



Institutionen för journalistik, medier och kommunikation/  
Nordicom  
Göteborgs universitet

## Yttrande

### Remiss av departementspromemorian Ds 2022:14 Ett hållbart mediestöd för hela landet (Dnr Ku2022/01230)

Göteborgs universitet ("universitetet") har genom Institutionen för journalistik, medier och kommunikation (JMG) och Nordicom beretts möjlighet att yttra sig över ovan rubricerade promemoria från Regeringskansliet. Universitetet vill mot den bakgrunden framföra följande:

#### Generella kommentarer

Digitaliseringen av medielandskapet har haft långtgående konsekvenser för utbudet, distributionen och användningen av professionell journalistik i Sverige. Marknadsvillkoren för den kommersiellt finansierade nyhetsjournalistiken har som följd förändrats i grunden. Konkurrensen om publik och annonsörer är hårdare än någonsin tidigare. Lokala och nationella nyhetsmedier konkurrerar inte bara i ökad grad med varandra, de möter också en allt hårdare konkurrens från globala plattformar, utan journalistiska ambitioner. De senaste åren har som följd medfört stora besparingsprogram och nedskärningar på landets nyhetsredaktioner.

Samtidigt har globala kriser som coronapandemin och kriget i Ukraina tydligt visat på värdet av en oberoende och professionell nyhetsjournalistik. De systematiska mätningar som följer de svenska nyhetsmediernas ställning bland medborgarna vittnar om både ökade räckviddstal och ökade förtroendenivåer. Och i en nyligen publicerad forskningsantologi över

nyhetsmediernas demokratiska prestationer i 18 länder hamnade Sverige i topp (Trappel & Tomaz, 2021).

Den här skisserade utvecklingen har i ökad utsträckning aktualiserat frågan om statens inblandning på marknaden för nyhetsjournalistik i Sverige. Det gäller inte minst omfattningen och formerna för det direkta stödet till kommersiellt finansierade nyhetsmedier.

Göteborgs universitet välkomnar därför den föreliggande utredningen av ett reformerat mediestöd. Den s.k. Medistödsutredningen ("utredningen") ger enligt universitetet en aktuell och relevant beskrivning (se promemorians kapitel 4) av den svenska marknaden för nyhetsmedier och den förändrade marknadynamik som digitaliseringen fört med sig. Utredningen gör också en rimlig analys av tillkortakommandena hos det nuvarande statliga stödsystemet (se kapitel 5) liksom det långsiktiga behovet av en fortsatt statlig inblandning på marknaden för nyhetsjournalistik i Sverige (se kapitel 6). Argumenten kring varför ett framtida mediestöd primärt bör inriktas mot att säkerställa tillgången till lokalt orienterad journalistik (kapitel 7) i hela landet framstår som rimliga i relation till både det övergripande målet med den svenska mediepolitiken och kunskapsläget kring de skiftande marknadsförutsättningar som råder för olika journalistiska produkter. Förslaget att ersätta nuvarande stödmodell med ett kostnadsbaserat redaktionellt stöd, framstår härvidlag som en passande, om än inte helt oproblematiserad, modell för ett framtida stöd för svenska nyhetsmedier.

### **Göteborgs universitet ställer sig därför i allt väsentligt bakom det i promemorian presenterade förslaget om ett framtida mediestöd.**

I det följande ges några mer specifika kommentarer kring förslaget och dess möjliga implikationer.

#### **Specifika kommentarer**

Den idag dominerande stödformen till privata nyhetsmedier – det s.k. driftsstödet – är ett mekaniskt verkande rättighetsstöd baserat på tydliga kvantifierbara sökkriterier. Stödet är härvidlag både transparent och förutsägbart.

Till skillnad från driftsstödet föreslås det nya mediestödet tilldelas utifrån tillgång på medel. Det betyder att ansökningar kan behöva ställas emot varandra i fördelningen av stödet. Detta medför sammantaget särskilt höga krav på precisa formuleringar och definitioner av centrala begrepp och på tydliga och transparenta bedömningsgrunder.

Göteborgs universitet vill mot den bakgrunden uppmärksamma följande förhållanden i utredningens förslag, vilka kan framstå som problematiska – eller åtminstone komplexa – i det fortsatta arbetet med det nya mediestödet.

- Ett första sådant förhållande rör frågan om krav på "god användarförankring i bevakningsområdet" (se 8.5.5). Nuvarande driftsstödsregler kräver en prenumerantstock på minst 1 500 abonnenter. En prenumerationsbaserad stödmodell diskvalificerar med andra ord gratisfinansierade nyhetsmedier. I föreliggande förslag föreslås i stället en användarbaserad modell, innefattande en (regelbunden) användningsgrad om minst 15 procent av det samlade antalet invånare i bevakningsområdet, alternativt 3 000 invånare (s. 164). I förslaget överläts på det stödsökande mediet att styrka att kravet på god användarförankring är mött.

Att mäta medieanvändning på ett rättvisande sätt är komplext och därmed också kostsamt, i synnerhet när vi pratar om andelar i relation till (den totala) befolkningen på små lokala marknader. Flera av dagens publikmätningar dras med stora validitetsproblem. Universitetet ser därför flera praktiska problem med förslagets nuvarande formulering. Ett första problem rör den faktiska definitionen av en användare, vilken utredningen väljer att inte precisera. Inte heller förslagets krav på regelbundenhet i användningen definieras av utredningen. En prenumeration och en användare är förvisso inte samma sak. En individ kan prenumerera på ett medium utan att använda det (i bemärkelsen ta del av dess innehåll). En prenumeration kan på samma sätt ha flera användare än en. Inte heller hushållstäckning – som är det kanske vanligaste räckviddsmåttet på dagstidningsmarknaden – är att likställa med användare. Samma sak gäller de mätenheter som vanligtvis används för att mäta digital trafik (som oftast mäter apparater och inte faktiska individer, och som dessutom inte nödvändigtvis kan hänföras till ett specifikt geografiskt bevakningsområde, vilket förslaget förutsätter). Olika mätinstitut använder härutöver olika mätmetoder och åldersspann. Det gör att de inte nödvändigtvis är jämförbara med varandra. Förslaget talar härutöver om en användningsgrad på 15 procent av (samtliga) invånare i bevakningsområdet, vilket får anses inbegripa även barn. Barn omfattas sällan eller aldrig i svenska räckviddsmätningar. Att som i förslaget likställa användarförankring hos ett prenumererat nyhetsmedium (som användaren de facto måste betala för) med ett gratisdistribuerat framstår också som problematiskt.

Erfarenheterna från tiden med driftsstöd pekar entydigt på att en stödmodell med ett tröskelkrav för stödberättigande (dvs. försåld upplaga) skapar ekonomiska incitament för enskilda aktörer att nå upp till minimikraven på ett sätt som inte nödvändigtvis är i

linje med stödets övergripande syfte. (Med nuvarande modell kan en enskild prenumeration göra skillnaden mellan inget stöd och ett bidrag på närmare två miljoner kronor.) I övergången från ett rättighetsstöd till ett stöd baserat på tillgängliga medel framstår det som särskilt kritiskt att det finns robusta kriterier för att precisera och verifiera tröskelnivåerna i fråga om användarförankring, i synnerhet på små lokala marknader. Annars finns det en uppenbar risk att stödmodellen urholkas. Universitetet uppmanar därför till att frågan om användarförankringens precisering och validering ges en grundligare beredning i det fortsatta arbetet med mediestödets slutgiltiga utformning.

- En annan förändring i det föreslagna mediestödet jämfört med driftsstödet är att det enligt utredningen endast ska utgå till nyhetsmedier som "har *behov* av ekonomiskt stöd för den redaktionella verksamheten" (s. 169, vår kursivering). Till skillnad från driftsstödet, där stödbehovet estimeras mekaniskt utifrån en titels täckningsgrad, förordas i det nya förslaget en mer kvalitativ, individuell, bedömning. Enligt utredningen ska ett sådant behov likställas med "flera år med ekonomiskt otillfredsställande resultat" (s. 170). Hänsyn ska enligt utredningen också tas till vilket [rörelseresultat] "som krävs för överlevnad på något längre sikt." (s. 171). Utredningen väljer dock att inte närmare precisera vad detta innebär mer konkret i termer av lönsamhetsnivåer, utan överlämnar en sådan bedömning till den handläggande myndigheten. Att göra den typen av individuella bärighetsbedömningar av varje stödsökande nyhetsmedium framstår som en grannliga uppgift, som ställer höga krav på medieekonomisk expertis. Problematiken skärps också här av det faktum att det föreslagna mediestödet ska fördelas utifrån tillgängliga medel, vilket ställer enskilda stödsökande mediers behov mot varandra.

Förslaget på ett behovsgrundat stöd kompliceras av den nuvarande strukturen på tidningsmarknaden, där flertalet av landets dagstidningar är ekonomiskt djupt integrerade i stora koncernstrukturer. Landets största dagstidningsföretag, Bonnier News Local, omfattar som exempel fler än 40 titlar. Det ekonomiska utfallet för enskilda titlar redovisas inte externt.

Också i detta fall väcker förslaget enligt universitetet frågor om hur kriterierna för stödberättigande ska implementeras i praktiken. Förutsättningarna att på redovisningsteknisk väg omfördela kostnader på ett sätt som maximerar stödberättigandet för ett företag som inbegriper flera titlar framstår som relativt gynnsamma. Detta faktum hade förtjänat en mer utförlig problematisering av utredningen. Annars finns det en uppenbar risk att det föreslagna stödet får samma

tandlösa utformning som utredningen konstaterar föreligger för det nuvarande mediestödet (se s. 170).

- Förslaget i utredningen bygger på att hela stödet kopplas ”behov av ekonomiskt stöd för den *redaktionella verksamheten*” (s. 169, vår kursivering). Förslaget skulle kunna leda till begränsade möjligheter för nystartade nyhetsmedier att få stöd, då uppstartfasen kan vara teknikintensiv och behöva även en annan typ av stöd. Om man vill uppmuntra nya eller andra nyhetsaktörer i så kallade vita fläckar kan man behöva överväga någon typ av bidrag för materiella kostnader så att man kan få infrastrukturen för redaktionell verksamhet på plats. Universitetet uppmuntrar översynen av en sådan möjlighet i det fortsatta arbetet med mediestödets slutgiltiga utformning.
- Som framgått tidigare i universitetets yttrande kan den föreslagna stödmodellen leda till att ansökningar kan behöva ställas mot varandra i fördelningen av stöd, vilket alltså ställer särskilt höga krav på precisa formuleringar och definitioner av centrala begrepp och på tydliga och transparenta bedömningsgrunder. Att bifalla eller underkänna ett medium som stödmottagare ska göras på saklig grund och nämnden ska iaktta saklighet och opartiskhet (s. 160). Förslaget till mediestöd, som det skrivs fram i utredningen, innehåller flera paragrafer som kommer att kräva vidare utredningar och i slutänden tolkningar från nämnden, vilket ställer stora krav på nämndens sammansättning, ledamöternas kompetens och oberoende. Universitetet uppmuntrar en fördjupad översyn av inte bara vilken bakgrund, utan också vilka kompetenser, som mediestödsnämndens ledamöter behöver besitta för att ha en samlad kunskap att kunna bedöma bland annat olika mediers journalistiska verksamhet, huruvida den är förenlig med alla människors lika värde, och ta ställning till hur demokrativillkoret kan uppfyllas på en övergripande nivå och för enskilda publikationer.

För Göteborgs universitet

Annika Bergström  
Professor  
Institutionen för journalistik, medier  
och kommunikation

Jonas Ohlsson  
Föreståndare  
Nordicom