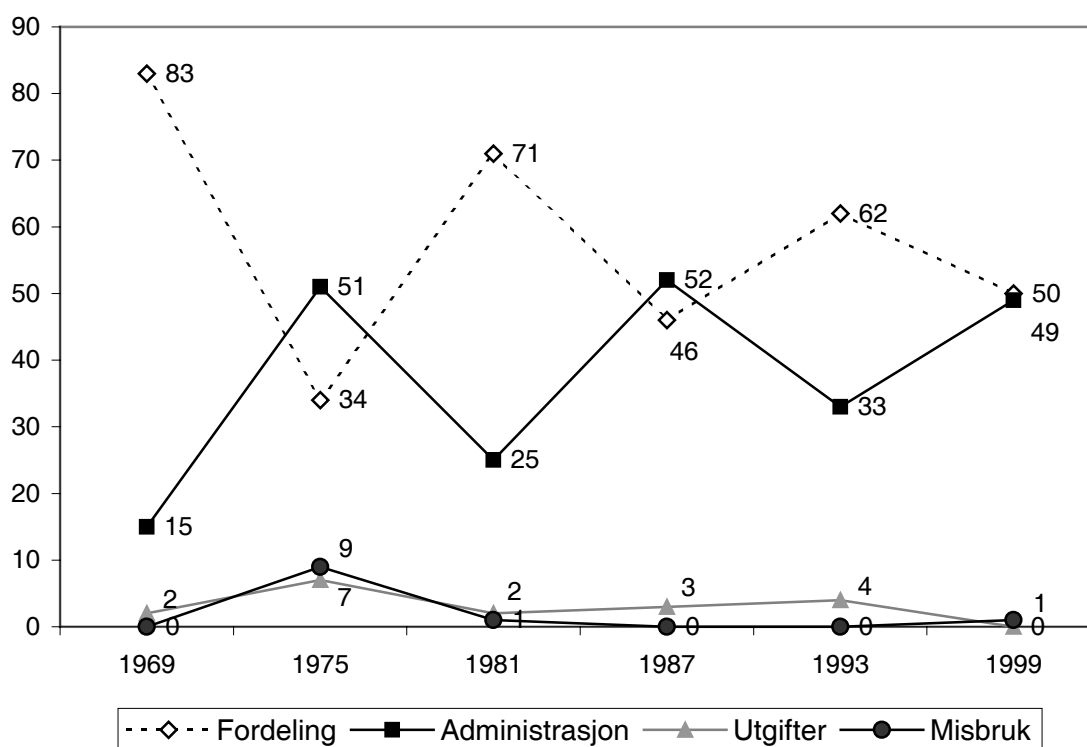
Figur 3 viser at velferdsstoff i norske aviser først og fremst presenteres gjennom to av de fire hovedvinklingene: fordeling og administrasjon. Disse to tolkningsrammene fanger opp hele 96 prosent av de klassifiserbare artiklene. Fordelingen av artikler mellom disse to hovedvinklingene svinger fram og tilbake. I 1969 og 1981 var det klart flest artikler som fokuserer på fordeling, mens forholdet var jevnere på de øvrige tidspunktene.

Mens administrasjon og fordeling dominerer deknningen, har svært få artikler sitt hovedfokus på misbruk eller utgifter. Det velferdspolitiske ordskiftet i norske aviser handler i liten grad om negative aspekter ved velferdsstaten, i form av utgifter, høye skatter eller klienter som misbruker offentlige ytelser. Det er velferdsstatens forsømmelser som blir gjort til gjenstand for omtale; knappe ytelser eller dårlig forvaltning. Den norske avisdeknningen av velferdsstaten skiller seg sterkt fra funn i Golding og Middeltons (1982) studie av engelske massemedier, der faktisk eller påstått misbruk av velferdsytelser dominerte omtalen av velferdsstaten. På den annen side er likheten mellom Norge og Sverige slående. Også i Sverige er det svært få artikler om misbruk, mens hovedvekten ligger på fordeling og administrasjon (Svallfors 1995: 25).

---

<sup>13</sup> I motsetning til Svallfors har vi ikke registrert en eventuell tilleggsvinkling (andre-dimensjon) i artiklene.

Figur 3. Avisenes velferdspolitiske hovedvinkling 1969–99. Prosent.



11 % av artiklene var uklassifiserbare, og er utelatt fra beregningene.

Trygdemisbruk var gjenstand for offentlig debatt på 1970-tallet, og skepsisen mot trygder i norsk opinion nådde et høydepunkt på denne tiden (Kolberg & Viken 1978, Øverbye 2000). At andelen artikler om misbruk og utgifter er større i 1975 enn i øvrige år, gjenspeiler nok denne debatten. Hovedinntrykket av materialet er likevel at pressen snarere har forsvart trygdeordningene enn kritisert dem. For eksempel presenterte Aftenposten i 1975 en analyse fra Rikstrygdeverket med overskriften «Overdimensjonert debatt om misbruk av trygder» – med tilslutning på lederplass. En sosialkonsulent fortalte at medborgernes mangel på kunnskap om sine rettigheter var «et langt større problem enn det meget omtalte trygdemisbruk».<sup>14</sup> Vi kan slutte oss til Sæbøs (1992: 168) konklusjon om norske lokalavisers omtale av sosialhjelp: Misbruksoppfatningen er mest en populistisk «folkemunneforståelse» som er lite framme i avisene (med unntak av leserbrev).

En tilsynelatende forskjell mellom Norge og Sverige er at finansieringen ser ut til å få mer oppmerksomhet i svenske aviser. Dette skyldes ikke bare den norske oljerikdommen, siden utgiftsvinklingen også var lite framtrædende i Norge før oljen ble funnet. Forklaringen er trolig metodologisk. Som nevnt

<sup>14</sup> Aftenposten 20.1.1975 s. 3 og 4, 27.1.1975 (aften) s. 1.

er materialet i begge land samlet inn i januar. I perioden som det svenske materialet dekker, ble regjeringens budsjettproposisjon lagt fram for Riksdagen i januar.<sup>15</sup> Januar var i Sverige dermed preget av finanspolitisk debatt, i motsetning til Norge der statsbudsjettet legges fram om høsten.

## Hvordan vinkles ulike velferdsområder?

Helhetsbildet i figur 3 dekker imidlertid over store variasjoner mellom ulike velferdstjenester. I tabell 4 ser vi hvilke vinklinger som er mest fremtredende innenfor de ulike hovedområdene i materialet. Fordelingsvinklingen er helt dominerende i omtalen av kontantytelser. Barnetrygd, kontantstøtte og alderspensjon diskuteres først og fremst ut fra ordningenes fordelingsvirkninger. Det er heller ikke overraskende at fattigdom og arbeidsløshet hovedsakelig dekkes som et spørsmål om ulikhet og omfordeling. På disse feltene finner vi både beretninger om enkeltskjebner og deskriptive artikler om fordeling og forskjeller, gjerne hentet fra offentlig statistikk. Men også en del artikler om tjenesteyting faller innenfor fordelingsvinklingen, når søkelyset rettes mot knapphet og pengemangel både innenfor institusjoner og blant personer og politiske satsningsområder. Tabell 4 viser at eldreomsorgen ofte er blitt beskrevet på denne måten.

Tabell 4. Avisenes velferdspolitiske hovedvinkling 1969–99, etter hovedområde. Prosent

	Sykehus, helsesektor	Eldreomsorg	Alderspensjon	Barnevern	Barnehager	Barnetrygd, kontantstøtte	Arbeidsløshet	Fattigdom	Funksjonshemmede, rehab. tiltak	Andre ytelser	Generell velferdspolitik	Total
Fordeling	35	68	79	21	59	93	77	68	51	71	65	59
Administrasjon	64	23	21	79	41	4	17	28	49	26	21	38
Utgifter	1	7	-	-	-	-	4	5	-	4	8	3
Misbruk	-	3	-	-	-	2	2	-	-	-	6	1
Sum	100	101	100	100	100	99	100	101	100	101	100	101
N	164	74	34	53	66	45	99	40	35	55	48	713

11 % av artiklene var uklassifiserbare, og er utelatt fra beregningene.

<sup>15</sup> Svallfors' materiale går fram til 1993. Siden 1996 presenteres svenske budsjettproposisjoner i september.

Ikke overraskende var det artiklene om barnevern som i størst grad ble dekket gjennom administrasjonsvinklingen. Som vi har sett, handlet disse ofte om beslutninger barnevernet foretok om å frata foreldrene omsorgsansvar for mindreårige barn. Barnevern blir nyheter når byråkratene overkjører mor, når sosionomene og systemet misbruker sin makt. Det er imidlertid en betydelig forskjell mellom dekingen av helsesektoren og eldreomsorgen. Administrasjonsvinklingen dominerer i helsesektoren, mens eldreomsorgen i større grad er diskutert som et fordelingsspørsmål.

Som nevnt rommer vår administrasjonskategori ganske ulike saker. Spørsmålet om offentlig og privat tjenesteproduksjon rommer politikernes ideologiske prinsippdebatter, mens spørsmål om feil og mangler ved tilbudet er en type stoff som typisk involverer «den lille mann». Den ujevne utviklingen for administrasjonsvinklingen i figur 3 er trolig et resultat av to ganske ulike tendenser: en økt oppmerksomhet om svikt i tjenestetilbudet, og en skiftende politisk dagsorden. Begge disse tendensene preget dekingen av helsevesenet, og kan derfor forklare hvorfor vår administrasjonsvinkling står så sterkt i helsesektoren. Det sterke innslaget av administrasjonsvinklingen i 1975 og 1987 kan føres tilbake til ideologiske prinsippdebatter om statens, markedets og frivillig sektors rolle i velferdsstaten. Administrasjonsvinklingen i 1999 ser derimot ut til å være mindre preget av ideologi og mer preget av feilbehandling i helsevesenet. Figurene 4, 5 og 6 gir eksempler på ulike vinklinger av helsestoff innenfor vår administrasjonsvinkling: henholdsvis svikt i behandlingen, ideologisk sosialiseringdebatt og ideologisk privatiseringsdebatt.

**2**  
**Klager på Ullevål:**  
**92-åring**  
**sendt hjem**  
**hjelpeløs**

Hårt nattkjøle og sløbrok, og uten nøkler — slik ble 92 år gamle Lilly Hagen sendt hjem fra Ullevål sykehus.

**SVELLENDE**  
**TOM MØLSTAD (foto)**

Den gamle kvinnen hukter ikke så mye av hva som skjedde, da hun ble sendt hjem fra sykehuset i januar. — Men jeg var veldig kald og hadde vondt i hodet, forklarer Lilly Hagen, 92 år gammel, i en intervju med Tom Mølstad. Hun ble sendt hjem fra Ullevål sykehus i januar. Hun hadde sløbrok og nattkjøle, og uten nøkler. Hun ble sendt hjem fra sykehuset i januar. Hun hadde sløbrok og nattkjøle, og uten nøkler.

**Dramatisk venting**  
Da Lilly Hagen så litt utstrevet fra sykehuset — uten at familien ble varslet — ble hun sendt hjem fra sykehuset i januar. Hun hadde sløbrok og nattkjøle, og uten nøkler.



UNDELBEART: Lending var Monica Cyprien Berg og hennes datter Marie Hagen på besøk hos grandfateren Lilly Hagen. Sidelengene er skjært over brodden med gamle kvinnen ble sendt hjem fra Ullevål sykehus.

Figur 4. Helsestoff: svikt i behandlingen. Eksempel fra Aftenposten 10.1.1993.

Den ideologiske debatten var svært ulik i 1975 og 1987. Skiftningen kan illustrere de politiske endringene i høyrebølgens kjølvann. I 1975 dreide debatten seg om sykehus og helseinstitusjoner drevet av kristelige og humanitære organisasjoner. Kristelig Folkeparti og de kristelige organisasjonene fryktet en

«full sosialisering» av helsevesenet. I 1987 var det ikke lenger debatt om overføring av oppgaver fra frivillig sektor til stat, men tvert imot fra stat til marked. Mye av deknningen dreide seg om «Mesnali-saken» – et forslag om å tillate kommersiell sykehusdrift i regi av «Privat Hospital A/S» på Mesnalia. Arbeiderpartiets mindretallsregjering sa nei til dette. Dekningen av Mesnali-saken gjenspeilte rikspolitiske motsetninger som kunne ha ført til regjeringskrise, og ikke forholdet mellom bruker og tjenesteyter.

Sosialkomiteens formann:

## Sosialisering i sosialsektoren svekker tilbudet

— Hvis ikke de økonomiske forhold blir tilrettelagt, blir det umulig for kristelige og humanitære organisasjoner å drive sykehus og helseinstitusjoner her i landet. En slik utvikling vil representere et tilbakeslag for det sosiale og helsemessige tilbud, sier formannen i Stortingets sosialkomité, Kåre Kristiansen i et nyttårsintervju.

De private sykehus og helseinstitusjoner er et nødvendig og nyttig tillegg til den offentlige drift. Ofte vil de kunne drive mer økonomisk enn det offentlige, samtidig som de er med på å holde den sosiale opplysningsnivået i folket, sier Kristiansen.

Kristelig Folkeparti ser det som en hovedoppgave å sikre de private institusjoner gode arbeidsvilkår. Arbeiderpartiets sosialiseringsfremskritt vil føre oss inn i en debatt lik den vi har hatt om næringskollens stilling og vil føre til at avstanden mellom Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti vil øke. Tradisjonelt har vi stått hverandre nær i sosialpolitikken, sier Kristiansen.

**Familiemeldingen**  
Kristiansen karakteriserer regjeringens familiemelding som den største saken som ble behandlet av Sosialkomiteen i 1974.  
— Her ble jo abortsaken smuglet inn som et av flere momenter. Dette førte til at mange viktige

Valgforbund — ved å medvirke til Brattelis fall — kort og godt hadde knoktet sin politiske nakke. Et regjeringskifte ville altså gitt oss to ting. Et kløkkraftig ikke-sosialistisk regjeringsintervju og et avskutt Sosialistisk Valgforbund.

**Opplysningsrett**  
— Atan-saken har utløst en fornyet diskusjon om forslaget om muligheten for utskrivning av nyvalg.

— La meg først understreke at vi ikke har hatt dette opppe til noen bred drøttelse innen Kristelig Folkepartis stortingsgruppe, men for min egen del vil jeg si at jeg synes vi trenger en slik sikkerhetsvett som anledning til utskrivning av nyvalg representere. Idag er situasjonen at vi har et like-sosialistisk flertall i folket, uten at dette gjenspeiles i Stortinget. Ofte er det også en avstand mellom SV og Arbeiderpartiet, og regjeringen har derfor måtte basere seg på støtte fra et av andre partiene. Dette viser at vedtatte burde få anledning til å veilede på nytt, slik at den vakkerverne regjering som vi nå har, kunne byttes ut med en sterkere.

— Hvilke saker kommer til å stå mest i fokus i 1975?  
— Økonomiske vekst og ressursforbruk vil vel oversyge de fleste politiske spørsmål. En av de største saker vi i den sammenheng får til behandling, er om vi skal satse på atomkraftverk her i landet. Forøvrig trenger problemet seg frem på de fleste områder, enten det dreier seg om økonomisk politikk, internasjonal politikk, utenrikspolitikk eller sosialpolitikk og fiskeripolitikk.

**To utfordringer**  
Kristelig Folkeparti står i den forbindelse over for to utfordringer. For det første fra de som ønsker en/mest mulig liberal økonomisk politikk. Men en ytterligere vekst kan ikke bli et mål i seg selv. En slik politikk vil fullstendig utlivkvalitet, særlig når man ser at en slik vekst kan ha økonomiske og moralske skadevirkninger. For det andre må vi se det som en utfordring at vi ikke blir ført inn i en sosialistisk-kommunistisk kvangstrove. Man løser ikke alle problemer ved å legge all aktivitet inn under staten. Enhetsmensens betingelser må alltid stå sentralt for Kristelig Folkeparti.

Figur 5. Helsestoff som sosialiseringdebatt: eksempel fra Aftenposten 4.1.1975

VG Fredag 6. januar 1987

## Fra «Dr. Mesnali» venteværelse: - Løftebruddet er det verste

**A. KARI SØSTADLITTEN og DAG BAKVÆLDFORD (1987)**



Tiden begynner å renne ut for Privat Hospital i Mesnalia. På sitt venteværelse i Etate sitter lege og prospektleder Kai Walter Stenrud og titter på klokken. Han ventet på at politikerne snart skal bestemme seg. Etter planen skal Stortingets sosialkomité avgjøre sin innstilling om saken 15. januar.

Det var statsminister Ole von Mevold som stoppet den endelige avgjørelsen og sa: Nei. Men innvalgt med kalambur og politiske løfter som om å bli en sosialistisk statsminister.

Men statsministeren sier det er en sak om å bli sosialistisk statsminister. Men det er en sak om å bli sosialistisk statsminister. Men det er en sak om å bli sosialistisk statsminister.

Men statsministeren sier det er en sak om å bli sosialistisk statsminister. Men det er en sak om å bli sosialistisk statsminister. Men det er en sak om å bli sosialistisk statsminister.

**Løftebruddet**  
Men statsministeren sier det er en sak om å bli sosialistisk statsminister. Men det er en sak om å bli sosialistisk statsminister. Men det er en sak om å bli sosialistisk statsminister.

**Betalte renter**  
Men statsministeren sier det er en sak om å bli sosialistisk statsminister. Men det er en sak om å bli sosialistisk statsminister. Men det er en sak om å bli sosialistisk statsminister.

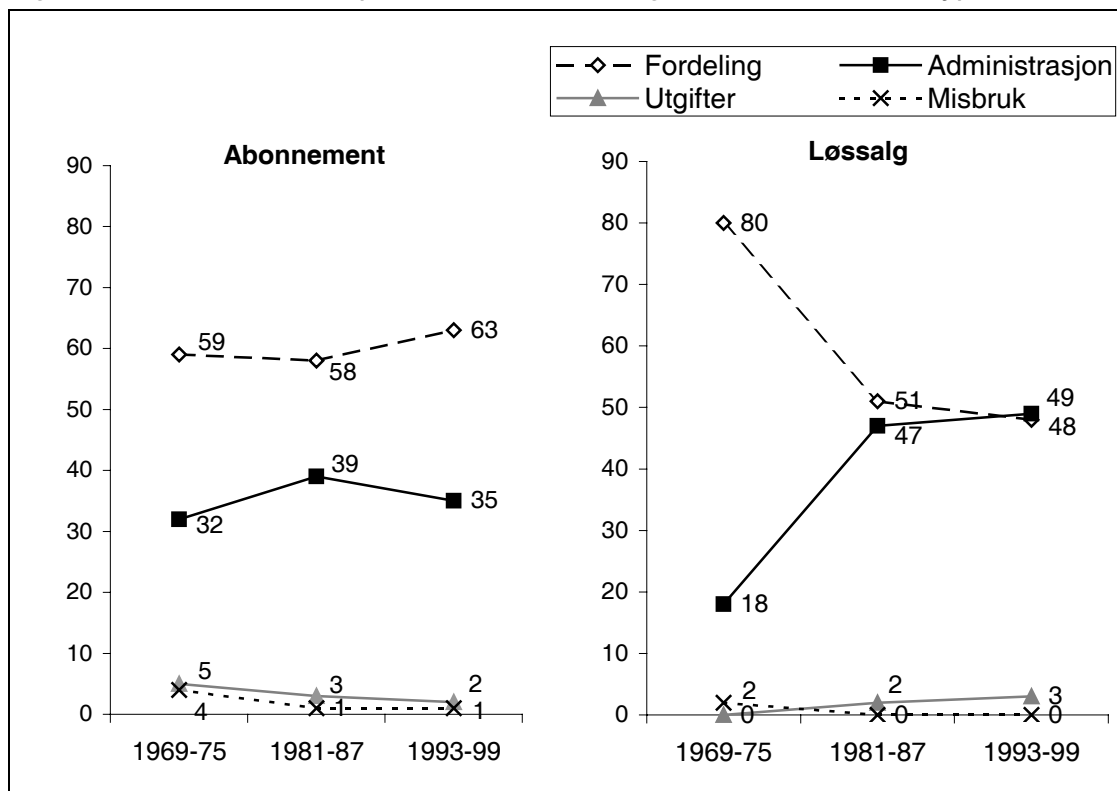
Figur 6. Helsestoff som privatiseringsdebatt: eksempel fra VG 6.1.1987

## Skiller tabloidenes vinklinger seg ut?

Er det løssalgsavisene som er mest opptatt av det vi har kalt en administrasjonsvinkling, der konflikter mellom brukere og myndigheter settes i fokus? Ifølge figur 7 er svaret både ja og nei. I abonnementsavisene ser vi et stabilt mønster gjennom hele perioden, med rundt 60 prosent av artiklene konsentrert om fordeling. Løssalgsavisene har derimot endret profil. På 1960- og 70-tallet var fordelingsvinklingen mer dominerende i løssalgsavisene enn i den øvrige pressen, med 80 prosent av deknningen. Siden er mønsteret snudd. Administrasjonsvinklingen har fått mer plass i løssalgsavisene, og er kommet på linje med fordelingsvinklingen.



Figur 7. Avisenes velferdspolitiske hovedvinkling 1969–99, etter avistype. Prosent.



11 % av artiklene var uklassifiserbare, og er utelatt fra beregningene.

En mulig tolkning er at løssalgsavisene hele tiden har ønsket å være talerør for det enkelte mennesket som møter systemet. Men i takt med velferdsstatens vekst, har «den lille mann» endret karakter – fra den fattige som faller *utenfor* systemet til brukeren som blir dårlig behandlet *innenfor* systemet. Perspektivet forskyves fra elendighet utenfor velferdsstaten til elendighet innenfor. «Til tross for et bedre og bedre utbygd helsevesen blir det stadig flere klager,» sa helsedirektør Torbjørn Mork allerede i 1975.<sup>16</sup> Siden har det ikke blitt bedre, og rapporter om krise i helsevesen og eldreomsorg er vanlig stoff både i løssalgs- og abonnementsaviser. Dels er det tale om en systemkrise (personellmangel o.l.), og dels er det enkeltsaker der brukerne blir dårlig behandlet.

Alle kriserapportene så ut til å ha skapt et akutt behov for motvekt i 1981, da både Arbeiderbladet og VG presenterte gode nyheter under vignetten «Dagens glade», og Dagbladet dro ut til offentlige etater på jakt etter «det mer lyse og trivelige stoffet» som motvekt mot «et svært så problemorientert» samfunn og mediebilde.<sup>17</sup> Men det må tilføyes at en god del positive nyheter finnes i materialet; vi får også høre om åpning av nye klinikker og økninger i bevilgningene.

<sup>16</sup> *Vårt Land* 3.1.1975 s. 2.

<sup>17</sup> *Dagbladet* 3.1.1981, s. 14.

Tolkninger av trender i figurene blir usikker, siden administrasjonsvinklingen vår er såpass sammensatt. Det kan likevel nevnes at VG maktet å vinkle selv den rikspolitiske Mesnali-saken som et eksempel på enkeltmenneskets kamp mot systemet. Helten i VGs fortelling er prosjektlederen for «Privat Hospital A/S»: en lege som i frustrasjon over det offentlige helsevesens byråkrati ville virkeliggjøre «en drøm om et idealsykehus i privat regi» (se figur 6). Han fikk klarsignal fra den tidligere borgerlige regjeringen, men opplevde så å få sin drøm knust av Arbeiderpartiet og Gro Harlem Brundtland. «Hva skal en vanlig liten mann stole på om han ikke skal kunne stole på et løfte fra en sittende regjering,» spurte «mannen som har fått hele det politiske Norge til å skjelve».<sup>18</sup>

Figur 7 tydeliggjør også at norsk tabloidpresse slett ikke rommer mange innslag om medborgernes misbruk av offentlige tjenester. Misbruksvinklingen er faktisk enda mer minimal i løssalgspresen enn i abonnementsavisene. Når artiklene handler om noen form for «misbruk», er det som oftest spørsmål om barnevernet misbruker sin makt – noe som er klassifisert under administrasjonsvinklingen. Løssalgspresens opp-tatthet av enkelt-skjebner ser ut til å være sterkere enn ønsket om å avsløre juks og misbruk. Høydepunktet for tabloid omsorg for de svake fant vi i 1969, i Dagbladets beretning om moderne sosialforvaltning i Malmö (se figur 8). Nærmere



Figur 8. Pressens omsorg for de svake: eksempel fra Dagbladet 18.1.1969

<sup>18</sup> VG 6.1.1987, s. 3.

bestemt ble uteliggere innlosjert på hotell. Journalistene beskrev hvordan en tidligere hjemløs alkoholiker nå befant seg blant «grønne plantearrangementer» og «veggtepper i vakre farger [som] gir behagelig virkning av komfort og intimitet». Dette ble slett ikke framstilt som sløsing med skattebetalernes penger, men tvert imot som et forsøk på å gjenoppbygge et ulykkelig medmenneskes selvrespekt og menneskeverd.<sup>19</sup> På den annen side er omtalen av trygdemisbruk (først og fremst i abonnementsavisene) ofte upersonlig og nøytral – for eksempel omtale av Rikstrygdeverkets eller Arbeidsdirektoratets statistikk over trygdebedrageri.

---

<sup>19</sup> *Dagbladet* 18.1.1969, s. 15.

# Hvem kommer til orde?

Vårt siste hovedspørsmål dreier seg om hvem som dominerer avisenes dekning av velferdspolitiske spørsmål. Bærer velferdspolitikken fremstilling i mediene preg av et eliteperspektiv, og har i så fall noen eliter fortrinn fremfor andre? Hvor ofte lar avisene den politiske og institusjonelle eliten komme til orde sammenlignet med brukere eller andre representanter for menigmann, og har dette forholdet endret seg over tid?

Spørsmålet om hvem som slipper til i mediene – institusjonelle eliter eller representanter for grasrota – er spesielt interessant i en analyse av det velferdspolitiske ordskiftet. Selv om hele befolkningen nyter godt av offentlig velferd, er det de svakeste i samfunnet som er mest avhengig av velferdsstatens ytelser. Dette er grupper som sjelden øver innflytelse gjennom politisk aktivitet eller gjennom medlemskap i sentrale organisasjoner. Å komme til orde i mediene er en måte brukerne kan få sine problemer og behov synliggjort på. Det er ikke gitt at de institusjonelle elitene deler brukernes oppfatninger, eller at de lar disse komme til uttrykk når de uttaler seg til mediene. På den annen side kan personifisering og oppmerksomhet rundt enkeltsaker undergrave muligheten for å føre en helhetlig og langsiktig velferdspolitik. Politikerne presses til å vedta kortsiktige og populære løsninger. Det kan få negative konsekvenser både for samfunnet generelt og for de som er mest avhengig av velferdsstatens overføringer og tjenester.

Johan P. Olsen og Harald Sætre (1980) studie av deltakelse i medienes offentlighet støttet opp om et eliteperspektiv. Avisene er først og fremst en arena for institusjonselitene; for dem som allerede sitter i posisjoner med makt og innflytelse. Dette gjelder særlig i tilfeller der mediene oppsøker kildene, men også dem som selv skriver i avisene. En forklaring Olsen og Sætre skisserte på dette fenomenet, er at mediene er avhengig av å forenkle søkeprosessen i jakt på nyheter og vurderinger. Tidspress og knappe ressurser gjør det fornuftig for mediene å henvende seg til institusjonselitene, hvor nyhetene ofte blir til. Tilsvarende bilder tegnes i nyere norske undersøkelser; for eksempel beskrev Sigurd Allern (2001b) et topptungt og eliteorientert kildeutvalg. Mediene benytter ofte følgende resept: Rapporter om aktuelle begivenheter lanseres, tolkes og autoriseres gjennom intervjuer med personer som kombinerer nyhetsverdighet med autoritet (Allern 1996: 151). Elitenes dominans kan neppe være overraskende. Som Hernes (1984: 45) uttrykte det i en polemikk mot makt-

utrederkollegene Olsen og Sætren: «En trenger neppe nasjonale surveys for å vite at en statsminister blir hyppigere intervjuet eller hyppigere skriver innlegg enn en tilfeldig valgt stasjonsmester.»

Utviklingen innenfor tabloidene kan likevel sannsynliggjøre en økning i en motgående trend, der «vanlige mennesker» stadig oftere portretteres. Hernes (1984) framhevet at mediene må benytte seg av bestemte teknikker for å fange lesernes oppmerksomhet i det «medievridde samfunn». En av disse er personifisering – som i vår sammenheng kanskje bedre kan kalles *klientfokusering*. Når mediene lager velferdspolitisk nyhetsstoff, må folk kunne kjenne seg igjen i de aktuelle problemene. Dette oppnås blant annet gjennom portrettering av enkeltmennesket. I journalistikken blir klienter, pasienter eller kunder gitt en rolle som «konsekvens eksperter» (Allern 2001b: 170). Beskrivelser av kriser innenfor for eksempel helsevesen eller eldreomsorg gis autoritet ved hjelp av individuelle opplevelser som er gjenkjennelige for store deler av befolkningen. Ut fra dette perspektivet er det grunn til å forvente at avisene i økende grad lar brukere og andre representanter for folk flest komme til orde i mediedekningen om velferdsstaten, og at dette særlig gjelder i løssalgstidene. Hvorvidt denne type klientfokusering er et eksklusivt tabloidfenomen, gjenstår å se.

Hvem som kommer til orde i mediene vil imidlertid også kunne reflektere velferdsstatens ekspansjon i den perioden vi konsentrerer oss om. Vi har fått flere mottakere av velferdsstatens ytelser og atskillig flere som er sysselsatt i det offentlige velferdsapparatet. Det er med andre ord både flere brukere og flere velferdsprodusenter å låne øre til. Det er vanskelig på dette grunnlag å formulere antagelser om hvem av disse to gruppene som kommer mest til orde. Det er derimot grunn til å forvente at det både har blitt flere brukere og flere velferdsprodusenter som over tid kommer til orde i avisene, og da kanskje til fortrengsel for andre kilder.

Brukernes rettigheter og brukerorientering har etter hvert fått en sentral plass både som begrunnelse for reformer i offentlig sektor og i befolkningens forventninger til velferdsstaten (Pettersen & Rose 1997, Rose 1999). Brukerne har i takt med velferdsstatens utbygging fått sin posisjon styrket vis-a-vis apparatet. Det er ikke urimelig å anta at brukerideologien har slått inn i mediene i form av at man lar brukerne i større grad komme til orde enn tidligere. Det økte utdanningsnivået i befolkningen innebærer at også brukerne av velferdstjenester vil være mer skolert enn tidligere. Det kan senke terskelen for å ta kontakt med mediene og/eller å svare på medienes henvendelser.

I tråd med Svallfors' design har vi i bearbeidningen av datamaterialet kodet den personen – om noen – som fremstod som artikkelens «hovedrøst».

*Hovedrøsten* er den personen som får dominere artikkelens innhold og layout, men er nødvendigvis ikke den eneste *kilden*. Det må likevel nevnes at mange artikler med elitegrupper som hovedrøst ikke nødvendigvis beviser elitenes makt. Skal man drive kritisk journalistikk må nødvendigvis makt-havere intervjues, og vårt kvantitative mål forteller ikke om hovedrøsten framstår i positivt eller negativt lys.

På den ene siden er politikere og representanter fra interesseorganisasjoner interessert i og avhengig av den oppmerksomhet som mediene kontrollerer. Offentlighetens lys vil også kunne være tiltrekkende på offentlige tjenestemenn. Olsen og Sætren (1980: 15) skrev riktignok at embetsverkets innstilling til mediene kunne være svært ulikt de øvrige elitene:

Mens medienes forhold til de andre statsmaktene har vært preget av åpenhet og samarbeid, har forholdet til embetsverket vært preget av en «lang og seig drakamp»... For journalistene synes bildet å ha vært at departementstjenestemennene er like redde for offentlighetens lys som trollene er redd for sollyset.

På tross av dette ser vi gjentatte ganger at mediene låner øre og vier spalteplass til personer som på egne, institusjoners eller pårørendes vegne erklærer «krise» innenfor f.eks. helse- og sykehussektoren, eldre- og sosialomsorgen eller barnevernet. Mediene kan benyttes som utspillsarena i en interessekamp der både maksimering av oppmerksomhet og budsjetter ligger til grunn. Man kan heller ikke se bort fra at utspill fra forvaltning og tjenesteprodusenter er motivert av å fremme egen karrierevei.

På den annen side vil både offentlige ansattes og politikeres rolle i mediene ofte ha et nokså ufrivillig preg. Når pasienter eller klienter føler seg dårlig behandlet av velferdsapparatet, vil mediene gi kilden til misnøyen et navn og et ansikt – den ansvarlige tjenestemann skal frem i lyset. Det er de som tar beslutningene, derfor må de også omtales og røykes ut. På samme måte kan mediens framstilling av politikerne variere. Mediene kan portrettere en sosialminister som «lanserer nye tiltak» og «bringer klarhet» – eller en som «innrømmer at noe må gjøres» og «avviser påstander» (Eide & Hernes 1987: 76). Kort sagt kan mediene både være *talerør* og *gapestokk* for sine kilder.

## Elite- eller klientfokusering?

I tabell 5 ser vi hvem som framstår som hovedrøst i artiklene. Med utgangspunkt i tesen om tjenesteprodusentenes rolle i den offentlige sektorens vekst (jf. Tarschys 1975), har vi, i motsetning til Svallfors, skilt mellom to

ulike grupper av offentlig ansatte. Ansatte i offentlig tjenesteproduksjon omfatter de som enten har direkte kontakt med brukerne (f.eks. leger eller sosialarbeidere) eller har ansvaret for at en tjeneste produseres (f.eks. sykehusdirektører eller kommunale sosialsjefer). Ansatte i offentlig forvaltning omfatter byråkrater med samordnings- og kontrolloppgaver, som ansatte i departementer, direktorater, tilsynsorganer og kommunenes sentraladministrasjon (f.eks. rådmannen og hans stab).

Tabell 5. Hovedrøst i velferdspolitiske artikler 1969–99. Prosent.

	1969	1975	1981	1987	1993	1999	Total
Politiker	25	19	27	28	29	19	25
Ansatt i offentlig forvaltning	13	16	18	6	8	11	11
Ansatt i off. tjenesteproduksjon	9	10	8	7	7	10	9
Klient, pasient	1	6	8	6	9	13	8
Forsker, intellektuell	6	3	5	5	9	7	7
Lederredaktør	6	9	3	6	4	3	5
Fagforeningsrepresentant	6	4	11	6	3	3	5
Øvrig interesseorg.representant	6	6	6	5	3	-	4
Klient- eller pasientorg.representant	3	1	-	3	2	4	3
Nyhetsjournalist	3	4	2	2	1	2	2
Kronikør, kommenterende journalist	2	-	-	2	3	2	2
Arbeidsgiverrepresentant	-	-	3	-	2	2	1
Annen hovedrøst	2	3	2	6	4	2	3
Uten hovedrøst	20	20	7	20	18	21	18
Sum	102	101	100	102	102	99	103
N	128	70	97	128	197	178	798

Det er utvilsomt elitegrupper som oftest uttaler seg: Politikere er hovedrøst i en fjerdedel av artiklene, mens offentlig ansatte (forvaltning og tjenesteproduksjon samlet) utgjør en femtedel. Brukerne og forskerne er hovedrøst i henholdsvis 8 og 7 prosent av artiklene, mens innslaget av fagforeninger, organisasjoner og arbeidsgivere er enda mer beskjedent. Dette bildet er i store trekk det samme som Svallfors (1995: 30) fant i Sverige. Unntaket er at brukerne spilte en større rolle i Sverige enn i Norge, og forskerne en mindre rolle.

Disse tallene gjelder for perioden under ett, men bildet har ikke endret seg dramatisk gjennom de siste 30 årene. Ser vi bort fra artiklene uten noen klar hovedrøst, kommer hele tiden politikerne oftest til orde. Ikke noe tyder på at veksten i velferdssektoren har gitt de offentlig ansatte en mer framtrædende rolle. Ansatte i offentlig forvaltning spilte en mer framtrædende rolle i første halvdel av perioden enn i siste del, mens andelen artikler med tjenesteprodusenter som hovedrøst er helt stabil. Klienter og pasienter har derimot styrket sin stilling; de kommer oftere til orde mot slutten av perioden.

Tabell 6. Hovedrøst i velferdspolitiske artikler 1969–99, etter hovedområde. Prosent.

	Sykehus, helsesektor	Eldreomsorg	Alderspensjon	Barnevern	Barnehager	Barnetrygd, kontantstøtte	Arbeidsløshet	Fattigdom	Funksjonshemmede, rehab.tiltak	Andre ytelser	Generell velferdspolitik
Politiker	28	15	13	10	38	59	28	6	8	19	33
Ansatt i offentlig forvaltning	9	19	11	14	4	4	12	4	8	13	18
Ansatt i offentlig tjenesteproduksjon	14	18	-	14	1	2	1	27	11	2	3
Klient, pasient	8	16	13	9	1	2	4	8	14	9	3
Journalist, kronikør, leder <sup>1</sup>	7	4	11	5	10	15	8	12	6	6	14
Annen hovedrøst <sup>2</sup>	20	15	40	20	23	11	27	16	33	28	18
Uten hovedrøst	15	14	13	29	22	7	20	27	19	23	11
Sum	101	101	101	101	99	100	100	100	99	100	100
N	171	80	38	59	69	46	123	49	36	64	63

<sup>1</sup> Omfatter kategoriene nyhetsjournalist, lederredaktør og kronikør/kommenterende journalist fra tabell 5.

<sup>2</sup> Omfatter kategoriene forsker/intellektuell, fagforeningsrepr., arbeidsgiverrepr., klient- eller pasientorganisasjonsrepr., øvrig interesseorg.repr. samt annen hovedrøst fra tabell 5.

Det er klare forskjeller mellom ulike saksfelter. Barnetrygd, kontantstøtte og barnehager har vært politiserte stridsspørsmål. Kontantstøtten har vært et sentralt politisk stridsspørsmål på 1990-tallet. I tidligere perioder har striden stått om privat barnehageutbygging og kristen formålsparagraf i barnehagene. Det er dermed ikke overraskende at vi oftere finner politikere som hovedrøst på disse områdene enn på andre saksfelter. Arbeidsløshet og helse er også områder der politikerne ofte kommer til orde. De er derimot mindre synlige når saken handler om fattigdom, barnevern og funksjonshemmede, der søkelyset rettes mot enkeltsaker i stedet for politiske beslutninger. Dermed trer tjenesteprodusentene oftere fram som hovedrøst. I noen grad kommer også brukerne til orde – oftest når brukerne er eldre eller funksjonshemmede.

Ansatte i offentlig tjenesteproduksjon er, rimelig nok, best representert innenfor saksfelter som dreier seg om tjenesteyting. Tjenesteprodusentene utgjør en særlig stor andel av hovedrøstene på fattigdomsområdet, og de er også godt representert innenfor barnevern, eldreomsorg og helse. De spiller en langt mer tilbaketrukket rolle når kontantytelser som alderspensjon og barnetrygd omtales. Disse reguleres av standardiserte regelverk, slik at den



enkelte saksbehandler blir mindre interessant som kilde for pressen. For noen av kontantytelsene finner vi oftere de forvaltningsansatte – som har ansvar for praktisering av regelverket – som hovedrøst.

## Elitenes mange roller

Ser vi nærmere på de offentlig ansattes rolle i avisartiklene, spiller de åpenbart mange ulike roller. Svallfors (1995) beskrev noen dominerende arketyper som oppsummerer pressens velferdsstoff, inspirert av Eide og Hernes (1987). En av arketypene fikk navnet «eksperten slår alarm». Mange offentlig ansatte opptrer i en slik rolle. Dels gjelder det tilsynsorganer og ombud som nettopp har som sin oppgave å «slå alarm» om ulike problemer, som Sivilombudsmannen, Barneombudet, Datatilsynet, Helsetilsynet og fylkeslegene (se eksempel i figur 9). Men vi møter også en lang rekke enkelt-

personer – overleger, kommunale barneverns- og sosialsjefer osv. – som kritiserer uverdige forhold. Skal offentlig ansatte spille helterollen, må de slå alarm. I 1969 kunne en byråkrat få rosende omtale på annen måte, som da byråsjef Kaare Salvesen ble presentert som «alltid våkent og intenst opptatt av sosiale problemer».<sup>20</sup> I dag virker dette som et glimt fra en fjern fortid.



Figur 9. «Eksperten slår alarm»: eksempel fra Dagsavisen 20.1.1999

<sup>20</sup> Aftenposten (morgen) 21.1.1969, s. 5.



Dagbladets omtale av saken i går.

# Gråt over luselønn



BRUMUNDDAL (Dagbladet): Dorene åpnes, Linda får slippe inn, vedtaket leses opp, hurs rusler ut og faller sammen i gråt. Politikerne har nettopp bestemt at hun er verdt en lønn på 26 kroner timen.

AV THOMAS ERGO

Ordføreren besøkte Ene og Dorene i går. De var på en liten tur sammen til Brumunddal. De var på en liten tur sammen til Brumunddal. De var på en liten tur sammen til Brumunddal.

Ingen utforstående heller ikke Linda. Her te argumentene. Dorene var liket, så det var uttalt ulfrettligheten.

I et av de mest uttalt utforstående heller ikke Linda. Her te argumentene. Dorene var liket, så det var uttalt ulfrettligheten.

I løst foretatt kommissen å ei hjerne spalte og flere trykke hjerne. Kommissen skulle spare.

30 er mer enn 20. For en av de mest uttalt utforstående heller ikke Linda. Her te argumentene. Dorene var liket, så det var uttalt ulfrettligheten.



Ordfører Thor Lillehovde

Figur 10. «Vi her nede – de der oppe»: eksempel fra Dagbladet 7.1.1999

En annen av Svallfors' arketyper ble kalt «vi her nede – de der oppe». Her stiller journalisten seg på «den lille manns» side, i kampen mot en eller annen autoritet «der oppe», slik vi ser det i figur 10. Og selv om pressen i hovedsak framstår som talerør for kildene i vårt materiale, finner vi enkelte eksempler på at avisene også kan fungere som gapestokk for kilder «der oppe».

For eksempel fortalte VG at «knappt et halvt døgn etter at legen undersøkte Cecilie (4 ½) og konkluderte med 'loppebitt', døde hun av hjernehinnebetennelse». Den ulykkelige distriktslegen ble også intervjuet, og fikk presentert sitt syn på saken – under fullt navn. Men her hadde legen tapt i utgangspunktet. Da han forklarte hvor vanskelig det kan være å stille diagnose i slike tilfeller, framsto det som en dårlig unnskyldning.<sup>21</sup>

Svallfors' tredje arketype fikk navnet «politisk utspill». Dette er en av politikernes viktigste roller: å fremme forslag som andre politikere i sin tur kan reagere på. Vi har tidligere sett et eksempel i figur 5. Også fagforeningene kan opptre i denne rollen. At fagforeningene oftere var hovedrøst i 1981 enn andre år, skyldes LOs forslag om å senke pensjonsalderen. Politikernes rolle som utspillsprodusent har endret seg lite i løpet av vår periode, selv om de enkelte avisenes dekning har endret seg i takt med partipressens oppløsning. I første del av perioden finnes tydelige spor av pressens partitilhørighet. I 1975 ga for eksempel Arbeiderbladet en svært bred omtale – gjennom en omfattende artikkelserie – av Arbeiderpartiregjeringens forslag til ny barnehagelov.<sup>22</sup> Mot slutten av perioden er det vanskelig å se klare partipolitiske tendenser i pressedeckningen.

<sup>21</sup> VG 8.1.1999, s 20–21.

<sup>22</sup> Fem artikler om regjeringen Brattelis forslag til ny barnehagelov ble trykt i *Arbeiderbladet* i perioden 18–23.1. 1975. Disse artiklene var skrevet av journalist Tone B. Jamholt – statsminister Brattelis datter.

Politikerne har likevel flere roller. Også politikere stiller seg på brukernes side og slår alarm om uverdige og mangelfulle tilbud. Pressen framstiller selvsagt også politikere blant «de der oppe». Det til tider spente forholdet mellom politikk og medier kan illustreres med Dagbladets reportasje fra et formannskapsmøte i Ringsaker (se figur 10). Der kjempet pressen for en kvinne i attføring, som sto i fare for å miste en tilrettelagt kommunal stilling: «Ordføreren besvarer pressefolkene, vender ryggen til oss, går bort til rådmannen, og utbryter: 'De ser på oss som kjeltringer' .»<sup>23</sup>

Men mot slutten av perioden hender det også at politikere er blant «vi der nede». Økt personifisering gjør at også politikere framstår som mennesker med erfaring fra velferdsstaten. I 1999 la et offentlig utvalg fram en utredning om kvinners helse. For å konkretisere utredningen fortalte flere aviser om kvinnelige politikeres møte med helsevesenet. Vårt Land fortalte om ryggproblemene til Arbeiderpartiets helsetalskvinne Gunhild Øyangen.<sup>24</sup> VG kunne på sin side vise at selv statsråden hadde vært offer for arrogante leger: «For 17 år siden sto sosialminister Magnhild Meltveit Kleppa i fare for å bli blind. Øyespesialisten avviste henne med at hun bare var nervøs.»<sup>25</sup>

Selv om mange artikler framstiller politikere og offentlig ansatte i et positivt eller negativt lys – i tråd med Svallfors' arketyper – må vi ikke overse den lange rekken med rutinemessige og nøytrale reportasjer. Velferdsstaten er opphav til en stor mengde utredninger, komiteinnstillinger, statistikk og forskningsrapporter. Alt dette utgjør en vesentlig del av pressedekningen, selv om det for avisleseren lett kommer i skyggen av mer spektakulære oppslag om feilbehandlede pasienter.

## Økt klientfokusering

Tabell 5 viste som ventet at brukernes andel av hovedrøstene øker. Skillet mellom løssalgs- og abonnementsaviser er særlig interessant når det gjelder klienter og pasienter, og tabell 7 viser at løssalgsavisene vier større plass til disse gruppene. Ser vi på utviklingen over tid, øker andelen artikler med brukere som hovedrøst i begge typer aviser – men økningen er klart i løssalgspressen. Abonnementsavisene gir på sin side mer rom for politikere enn det løssalgspressen gjør, men denne forskjellen er ikke lenger tilstede på 1990-tallet. For de offentlig ansatte er det ingen entydige forskjeller mellom de to avistypene.

---

<sup>23</sup> *Dagbladet* 7.1.1999, s. 24.

<sup>24</sup> *Vårt Land* 30.1.1999, s.4–5.

<sup>25</sup> *VG* 29.1.1999, s. 9.

Tabell 7. Hovedrøst i velferdspolitiske artikler 1969–99, etter avistype. Prosent.

	1969–75		1981–87		1993–99		Total	
	Abon	Løss	Abon	Løss	Abon	Løss	Abon	Løss
Politiker	28	10	31	15	23	25	27	20
Ansatt i offentlig forvaltning	17	5	9	15	11	7	12	8
Ansatt i offentlig tjenesteproduksjon	9	12	7	9	7	11	7	11
Klient, pasient	1	5	5	13	6	17	4	14
Journalist, kronikør, leder <sup>1</sup>	9	17	6	15	6	10	6	12
Annen hovedrøst <sup>2</sup>	20	22	28	17	25	15	25	17
Uten hovedrøst	16	28	14	15	22	16	18	18
Sum	100	99	100	99	100	101	99	100
N	140	58	172	53	217	158	529	269

<sup>1</sup> Omfatter kategoriene nyhetsjournalist, lederredaktør og kronikør/kommenterende journalist fra tabell 5.

<sup>2</sup> Omfatter kategoriene forsker/intellektuell, fagforeningsrepr., arbeidsgiverrepr., klient- eller pasientorganisasjonsrepr., øvrig interesseorg.repr. samt annen hovedrøst fra tabell 5.

Tabell 8. Hovedrøst i velferdspolitiske artikler 1969–99, etter avis. Prosent.

	Aften- posten	Arbeider- bladet	Vårt Land	Dag- bladet	Verdens Gang	Total
Politiker	24	32	27	24	15	25
Ansatt i offentlig forvaltning	14	17	5	7	9	11
Ansatt i offentlig tjenesteproduksjon	10	5	7	10	12	9
Klient, pasient	4	3	6	10	19	8
Journalist, kronikør, leder <sup>1</sup>	5	5	10	14	10	8
Forsker, intellektuell	7	5	7	9	3	7
Fagforeningsrepresentant	2	11	6	1	4	5
Øvrig interesseorg.representant	5	3	7	1	-	4
Klient- eller pasientorg.representant	3	3	3	1	2	3
Arbeidsgiverrepresentant	2	-	2	1	2	1
Annen hovedrøst	2	4	2	5	4	3
Uten hovedrøst	22	12	18	17	20	18
Sum	100	100	100	100	100	102
N	215	150	164	152	117	798

<sup>1</sup> Omfatter kategoriene nyhetsjournalist, lederredaktør og kronikør/kommenterende journalist fra tabell 5.

Tabell 8 viser imidlertid at det kan være misvisende å se på løssalgsavisene under ett. VG har den klareste «tabloidprofilen», der brukerne oftere kommer til orde mens politikerne får mindre plass. Dagbladet ligger nærmere abonnementsavisenes profil. VG skiller seg ut som den eneste avisen der brukerne er hovedrøst oftere enn politikerne, når hele perioden sees under ett. Også de

andre avisenes særpreg kommer klart til syne i tabell 8. Både Aftenposten og Arbeiderbladet har en høy andel artikler med elitegrupper – politikere og ansatte i offentlig forvaltning – som hovedrøst. Arbeiderbladet skiller seg ikke bare ut ved å ha den høyeste andelen artikler med politikere som hovedrøst, men også – ikke uventet – ved å la fagforeningene komme til orde. Dagbladet er den avisen som oftest bruker avisens egne folk samt forskere og intellektuelle som hovedrøst. Vårt Lands særpreg er en relativt høy andel der «øvrige interesseorganisasjoner» kommer til orde. Dette dreier seg ofte om humanitære og kristelige organisasjoner.

Går vi nærmere inn på framstillingen av brukerne, er endringen i løpet av 30-årsperioden tydeligere enn det som går fram av tabellene. I begynnelsen av perioden framsto velferdsstaten som en strøm av politiske utspill, byråkratiske planer, utredninger, statistiske oversikter, komiteer og seminarer. Brukerne omtales av andre uten selv å komme til orde. Et eksempel fra 1969 kan illustrere omtalen av klientene. Saken gjaldt en maler som var blitt nektet arbeidsløshetsstrygd, men til slutt vant fram i lagmannsretten. Arbeiderbladets reportasje var et rettsreferat der sakens forhistorie ble beskrevet og lagmannsrettens begrunnelse gjengitt. Til slutt ble det opplyst hvilke advokater som representerte henholdsvis staten og maleren.<sup>26</sup> I dag ville neppe en slik sak bli dekket uten at maleren eller hans advokat var blitt intervjuet.

Dette betyr ikke at 1960-tallets aviser var fullstendig frie for klientenes perspektiver, men slike innslag er så godt som fraværende i vårt materiale. Utenfor vårt materiale finnes kjente eksempler på at pressen tok opp mangler i velferdsstatens institusjoner også på denne tiden, for eksempel i Arne Skouens avsløringer av uverdige forhold i institusjoner for psykisk utviklingshemmede. I vårt materiale finnes for såvidt eksempler på journalister som fulgte i Skouens kjølvann – men med motsatt fortegn. Aftenpostens journalist reiste til et av Oslo kommunes «sentralhjem for åndssvake», men fant at alt var «i mønstergyldig stand, godt vedlikeholdt og smakfullt innredet, samtidig hjemmekoselig og lunt. Det er julestemning og vakkert pyntet i hver en krok». Bestyreren kunne fortelle at «vi lider faktisk ikke i det hele tatt .... og Skouens angrep tar vi oss ikke nær av».<sup>27</sup>

Brukerne kom bare unntaksvis til orde i vårt materiale i 1969, og da hovedsakelig i artikler om fattigdom i løssalgsavisene. I en artikkelserie i VG fikk leserne møte fattige og hjemløse, under overskrifter som f.eks.

---

<sup>26</sup> *Arbeiderbladet* 4.1.1969, s. 5.

<sup>27</sup> *Aftenposten* (aften) 4.1.1969.

«Tyv og gatepike – uten illusjoner».<sup>28</sup> Det er kanskje ikke overraskende at journalisten bak denne klientfokuseringen var Knut Haavik, senere mer kjent som sjefredaktør i Se og Hør.

I løpet av perioden blir personifiseringen langt mer tydelig. Brukerne står oftere fram, gjerne med navn og bilde, når deres sak omtales. Som Tor Inge Romøren (2001) peker på i sin undersøkelse av helsestoff i norske medier, blir også brukernes motpart personifisert – særlig i løssalgspresen. Der er det ikke sykehuset eller systemet som gjør feil, men legen. Og mens vi tidligere så en *anonymisering av enkeltskjebner*, finner vi nå en *personifisering av statistikk*. Som tabellene 5 og 7 viser, utgjør brukernes stemme fortsatt en liten andel av materialet. Strømmen av utredninger, tiltaksplaner, lovforslag og forskningsrapporter er slett ikke forsvunnet. Det nye er at de tørre tallene oftere illustreres med brukernes

erfaringer, for å gjøre stoffet levende for leseren. Når offentlig statistikk viser at «enslige forsørgere er slett ikke late», finner avisen fram til en aktiv og innsatsvillig enslig mor (se figur 11).<sup>29</sup> Skal vi selv illustrere denne tendensen, er det fristende å bruke et tilfelle der en av oss selv opptrer i materialet. Her slo forskeren ikke alarm, men fortalte tvert imot at viljen til å betale for de eldres velferdsgoder var svært høy blant de unge. Forskerens resultater ble supplert med to eldre menneskers synspunkter, nærmest som en kontroll på at forskerens tall stemte med folks hverdags erfaringer. Og forskeren fikk støtte: «Unge mennesker i dag både tenker og gjør mye positivt, mens jeg aldri tenkte på eldre da jeg var ung», fortalte en eldre kvinne.<sup>30</sup>



Figur 11. Personifisering av statistikk: eksempel fra Dagsavisen 22.1.1999

<sup>28</sup> VG 14.1.1969, s. 5.

<sup>29</sup> Dagsavisen 22.1.1999, s. 1 og 5.

<sup>30</sup> Vårt Land 15.1.1999, s. 6–7.

# Journalistikken endres – kravet om velferd består

Helse- og omsorgstjenestene dominerer avisenes rapportering; «velferdsstaten» framstår langt på vei som «helse- og omsorgsstaten». Særlig sterk er denne tendensen i 1999. Dette er selvsagt viktige tjenester som berører mange – men også saksfelt som passer til mediernes logikk, med mange muligheter for å presentere dramatiske historier om enkeltmenneskers situasjon. Det er interessant å notere at avisenes prioritering av stoff om helse og omsorg samsvarer med velgernes prioriteringer av velferdsformål – selv om det ikke er enkelt å fastslå hva som kommer først og sist i denne sammenheng. I flere valg- og opinionsundersøkelser kommer sykehus og eldreomsorg ut som tiltak flest velgere mener bør tilføres økte ressurser.

Avisenes dekning av velferdsstaten dreier seg først og fremst om problemer knyttet til fordeling og administrasjon av velferdsstaten. Svært få artikler omhandler misbruk eller velferdsstatens utgiftsside. Avisenes kritikk går først og fremst ut på at velferdsstaten ikke er god nok. Det framkommer lite kritikk av velferdsstaten som konstruksjon, og få artikler tar for seg negative konsekvenser av offentlig velferd. Avisenes rapportering er i hovedsak et premiss for mer velferd. Avisdekningen faller slik sett sammen med hovedstrømninger innenfor både opinionen og den politiske eliten. Oppslutningen om velferdsstaten er sterk, og det er bred enighet blant de politiske partiene om den offentlige satsingen på velferd (Kuhnle 1983, 2001).

Mediene forteller om kriser, udekkede behov og feilbehandling, og opinionen krever at velferdstilbudet styrkes og bevilgningene økes. Det kan derfor virke paradoksalt at medborgerne i egenskap av *brukere* jevnt over sier seg tilfredse med de kommunale velferdstjenestene (Rose m.fl. 1994, Bjørklund 1999: 118–22). En forklaring er at mediebildet slett ikke bare er negativt. Mye av pressedekningen består av hverdagsrapportering uten noe kritisk søkelys. Det må også nevnes at folk er mindre tilfreds med eldreomsorgen – som har fått mye kritikk – enn de andre tjenestene. Dessuten kan personlige erfaringer veie opp for mediebildet, og det viser seg at brukerne er mer tilfreds enn ikke-brukerne. Medborgernes tilfredshet tyder likevel på at mediernes effekt på opinionen ikke er enkel og entydig. Effekten på politikere og andre beslutningstakere kan være langt mer direkte. Pressens oppmerksomhet kan gripe inn i politikeres og byråkraters beslutninger, og ikke minst deres dagsorden og tidsbruk.

Mens støtten til omfattende velferdsordninger i hovedsak er konstant, er andre sider av dekningen i endring. Først og fremst kommer velferdsstatens brukere oftere til orde. Her ser vi trolig en sammensmeltning av radikale og kommersielle tendenser: ønsket om å gi svake grupper et talerør kan lett forenes med tabloid personifisering. Klientenes og pasientenes historier utgjør likevel fortsatt en relativt liten del av stoffet. Hverdagsrapporteringen – utredninger, komiteer og tiltaksplaner – er slett ikke forsvunnet fra dekningen, men blir oftere konkretisert ved hjelp av brukernes historier. Og selv om både løssalgs- og abonnementsaviser har gått i denne retningen, finner vi ingen støtte til konvergenshypotesen. Forskjellen mellom VG og Aftenposten er minst like stor i 1999 som i 1969.

Går vi tilbake til de samfunnsendringene som ble skissert innledningsvis, finnes altså noen effekter av endringene i journalistikken. Når det gjelder de politiske endringene, gjenspeiler også norsk presse 1980-tallets høyrebølge (jf. Boréus 1997). Både i den faktiske utbyggingen av tjenestetilbudet og i pressedekningen spiller private og markedsbaserte løsninger en økende rolle. Men her er det først og fremst tale om privat *produksjon* av velferdstjenester. Høyrebølgen resulterte ikke i noen utbredt motstand mot det offentliges ansvar for å *finansiere* tjenestene.

Mens politiske og journalistiske endringer kommer til syne i materialet, er det vanskeligere å finne spor av velferdsstatens vekst, eller av den norske økonomiens utvikling (med unntak av den konjunkturavhengige dekningen av arbeidsløshet). Til tross for store endringer i norsk økonomi, har utgiftsvinklingen gjennom hele perioden vært lite fremtredende.

I store trekk er våre funn i tråd med Svallfors' (1995) studie fra Sverige. Det oljerike Norge er neppe noe «annerledesland» i den nordiske velferdspolitiske debatten. Vi må likevel ta et forbehold: Svallfors' materiale går bare fram til 1993, og eventuelle forskjeller mellom de to landene vil nok være mer framtrødende mot slutten av 1990-tallet. Kategoriene i våre analyser er dessuten ganske brede. For å fange opp betydningen av oljeøkonomien kan det være nødvendig med mer detaljerte studier av begrunnelser og resonnementer, etter mønster fra Blomberg og Krolls studier av finsk og svensk velferdspolitisk argumentasjon (Blomberg-Kroll 1999, Kroll m.fl. 2000, 2002).

Hvorfor har endringene i pressedekningen vært så vidt beskjedne mens velferdsstaten har vokst kraftig? En forklaring kan være at etterspørselen etter velferdstjenester har vokst i takt med utbyggingen. Uansett hvor omfattende velferdsstaten er, finnes hele tiden udekkede behov, manglende behandlingsmuligheter, klienter som faller utenfor systemet og pasienter



som feilbehandles. Selv om det innenfor velferdspolitikken etter hvert har blitt større åpning for privat tjenesteproduksjon, oppfattes fortsatt det offentlige som ansvarlig for et godt og likeverdig velferdstilbud.

Det er likevel bemerkelsesverdig at velferdsstatens ekspansjon ikke har ført til større oppmerksomhet om utgiftssiden og om muligheter for misbruk. Hvorfor er brukernes perspektiv langt mer synlig enn skattebetalernes? En forklaring kan ligge i norsk – og nordisk – journalistisk tradisjon, der skandalejournalistikken tradisjonelt har vært lite framtrødende. Journalistenes verdier kan også spille inn: i forhold til befolkningen er norske politiske journalister forholdsvis venstreorienterte (Allern 2001a: 125–31). En annen forklaring ligger trolig i selve velferdsstatens utforming. De nordiske velferdsstatene har i internasjonal sammenheng et betydelig innslag av relativt rundhåndede velferdsordninger som enten tildeles på grunnlag av statsborgerskap (slik som barnetrygden), eller demokratisk fattede kriterier for hva som kvalifiserer for offentlig understøttelse (for eksempel stønaden til enslige forsørgere). Universelle eller standardiserte ytelser gir i liten grad grobunn for mistanke om misbruk. Universelle ytelser går til alle og kan dermed ikke misbrukes. Standardiserte ytelser er på sin side tuftet på tildelingskriterier som er gjennomsiktlige og allment aksepterte. Selv om utgiftene blir større, blir det mindre misbruk eller mistanke om misbruk å rapportere om, sammenlignet med systemer preget av behovsprøvede ytelser. Det er i utgangspunktet mer stigmatiserende å være mottaker av ytelser som tildeles ut fra behov enn ytelser som defineres som en rettighet. Samtidig er tildelingskriteriene mindre gjennomtrengelige og mer avhengig av både den som framlegger sine behov og av de som vurderer dem. Det kan gi næring til spekulasjoner om misbruk både innenfor mediene og blant folk flest.

Vårt materiale tillater oss i liten grad å teste virkningene av mediedekningen. Det er likevel interessant å notere at det er et stort sammenfall mellom hva avisene er opptatt av innenfor velferdspolitikken og hvilke saker som står sentralt i norske valgkamper. Mye av avisenes rapportering handler om mangler innenfor helse- og omsorgssektoren. Dette er tjenester som betyr mye for velgernes stemmegivning, og partiene konkurrerer med hverandre om å framstå med den mest troverdige – og sjenerøse – politikken på dette området. Selve dynamikken mellom mediedekningen og meningsdannelsen på det velferdspolitiske området, bør være et viktig tema for den videre forskningen.

# Summary

The report analyses how five Norwegian newspapers covered the welfare state from 1969 to 1999. We follow the research design from Stefan Svallfors' study of Swedish newspapers, and combine quantitative and qualitative content analysis. In the first part of the report, we discuss how media coverage may influence public opinion and political decision-making. Second, changes in the Norwegian economy, welfare state institutions, politics and media, that may affect media coverage of the welfare state, are discussed.

In the main part of the report, we analyse changes in the media coverage in three main areas. First, which policy programmes and benefits received most attention in the press? Our data show that health care and elder care were covered broadly. Unemployment was also among the main issues in the newspapers, especially when unemployment was high.

Second, which angles did the press use to describe the welfare state? Most of the articles dealt with problems concerning distribution and administration. Different cash benefits, as well as poverty and unemployment, were usually covered in terms of distribution and redistribution. Coverage of health care and child welfare focused more often on how the clients and patients were treated by the service providers. Very few articles focused on the costs of the welfare state, or on clients who took advantage of the system. The main criticism against the welfare state was that benefits and services were insufficient and scarce – not that too much money was spent.

Third, whose voices were heard in the press? Most sources were different elite groups: politicians, bureaucrats and welfare service providers. However, these groups played many roles in the press. Sometimes they presented political proposals, sometimes they were 'whistle-blowers' who exposed errors and defects, and sometimes they were held responsible for such shortcomings. Although the elites dominated the coverage during the whole period, patients and clients gradually received more attention. Towards the end of our period, they were more frequently the main source of the articles. In addition, interviews with clients and patients were increasingly used to exemplify the contents of statistical reports or the impact of policy proposals.



# Litteratur

Allern, Sigurd (1996), *Kildenes makt. Ytringsfrihetens politiske økonomi* (2. utgave), Oslo: Pax.

Allern, Sigurd (2001a), *Flokkdyr på Løvebakken? Søkelys på Stortingets presselosje og politikken medierammer*, Oslo: Pax.

Allern, Sigurd (2001b), *Nyhetsverdier*, Kristiansand: IJ-forlaget.

Asp, Kent (1986), *Mäktiga massmedier*, Stockholm: Akademilitteratur.

Bastiansen, Henrik G. & Hans Fredrik Dahl (2003), *Norsk mediehistorie*, Oslo: Universitetsforlaget.

Bay, Ann-Helén (1988), *Penger eller barnehageplass? Offentlige overføringer til småbarnsfamilier*, INAS-rapport 7/1988, Oslo: INAS.

Bay, Ann-Helén (1994), «Pensjon eller pleie? Om å ta fra velstående pensjonister for å gi til pleietrengende eldre», i D. Bruusgaard, A. Hatland & A. Syse (red.), *Et nødvendig gode. Folketrygdens plass i Velferds-Norge*, Oslo: Ad Notam Gyldendal.

Bay, Ann-Helén (1998), *Opinionen og eldrepolitikken*, Doktoravhandling, NOVA-rapport 24/98, Oslo: NOVA.

Bay, Ann-Helén, Kåre Hagen, Christian Riis & Rune Sørensen (1999), *Konkurransesetting av velferdsstaten? Konsekvenser av anbuds konkurranser og fritt forbrukervalg*, Forskningsrapport 7/1999, Sandvika: Handelshøgskolen BI.

Benum, Edgeir (1998), *Overflod og fremtidsfrykt 1970–. Aschehougs Norgeshistorie, bind 12*, Oslo: Aschehoug.

Bjørklund, Tor (1999), *Et lokalvalg i perspektiv*, Oslo: Tano Aschehoug.

Bjørklund, Tor (2003), «Fremskrittspartiet gjennom 30 år», *Nytt Norsk Tidsskrift* 20: 2, 129–45.

Bjørklund, Tor & Jo Saglie (2002), «Velferdsstat og valenspolitikk: lokalvalget i 1999», *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 18: 1, 3–27.

Blomberg-Kroll, Helena (1999), *Kosta vad det kosta vill? Attitydmönster och attitydförändringar hos befolkning och eliter beträffande välfärdsservicen i nedskärningarnas tid*, Åbo: Institutionen för socialpolitik, Åbo Akademi.

Boréus, Kristina (1997), «The Shift to the Right: Neo-liberalism in Argumentation and Language in the Swedish Public Debate since 1969», *European Journal of Political Research* 31: 3, 257–86.

Christoffersen, Henrik & Martin Paldam (2003), «Markets and Municipalities: A Study of the Behaviour of the Danish Municipalities», *Public Choice* 114: 1–2, 79–102.

- Clemet, Kristin (1999), «Medier og etikk», i B. von der Lippe & O. Nordhaug (red.), *Medier, påvirkning og samfunn*, Oslo: Cappelen.
- Dahl, Hans Fredrik (1998), «Infotainment – en universell medietrend?», i R. Høyer (red.), *Det trykte ord – likhet for loven?* Bergen: Fagbokforlaget.
- Eide, Martin (1984), «Etter det vi forstår på politisk hold...» *Politikere og massemedia*, Bergen: Universitetsforlaget.
- Eide, Martin (1991), *Medievalkamp*, Oslo: Tano.
- Eide, Martin (1995), *Blod, sverte og glederstårer. Verdens Gang 1945–95*, Oslo: Schibsted.
- Eide, Martin (2001), «Journalistisk makt. Et oppslag», i M. Eide (red.), *Til dagsorden! Journalistikk, makt og demokrati*, Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Eide, Martin & Gudmund Hernes (1987), *Død og pine! Om massemedia og helsepolitikk*, Oslo: FAFO.
- Eitheim, Pål & Stein Kuhnle (2000), «Nordic Welfare States in the 1990s: Institutional Stability, Signs of Divergence», i S. Kuhnle (red.), *Survival of the European Welfare State*, London: Routledge.
- Finkel, Steven (1993), «Re-examining the 'Minimal Effects' Model in Recent Presidential Campaigns», *Journal of Politics* 55: 1, 1–21.
- Golding, Peter & Sue Middleton (1982), *Images of Welfare. Press and Public Attitudes to Poverty*, Oxford: Martin Robertson.
- Gulbrandsen, Trygve, Fredrik Engelstad, Trond Beldo Klausen, Hege Skjeie, Mari Teigen & Øyvind Østerud (2002), *Norske makteliter*, Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Hagen, Terje P. & Rune J. Sørensen (1998), «Modernisering av offentlig sektor: 'Reinventing Government' på norsk», i K. K. Klausen & K. Ståhlberg (red.), *New Public Management i Norden*, København: Jurist- og økonomiforlaget.
- Hatland, Aksel, Stein Kuhnle & Tor Inge Romøren (red.) (2001), *Den norske velferdsstaten* (3. utg.), Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Heidar, Knut & Jo Saglie (2002), *Hva skjer med partiene?* Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Hernes, Gudmund (1978), «Det mediavridde samfunn», i G. Hernes (red.), *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Hernes, Gudmund (1984), «Media: struktur, vridning, drama», *Nytt Norsk Tidsskrift* 1: 1, 38–58.
- Iversen, Jan Martin (1998), *Fra Anders Lange til Carl I. Hagen. 25 år med Framskrittspartiet*, Oslo: Millennium.
- Iyengar, Shanto (1990), «Framing Responsibility for Political Issues: The Case of Poverty», *Political Behavior* 12: 1, 19–39.

Iyengar, Shanto (1991), *Is Anyone Responsible? How Television Frames Political Issues*, Chicago: University of Chicago Press.

Iyengar, Shanto & Donald R. Kinder (1987), *News That Matters*, Chicago: University of Chicago Press.

Jenssen, Anders Todal & Willy Martinussen (red.) (1994), *Velferdsstaten i våre hjerter*, Oslo: Ad Notam Gyldendal.

Kautto, Mikko, Matti Heikkilä, Bjørn Hvinden, Staffan Marklund & Niels Ploug (1999), «Introduction. The Nordic Welfare States in the 1990s», i M Kautto, M. Heikkilä, B. Hvinden & S. Marklund (red.), *Nordic Social Policy. Changing Welfare States*, London: Routledge.

Knutsen, Oddbjørn (2001), «Social Class, Sector Employment, and Gender as Party Cleavages in the Scandinavian Countries», *Scandinavian Political Studies* 24: 4, 311–50.

Kolberg, Jon Eivind & Arvid Viken (1978), «Trygdehetsens struktur», *Tidsskrift for samfunnsforskning* 19: 1, 17–41.

Kroll, Christian, Helena Blomberg & Olli Kangas (2002), «Nibbling or Grinding? A Comparative Analysis of the Discussion on Social Security in Swedish and Finnish Newspapers, 1987–1997», paper til «The XI Nordic Social Policy Research Meeting», Esbo, 22.–24.8.

Kroll, Christian, Helena Blomberg & Stefan Svallfors (2000), «Konjunktureras offer eller godissamhällets verktyg? En studie av den politiska kulturen i sättet att diskutera välfärdsservice i svensk och finländsk tidningspress 1987–1997», *Socialvetenskaplig Tidskrift* 7: 3, 244–66.

Krosnick, Jon A. & Donald R. Kinder (1990), «Altering the Foundations of Support for the President through Priming», *American Political Science Review* 84: 2, 497–512.

Kuhnle, Stein (1983), *Velferdsstatens utvikling*, Bergen: Universitetsforlaget.

Kuhnle, Stein (2001), «Velferdsstatens politiske grunnlag», i A. Hatland, S. Kuhnle & T. I. Romøren (red.), *Den norske velferdsstaten* (3. utg.), Oslo: Gyldendal Akademisk.

Lindbeck, Assar (1997), «The Swedish Experiment», *Journal of Economic Literature* 35: 3, 1273–391.

Lippmann, Walter (1997 [1922]), *Public Opinion*, New York: Free Press Paperbacks.

McCombs, Maxwell E. & Donald Shaw (1972), «The Agenda-Setting Function of Mass Media», *Public Opinion Quarterly* 36: 2, 176–87.

McGuire, William (1986). «The Myth of Massive Media Impact: Savagings and Salvagings», *Public Communication and Behavior* 1: 173–257.

Mutz, Diana C., Paul A. Sniderman & Richard A. Brody (red.) (1996), *Political Persuasion and Attitude Change*, Ann Arbor: University of Michigan Press.

- Narud, Hanne Marthe & Henry Valen (2001), «Partikonkurranse og sakseierskap», *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 17: 4, 395–425.
- Nordhaug, Odd (1999), «Eierskap i norske medier», i B. von der Lippe & O. Nordhaug (red.), *Medier, påvirkning og samfunn*, Oslo: Cappelen.
- Norheim, Ole Frithjof & Jens Erik Paulsen (2001), «Helsepolitikk og fordeling av livskvalitet», *Nytt Norsk Tidsskrift* 18: 4, 419–26.
- OED (2002), *Faktaheftet Norsk petroleumsvirksomhet 2002*, Oslo: Olje- og energidepartementet.
- Olsen, Johan P. & Harald Sætren (1980), «Massemedier, eliter og menigmann», i J. P. Olsen (red.), *Meninger og makt*, Bergen: Universitetsforlaget.
- Ottosen, Rune, Lars Arve Røssland & Helge Østbye (2002), *Norsk pressehistorie*, Oslo: Samlaget.
- Petersson, Olof (1994), «Journalistene som klass, Journalismen som ideologi», i T. S. Edvardsen (red.), *Media og samfunnsstyring*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Pettersen, Per Arnt & Lawrence Rose (1997), «Den norske kommunen: Hva har politikerne ønsket, og hva ønsker folket?», i H. Baldersheim, J. F. Bernt, T. Kleven & J. Rattsø (red.), *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*, Oslo: Tano Aschehoug.
- Puijk, Roel, Helge Østbye & Else Øyen (1984), *Sosialpolitikk eller sosialpornografi? En analyse av sosialpolitiske reportasjer i pressen*, Bergen: Universitetsforlaget.
- Reid, William J. & Elizabeth Misener (2001), «Social Work in the Press: a Cross-national Study», *International Journal of Social Welfare* 10: 3, 194–201.
- Rokkan, Stein (1966), «Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism», i R. Dahl (red.), *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven: Yale University Press.
- Romøren, Tor Inge (2001), «Massemedier og helsepolitikk», upublisert prøveforelesning for dr.philos.-graden.
- Rose, Lawrence (1999), «Citizen (Re)orientations in the Welfare State: From Public to Private Citizens?», i J. Bussemaker (red.), *Citizenship and Welfare State Reform in Europe*, London: Routledge.
- Rose, Lawrence, Inger-Anne Hovland & Audun Skeidsvoll (1994), *Lokal tilhørighet, tilfredshet med offentlige tjenester og holdninger til lokale forhold*, Forskningsnotat 08/94. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Raum, Odd (2001), «Se opp for etterligninger: Journalistikk som merkevare», i M. Eide (red.), *Til dagsorden! Journalistikk, makt og demokrati*, Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Sivertsen, Erling (1987), *Mer enn nyheter. En sosiologisk analyse av forholdet mellom massemedia og spørrevirksomheten i Stortinget*, Rapport nr 3, Bergen: Institutt for massekommunikasjon, Universitetet i Bergen.

- Skjeie, Hege (2001a), «Det kritiske kjendiseri», *Nytt Norsk Tidsskrift* 18, 3: 229–45.
- Skjeie, Hege (2001b), «Inne i 'beslutningsmaskinen': Regjeringen som kollegium», i B. S. Tranøy & Ø. Østerud (red.), *Den fragmenterte staten*, Oslo: Gyldendal Akademisk.
- SSB (2000), *Økonomiske analyser 1/2000. Økonomisk utsyn over året 1999*, Oslo: Statistisk Sentralbyrå.
- Stokes, Donald E. (1992), «Valence Politics», i D. Kavanagh (red.), *Electoral Politics*, Oxford: Clarendon Press.
- Svallfors, Stefan (1989), *Vem älskar välfärdsstaten?* Lund: Arkiv.
- Svallfors, Stefan (1995), *Välfärdsstaten i pressen. En analys av svensk tidningsrapportering om välfärdspolitik 1969–1993*, Umeå Studies in Sociology, No 108, Umeå: Sociologiska institutionen, Umeå universitet.
- Svallfors, Stefan (1996), *Välfärdsstatens moraliska ekonomi. Välfärdsopinionen i 90-talets Sverige*, Umeå: Boréa.
- Sæbø, Gunnar (1992), *Formidling og foredling. Avisenes rolle i meningsdannelsen om sosialhjelp*, Oslo: INAS.
- Tarschys, Daniel (1975), «The Growth of Public Expenditures: Nine Modes of Explanation», *Scandinavian Political Studies* 10, 9–31.
- Thorbjørnsrud, Kjersti (2003), «Politiske nyhetsjournalister: Aktører uten intensjoner?», *Norsk medietidsskrift*, 10: 1, 7–32.
- Waldahl, Ragnar (1989), *Mediepåvirkning*, Oslo: Ad Notam.
- Wise, Lois R. & Stefan Szücs (1996), «The Public/Private Cleavage in a Welfare State: Attitudes Toward Public Management Reform», *Governance* 9: 1, 43–70.
- Zaller, John R. (1996), «The Myth of Massive Media Impact Revived: New Support for a Discredited Idea», i D. C. Mutz, P. A. Sniderman & R. A. Brody (red.), *Political Persuasion and Attitude Change*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Østbye, Helge (1997), «Media in Politics: Channels, Arenas, Actors, Themes», i K. Strøm & L. Svåsand (red.), *Challenges to Political Parties: The Case of Norway*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Østbye, Helge, Knut Helland, Karl Knapskog & Leif Ove Larsen (2002), *Metodebok for mediefag* (2. utg.), Bergen: Fagbokforlaget.
- Øverbye, Einar (2000), «Commitment to Welfare – a Question of Trust», *NOVA Skriftserie* 4/00, Oslo: NOVA.
- Aardal, Bernt (2003), «Det første valg i et nytt årtusen», i B. Aardal (red.): *Velgere i villrede... En analyse av stortingsvalget 2001*, Oslo: Damm.





# Vedlegg: Koding av variabler

## **1. Avis**

1. Aftenposten
2. Dagbladet
3. Arbeiderbladet/Dagsavisen
4. Verdens Gang
5. Vårt Land

## **2. Årstall**

1. 1969
2. 1975
3. 1981
4. 1987
5. 1993
6. 1999

## **3. Dag**

Verdier løpende fra 1 til 31 etter dato.

## **4. Sidenummer**

Løpende verdier fra 1...n.

## **5. Sideoppslag**

0. Forside
1. Innside

## **6. Bilde**

0. Nei
1. Ja

## **7. Kommentar/oppfølging**

0. Nei
1. Egen avis
2. Annen presse
3. Etermediene (radio eller TV)

## **8. Hovedområder**

1. Sykehus- og helsesektor
2. Eldreomsorg
3. Alderspensjon
4. Barnevern
5. Barnetrygd
6. Kontantstøtte
7. Barnehager
8. Barnebidrag
9. Svangerskapspermisjon
10. Overgangsstønad
11. Arbeidsløshet/arbeidsmarkedspolitik
12. Funksjonshemmede/rehabiliteringstiltak
13. Fattigdom
14. Sosialhjelp/sosialomsorg
15. Bostøtte
16. Arbeidsløshetstrygd
17. Uføretrygd
18. Attføring
19. Syketrygd/-penger
20. Generell velferdspolitik
21. Generell trygdepolitikk
22. Andre ytelser

## **9. Dimensjon (vinkling)**

1. Fordeling
2. Administrasjon
3. Kostnad
4. Misbruk
5. Uklassifiserbar

## **10. Forfatter**

1. Nyhetsjournalist
2. Kronikør/kommenterende journalist
3. Lederredaktør
4. Politiker
5. Forsker/intellektuell
6. Fagforeningsrepresentant
7. Arbeidsgiverrepresentant

8. Offentlig embetsmann
9. Offentlig serviceprodusent
10. Klient- og pasientorganisasjonsrepresentant
11. Øvrig interesseorganisasjonsrepresentant
12. Klient/pasient
13. Annen

#### **14. Hovedrøst**

0. Uten hovedrøst
1. Nyhetsjournalist
2. Kronikør/kommenterende journalist
3. Lederredaktør
4. Politiker
5. Forsker/intellektuell
6. Fagforeningsrepresentant
7. Arbeidsgiverrepresentant
8. Offentlig embetsmann
9. Offentlig serviceprodusent
10. Klient- og pasientorganisasjonsrepresentant
11. Øvrig interesseorganisasjonsrepresentant
12. Klient/pasient
13. Annen

#### **15. Hovedområde: forenklet**

1. Sykehus- og helsesektor
2. Eldreomsorg
3. Alderspensjon
4. Barnevern
5. Barnehager
6. Barnetrygd/kontantstøtte
7. Arbeidsløshet
8. Fattigdom
9. Generell velferdspolitik
10. Andre ytelser
11. Funksjonshemmede/rehabiliteringstiltak

## **Fortolkninger som ligger til grunn for koding av avisartiklene**

Noen artikler knyttet det seg tvil til kodingen av. Vi omtaler her de viktigste tvilstilfellene og hvordan de ble behandlet.

### *Hovedområde:*

- Eldre som blir arbeidsledige/får trygd er plassert i kategorien «Arbeidsmarkedspolitikk og arbeidsløshet».
- Kategorien «Alderspensjon» omfatter også tidspunkt for pensjonering.
- Fritidshjem (svært få tilfeller) er plassert under «Barnehager».
- Sykehjem er plassert under «Eldreomsorg».

### *Vinkling:*

- «Fordeling» tar for seg pengemangel både innenfor institusjoner og blant personer og politiske satsingsområder, og deskriptivt stoff om fordeling og forskjeller. Avveiningen mellom penger eller tjenester, f.eks. folk som drikker opp trygden sin, er kodet som fordeling.
- «Administrasjon» omfatter privat/offentlig-debatten, feil i forvaltningen, effektivisering, generelle strategier for eksempel m.h.t. arbeidsmarkeds-tiltak. Fastlegedebatten er plassert her. Debatter om kunnskap om rettigheter – vet folk hva de har krav på – er kodet som administrasjon. Begrunnelsen er at dette involverer diskusjon om hva det offentlige skulle gjøre, for eksempel trygdekontorets opplysningsplikt.
- «Kostnader» inkluderer spørsmål om om hvor mye man må ut med for å betale velferdsutgiftene; «no more taxes».
- «Misbruk» omfatter «free riders».

### *Hovedrøst:*

- Røst omfatter også personer som står fram med standpunkter. Hvis journalisten har hentet inn informasjon fra flere, brukes kategorien «uten hovedrøst».
- Under «Klienter/pasienter» er også noen pårørende plassert, for eksempel når pasienten er død eller er psykisk ute av stand til å stå fram selv.