

Tillämpning av 1 kap. 7 § presstödsförordningen (1990:524)

1 bilaga

Presstödsnämnden har vid sammanträde den 19 oktober 2011 fattat följande

BESLUT

1. Vid bedömning av om tidningar som finansieras med driftsstöd är att anse som självständiga publikationer ska de utgångspunkter och de riktlinjer som anges i detta beslut, vilket ersätter beslut fattat den 21 oktober 2009, tillämpas.
2. Generellt gäller dock att även andra relevanta faktorer än de som särskilt omnämns i utgångspunkterna och riktlinjerna kan ligga till grund för ett beslut.

Bakgrund

Presstödsnämnden beslutade den 21 oktober 2009 om utgångspunkter och riktlinjer för tillämpning av 1 kap. 7 § presstödsförordningen (1990:524). Samma dag beslutade nämnden att en utvärdering av utgångspunkterna och riktlinjerna skulle göras inför beslut om driftsstöd för 2012. Av bilagan till detta beslut framgår vilka beslut som Presstödsnämnden har fattat med stöd av riktlinjerna.

Bedömning

Under de två år som utgångspunkterna och riktlinjerna har tillämpats så kan Presstödsnämnden konstatera att de i flera beslut har varit ett stöd i att bedöma tidningarnas självständighet. Beslut har också fattats som inneburit att vissa tidningar har behövt anpassa organisationen som en följd av nämndens riktlinjer.

Nämndens generella bedömning är att riktlinjerna har höjt kvaliteten i nämndens beslut genom att en tydligare prövning görs utifrån frågor om redaktionellt oberoende och självständighet. Nämndens bedömning är också att besluten blir mer transparenta och förutsägbara när nämnden fattar vägledande beslut om tillämpning.

Några justeringar och förtydliganden har gjorts som en följd av uppföljningen. Skälen till förändringarna framgår av bilagan.

Beslut i detta ärende har fattats av ordföranden Annika Bergström samt ledamöterna Sofia Olsson Olsén, Olof Lavesson, Stefan Tornberg, Wiwi-Anne Johansson, Helene Petersson, Ingvar Svensson, Niclas Malmberg och Åke Wredén efter föredragning av Åsa Finnström.

För Presstödsnämnden

Annika Bergström

Åsa Finnström

Detta är en elektronisk kopia av beslutet. Namnunderskrifter finns på originalhandling som förvaras hos myndigheten.

Bilaga till beslut
2011-10-19

Dnr 11/00259

Presstödsnämndens tillämpning av 1 kap. 7 § presstödsförordningen – utgångspunkter och riktlinjer

1 appendix

Bakgrund

1 kap. 7 § presstödsförordningen (1990:524)

Om det är uppenbart att flera publikationer är att anse som en och samma publikation, trots att de uppfyller kravet på minst 55 % eget redaktionellt innehåll och kommer ut under olika namn, ska Presstödsnämnden vid tillämpningen av denna förordning betrakta publikationen som en.

Presstödsnämnden beslutade den 3 juni 2009 att uppdra åt kansliet att närmare analysera tillämpningen av 1 kap. 7 § presstödsförordningen. Bakgrunden till beslutet var att det fanns flera tidningsföretag som hade beviljats driftsstöd för flera olika tidningstitlar. Vissa företag hade nyligen startat flera tidningar och planerade att starta ytterligare tidningar. Samtliga nystartade tidningar var lågfrekventa tidningar. Syftet med detta uppdrag var att tydliggöra vilka riktlinjer som borde gälla, bl.a. avseende bedömning av tidningarnas självständighet och oberoende.

Med anledning av uppdraget beslutade Presstödsnämnden den 21 oktober 2009 om utgångspunkter och riktlinjer för tillämpning av 1 kap. 7 § presstödsförordningen (dnr 026/09). Nämnden beslutade också att en utvärdering skulle göras av riktlinjerna inför beslut om driftsstöd för 2012.

I denna promemoria redogörs för hur riktlinjerna har tillämpats under 2010 och 2011. Uppföljningen leder också fram till några justeringar och förändringar.

En stor del av bakgrundsinformation och analyserna finns kvar från 2009 års beslut, eftersom underlaget behövs som grund för förståelsen även fortsättningsvis.

Den analys som Lars Nord, professor i politisk kommunikation vid Mittuniversitetet i Sundsvall, genomförde år 2009 av begreppet ”redaktionellt oberoende” finns med som underlag även nu, *appendix*.

Värna mångfalden

Målet med det statliga engagemanget inom dagspressområdet är att bidra till mångfald inom bl.a. debatt, opinionsbildning, nyhetsförmedling och granskning (prop. 2005/06:201). Regeringen har också framhållit att presstödet ska värnas eftersom det är viktigt för mediemångfalden på lokal och regional nivå (Prop. 2009/10:1). Den särskilda betoningen på det lokala och regionala kan vara föranledd av EU-kommisionens prövning av det svenska presstödsystemet i förhållande till de gemensamma konkurrensreglerna.

Presstödsnämnden har, enligt myndighetens instruktion, till uppgift att värna mångfalden på dagstidningsmarknaden. Inom ramen för denna uppgift ska Presstödsnämnden pröva ansökningar om stöd enligt presstödsförordningen.

Samverkande och sammanslagna tidningsföretag

Den 1 januari 2009 höjdes kravet på andel eget redaktionellt innehåll, som en tidning ska innehålla för att definieras som en dagstidning, från 51 procent till 55 procent. Ändringen var föranledd av den ökande grad av samgående mellan olika företag i tidningsbranschen som ledde till en debatt om mångfalden i innehåll och ägande av dagstidningar.

Regeringen konstaterade i *proposition 2005/06:201* att värdet av att ha flera tidningstitlar på samma utgivningsort minskar i takt med att tidningarna ökar sitt redaktionella samarbete. Samtidigt framhöll regeringen att ett redaktionellt samarbete i vissa fall kan vara en förutsättning för fortsatt utgivning. Det bör därför vara möjligt att ha ett begränsat redaktionellt samarbete mellan samägda tidningar på samma ort utan att möjligheten att uppbära presstöd försvinner.

När ett tidningsföretag som ansöker om driftsstöd också har ägarintressen i annan dagstidningsutgivning, särskilt på samma utgivningsort, bör en särskild prövning göras av Presstödsnämnden med utgångspunkt i 1 kap. 7 § presstödsförordningen:

Om det är uppenbart att flera publikationer är att anse som en och samma publikation trots att de uppfyller kravet på minst 55 procent eget redaktionellt innehåll samt kommer ut under olika namn ska Presstödsnämnden vid tillämpningen av denna förordning betrakta publikationen som en.

Den nuvarande 1 kap. 7 § presstödsförordningen trädde i kraft den 1 januari 1997, vilket motiverades på följande sätt (prop. 1996/97:3):

Regeringen föreslår också en uppstramning av kriterierna i syfte att undvika kringgående av reglerna. Under senare år har i vissa fall tvekan uppstått om huruvida en publikation har varit att anse som självständig gentemot en annan existerande publikation, trots att publikationerna har skilda namn och en andel eget redaktionellt innehåll som uppfyller kravet i presstödsförordningen. Det har ifrågasatts om det inte i praktiken har rört sig om en och samma publikation – på grund av t.ex. ägaranknytning, likheter i layout och utseende m.m. – men genom att publikationerna har olika namn blir det definitionsmässigt fråga om två olika tidningar. Likheterna blir särskilt iögonfallande då publikationerna utkommer på olika veckodagar i samma spridningsområde. En sådan ”uppdelning” kan i vissa fall innebära att tidningarna blir berättigade till högre stöd enligt presstödsförordningen än vad som skulle varit fallet om de två tidningarna betraktades som en och samma publikation. Det måste givetvis förhindras att presstöd i olika former betalas till tidningar som i praktiken inte uppfyller kriterierna för stöd. Regeringen anser mot bakgrund av det ovan sagda att presstödsförordningens nuvarande regler inte är tillräckliga när det gäller att skilja publikationer åt. Om två publikationer, som utkommer under olika veckodagar och har i huvudsak samma spridningsområde, har ett sådant samarbete och sådana likheter såvitt avser namn, utseende, layout m.m. att det för läsaren och i övrigt står klart att det i själva verket är fråga om en och samma publikation bör publikationerna vid tillämpning av presstödsförordningen betraktas som en publikation.

Presstödsnämndens bedömning är att regeringens skrivningar även bör vara tillämpliga i ett fall där två tidningar ges ut på samma veckodag. Regeln föranleddes av en särskild situation som Presstödsnämnden hade att bedöma. För att regeln ska vara tillämplig i dag bör inte förarbetena tolkas bokstavigt utan nämndens tolkning bör utgå från syftet att undvika kringgående av reglerna och att bedöma olika publikationers självständighet gentemot varandra.

Enligt *proposition 2005/06:201* ska en självständig publikation också ha en egen ansvarig utgivare och från andra dagstidningar oberoende redaktion med ett eget handlingsutrymme. En dagstidning ska också ha

självständiga redaktionella resurser som är dimensionerade för att kunna uppfylla kravet på eget redaktionellt innehåll. Regeringen hänvisar till Presskommitténs slutbetänkande (SOU 2006:8, s. 150). I betänkandet betonas särskilt att när samma ägare ger ut flera tidningstitlar på samma utgivningsort bör endast redaktionellt självständiga dagstidningar komma ifråga för driftsstöd. Enligt kommittén är det inte tillräckligt att tidningen uppfyller kraven på eget redaktionellt innehåll och kommer ut under eget namn. Tidningen ska ha en egen ansvarig utgivare och från andra dagstidningar oberoende redaktion med ett självständigt handlingsutrymme. Något samarbete mellan konkurrerande tidningstitlar på samma utgivningsort avseende kravet i presstödsförordningen på eget redaktionellt innehåll bör således inte komma i fråga. I följd härav får det anses självklart att en tidningstitel ska ha från konkurrerande tidningstitlar på samma utgivningsort självständiga redaktionella resurser som är dimensionerade för att kunna uppfylla kravet på eget redaktionellt innehåll.

Värt att notera är att när betänkandet och propositionen skrevs utgick man i huvudsak från en sammanslagning av tidningsföretag. De senaste åren har flera tidningsföretag i stället startat flera nya tidningar på samma eller olika utgivningsorter. Förarbetena bör även ses i förhållande till den situationen.

Äldre beslut med hänvisning till 1 kap. 7 § presstödsförordningen

Den 15 januari 1997 beslutade Presstödsnämnden att den av Östbo-Västbo Tidningar AB utgivna Finnveden Onsdag skulle anses vara samma publikation som den av Finnvedspress AB utgivna tidningen Finnveden Fredag.

De förhållanden som låg till grund för nämndens bedömning var att tidningarna hade gemensamma redaktioner på flera orter, tidningarna hade gemensamma lokaler, tidningarna använde samma utrustning, redigering av tidningarna skedde på samma plats, gemensam personal skötte tidningarnas ekonomi och administration, abonnemangspriset var lägre vid abonnemang på båda tidningarna. Dessutom ansåg nämnden att tidningarnas namn, format, logotyp och layout var i allt väsentligt lika.

De nämnda omständigheterna var enligt Presstödsnämndens uppfattning sådana att det måste anses klart att det är fråga om en och samma publikation. Ett byte av namn och layout (vilket bolaget föreslagit) skulle inte ändra den bedömningen.

Den 26 februari 1997 beslutade Presstödsnämnden att den av AB Metro Weekend utgivna tidningen Metro Weekend inte skulle vara berättigad till distributionsstöd. Presstödsnämnden bedömde att den abonnerade tidningen Metro Weekend hade sådana likheter med gratistidningen Metro avseende namn, format, layout spridningsområde m.m. att tidningarna var att betrakta som en och samma publikation. Tidningarna hade skilda redaktioner, ansvariga utgivare och chefredaktörer. Redaktionerna hade dock lokaler på samma adress i Stockholm.

Utvärdering av utgångspunkter och riktlinjer för tillämpning av 1 kap. 7 § presstödsförordningen

Tillämpning av riktlinjerna under 2010 och 2011

Efter Presstödsnämndens beslut den 21 oktober 2009 om utgångspunkter och riktlinjer för tillämpning av 1 kap. 7 § presstödsförordningen tillämpades dessa på ansökningarna om driftsstöd för år 2010. Flera av besluten hade samma karaktär och rörde tidningarnas redaktionsledning. Det bör tilläggas att vissa tidningar ändrade i sin ledning omedelbart efter beslutet om riktlinjerna. I andra fall fattade nämnden tillfälliga beslut om driftsstöd i fyra månader för att tidningarna skulle hinna förändra i sin organisation. Nämnden gör konsekvent prövningar enligt riktlinjerna då ett företag äger flera tidningar med utgivning minst en gång per vecka

Samma utgivningsort och samma ansvarige utgivare

Av riktlinjerna framgår att alla tidningar bör ha olika ansvariga utgivare. Tidningar med samma utgivningsort ska ha olika ansvariga utgivare.

Ett flertal tidningsföretag med flera tidningstitlar på samma utgivningsort hade samma ansvarig utgivare. Till följd av bestämmelsen fick företagen utse nya utgivare för att tidningarna skulle överensstämma bestämmelserna i riktlinjerna.

Samma redaktionella ledning

Av riktlinjerna framgår att en tidnings redaktion ska ha en egen redaktionell ledning med eget handlingsutrymme och ansvar för hela tidningens innehåll.

Flera tidningar inom samma tidningsföretag hade samma chefredaktör eller motsvarande och inom vissa tidningsföretag delades ytterligare ledningsfunktioner. Enligt nämndens mening överensstämde detta inte med riktlinjerna varför tidningarna blev tvungna att förändra ledningsorganisationen.

Priser och kombinationserbjudanden

Riktlinjerna innebar även att de kombinationserbjudanden av tidningar med samma utgivningsfrekvens inom samma företag inte längre tilläts. Att rabattera det i föreskrifterna lägsta tillåtna priset för en lågfrekvent tidning blev inte heller tillåtet efter att riktlinjerna trädde ikraft.

Sammanfattande bedömning av tillämpningen

Efter beslutet om riktlinjerna har nämnden som rutin att alltid bedöma såväl nya som befintliga tidningar utifrån riktlinjerna. Sammanfattningsvis anser Presstödsnämnden att de varit till stor hjälp i tolkningen av hur bestämmelsen i 1 kap. 7 § presstödsförordningen ska tillämpas.

Inför det första beslutet 2009 låg fokus mest på lågfrekventa tidningar, även om riktlinjerna har tillämpats på alla tidningskategorier. Inför föreliggande uppdatering har även de högfrekventa tidningarnas situation undersökts. Vid en samlad bedömning anser Presstödsnämnden att utgångspunkterna och riktlinjerna som beslutades den 21 oktober 2009 ska omformuleras enligt vad som framgår av s. 7.

Samägda lågfrekventa tidningar

Som nämns ovan är nystartade tidningar vanligtvis lågfrekventa tidningar och då i regel tidningar med endagsutgivning. När det gäller de lågfrekventa dagstidningarnas betydelse för mångfalden har bl.a. följande konstaterats (prop. 2005/06:210, s. 9):

Kostnaderna för att etablera en lågfrekvent dagstidning är betydligt lägre än etableringskostnaderna för tidningar som utkommer oftare. I detta avseende har lågfrekventa tidningar möjlighet att fylla en viktig funktion ur ett demokratiskt perspektiv även om de har förhållandevis liten upplaga. Genom att det skapas och etableras tidningar som speglar nyheter, åsikter och strömningar i samhället på ett nytt och annorlunda sätt kan dynamiken i tidningsbranschen öka.

Presstödsnämndens kansli genomförde under 2009 en studie av några tidningsföretag som i dag ger ut flera lågfrekventa dagstidningar. Fria Tidningar Ekonomisk förening, ETC förlag AB, Sveagruppen AB, Orstidningar i Väst AB, AiP Media AB och Arbetaren Tidnings AB ingick i undersökningen. En sammanställning av studien finns i appendix 1 till beslutsbilagan med dnr 026/09.

Genom studien identifierades några aktuella situationer.

1. Ett tidningsföretag äger flera lokaltidningar som är geografiskt utspridda. Tidningarna i undersökningen har samma ansvarig utgivare på de olika orterna. Tidningarna har olika geografiska spridningsområden. Redaktionen finns på utgivningsorten. Viss samordning när det gäller gemensamt innehåll kan förekomma.
2. Riksspridda och lokala tidningar med samma ägare. I vissa fall har både riksspridda och lokala tidningar samma ansvarig utgivare. Det gäller såväl när tidningarna har samma utgivningsort som

när utgivningsorten varierar. Redaktioner finns på utgivningsorten för de lokala tidningarna. Samtliga riksspridda tidningar har Stockholm som utgivningsort. I dessa fall är de lokala Stockholmstidningarna samlokaliserade med dessa. Abonnenterna för de riksspridda och de lokala tidningarna kan till viss del vara de samma för flera publikationer. En riksspridd och en lokal tidning erbjuds i vissa fall i kombination.

3. Två riksspridda tidningar som tillsammans bildar en "helhet". En befintlig riksspridd tidning delar upp sitt innehåll i två tidningar. Tidningarna kompletterar varandra och bildar tillsammans en helhet. Tidningarna säljs, åtminstone inledningsvis, till samma abonnenter, ev. genom ett rabatterat kombinationserbjudande. Tidningarna produceras av samma redaktion eller i nära samarbete mellan redaktioner i gemensamma lokaler.

Samägda högfrekventa tidningar

Regeringen anser i *proposition 2005/06:201* avseende samägda högfrekventa tidningar på samma utgivningsort att det inte går att bortse från den betydelse ägandet har för tidningens självständighet och profil. Samtidigt leder dagens konkurrenssituation på mediemarknaden oundvikligen till att tidningsföretagen överväger möjligheten att genom samarbeten och fusioner pressa ned kostnader och uppnå stordriftsfördelar. Ur ett samhällligt och demokratiskt perspektiv är det viktigt att bibehålla en mångfald av pressröster och självständigt arbetande redaktioner (s. 11).

Under 2011 har Presstödsnämnden genomfört en studie av högfrekventa tidningar med samma ägare på samma utgivningsort. Presstödsnämndens kansli har även besökt flera av orterna.

Av femton orter med två olika högfrekventa tidningar är det i dag bara fyra orter kvar som har två konkurrerande tidningar med olika ägare. På övriga orter finns i dag två tidningar kvar, men de har samma ägare. Under slutet av 2011 kommer Karlskoga Tidning och Karlskoga-Kuriren att knytas närmare varandra sedan den senare köpts av Nya Wermlands Tidning AB.

Studien kan sammanfattas enligt följande.

Samarbete finns avseende administrativa funktioner såsom IT och administration rörande t.ex. ekonomi och lönehantering. Samordningsvinster har gjort att den uppköpta tidningen kunnat effektivisera, modernisera, utveckla och investera i nya system för t.ex. IT. Flera av presstödstidningarna har nämnt att detta inte skulle ha varit möjligt utan en ny ekonomiskt starkare ägare.

Även tryckerifunktionen är ofta samordnad. Detsamma gäller annonsförsäljning där tidningarnas gemensamma annonspaket ger en styrka på marknaden.

Avseende det redaktionella samarbetet har olika företag valt olika vägar. Vissa har ett begränsat redaktionellt samarbete där det stannat vid olika gemensamma bilagor. Andra har gemensamma sport-, foto- och/eller webbredaktioner.

Avseende sportredaktionerna har olika tidningsföretag valt olika inriktningar. Vissa producerar exakt samma material till båda tidningarna, så att sportsidorna har samma utseende. En annan lösning är att även om det finns en gemensam sportredaktion produceras även viss del sport unikt av vardera tidningen.

Avseende de olika företagens webbplatser har några valt att ha en gemensam webbplats, medan andra har en gemensam webbredaktion som producerar material till två separata webbplatser.

Det finns också exempel på att tidningar står i startgroparna för att inleda mer långtgående redaktionella samarbeten.

Tidningsföretagen har uppgett att konkurrensen fortfarande fungerar efter samägandet. I enkät och i samtal har företagen framfört att fusionerna har medfört rimliga möjligheter för två självständiga redaktioner att utvecklas.

Presstödsnämndens bedömning

Presstödsnämndens grunduppgift är att värna mångfalden genom att pröva ansökningar om stöd enligt presstödsförordningen. Presstödsnämndens uppgift är också att följa och analysera utvecklingen inom dagspressen. En mångfald av tidningstitlar skapar dynamik på tidningsmarknaden, särskilt lokalt och regionalt. För tidningar med driftsstöd är stödet ofta en förutsättning för att utgivningen överhuvudtaget ska vara möjlig.

I dag har många tidningstitlar samma ägare. Nämnden är medveten om behovet av att samordna resurser i en tid då det blir allt svårare att klara en fortsatt utgivning och i många fall är samägandet nödvändigt för att utgivningen överhuvudtaget ska vara möjlig. Presstödsnämnden vill dock understryka att driftsstödet är avsett för självständiga redaktionellt oberoende publikationer, vilket betonas i de reviderade utgångspunkterna och riktlinjerna nedan. För att upprätthålla förtroendet för presstödet är det viktigt med tydliga riktlinjer för hur presstödsförordningen ska tolkas. En situation där det uppstår oklarhet om gränserna mellan olika publikationer, avseende såväl organisatoriska och produktionsmässiga aspekter, kan på sikt urholka mångfalden i stället för att främja densamma.

Utgångspunkter och riktlinjer för tillämpning av 1 kap. 7 § presstödsförordningen

En av grunderna för beslut om driftsstöd är presstödsintyget från Tidningsstatistik AB, som ger Presstödsnämnden uppgifter om totalupplaga, abonnerad upplaga, täckningsgrad i utgivningskommunen, abonnemangspris, andelen annonser och andelen redaktionellt innehåll av hela tidningens innehåll. Av intyget framgår också om andelen eget redaktionellt innehåll uppgår till minst 55 procent.

Mot bakgrund av regelverket i presstödsförordningen och förarbeten till denna ska Presstödsnämnden vid beredning av ansökningar om driftsstöd, utöver uppgifterna som framgår av presstödsintyget, göra bedömningar med hänvisning till bl.a. 1 kap. 7 § presstödsförordningen. Bestämmelsen kan tillämpas vid bedömning av ansökningar oavsett tidningarnas utgivningsfrekvens.

Mot bakgrund av det som framförs i denna promemoria bör Presstödsnämnden tillämpa följande utgångspunkter och riktlinjer vid bedömning av att tidningar som finansieras med driftsstöd är självständiga publikationer.

➤ Utgångspunkter:

1. Ägaranknytning, spridningsområde, samarbete samt likheter avseende namn, utseende och layout m.m. ska bedömas, särskilt då ett tidningsföretag ger ut flera olika tidningstitlar.
2. När samme ägare utger flera tidningar ska endast redaktionellt självständiga dagstidningar kunna komma i fråga för driftsstöd. En tidningstitel ska ha, från konkurrerande tidningstitlar, självständiga redaktionella resurser som är dimensionerade för att kunna uppfylla kravet på eget redaktionellt innehåll. Detta ska särskilt bedömas när tidningar ges ut på samma utgivningsort.

➤ Riktlinjer:

1. Presstödsnämnden ska göra en helhetsbedömning avseende ägaranknytning, organisation, utgivarskap, spridningsområde, marknadsföring, samarbete och redaktionellt arbete samt likheter avseende namn, utseende och layout m.m. Syftet är att bedöma en tidningstitels självständighet gentemot en annan existerande tidningstitel, särskilt när ett tidningsföretag ger ut flera tidningstitlar.

2. Tidningsföretag får ha gemensam administration, prenumeranthantering, marknadsavdelning, redigeringsfunktion, tryckeri m.m. utan att detta påverkar rätten till driftsstöd under förutsättning att den redaktionella självständigheten upprätthålls.
3. Alla tidningar bör ha olika ansvariga utgivare. Tidningar som ges ut på samma utgivningsort ska ha olika ansvariga utgivare. En redaktion som är dimensionerad för att uppfylla kravet på eget redaktionellt innehåll ska finnas på utgivningsorten. Redaktionen ska ha en egen redaktionell ledning med eget handlingsutrymme och ansvar för hela tidningens innehåll. Flera redaktioner kan vara samlokaliserade om tidningarnas redaktionella självständighet och konkurrensen mellan tidningarna upprätthålls.
4. Samordning när det gäller material som inte ingår i det egna redaktionella innehållet får förekomma. Detta samarbete ska i så fall vara begränsat och tydligt avgränsat. Samarbetet ska organiseras så att det inte råder någon tvekan om att konkurrens upprätthålls mellan tidningarna, särskilt inom den reguljära allmänna nyhetsförmedlingen och opinionsbildningen.
5. Abonnemang på en tidning ska i huvudsak¹ säljas separat. Tidningsabonnemang som säljs i kombination med annan tidning med samma utgivningsfrekvens räknas inte in i den presstödsgrundande upplagan.
6. Spridningsområdet för riksspridda tidningar avser de enskilda abonnenterna. Två tidningar som i huvudsak har samma abonnenter bedöms därmed ha samma spridningsområde.
7. Ett tidningsföretag kan erbjuda befintliga prenumeranter en existerande tidning att prenumerera på en annan fristående tidning. Presstödsnämnden godkänner dock inte kombinationserbjudanden för att marknadsföra en ny självständig tidning. Lägsta abonnemangspris för lågfrekventa dagstidningar framgår av Presstödsnämndens föreskrifter (KRFS 2011:2).

¹ Med ” i huvudsak” avses 70 %.

Appendix

PM. Presstödsnämnden 2009-10-21

Lars Nord

En diskussion om begreppet ”redaktionellt oberoende”

Presstödsnämnden har önskat en belysning av vilka krav som kan ställas på stödberättigade tidningars redaktionella oberoende. Det underlag som presenteras här utgör på intet sätt någon analys av vilka tidningar som bör betraktas som redaktionellt oberoende, utan har i stället ambitionen att presentera olika dimensioner av detta begrepp och diskutera vilka indikatorer som möjligen kan forma ett underlag för bedömningar i samband med presstödsansökningar.

* * *

De snabba strukturförändringarna på den svenska pressmarknaden har aktualiserat frågor kring samverkan, mångfald och oberoende (Gustafsson 2007; Nord, 2008). Nya frågor uppstår också kring presstödet och perspektiv på samverkande tidningar i samma företag. Tidningar som övertas av en annan tidningsutgivare på orten ska kunna fortsätta att erhålla stöd. I de nu gällande bestämmelserna för presstödet ställs emellertid krav på att en stödberättigad tidning utkommer under eget namn och har ett eget redaktionellt innehåll motsvarande minst 55 procent. Utöver dessa krav har både senaste pressutredningen och regeringen framhållit att det är nödvändigt att en sådan tidning också har självständiga redaktionella resurser som är dimensionerade för att producera detta innehåll, har en egen ansvarig utgivare och eget handlingsutrymme. Om en tidning, trots tillräcklig andel eget redaktionellt innehåll, inte uppfyller dessa krav är den inte att betrakta som en självständig publikation (Prop. 2005/06:210; SOU 2006:8).

Om ett kriterium för presstöd är att en tidning är självständig och oberoende av andra tidningar är det rimligt att en bedömning sker både av tidningens redaktionella innehåll och av det redaktionella arbete som föregått de redaktionella publiceringarna. Den journalistiska produkten och den journalistiska processen utgör två dimensioner av det redaktionella oberoendet. Det är sannolikt att ett oberoende innehåll oftast publiceras av oberoende redaktioner, och att en omfattande sampublicering föregås av redaktionellt samarbete. Samtidigt är det fullt möjligt att tänka sig fall där ett välutvecklat redaktionellt samarbete äger rum utan att gränsen för eget redaktionellt innehåll, enligt presstödsriterierna, överskrids. Sådana publikationer kan beskrivas som självständiga redaktionella produkter, som producerats under osjälvständiga redaktionella villkor.

Till problemen med att bedöma redaktionella villkor vid sidan av redaktionellt innehåll hör att finna lämpliga indikatorer på det förstnämnda området. Bedömningen av innehållet utgår från ett kvantitativt mått som både är relativt enkelt och transparent, medan bedömningen av de redaktionella villkoren både berör flera olika aspekter och kvalitativa bedömningar vilka inte är lika enkla att klassificera. Sammantaget torde dock en analys av flera olika indikatorer kunna fungera som ett mått på graden av redaktionellt oberoende. Var gränsen sedan går mellan beroende och oberoende, och hur olika indikatorer bör värderas i förhållande till varandra, är svårbedömda frågor som ligger utanför ramen för det här arbetet.

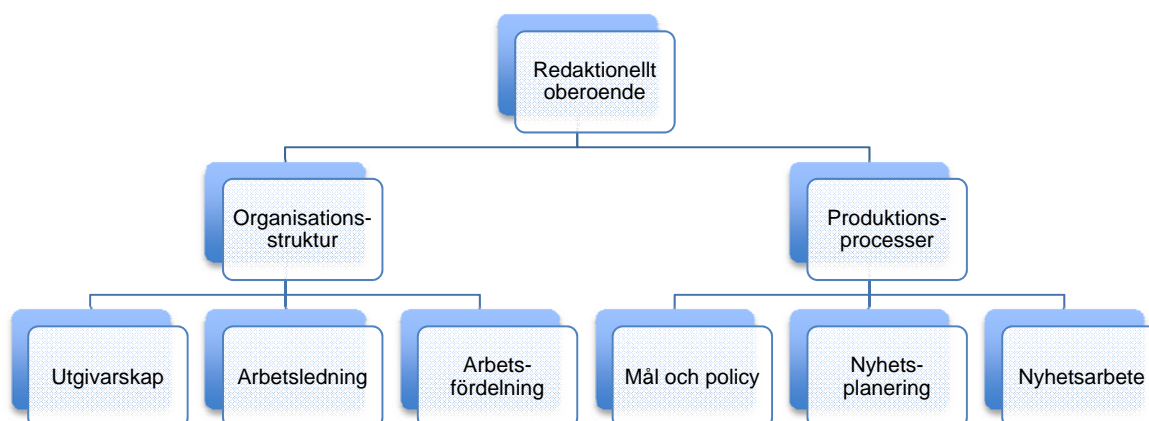
* * *

Begreppet redaktionellt oberoende kan i stort sägas relatera till både den redaktionella arbetsorganisationen och den redaktionella produktionsprocessen (se fig. 1). Organisationen utgör den ram utifrån vilket det redaktionella arbetet utförs. Organisationsstrukturen formas efter de ekonomiska resurserna för verksamheten och efter de mål med tidningsverksamheten som ägare och ledning har. Organisationen kan variera vad avser styrning, beslutsvägar och graden av integration. För att jämföra graden av redaktionellt oberoende ut ett organisationsperspektiv kan det vara rimligt att granska det redaktionella ansvaret och den redaktionella arbetsledningen samt det redaktionella samarbetet och de redaktionella arbetsuppgifterna.

Den redaktionella produktionsprocessen handlar inte så mycket om vem som gör vad, utan snarare om hur det går till när det redaktionella innehållet tas fram. Det gäller då frågor om hur det redaktionella innehållet värderas, bearbetas och väljs ut. Av intresse här är dels mer långsiktiga aspekter som rör redaktionell policy och redaktionell planering, dels de dagliga processer som utmärker nyhetsarbetet: vem som fattar redaktionella beslut och på vilka grunder dessa beslut fattas. För att jämföra graden av redaktionellt oberoende ur ett processperspektiv är det viktigt att utgå ifrån självständigheten vad avser nyhetsarbetets inriktning och genomförande.

Det är samtidigt viktigt att understryka att dessa försök till bedömningar av de journalistiska arbetsvillkoren inte ska betraktas som generella redaktionella kvalitetsmått. En osjälvständig redaktion kan mycket väl publicera ett journalistiskt innehåll av stort publicistiskt värde. En god nyhet blir inte sämre för att den tagits fram i samarbete mellan två redaktioner. De bedömningar som görs här ska därför helt och helt ses ur ett presstödsperspektiv, och utifrån de krav som diskuterats för stödberättigade tidningar.

Figur 1. Byggstenar till en modell för analys av redaktionellt oberoende



* * *

Organisationen av det redaktionella arbetet präglas i stor utsträckning av hur de viktigaste befattningshavarnas arbetsuppgifter är utformade. Av särskilt intresse här är kategorierna ansvarig utgivare, chefredaktör, redaktionschef och nyhetschef/redaktionssekreterare. Titlarna kan variera i olika redaktionella organisationer men det viktiga är att bedöma graden av självständighet för de personer som både har det övergripande publicistiska ansvaret, samt de som har redaktionellt arbetsledaransvar både på lång sikt och vad avser det regelbundna nyhetsarbetet.

Frågan om ansvarige utgivarens ställning har redan tidigare berörts i presstödsdiskussionen, med krav på att en publikation för att betraktas som självständig också ska ha en egen ansvarig utgivare. Utgivarfunktionens direkta koppling till tryckfrihetsreglerna gör det särskilt motiverat att fokusera på den rollen (TF, 5 kap.). När det gäller den redaktionella arbetsledningen i övrigt finns inga skäl att särskilt värdera vissa redaktionella titlar utan vara öppen för olika sätt att leda redaktionens arbete. Av betydelse är i stället i vilken utsträckning tidningens redaktionella arbetsledare ägnar tid och kraft åt nyhetsarbetet i en särskild publikation.

En chefredaktör som ibland publicerar gemensamma ledare i flera tidningar eller en redaktionschef som lägger arbetsschema för flera redaktioner behöver inte vara avgörande hinder det redaktionella oberoendet. Men en redaktionschef eller nyhetschef som koordinerar det journalistiska arbetet för olika tidningar skapar knappast förutsättningar för det självständiga handlingsutrymme som bör vara utmärkande för redaktionellt oberoende. Det är därför ledningen av det journalistiska arbetet som är intressant i detta sammanhang, och i vilken utsträckning ett självständigt sådant arbete är möjligt med tanke på den aktuella organisationsstrukturen.

En ytterligare dimension av oberoendet är i vilken utsträckning det journalistiska arbetet utförs för den egna tidningen. Det är idag inte ovanligt att material i en tidningskoncern förekommer i flera olika tidningar om det är nyhetsmässigt motiverat. Däremot får ett systematiskt samutnyttjande av redaktionella resurser anses vara oförenligt med ett redaktionellt oberoende. En självständig redaktion arbetar i huvudsak med att framställa ett material för den egna tidningen, och alla dess redaktionsmedlemmar har till huvudsaklig uppgift att leverera material till just denna publikation. Redaktionella strukturer som regelmässigt förser flera tidningar med material och tar betydande redaktionella resurser i anspråk utgör därför en inskränkning av det redaktionella oberoendet.

* * *

Samtidigt kanske processerna är lika viktiga som personerna. De produktionsvillkor under vilka det redaktionella utbudet formas kan i varierande grad kännetecknas av redaktionellt oberoende. Studier av organisationsnivån bör därför kompletteras med studier av medierutinerna (Shoemaker & Reese, 1996). Det är viktigt att analysera tidningens syn på hur det journalistiska arbetet bör bedrivas och hur det faktiskt genomförs. Redaktionell policy, planering och nyhetsproduktion är därför andra centrala element i en granskning av det redaktionella oberoendet.

Redaktionella arbetsprocesser och rutiner sägs ibland "sitta i väggarna" och vara svåra att utvärdera. Inte desto mindre har i dag många tidningar utformat redaktionella policier och principer för nyhetsarbetet, både på lång sikt och vad avser det dagliga nyhetsarbetet (Andersson Odén, 2001). En granskning av sådana måldokument kan ge väsentlig information om tidningsägarens och/eller redaktionsledningens syn på ett självständigt journalistiskt arbetssätt. Betonas effektiviteten på exklusivitetens bekostnad? Poängteras samverkan framför självständighet? Framhålls stordriftsfördelar framför särdrag?

Policydokumenten kan säga en del om de principer som på lång sikt är vägledande i det journalistiska arbetet. Men det är också viktigt att analysera det redaktionella oberoendet på medellång och på kort sikt. Därför är det angeläget att studera den redaktionella planeringen. Frågan är då i vilken utsträckning redaktionella satsningar samordnas med andra redaktioner eller i vilken grad det redaktionella arbetet fördelas mellan olika redaktioner i gemensamma satsningar. Ett sätt att bedöma detta kan vara att analysera den redaktionella mötesstrukturen: på vilken nivå äger redaktionella möten rum, i vilken utsträckning är de integrerade mellan olika redaktioner, vilken samordning av redaktionernas nyhetsarbete förekommer och hur mycket styrs de olika redaktionernas nyhetsarbete av hänsyn till varandra?

Den rutinmässiga nivån avser också studier av hur det dagliga nyhetsarbetet sker. För att vara redaktionellt oberoende bör den egna redaktionens nyhetsarbete kännetecknas av ett självständigt förhållningssätt vad avser alla delar av nyhetsprocessen. Där bör förekomma en självständig nyhetsvärdering vad gäller aktuella händelser och planerade aktiviteter. Där bör vidare finnas en redaktionell bearbetning av vad som bedömts nyhetsvärt som är unik för varje redaktion. Denna bedömning kan avse till exempel redaktionell vinkling, redigering och tematik och inte minst planerad formmässig presentation i den egna publikationen. Slutligen finns skäl att granska det nyhetsurval som redaktionen gör och i vilken utsträckning detta görs oberoende av andra redaktioner inom samma koncern. Detta nyhetsarbete bedrivs aldrig utan inflytande från interna och externa aktörer, men oberoende redaktioner har inga inbyggda mekanismer för att koordinera hur nyheter väljs ut, bearbetas och publiceras (jfr Shoemaker & Vos, 2009).

För att sammanfatta denna genomgång är det viktigt att beakta både den redaktionella organisationen och den redaktionella arbetsprocessen när det gäller att bedöma graden av redaktionellt oberoende. Det journalistiska arbetet bör vara organiserat på ett sådant sätt att självständiga redaktionella beslut underlättas och de redaktionella nyhetsprocesserna bör på samma sätt stimulera till en oberoende hållning vad avser nyhetsvärdering, nyhetsbearbetning och nyhetsurval. Det redaktionella oberoendet kan granskas efter hur arbetet är organiserat, vem som gör vad och hur beslutet om innehållet fattas. Översiktligt kan därför de olika dimensionerna för redaktionellt oberoende beskrivas på följande sätt (tabell 1).

Tabell 1. Möjligheter att analysera redaktionellt oberoende

<i>Dimension</i>	<i>Granskning</i>	<i>Problem</i>
Publicistisk självständighet	Finns en egen ansvarig utgivare för publikationen?	Inga, bortsett från ideologiska utgångspunkter.
Egen redaktionell ledning	Finns egen redaktionsledare eller nyhetsansvarig? Vilka arbetsuppgifter har redaktionell arbetsledare? I vilken utsträckning samordas den redaktionella arbetsledningen med andra publikationer?	Lätt att granska befattningshavare och formell roll. Svårare att få en uppfattning om informella strukturer och den faktiska uppdelningen mellan redaktionella och administrativa uppgifter.
Redaktionell autonomi	I vilken utsträckning producerar de egna journalisterna material för den egna publikationen? Hur fördelas de redaktionella resurserna mellan den egna tidningen och andra publikationer? På vilket sätt anpassas det journalistiska arbetet till redaktionella förhållanden på andra publikationer?	Svårt att avgöra om ett material initialt planerats för den egna tidningen och sedan återpubliceras på annan plats, eller om detta varit avsikten från början. Går knappast att få en bild av utan att vara beroende av de uppgifter som lämnas om de aktuella förhållandena.
Egna redaktionella mål och nyhetspolicy	Finns en egen redaktionell policy framtagen? Vad sägs om redaktionens självständighet när det gäller nyhetsarbete?	Lätt om en uttalad policy finns framtagen. Måldokument är inte bindande, och kan främst användas som indikation.
Egen nyhetsplanering	Sker självständig långsiktig planering av nyhetsarbetet? Koordineras nyhetsmöten och redaktionella satsningar?	Förutsätter dokumentation av arbetsprocesserna och kontaktytorna mellan redaktionerna.
Självständig nyhetsvärdering och nyhetsbearbetning	Värderas, bearbetas och väljs nyheter självständigt av den egna redaktionen? Redigeras nyheter före publicering på ett självständigt sätt?	Kräver dokumentation av det interna nyhetsarbetet. Svårt att gradera nyheters grad av exklusivitet. Källproblematik.

Referenser:

- Andersson Odén, T. (2001), *Redaktionell policy. Om journalistikens mål och inriktning i svensk dagspress*, Göteborg: Göteborgs universitet.
- Gustafsson, K-E. (2007), *Det svenska presstödet marknadskonsekvenser*. En analys på uppdrag av kulturdepartementet.
- Nord, L. (2008), *Medier utan politik. De svenska riksdagspartiernas syn på dagspress, radipo och TV*, Stockholm: Santérus.
- Prop. 2005/06:210*, Morgondagens nyheter – nya villkor för driftsstödet till dagstidningar.
- Shoemaker, P.J. & Reese, S (1996), *Mediating the Message, Theories of Influences on Mass Media Content*, New York: Longman.
- Shoemaker, P.J. & Vos, T.P. (2009), *Gatekeeping Theory*; New York: Routledge.
- SOU 2006:8*, Mångfald och räckvidd, Slutbetänkande av Presskommittén 2004.
- Tryckfrihetsförordningen (1989), *Sveriges Grundlagar*, Stockholm: Allmänna Förlaget