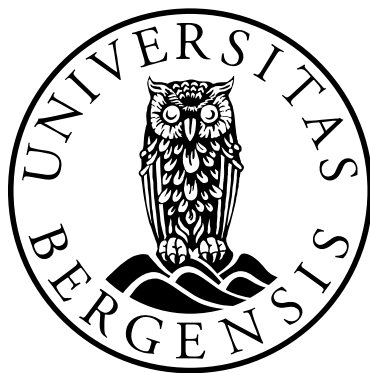


Journalistikkens fremstillingsmakt

Nyhetsrammer, meningsdanning og medialisering

Erik Knudsen



Dissertation for the degree of philosophiae doctor (PhD)
at the University of Bergen

2016

Dissertation date: 03.06.2016

Forord

Over fire år har gått siden jeg for første gang startet arbeidet med ideen til denne avhandlingen om journalistikkens fremstillingsmakt. I løpet av den tiden er det mange som har bidratt med støtte, hjelp og råd. Mange personer fortjener derfor en spesiell takk.

Jeg vil spesielt rette en stor takk til mine veiledere, som har stilt opp mer enn man kan ønske seg. Helge Østbye, som har vært hovedveileder for prosjektet har bidratt med kunnskaper og kommentarer som jeg ikke hadde klart meg uten. Utkast på utkast er lest og kommentert grundig. Det samme kan sies om min biveileder Jan Fredrik Hovden, som har stilt opp både når det gjelder metodisk ekspertise, litteraturråd og grundige kommentarer på avhandlingsarbeidet. At både Helge og Jan Fredrik arbeidet aktivt for å få til et sluttseminar for avhandlingen, er et av mange eksempler på mine veilederes uunnværlige dedikasjon til prosjektet. Her vil jeg også takke min opposent på sluttseminaret, Audun Beyer, som ga meg svært grundige og nyttige tilbakemeldinger. Dette har vært avgjørende for det avsluttende arbeidet med avhandlingen. Takk skal dere ha Helge, Jan Fredrik og Audun.

Jeg vil også rette en stor takk til min biveileder i Nederland, Rens Vliegthart, som har bidratt med metodisk spisskompetanse. I denne sammenheng vil jeg også takke Claes de Vreese som ga gode råd under mitt opphold ved Amsterdam School of Communication Research. Samtidig vil jeg takke alle mine venner i Amsterdam som tok i mot meg som en av sine egne. Dere gjorde forskningsoppholdet til en fantastisk opplevelse.

På institutt for Informasjons- og medievitenskap er det også mange som fortjener en stor takk. Takk til Helle Sjøvaag for dine kommentarer på tidligere versjoner av innledningen og teorikapittelet. Takk til Bjarte Johansen for programmet du lagde i forbindelsen med utvalgsarbeidet til innholdsanalysen. Takk til Katherine Duarte for

hjelp med reliabilitetstester tidlig i arbeidet. Takk til Silje Nygård for velvilje og dedikasjon i arbeidet med reliabilitetstestene. Takk til alle mine venner på instituttet som har gjort arbeidet med avhandlingen til en fryd.

Videre vil jeg takke Dag Arne Christensen for å ha inkluderte meg i forskningsprosjektet «Responding to welfare state services: An analysis of users, media, and public institutions» som har åpnet mange dører for dette prosjektet. I denne sammenheng vil jeg også rette en stor takk til Elisabeth Ivarsflaten og Sveinung Arnesen for å inkludere meg i Norsk Medborgerpanel. Uten denne muligheten ville ikke prosjektet kunnet si særlig mye om meningsdanningsaspektet, som jo står sentralt i denne avhandlingen.

Jeg vil også uttrykke min takknemlighet til Magnus Hoem Iversen, Eirik Vatnøy, Nils Tore Eldegard, Kari Knudsen, Siri Jansen, Andreas Jansen, Lars Narve Larsen for at dere har bidratt med korrekturlesning.

Takk til kolleger, familie, og venner som har hatt troen på prosjektet, og hjulpet meg å tenke på andre ting når det har vært behov for det.

Til slutt vil jeg også si takk til min kjære Ine, som har vært den mest forståelsesfulle og flotte kjæreste man kunne tenke seg.

Takk alle sammen. Disse fire uforglemmelige årene ville ikke vært det samme uten dere!

Bergen, desember 2015

E.K

Sammendrag

Denne boken dreier seg om journalistikkens makt til å fremstille ulike hendelser i verden rundt oss, og konsekvenser av denne makten for meningsdanning og institusjoners forhold til mediene. Prosjektet bygger på tidligere studier av pressens innflytelse på opinion og institusjoner for å bidra med kunnskap om tre tema: hvordan 1) pressen fremstiller ulike aktører og organisasjoner, 2) slike fremstillings konsekvenser for folks holdninger, og 3) hvordan organisasjoner tilpasser seg pressens fremstillingsmakt. Der tidligere studier har vektlagt disse temaene hver for seg, forsøker dette prosjektet å forstå disse tre temaene i et *integriert* perspektiv.

Denne boken søker således å bidra med den første integrerte empiriske studien som kobler konsepter som *nyhetsrammer* i presseomtale, *rammeeffekter* på holdninger og *medialisering* av en sentral institusjon i det norske samfunnet. Dette er konsepter som ofte behandles separat i faglitteraturen, men som har en rekke relevante knutepunkter. Målet med denne avhandlingen er dermed å belyse hvordan disse konseptene kan ses i sammenheng. Her argumenterer jeg for at en tettere integrering av konseptene rammer og medialisering kan bidra til å forklare *hvorfor* ulike institusjoner adopterer medienes logikk, og gir oss forklaringsmodeller som forlenger vår forståelse av nyhetsrammenes konsekvenser, fra hovedsakelig effekter på opinion og adferdsintensjon til også å gjelde innflytelse på institusjoner.

Knutepunktene mellom disse konseptene eksemplifiseres ved å undersøke medieinnhold, opinion og organisasjonsendringer. For det første ser jeg nærmere på hvordan en av Norges største offentlige etater, NAV, fremstilles i et utvalg norske aviser gjennom en longitudinell, *kvantitativ innholdsanalyse*. For det andre benytter jeg *surveyer* og *surveyeksperimenter* for å belyse i hvilken grad fremstillingen av NAV i pressen får konsekvenser for folks holdninger til NAV. For det tredje undersøker jeg i hvilken grad fremstillinger av NAV i pressen påvirker NAVs forhold til og tilpassning til mediene gjennom *kvalitative intervjuer* og *statistiske tidsserieanalyser*.

De samlede analysene indikerer en sammenheng mellom pressens vektlegging av enkeltskjebners negative erfaringer med etaten, folks tilbøyelighet til å ha et negativt inntrykk av etaten, samt endringer i NAVs regelverk og effektivitet/ytelse. På den måten bidrar de empiriske analysene i denne avhandlingen til å synliggjøre større sammenhenger mellom pressens fremstillingsmakt, folks holdninger og medialiseringen av offentlige etater.

English Abstract

This book addresses three core aspects of the literature within communication science: 1) how journalists frame stories in the news, 2) the effects of such frames on citizen's attitudes, and 3) how such frames can contribute to the mediatization of institutions in society.

Although previous research has thoroughly investigated each of these aspects separately, none have aimed to integrate these aspects. Thus, we do not yet fully understand how these aspects should be understood in relation to each other. Mindful of this, I suggest an integrated approach to the study of the relation between news framing, framing effects and mediatization.

The concepts of framing and mediatization have virtually developed as two separate research schools. One of the central arguments of this dissertation is that the two concepts have a great deal in common and thus could benefit from learning from each other. Although previous research has alluded to such connections, this book contributes to the literature by suggesting how the two bodies of literature can be further integrated.

Empirically, the dissertation aims to demonstrate how such a connection can be made through integrated studies of news framing in press coverage (framing in content), effects on public opinion (framing effects), and effects on an institution (mediatization).

I do this by 1) a longitudinal content analysis of how journalists frames a Norwegian public sector organization in press coverage; 2) surveys and a survey experiment of the effects of journalistic framing on citizens attitudes towards the public bureaucracy; and 3) qualitative interviews and statistical time series analysis of how the public bureaucracy relates, adopts and is effected by the journalistic framing.

In the content analysis I investigate framing, tone and source use in five Norwegian newspapers' coverage of the public bureaucracy. An important contribution in

this regard, is that I identify a relationship between journalistic emphasizing on human interest frames and negativity in stories about the public bureaucracy.

In the analyses of the public opinion surveys, I investigate differences in opinions among citizens with direct and indirect experiences with the public bureaucracy. Interestingly, the analyses show that people are more likely to report a negative attitude toward the organization if they have indirect (such as media coverage), rather than direct, experiences with the public bureaucracy.

The survey experiment investigates how news frames (human interest/episodic or thematic) and valance (negative or positive) influences people's attitudes. The results suggest that a combination of human interest stories and negative valance in news stories about the bureaucracy is especially likely to cause people to direct negative attitudes towards the organization.

The analyses of how the public bureaucracy is influenced by media framing show that the public organization has altered their confidentiality policy—permitting the organization to break confidentiality—to counter news stories that emphasizes human interest stories and negativity. Moreover, the results from the time series analyses suggest that the negative news coverage influences the public bureaucracy's effectiveness.

Together, these studies illustrate that journalistic framing can influence both people's attitudes and institutions. Theoretically, the integrated studies in this dissertation thus contribute to the existing literature on framing and mediatization, by 1) showing how news frames can help explain *why* institutions in society adopt the media's logic; and 2) extending our understanding of framing effects, from mainly effects on attitudes and behaviour, to also include effects on institutions.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	1
1.1	Bakgrunn og kontekst for avhandlingen	4
1.2	Forskningsspørsmål og design	11
2	Teoretisk rammeverk	19
2.1	Medier, påvirkning og makt	21
2.2	Journalistikkens rammer, kilder og toner	26
2.2.1	Rammer, kilder og toner i nyhetene	35
2.3	Nyhetsrammers påvirkning på meningsdanning	49
2.4	Pressens påvirkning på andre institusjoner	55
2.4.1	Medialisering som konsept	55
2.5	Mot en integrering av medialisering, negativitet og nyhetsrammer	61
3	Enkeltsaker og negativitet i pressen	69
3.1.1	Innholdsanalysens formål	70
3.1.2	Metode: kvantitativ innholdsanalyse	74
3.1.3	Funn	92
3.1.4	Oppsummering og diskusjon	116
4	Konsekvenser for meningsdanning	123
4.1	Vikarierende erfaring og negative holdninger over tid	125
4.1.1	Metode: surveyundersøkelser	128
4.1.2	Funn	131
4.1.3	Diskusjon	140
4.2	Direkte og indirekte erfaringers rolle for negative holdninger	143
4.2.1	Metode: surveyundersøkelse	147
4.2.2	Funn	149
4.2.3	Diskusjon	156
4.3	Effekter av enkeltsaker og negativitet på folks holdninger til NAV	159
4.3.1	Metode: surveyeksperiment	162
4.3.2	Funn	164
4.3.3	Diskusjon	168

5	Konsekvenser for medietilpasning	173
5.1	NAV's forhold og tilpasning til enkeltsaker og negativitet	174
5.1.1	Metode: dybdeintervjuer	177
5.1.2	Funn	178
5.1.3	Oppsummering og diskusjon	191
5.2	Sammenhengen mellom presseomtale og NAVs effektivitet	193
5.2.1	Metode: tidsserieregresjon	198
5.2.2	Funn	204
5.2.3	Diskusjon	215
6	Diskusjon og konklusjon	219
6.1	Oppsummering av avhandlingens funn	220
6.2	Avhandlingens bidrag	224
	Referanser	233
	Appendiks	251
	Appendiks for kapittel 3	251
	Oversikt over avisene i utvalget	251
	Figurer og tabeller	253
	Kodebok (med omkodete verdier)	255
	Original kodebok med forklaringer og kommentarer	261
	Appendiks for kapittel 4.1	277
	Figurer og tabeller	277
	Appendiks for kapittel 4.3	279
	Figurer og tabeller	279
	Appendiks for kapittel 5.1	280
	Intervjuguide for intervjuer av NAVs kommunikasjonsavdeling	280
	Appendiks for kapittel 5.2	285

Oversikt over figurer

Figur 1.1 Modell for avhandlingens design.....	12
Figur 3.1 Antall treff på «NAV»	77
Figur 3.2 Eksempler på tematiske og episodiske rammer i dekningsen	95
Figur 3.3 Bruk av tone fordelt på avisene i utvalget.....	104
Figur 3.4 Bruk av tone fordelt på innside/forside.....	105
Figur 3.5 Antall saker om NAV over tid, fordelt på de ulike avisene i utvalget og totalt	107
Figur 3.6 Tone over tid, fordelt på de ulike avisene i utvalget og totalt.....	108
Figur 4.1 Gjennomsnitt holdning til NAV over tid (2008-2014) med 95 % konfidensintervall. Aggregerte data.....	132
Figur 4.2 Gjennomsnitt holdning til NAV over tid (2008-2012), fordelt på erfaringsgrunnlag. Aggregerte data.	136
Figur 4.3 Gjennomsnitt holdning til NAV over tid(2008-2012), fordelt på bosted. Aggregerte data.	138
Figur 4.4 Gjennomsnitt holdning til NAV over tid(2008-2012), fordelt på by blant respondenter som ikke har vært i kontakt med NAV. Aggregerte data.....	140
Figur 4.5 Ulike variabelers predikering av innbyggeres inntrykk av NAV. OLS-regresjonsmodell.....	152
Figur 4.6 Stimulusmateriale for surveyeksperimentet om nyhetsrammers og tones effekt på holdninger til NAV.	164
Figur 4.7 Gjennomsnittseffekter av eksperiment om holdninger til NAV. Med 95 % konfidensintervall.	166
Figur 5.1 Modell for antatt forhold mellom medieomtalen av NAV og situasjonen i NAV	197
Figur 5.2 Kumulativ Impulsresponsfunksjon for interaksjoner mellom antall oppslag og ventetid på dagpenger i Oslo.....	211

Figur 0.1 Gjennomsnitt dominans av rammer over tid i redaksjonelle artikler (månedintervaller)	254
Figur 0.2 Gjennomsnitt holdning til NAV over tid (2008-2014) med 95 % konfidensintervall. Aggregert data	277
Figur 0.3 Gjennomsnitt holdning til NAV blant brukere over tid (2008-2014) med 95 % konfidensintervall.	278
Figur 0.4 Gjennomsnitt holdning til NAV blant ikke-brukere over tid (2008-2014) med 95 % konfidensintervall.	278
Figur 0.5 Gjennomsnitt ventetid på dagpenger i NAV i perioden 01.07.2006 – 31.12.2010 (månedintervaller), fordelt på Norge, Oslo, Bergen og Trondheim.....	285
Figur 0.6 Gjennomsnitt antall dagpengesaker som behandles i NAV i perioden 01.07.2006 – 31.12.2010 (månedintervaller), fordelt på Norge, Oslo, Bergen og Trondheim.....	286
Figur 0.7 Gjennomsnitt arbeidsledighetsrate (%) i perioden 01.07.2006 – 31.12.2010 (månedintervaller), fordelt på Norge, Oslo, Bergen og Trondheim.....	287
Figur 0.8 Gjennomsnitt antall saker om NAV over tid i redaksjonelle artikler om NAV i perioden 01.07.2006 – 31.12.2010 (månedintervaller).	288
Figur 0.9 Gjennomsnitt dominans av negative/positive fremstillinger av NAV over tid i perioden 01.07.2006 – 31.12.2010 (månedintervaller).....	289

Oversikt over tabeller

Tabell 2.1 Oversikt over mulige sammenhenger mellom tone og rammer	48
Tabell 2.2 Sammenligning av konseptene nyhetsrammer og medialisering	62
Tabell 3.1 Oversikt over variabelenes reliabilitet.....	91
Tabell 3.2 Bruk av ulike rammer fordelt på de ulike avisene i utvalget.....	97
Tabell 3.3 Bruk av ulike rammer fordelt på forside/innside.....	98
Tabell 3.4 Bruk av kilder fordelt på de ulike avisene i utvalget.....	101
Tabell 3.5 Bruk av ulike kilder fordelt på forside/innside.....	102
Tabell 3.6 Sammenheng mellom nyhetsrammer og negativitet, logistisk regresjon med oddsrater.....	111
Tabell 3.7 Sammenhengen mellom kilder og negativitet, logistisk regresjon med oddsrater.....	115
Tabell 4.1 Oversikt over de ulike datasettene.....	131
Tabell 4.2. Ulike variabelers predikering av innbyggeres inntrykk av NAV, to OLS- regresjonsmodeller.....	135
Tabell 4.3 Oversikt over variabler i analysen.....	148
Tabell 4.4 Ulike variabelers predikering av innbyggeres inntrykk av NAV, to OLS- regresjonsmodeller.....	150
Tabell 4.5 Ulike variabelers predikering av innbyggeres holdning til NAV. OLS- regresjonsmodell av interaksjonseffekter	155
Tabell 5.1 Oversikt over variablene i VAR-analysene (Gj.snitt, standard avvik, maksimumsverdi, minimumsverdi)	202
Tabell 5.2 Augmented Dickey-Fuller-test for stasjonaritet.....	203
Tabell 5.3 OLS-regresjoner for test av enhetsrot.....	204
Tabell 5.4 VAR-analyse for sammenhengen mellom ventetid på dagpenger i Norge og antall oppslag	206

Tabell 5.5 VAR-analyse for sammenhengen mellom ventetid på dagpenger i Norge og gjennomsnitt tone.....	208
Tabell 5.6 VAR-analyse for sammenhengen mellom ventetid på dagpenger i Oslo og antall oppslag	210
Tabell 5.7 VAR-analyse for sammenhengen mellom ventetid på dagpenger i Oslo og gjennomsnitt tone.....	212
Tabell 5.8 VAR-analyse for sammenhengen mellom ventetid på dagpenger i Bergen og antall oppslag	213
Tabell 5.9 VAR-analyse for sammenhengen mellom ventetid på dagpenger i Bergen og gjennomsnitt tone.....	214
Tabell 5.10 VAR-analyse for sammenhengen mellom ventetid på dagpenger i Trondheim og antall oppslag	215
Tabell 0.1 Oversikt over dekningsprosenten til VG, BT, Adresseavisen, Aftenposten og Aften i Norge, Oslo, Bergen og Trondheim.....	253
Tabell 0.2 Holdninger til NAV, fordelt etter eksperimentgruppe. Prosent	279
Tabell 0.3 OLS-regresjoner av effekter av nyhetsrammer og fremstillingstøner på holdninger til NAV	279

I Innledning

I flere tiår har medieforskningen interessert seg for nyhetsmedienes makt til å forme våre inntrykk av verden rundt oss. Som Lippmann (1965 [1922]) observerte i starten av forrige århundre, oppfatter vi sentrale hendelser i verden gjennom medias linser – «the world outside, and the pictures in our head». Gjennom pressen danner vi oss en indirekte, eller «vikarierende» (Hernes, 1978), erfaring med betydningsfulle hendelser, personer og organisasjoner. Hvordan mediene fremstiller virkelighetens hendelser og aktører, blir derfor sentralt for mange mennesker.

Målet med denne avhandlingen er å bidra med innsikter knyttet til journalistikkens makt til å fremstille ulike hendelser i verden rundt oss, og konsekvenser av denne makten for meningsdanning og institusjoners forhold til mediene. Her skal jeg fordype meg i konsekvensene av journalistikkens verktøy for å beskrive, forenkle og evaluere hendelser i verden rundt oss. Slik er ikke journalistikk kun forstått som en virkelighetsbeskrivelse – det er også en fortelling med en begynnelse, midtdel og slutt (Schudson, 2003: 177).

En av de mest fremtredende fortellerteknikkene i journalistikken er å forklare komplekse og abstrakte saker ved hjelp av en *case* der virkelighetens hendelser fortelles med et ansikt og et eksempel (Semetko og Valkenburg, 2000). Journalister er derfor stadig på jakt etter individer som er direkte rammet av en hendelse, en «konsekvenseskjebner» (Allern, 2001: 170). Et annet kjent grep som ofte går hånd i hånd med historier om enkeltskjebner, er å gi en evaluering av det eller dem som omtales. «If it bleeds, it leads», er et ordtak som går igjen og peker på hvordan journalistikken søker de negative, fremfor de positive evalueringene. Man skal ikke lete lenge for å finne eksempler på slike journalistiske fortellinger om enkeltskjebner og negative hendelser. Et tema som har skilt seg ut i norsk sammenheng er mediens omtale av en av de største forvaltningsreformene i nyere norsk historie – NAV-reformen. I omtalen av

NAV-reformen kan man lese om rørende historier fra virkeligheten. Historier om menneskers kamp mot forvaltningen. Om Davids kamp mot Goliat.

Et poeng i denne avhandlingen er at slike historier kan få konsekvenser for folks holdninger til aktørene som inntar rollen som Goliat, og hvordan «Goliat» forholder og tilpasser seg til pressen. Her skal jeg se nærmere på mediernes omtale av denne omfattende forvaltningsreformen. Jeg skal studere enkeltskjebner og negativitet i pressen, og konsekvenser av disse dramaturgiske grepene. Jeg skal studere den journalistiske fremstillingens makt over innholdet, over opinion og over organisasjonen som omtales. Jeg skal studere journalistikkens fremstillingsmakt.

Journalistikkens rammer i det medialiserte samfunnet

Denne avhandlingen utforsker spesielt journalistikkens rammer. Rammer, eller innramming, er her forstått som journalisters måte å velge, vektlegge og synliggjøre noen aspekter ved et saksområde, et tema eller en aktør. En slik utvelgelse innebærer at andre mulige aspekter velges vekk og blir mindre synlig (Gitlin, 1980; Reese, 2001a). Slik er journalistikkens rammer med på å definere hva en sak handler om, hvordan den skal evalueres og hvilke aspekter ved saken som blir oppfattet som avgjørende. På denne måten er rammeteori et teoretisk verktøy som kan hjelpe oss å forklare *hvordan* noe eller noen blir omtalt i mediene, og hvilke konsekvenser omtalen kan ha. Rammebegrepet gir innsikt i hvordan journalistiske nyhetstekster – som i motsetning til kommentarer og lederartikler ikke skal fremstå som journalistens meninger, men faktaopplysninger – sjelden vil være nøytrale, fordi rammen som anvendes setter premissene for hvordan saken skal forstås (Hjarvard, 2015). Dette bygger på en antagelse om at måten media fremhever ulike aspekter ved hendelser og saksområder på, kan ha en innflytelse på hvordan innbyggere stiller seg til viktige samfunnsspørsmål (Scheufele og Tewksbury, 2007: 11).

Et kjernepunkt i denne avhandlingen dreier seg dermed om mediernes evne til å påvirke hva folk mener om ulike saker og hvordan ulike aktører og organisasjoner forholder seg til, tilpasser seg og trekker veksler på pressens makt over fremstillingen. Tidligere studier av pressens innflytelse på opinion og andre organisasjoner har gitt verdifull innsikt om pressens fremstillingsmakt. Forskingen har særlig bidratt med

kunnskap om tre temaer: 1) deskriptive studier av hvordan pressen fremstiller ulike aktører, hendelser og organisasjoner gjennom valg av rammer (f.eks. de Vreese et al., 2006; Semetko og Valkenburg, 2000), 2) effektstudier av hvordan nyhetsrammer har konsekvenser for folks holdninger, kjent som rammeffekter (f.eks. Boukes et al., 2014; Nelson et al., 1997), og 3) studier av medialisering av institusjoner i samfunnet som utforsker hvordan ulike organisasjoner og aktører forholder seg til og tilpasser seg pressens logikk (f.eks. Strömbäck og Van Aelst, 2013; Thorbjørnsrud, 2015b).

Forskningen har trukket paralleller mellom mediernes makt over fremstillingen og fremstillingens innflytelse på opinion (f.eks. de Vreese, 2003). Andre har pekt på hvordan både opinion og medieomtale er sentralt for organisasjoner og aktører som omtales i pressen (Thorbjørnsrud, 2015b; Wæraas og Byrkjeflot, 2012). Det er imidlertid få studier som har sett disse fenomenene i sammenheng. I denne avhandlingen foreslår jeg å kombinere teoretiske perspektiver på nyhetsrammer og medialisering for å gi et sammenhengende bilde av mediernes fremstillingsmakt, organisasjoners tilpassning til denne fremstillingsmakten, og dets konsekvenser for folks holdninger til organisasjonene (dette diskuteres videre i Kapittel 2). Ingen har forsøkt å integrere disse tre temaene i en større undersøkelse av pressens fremstillingsmakt. Vi mangler dermed viktige innsikter om i hvilken grad journalistikkens fremstillinger påvirker og henger sammen med folks holdninger og organisasjoners medietilpassning.

En tettere integrering av konseptene rammer og medialisering vil bidra til å forklare *hvorfor* ulike institusjoner adopterer mediernes logikk, og gi oss forklaringsmodeller som forlenger vår forståelse av nyhetsrammenes konsekvenser, fra hovedsakelig effekter på opinion og adferdsintensjon til også å gjelde innflytelse på institusjoner.

Avhandlingens erkjennelsesinteresser

Spesielt to erkjennelsesinteresser er sentrale i denne avhandlingen. Den første dreier seg om hvordan man kan knytte de teoretiske konseptene *rammer* og *medialisering* tettere sammen. Som et bidrag til faglitteraturen ser jeg derfor (i Kapittel 2) etter knutepunkter mellom teorier om nyhetsrammer, negativitet og medialisering, samt

hvordan disse knutepunktene kan kaste lys over sammenhengen mellom presseomtale og organisasjoners og opinionens forhold til pressen.

Den andre erkjennelsesinteressen innebærer å empirisk undersøke i hvilken grad pressen prioriterer fortellinger om enkeltskjebner og negativitet, og hvordan slike saker kan påvirke organisasjoner og opinion. Dette gjøres gjennom en integrert studie av presseomtale av en organisasjon (Kapittel 3), folks holdninger til organisasjonen (Kapittel 4) og organisasjonens medietilpasning (Kapittel 5).

Samlet utgjør disse to erkjennelsesinteressene motivasjonen for avhandlingens analyser og teoretiske diskusjoner. Før jeg nå går videre til en grundigere forklaring av hvordan avhandlingen er designet og bygget opp, skal jeg gå igjennom bakgrunnen og konteksten for avhandlingen.

1.1 Bakgrunn og kontekst for avhandlingen

Utgangspunktet for denne avhandlingen er mediernes rolle omkring en av den norske velferdsstatens største og mest sentrale etater, Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV). NAV er både en reform og en etat med om lag 19 000 ansatte. I dag forvalter etaten om lag en tredjedel av statsbudsjettet, og betjener omtrent halvparten av den norske befolkningen. NAV tilbyr tjenester som arbeidsavklaringspenger, dagpenger, pensjon, barnetrygd og kontantstøtte. I løpet av et livsløp har dermed alle nordmenn vært i kontakt med NAV.

NAV-reformen, som ble startet 1. juli 2006 og fullført i 2010, var resultatet av en lang politisk prosess (Christensen, 2008) og omtales av Arbeidsdepartementet¹ som

¹ Arbeidsdepartementet: NAV-reformen: Organisering og innhold

«den største² på arbeids- og velferdsområdet i nyere tid» (se også: Christensen et al., 2007). Reformen bygget blant annet på kongstanken om at samlingen av de ulike etatene ville motvirke at brukerne ble «kasteballer» mellom de ulike etatene, ved å gi brukerne én felles organisasjon for alle sentrale velferdstjenester. Målsetting var at reformen skulle bidra til å få flere personer i arbeid og færre på trygd, samtidig som organisasjonen skulle være mer brukervennlig og effektiv (Hansen et al., 2013a: 18). Reformen var på statlig plan en fusjonering av arbeidsmarkedsetaten (Aetat) og trygdeetaten. På kommunalt plan var også sosialtjenesten innlemmet. På den måten er lokale NAV-kontorer styrt av to eiere: både stat og kommune (Hansen et al., 2013a: 18). Etableringene av de ulike NAV-kontorene har skjedd stegvis, der første NAV-kontor åpnet 2.oktober 2006. Når dette skrives, er samtlige NAV-kontor ferdigstilt, noe som tilsier rundt 450 NAV-kontor i kommuner og bydeler (NAV.no).

Prosesen med etableringen av NAV har imidlertid, som blant annet Hansen et al. (2013a) påpeker, støtt på en rekke utfordringer. Det var i utgangspunktet bred politisk enighet om reformen, men i ettertid var «alle» skuffet over gjennomføringen og resultatet (Hansen et al., 2013a). Overbelastede saksbehandlere, manglende ressurser og kompetanse, feilutbetalinger og lang saksbehandlingstid er stikkord som kan beskrive problemene NAV, de ansatte og brukerne har møtt. I oktober 2008 fikk NAV kritikk fra Riksrevisjonen, som nektet å godkjenne NAVs regnskap – altså om lag en tredjedel av den norske stats regnskap. Riksrevisjonen var også kritisk til NAV i 2009, noe som skapte overskrifter som «Riksrevisjonen slakter NAV³». NAV har i en årrekke hatt lav tillit i befolkningen og blant brukerne. I 2009 ga dette seg blant annet utslag i at NAV ble kåret til den norske offentlige etaten med flest misfornøyde brukere (Christensen et al., 2013). Arbeidssituasjonen for ansatte i NAV har også vært problematisk. I 2009 gjennomførte Arbeidstilsynet en undersøkelse av NAVs arbeidsmiljø, der de blant annet pekte på følgende:

«Flere arbeidstakere i NAV oppgir at det samlede og vedvarende arbeidspresset medfører at de får vondt i hodet, blir kvalme, mister arbeidsgleden og motivasjonen i arbeidet. Ved NAV-kontorer eller

² Det må påpekes at man i Norge har hatt en rekke store reformer – alt ettersom hva man definerer som «nyere tid». Om ikke NAV-reformen er den største, så er den imidlertid én av de største reformene på velferdsområdet i Norge.

³ Blant annet opererte TV2 (22.10.2009) og Dagens Næringsliv (19.10.2010) med akkurat denne overskriften.

forvaltningsenhetene oppgir mange at de ofte eller hver dag går hjem med dårlig samvittighet. Mange uttrykte bekymring for egen helse og oppgir at de er svært slitne. Mange oppga, uten at Arbeidstilsynet har sjekket dette videre, at de selv eller kolleger har vært sykmeldte på grunn av forholdene. *Flere oppgir også at det er belastende med den negative omtalen som NAV får i media.* Et betydelig antall ansatte har uttrykt at de i private sammenhenger lar være å si hvor de jobber.» (Arbeidstilsynet, 2009: 5 - min utheving).

NAV i møte med norsk presse

Mediene bidrar til å spre viktig informasjon om NAV og NAVs tjenester. På den måten får norske borgere, som i mange tilfeller også er NAVs brukere, økt forståelse for velferdsstatens tjenester. Mange⁴ tyr derfor til pressen når de skal hente informasjon om velferdstjenester. Når store reformer gjennomføres og brukerne gir negative tilbakemeldinger, har samtidig pressen en sentral rolle i å formidle systemsvikt og konsekvenser av politiske beslutninger. Dette er fordi pressen følger et egeninitiert samfunnsoppdrag (Sjøvaag, 2010), der det å overvåke statsmaktene og andre beslutningsmyndigheter står sentralt (Strömbäck, 2005). I slike saker står pressen ofte som folkets allierte eller beskyttere – mot makthaverne og aktører med beslutningsmyndighet (Eide, 2001: 50).

NAV har, som vi skal se i denne avhandlingen, fått mye omtale i norske medier. Siden etableringen 1. juli 2006 NAV har NAV vært gjenstand for press og kritikk fra både brukere og politikere. I mediens omtale av en etat som forvalter en tredjedel av det norske statsbudsjettet, ligger det betydelig makt hos pressen for hvordan brukere og andre tenker og mener om en av velferdsstatens mest sentrale tjenesteleverandører. Gjennom journalistikkens makt over fremstillingen av velferdsstaten er pressen både en essensiell aktør og arena for synliggjøring av stemmer, historier og hendelser (Eide og Hernes, 1987). På den måten er pressen også utslagsgivende for regiseringen av hvordan selve dreiehjulet (eller navet) i velferdsstaten fremstilles og forstås i norsk offentlighet. Slik makt, og dens betydning for meningsdanning og organisasjonen NAV, fortjener en nærmere analyse. Betydningen av mediens dekning for NAV som organisasjon har imidlertid mottatt lite oppmerksomhet i medieforskningen (med unntak

⁴ Nærmere bestemt anser 46 % presseoppslag som en kilde til informasjon om velferdstjenester. Ikke overraskende er NAVs egne nettsider vesentlig mer utbredt (93 %) som kilde til informasjon (Kilde: Norsk Medborgerpanel, andre runde, 2014).

av: Eliassen, 2010; Gonsholt, 2009). Som vi skal se i det følgende, er mediernes omtale av og rolle i velferdsstaten og velferdspolitik, både i Norge og internasjonalt, derimot et område som har blitt forsket mye på.

Hva vet vi om mediernes fremstilling av offentlige etater og velferd?

Bay og Saglie (2003) har gjennomført et pionerarbeid som kan bidra til forståelsen av pressens fremstilling av den norske velferdsstaten. I en kvantitativ innholdsanalyse av fem norske avisers omtale av velferdsstaten fra 1969 til 1999 gjennomgikk de deknningen av en rekke ulike velferdstjenester, aktører (kilder) og vinklinger av velferdsstaten. Rapporten avdekket blant annet at helse- og omsorgstjenesten fikk mest omtale, etterfulgt av arbeidsløshet. De fant også at presseoppslagene i liten grad inneholdt kritikk av velferdsstaten. Dersom velferdsstatens tjenester mottok kritikk, var dette først og fremst knyttet til at velferdsstaten ikke var god nok. Når det gjaldt hvem som kom til orde, viste rapporten at politikere og ansatte i den offentlige forvaltningen og tjenesteproduksjonen regjerte som kilder. Brukerne av velferdstjenestene fikk en mer fremtredende rolle etter hvert – spesielt i løssalgspresen. Denne rapporten var inspirert av studien til Svallfors (1995), som undersøkte den svenske pressens dekning av velferdsstaten i Sverige. Både studien til Svallfors (1995) og Bay og Saglie (2003) ga en generell og komparativ gjennomgang av velferdsstaten i mediene over tid. Begge rapportene fant blant annet at mediene i liten grad la vekt på misbruk av offentlige tjenester.

En rekke studier i Norge har sett på mer spesifikke tjenester og saksfelter innenfor mediernes rolle i velferdsstaten. Puijk et al. (1984) gjorde en undersøkelse av avisoppslag om norsk sosialpolitikk i tre norske aviser. Her tok de utgangspunkt i avisene som aktører og konsekvensene av omtalen av enkeltskjebner når det gjelder situasjonene for brukerne (eller klientene) som ble beskrevet. Puijk et al. (1984) konkluderte med at pressen i liten grad bidro til en bedret situasjon for brukerne.

Eide og Hernes (1987) har undersøkt mediernes rolle – både som en aktiv aktør og arena – for norsk helsepolitikk. De fant blant annet at mediene ofte presenterte helsestoff gjennom såkalte dramatiske arketyper – bestemte roller og former for dramaturgi – som igjen kunne få betydning for relaterte politiske beslutningsprosesser.

Sæbø (1992), som har undersøkt lokalavisers omtale av sosialhjelpen, fant også indikasjoner på at pressen dekket velferdsrelaterte saker ved hjelp av bestemte mønstre. Dette skjedde blant annet ved at «avisene forteller enkelte sentrale historier om sosialhjelp» (Sæbø, 1992: 166).

Stang (2007) har sett nærmere på løssalgspressens (VG og Dagbladet) dekning av barnevernet, og fant blant annet at avisenes omtale bar preg av enkeltsaker som var presentert som et «forsvar for det lille mennesket mot myndighetene» (Stang, 2007: 111). Videre har Bay og Stang (2009) fordypet seg i pressens dekning av fattige og fattigdom i 2001, 2003 og 2005. Et sentralt funn var at bortimot 70 prosent av artiklene inneholdt kritikk, men at denne kritikken først og fremst var rettet mot politikere og andre beslutningstakere – ikke de fattige. De konkluderte således med at pressen vektla et sympatisk bilde av fattige. Videre fant de, i motsetning til eksempelvis Stang (2007), at en vesentlig del av artiklene vektla generelle – og ikke individuelle – historier. Her er det altså variasjoner i funnene, noe som igjen kan tyde på at det er forskjeller i dekningen mellom de ulike tjenestene i velferdsstaten.

Også internasjonalt har medieforskningen vektlagt mediernes fremstilling av fattigdom. Eksempelvis har Gilens (1996a; 1996b; 2009) vært opptatt av hvordan fattige fremstilles i amerikansk presse. Han fant blant annet at afro-amerikanere utgjør en vesentlig del av medieomtalen i amerikanske nyhetsmedier. Der afro-amerikanere kun utgjør en tredjedel av de fattige i Amerika, handler to tredjedeler av medieomtalen av fattige om afro-amerikanere. I følge Gilen kan slike skjevheter være med på å forme folks bilde av hvilke grupper i Amerika som er fattige (se også: Clawson og Trice, 2000; van Doorn, 2015). Videre har Parisi (1998) funnet at den amerikanske avisen Washington Post fremstilte fattige i form av stereotypier som kriminelle, late og seksuelt uansvarlige. På den andre siden fant Bullock et al. (2001) gjennom en kvantitativ innholdsanalyse at «(...) most articles were neutral in tone and portrayed the difficulties facing welfare recipients and the poor sympathetically (...)» (Bullock et al., 2001: 229). Golding og Middleton (1982) undersøkte omtalen av velferdstjenester i Storbritannia og fant blant annet – i motsetning til Svallfors (1995) og Bay og Saglie (2003) – at store deler av omtalen omhandlet misbruk av velferdstjenester. Disse studiene av den norske og internasjonale pressens bilde av velferdsstaters tjenester peker på at

pressen har en vesentlig makt over hvordan ulike tjenester i velferdsstaten fremstilles – og dermed også makt over meningsdanning knyttet til disse tjenestene.

Hva vet vi om mediernes påvirkning på folks holdninger til velferdstjenester?

Når det gjelder hvordan pressens fremstillinger former borgeres bilde av velferdsstatens tjenester, er undersøkelser av folks holdninger, oppslutning og tillit til velferdsstaten og dens tjenester utbredt i både sosiologisk og statsvitenskapelig forskning (f.eks. Svallfors, 2012; 2011; Andreß og Heien, 2001; Blekesaune og Quadagno, 2003; Bean og Papadakis, 1998) – også holdninger til NAV (Hansen, 2009a; 2009b). Flere (f.eks. Sotirovic, 2000; Shen og Edwards, 2005; Nelson et al., 1997) har også knyttet mediernes fremstilling til folks holdninger til velferdstjenester. Eksempelvis undersøkte Slothuus (2007), gjennom eksperimenter, hvordan folks holdninger til velferdstjenester endrer seg ettersom brukere blir fremstilt som om de fortjener, eller ikke fortjener, velferdsgoder.

Aalberg et al. (2012a) gjorde en lignende undersøkelse av folks holdninger til immigranter på bakgrunn av fremstillingen av immigranter som mer eller mindre tilbøyelig til å bidra i samfunnet. Videre studerte Iyengar (1990) hvordan amerikanske mediers fokus på enten generelle eller individuelle (tematiske eller episodiske) fremstillingsformer påvirket folks holdninger til bekjempelse av fattigdom. Rasinski (1989) fant videre, gjennom et eksperiment, at amerikanere var vesentlig mer tilbøyelig til å støtte økt ressursbruk på fattigdom dersom man vektla «hjelp til fattige» fremfor «velferd». Huber og Paris (2013) forklarte denne forskjellen med at amerikanere forbandt forskjellige velferdstjenester med «velferd» og «fattigdomsassistanse».

Hva vet vi om mediernes påvirkning på offentlige organisasjoner?

Det neste spørsmålet som opptar denne avhandlingen, dreier seg om hvordan velferdsstatens tjenesteytere påvirkes av og forholder seg til pressen. En sentral del av medieforskningen på velferdsfeltet har også dreid seg om organisasjonene i velferdsstaten, og hvordan de forholder seg til mediene. Blant annet har Wæraas og Byrkjeflot (2012), Byrkjeflot (2010), Byrkjeflot og Angell (2008) og Luoma-aho (2007) sett

nærmere på hvordan organisasjoner i offentlig sektor håndterer og vektlegger sitt om-dømme. Videre har blant annet Thorbjørnsrud (2015b) og Ihlen og Thorbjørnsrud (2013) undersøkt hvordan offentlige organisasjoner tilpasser seg mediene, og hvordan de bruker medienes språk og dramaturgi for å komme til orde. Her har man sett (gjennom blant annet studier som: Schillemans, 2012) at mediene i økende grad blir viktige for offentlige organisasjoner. Spesielt er pressens tendens til å trekke frem enkeltskjebner og enkelthendelser en utfordring for offentlige byråkratiers kommunikasjon (Ihlen og Thorbjørnsrud, 2013).

Hva må vi fremskaffe mer og bedre kunnskap om?

For å oppsummere⁵ kan vi merke oss at undersøkelser av medienes omtale av velferdsstatens tjenester er et felt som har mottatt vesentlig oppmerksomhet i medieforskningen. Likeledes har konsekvensene av medieomtalen for borgeres holdninger til tjenestene og organisasjonene som omtales, blitt forsket mye på. Offentlige byråkratiers forhold til mediene er også et nytt, men voksende felt i litteraturen (Thorbjørnsrud, 2015a). Pressens fortellinger om negativitet og enkeltskjebner er et tema som ofte går igjen i litteraturen om medier og velferdstjenester. Således utpeker velferdsetaten NAV seg som et svært godt eksempel for å studere denne siden av medienes fremstillingsmakt.

Som jeg har vært inne på tidligere, gjenstår det å fremskaffe kunnskap om sammenhengen mellom hvordan mediene fremstiller velferdsstatens tjenester, og konsekvensene slike fremstillinger kan få for både tjenestene i seg selv og folks holdninger til tjenestene. Gjennomgangen over viser at medieforskningen på velferdsrelaterte tema i stor grad har vektlagt de samme temaene som går igjen i avhandlingens erkjennelsesinteresser. Samtidig legger vi merke til at tidligere forskning har fokusert enten på medienes omtale av velferdsrelaterte saksområder, velferdsrelaterte organisasjoners forhold til mediene, eller effekter av medieomtale på folks holdninger til

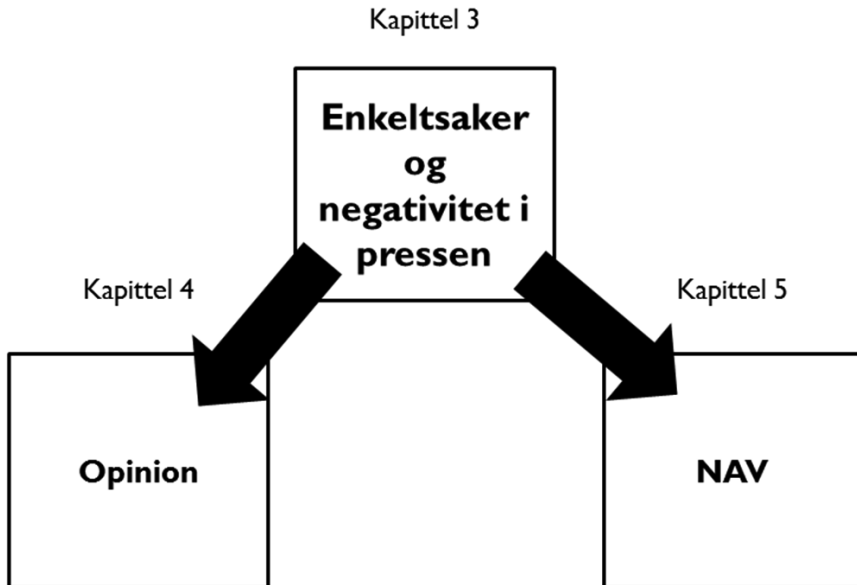
⁵ I tillegg må det nevnes at Syvertsen et al. (2014) har en annerledes innfallsvinkel enn de nevnte studiene. Her argumenteres det for at fremveksten av det nordiske mediesystemet (for en nærmere gjennomgang av mediesystemer se: Hallin og Mancini, 2004) bærer en rekke likhetstrekk, og er gjensidig avhengig av, fremveksten av det nordiske velferdssystemet. Således argumenterer de for at den nordiske modellen kan betraktes som en medie-velferdsstat.

velferdstjenester (et viktig unntak, som både undersøker innhold og holdninger relatert til fattigdom er: Iyengar, 1990). Studiene som er beskrevet over, gir hvor for seg gode og grundige gjennomganger av pressens fremstillingsmakt. Til sammen synliggjør de behovet for å forstå samspillet mellom medieomtale, holdninger og organisasjoners forhold til mediene. For å gjøre dette trenger vi imidlertid mer forskning som i større grad integrerer disse forholdene.

Empirisk søker derfor denne avhandlingen å bidra til økt forståelse for hvordan journalistikkens fremstilling har konsekvenser for meningsdanning og organisasjoners prioriteringer. Teoretisk, inngår avhandlingen i både unge og veletablerte teoretiske tradisjoner som kaster lys over journalistisk fremstillingsmakt. Målet er å knytte relevante, fremvoksende teorier tettere sammen. Metodisk vil avhandlingen utnytte fordelene med metodetriangulering. Avhandlingens metodiske utgangspunkt strekker seg fra statistiske analyser som bærer bud om kausalsammenhenger, til supplerende kvalitative dybdeintervjuer. I det følgende skal jeg se nærmere på prosjektets forskningsspørsmål og hva et integrert design innebærer.

1.2 Forskningsspørsmål og design

Avhandlingen benytter seg av et design som integrerer empiriske analyser av pressens bruk av dramaturgiske grep og narrativ i omtalen av NAV (Kapittel 3), effekten av slike grep på folks holdninger til NAV (Kapittel 4) og effekten av slike grep på hvordan NAV forholder seg og tilpasser seg mediernes makt (Kapittel 5). De empiriske analysene fordeler seg over totalt seks delstudier i tre kapitler (se Figur 1.1). I alle de seks analysene forstår jeg mediernes påvirkningsmakt i et institusjonelt perspektiv, der mediene forstås som en selvstendig institusjon (Cook, 2005), separert fra andre institusjoner og fra opinionen.



Figur 1.1 Modell for avhandlingens design

Avhandlingens empiriske analyser

Metodene som benyttes veksler mellom kvantitative og kvalitative tilnæringer. Likevel har avhandlingen en klar kvantitativ dominans. I det første analysekapitlet gis en oversikt over pressens fremstillinger av NAV gjennom en kvantitativ innholdsanalyse. I det andre analysekapitlet blir mediernes innflytelse over opinionen beskrevet gjennom surveyanalyser og et surveyeksperimentet som kan antyde årsakssammenhenger. I det tredje analysekapitlet beskrives forholdet mellom presseomtalen av NAV og organisasjonen NAV ved hjelp av tidsserieanalyser som kan indikere årsakssammenhenger mellom presseomtalen og situasjonen i NAV, og ekspertintervjuer som gir kvalitative data om hvordan forholdet til pressen oppleves av de ansatte i NAVs kommunikasjonsavdeling.

I det første analysekapittelet i denne avhandlingen undersøker jeg i hvilken grad norsk presse⁶ prioriterer historier om enkeltskjebner og negativitet gjennom en kvantitativ kartlegging av et utvalg av presseomtalen av NAV. Her vil jeg undersøke:

- I hvilken grad vektlegger norske aviser rammer som fremhever enkelthendelser, enkeltskjebner og negativitet i omtalen av NAV i etableringsfasen av etaten?

Videre undersøker jeg i hvilken grad pressen faktisk forteller historier som *kombinerer* vektlegging av enkeltskjebner og negativitet. Slik er det også viktig å tydeliggjøre om noen rammer og kilder (som for eksempel brukere) har høyere sjanse til å opptre sammen med negative saker enn andre. Derfor spør jeg:

- Hvilke kilder og rammer har høy sjanse for å forekomme i kombinasjon med negativ omtale av NAV?

Den kvantitative kartleggingen av presseomtalen har tre formål. For det første gir innholdsanalysen et innblikk i hvor stor grad enkeltskjebner og negative beskrivelser av NAV er benyttet i omtalen. Dersom man skal kunne si noe om hvilke konsekvenser slike fremstillinger kan ha, er det essensielt å ha kunnskap om hvordan dekningen har vært. For det andre bidrar analysen til å tydeliggjøre sammenhenger mellom enkeltskjebner og negativitet i redaksjonelt innhold. Her vil jeg undersøke hvorvidt enkelte rammer og kilder har høyere sjanse til å opptre sammen med artikler som formidler et negativt bilde av NAV. For det tredje veileder resultatene fra innholdsanalysen produksjonen av stimuli i det eksperimentelle designet (se under), slik at eksperimentet holder høy ekstern validitet.

I det andre analysekapittelet presenteres tre undersøkelser, som til sammen kan si noe om effekten av pressens bruk av enkeltskjebner og negativitet på folks holdninger. Tidligere forskning på mediepåvirkning har funnet at ulikt erfaringsgrunnlag kan legge begrensninger for mediernes handlingsrom for å påvirke holdninger (se særlig: Soroka, 2002). Fordi omtrent halvparten av den norske befolkningen har kon-

⁶ Norsk presses dekning av NAV innebærer i denne sammenheng et utvalg papiravisers omtale av NAV over tid. Dette betyr ikke at papiravisene nødvendigvis er mer betydningsfull kilde til informasjon enn nettaviser, radio, eller TV-nyheter i det tidsrommet jeg undersøker dekningen – fra 2006 til 2010. Papiravisene kan imidlertid fungere som en stabil indikator på den generelle dekningen – gitt noen klare forutsetninger – fordi endringen av papiravisformatet har vært svært stabil i dette tidsrommet. Til sammenligning har eksempelvis nettavisene endret form og betydning i løpet av denne perioden.

takt med NAV, har man her en unik mulighet til å undersøke om det går et skille mellom det å ha direkte erfaring med NAV og det å ha indirekte, (som f.eks. vikarierende erfaring gjennom mediene: Hernes, 1977), erfaring med NAV. Her spør jeg derfor om:

- Hvilken rolle spiller borgeres erfaringsgrunnlag som faktor for å gjøre seg opp en mening om NAV?

Og...

- Hvilke konsekvenser får pressens prioriteringer av rammer og toner for medborgeres holdning til NAV?

For å svare på disse forskningsspørsmålene, ser jeg nærmere på folks holdninger til NAV over tid. Her tar jeg utgangspunkt i data om holdninger som sammenfaller med deler av det samme tidsrommet som innholdsanalysen – perioden fra 2008-2014 (perioden som sammenfaller blir således 2008-2010). Målet med denne gjennomgangen er å undersøke forskjeller i holdninger blant de som har direkte erfaring med NAV (brukere) og de som ikke har det. Her er målet å synliggjøre trender fremfor å etablere kausalsammenhenger.

Den andre analysen i Kapittel 4 søker deretter å si noe mer om hvordan folk selv opplever at ulike former for erfaringsgrunnlag (som mediedekningen og andre sentrale faktorer) spiller inn på deres holdninger til NAV. Her har man mulighet til å se på forskjeller mellom en rekke ulike erfaringer med NAV, for eksempel som brukere, ansatte, pårørende eller basert på medieomtale. Heller ikke her er målet å påvise årsakssammenhenger, men å tydeliggjøre forskjeller mellom ulike former for erfaringsgrunnlag.

For å etablere en tydeligere kobling mellom enkeltskjebner og negativitet i presseomtalen og folks holdninger til NAV, benytter jeg deretter et landsrepresentativt surveyeksperiment (N=1530). Som Skog (1998: 77) poengterer, er ulike former for eksperimenter spesielt egnet dersom man ønsker et «rimelig velbegrunnet svar på spørsmålet om X forårsaker Y ». I dette eksperimentet undersøker jeg hvorvidt ulike fremstillinger av NAV i konstruerte presseoppslag gir utslag i folks holdninger til etaten. Samtidig tester jeg hvorvidt folks erfaringsgrunnlag kan begrense effekten av medieomtalen. Presseoppslagene som benyttes som stimuli, er utformet basert på funnene fra avhandlingens innholdsanalyse og kan derfor si noe mer om

årsakssammenhenger mellom pressens fremstilling av NAV og folks holdninger til etaten. Fordi stimuli i eksperimentet er basert på funnene fra innholdsanalysen, gir denne delstudien både ekstern validitet og kompatibilitet med datasettet om pressedekningen av NAV.

I det tredje og siste analysekapitlet benytter jeg meg av to ulike metoder – kvalitative intervjuer og tidsserier – for å si noe om hvordan enkeltskjebner og negativitet kan påvirke andre institusjoner i samfunnet. Her søker jeg svar på:

- Hvordan, og i hvilken grad, kan det sannsynliggjøres at NAV påvirkes og tilpasser seg pressens prioritering av rammer og negative fremstillinger?

For å svare på dette forskningsspørsmålet har jeg først foretatt fire supplerende kvalitative intervjuer av sentrale aktører fra NAVs kommunikasjonsstab. Innsiktene fra disse intervjuene er vesentlige for å forstå hvordan NAV selv ser sin egen og pressens rolle med tanke på fremstilling, omdømme og meningsdanning. Hensikten med disse intervjuene er derimot ikke å gi en detaljert oversikt over hvordan NAV forholder seg til pressen, men å gi en indikasjon på hvorvidt og hvordan NAV påvirkes av fremstillinger av enkeltskjebner og negativitet i pressen. Sammen med de andre delstudiene kaster disse intervjuene lys over NAVs forhold til pressen.

Der de kvalitative intervjuene undersøker medietilpasning i offentlige organisasjoner, undersøker den andre analysen i Kapittel 5 hvorvidt antall saker om NAV og andel negativitet i dekingen kan påvirke effektiviteten i en av NAVs kjernevirksomheter. Her utnyttes mulighetene som innholdsanalysens tidsdimensjon åpner for, til å gjennomføre statistiske analyser av sammenhenger over tid (tidsserieregresjoner).

Hvordan kan de ulike analysene sammenlignes?

Samlet vil disse seks analysene kunne si noe om sammenhengen mellom hvordan pressen fremstiller en institusjon, i hvilken grad slike fremstillinger former folks holdninger til en institusjon, og i hvilken grad en institusjon påvirkes og tilpasser seg slike fremstillinger. Det ville imidlertid vært problematisk å argumentere for at disse analysene inngår i en større integrert studie dersom studiens ulike analyser ikke hadde noen felles komparative dimensjoner. Temaet for analysene, og utvalget av aviser, byer og

perioder, er derfor valgt ut for å sammenfalle i størst mulig grad. Det innebærer som følger:

Tema

Minst to temaer er gjennomgående i samtlige analyser. For det første er rammer og negative fremstillinger noe som går igjen i både innholdsanalysene, opinionsanalysene og medialiseringanalysene (for en lignende måte å gå frem i integrerte studier se: Beyer, 2012; de Vreese, 2003). Nærmere bestemt tar samtlige av analysene utgangspunkt i rammer som vektlegger enkeltskjebner og enkelthendelser, og/eller negative evalueringer av NAV i presseomtale. For det andre dreier samtlige av analysene seg om medienes omtale av NAV. Dermed er det mulig å trekke paralleller mellom de ulike delstudiene.

Periode

Flere av delstudiene overlapper over tid. Medieinnholdet strekker seg fra sommeren 2006 frem til 2010 og kobles direkte (i Kapittel 5.2) til data om saksbehandlingstid i NAV fra 2006 til 2010. Surveyanalysene av holdninger til NAV over tid tar for seg holdninger i tidsrommet 2008-2012 (og 2014). Med andre ord er disse surveyanalyse-ene sammenlignbare med medieinnholdet i perioden 2008-2010.

Sted

Hendelser som kan bli *negative* nyheter har klart bedre levevilkår enn hendelser som kan bli *positive* nyheter (Schudson, 2003; Lengauer et al., 2012). Negative nyheter har også større sjanse enn positive eller nøytrale nyheter til å gjøre publikum mer negativt innstilt til noen eller noe (Soroka, 2006; de Vreese et al., 2011). Som Gans (1993) argumenterer, betyr derimot ikke dette nødvendigvis at det er *nyheten* som påvirker. I følge Gans er det hendelsen, og ikke rapporteringen av hendelsen som har effekt på publikum. Nyheter om at arbeidsmarkedet blir tøffere, er således først og fremst en arbeidsmarkedseffekt og ikke en medieeffekt.

I denne avhandlingen skiller jeg ikke mellom slike effekter, men tar høyde for at NAV-kontorer i noen geografiske områder kan ha færre utfordringer enn andre og således vise til andre medieoppslag, og holdninger enn områder med betydelige utfordringer. I flere av analysene har jeg derfor tatt utgangspunkt i geografiske områder (eller avisers dekningsområder) som kan vise til betydelige utfordringer med NAV i oppstartsfasen (2006-2010) og områder som kan vise til færre slike utfordringer. Nærmere bestemt ser jeg på byene/fylkene Oslo, Bergen/Hordaland og Trondheim/Sør-Trøndelag. Dette utgjør Norges tre største byer. Jeg antar at Trondheim/Sør-Trøndelag skiller seg ut med færre negative saker og holdninger fordi en rekke brukerundersøkelser peker på at brukere av NAVs tjenester er mer fornøyd her enn andre steder i landet. På den andre siden peker de samme brukerundersøkelsene på at Oslo og Hordaland er fylkene med flest misfornøyde brukere (se blant annet: Kvalheim, 2009; Baumberger, 2011)⁷.

Oversikt over avhandlingens struktur

I denne avhandlingen vil det være sentralt å argumentere for hvordan man kan knytte sentrale aspekter i litteraturen – rammer og medialisering – tettere sammen teoretisk. I det neste kapittelet innledes det derfor en diskusjon om mediernes påvirkningsmakt. Det teoretiske rammeverket i denne avhandlingen knytter seg fortrinnsvis til teorier om nyhetsrammer og medialisering. I tråd med erkjennelsesinteressene i avhandlingen veves teoretiske innsikter om konsekvenser av journalistikkens valg av fremstillinger tettere sammen med teorier om institusjoners medietilpasning. Målet i kapittel 2 er følgelig å komme nærmere en teoretisk forståelse av sammenhengen mellom medieinnhold, meningsdanning og organisasjoners forhold og tilpasning til mediene.

Utvelgelse av empiri og avhandlingens analyser bygger på disse teoretiske knutepunktene. Analysene er delt inn i tre kapitler og følger kronologien i designet som er skissert over. Fordi avhandlingen benytter seg av en rekke ulike metoder, presenteres metodiske tilnærminger i sammenheng med hver av analysene og ikke i et eget metodekapittel. I kapittel 3, vektlegges graden av enkeltskjebner og negativitet i

⁷ Se også Tabell 5.1 (s.202) som viser at Trondheim i gjennomsnitt har betraktelig kortere saksbehandlingstid enn Bergen og Oslo.

presseomtalen av NAV. I kapittel 4 vendes oppmerksomheten mot sammenhengen mellom presseomtalen av NAV og nordmenns inntrykk av etaten. Gjennom tre ulike delstudier undersøkes hvordan variasjoner i holdninger til NAV kan ha sammenheng med mediens fremstilling av NAV. Deretter, i kapittel 5, konsentrerer jeg meg om i hvilken grad enkeltskjebner og negativet i presseomtale kan få konsekvenser for situasjonen i NAV. Her presenteres resultater fra intervjuer med representanter fra NAVs kommunikasjonsavdeling og analyser av sammenhenger mellom ventetid på dagpenger og presseomtalen av NAV over tid.

Ved avhandlingens endepunkt, kapittel 6, trekkes trådene sammen for å diskutere funn og avhandlingens bidrag til vår forståelse av pressens fremstillingsmakt – over innhold, meningsdanning og medialisering.

2 Teoretisk rammeverk

I det følgende skal jeg presentere det teoretiske rammeverket for denne avhandlingen, der en overordnet teoretisk inngang dreier seg om mediepåvirkning. Vi har sett at avhandlingen vil vektlegge erkjennelsesinteresser som dreier seg om journalistikkens makt til å fremstille virkeligheten på ulike måter og videre påvirke opinion så vel som andre institusjoner. For å bringe klarhet i samspillet mellom pressen, opinionen og andre institusjoner, må pressen og dens påvirkningsforhold utdypes. For det første kreves det en forståelse av hva pressens måte å fremstille noe eller noen på, innebærer. For det andre må det greies ut hvordan slike fremstillinger kan få konsekvenser for innbyggers holdninger og andre organisasjoner. Felles for teoriene som benyttes og presenteres her er dermed at de kan kaste lys over hvilke karakteristikk som kan forklare *hvordan* noe eller noen blir omtalt, samt konsekvensene av slik omtale for meningsdanning og endringer i organisasjoner.

I medieforskningen er det spesielt to teorier, eller konsepter, som har skilt seg ut de senere årene. På den ene siden har *rammer*, eller «framing», vokst frem som en av de mest populære konseptene innen medieforskning når det gjelder pressens fremstillingsmakt (f.eks. Borah, 2011; Chong og Druckman, 2007a; Scheufele og Tewksbury, 2007; Vliegthart og van Zoonen, 2011).

På den andre siden har *medialisering* vokst frem som en av de mest sentrale konseptene når det gjelder å forklare pressens innflytelse på andre institusjoner i samfunnet (f.eks. Mazzoleni og Schulz, 1999; Strömbäck og Esser, 2014; Strömbäck, 2008). Som vi skal se i dette kapittelet, er det flere klare knutepunkter mellom disse to konseptene. Som de Vreese (2014) gjør et poeng ut av, er rammer og medialisering derimot i stor grad behandlet som separate konsepter. I denne avhandlingen er det imidlertid et kjernepunkt å knytte rammer og medialisering tettere sammen teoretisk.

Kapittelets gang

Dette teorikapittelet er delt opp i fem deler. Først skal jeg gi en oversikt over innsikter om mediernes påvirkningsmakt og hvordan disse har endret seg over tid. Den andre delen tar for seg journalistikkens rammer. Her skal jeg diskutere hva rammer er og hvordan rammer kan forstås i sammenheng med nærliggende aspekter ved journalistikken som tone (negative eller positive evalueringer av noe eller noen) og kilder (stemmene som uttaler seg i ulike saker). I den tredje delen ser jeg nærmere på teoretiske innsikter om hvordan slike rammer kan påvirke folks holdninger og adferdsintensjoner. I teorikapittelets fjerde del tar jeg for meg konseptet medialisering, og hvordan dette kan være et nyttig utgangspunkt når man skal studere offentlige organisasjoners medietilpasning.

Avslutningsvis i dette kapittelet presenterer jeg noen mulige knutepunkter mellom teorier om nyhetsrammer og medialisering, samt hvordan disse knutepunktene kan bidra til å kaste lys over avhandlingens empiriske analyser. Dette vil være spesielt nyttig når jeg skal undersøke hvorfor noen offentlige organisasjoner tilpasser seg mediene.

2.1 Medier, påvirkning og makt

Enhver diskusjon om mediernes påvirkning forutsetter et maktbegrep. Makt er imidlertid et omstridt begrep som det ikke finnes klar konsensus om, selv om det er bredt diskutert i (spesielt) sosiologien og politisk filosofi (for en videre diskusjon av maktbegrepet se: Petersson, 1987; og i sammenheng med medier og makt: Strömbäck og Karlsson, 2011). I sosiologien søker eksempelvis Bachrach og Baratz (1970) å avgrense maktbegrepet sammenlignet med begreper som autoritet, tvang og innflytelse. I denne avhandlingen blir slike avgrensinger av maktbegrepet, som Mathiesen (2002: 41) påpeker, for dogmatisk. I denne avhandlingen skilles det således ikke mellom begreper som innflytelse eller påvirkning som to forskjellige fenomener.

Spesielt tre forståelser av makt har gjort seg gjeldende i sosiologien og filosofien. For det første beskriver Weber (1947) makt som «viljesmakt», hvor aktører i sosiale forhold vil kunne realisere sin vilje, til tross for at andre aktører skulle yte motstand (Weber, 1947: 152). Dersom mediene har viljesmakt, vil de med andre ord kunne utøve sin vilje – eller rutiner, logikk og fremstillingsform – tross motstand fra eksempelvis beslutningstakere eller andre aktører som ikke er interessert i at mediene skal kunne utøve sin vilje. Som Waldahl (1999) imidlertid påpeker, har mediene slik sett begrenset med makt, fordi mediernes makt til å påvirke innebærer at mediernes makt er betinget i «(...) sannsynligheter og muligheter» (Waldahl, 1999: 41).

På den andre siden legger den Marxistiske forståelsen av makt vekt på økonomiske, politiske og ideologiske klassestrukturer (Jessop, 2012). Mathiesen (2002: 44) kontrasterer en slik maktforståelse mot den Weberianske viljesmakten ved å fremheve at makt som forstås som struktur, ikke nødvendigvis innebærer en intensjon. Strukturer som markedet har ingen bevisst vilje – likevel påvirker det oss. Samtidig er maktforståelsen som ligger i viljesmakten og strukturmakten forenelig dersom man ikke forholder seg til ytterpunktene (makt er struktur og makt er aktørers vilje), men anerkjenner at makt kan utøves både gjennom strukturer og gjennom aktørers vilje (Mathiesen, 2002: 45).

En tredje forståelse av makt finner man hos Foucault (f.eks. Foucault, 1977), som en relasjon, ikke som en ting som er lokalisert et bestemt sted. Makt er således her

forstått som, med Mathiesens ord, «(...) desentralisert, den er dynamisk og overalt (...)» (2002: 46).

I sammenheng med medier og makt kan man trekke på alle disse forståelsene. Mathiesen (2002: 48) har i så måte foreslått at disse maktbegrepene kan brukes til å betegne makten i, fra, rundt og bak mediene. Her deles mediens makt opp i mediens eierforhold, kildenes muligheter til å være herre over informasjonen som sendes ut til journalister, mediens innflytelse til eventuelt å gripe inne i hva folk mener om ulike saker og aktører, samt mediens betydning for hvilken informasjon som blir synliggjort, og hvilken informasjon som får mindre – eller ingen – oppmerksomhet.

Denne avhandlingen retter oppmerksomheten mot mediens og kildenes innflytelse over fremstillingen, og betydningen dette kan ha for andre aktører, så vel som for publikum. Påvirkning er her forstått som at mediene – ubevisste eller bevisst – har betydning for, eller griper inn i, eller fører til endringer knyttet til både publikum, beslutningstakere, organisatoriske prioriteringer eller andre mer generelle endringer i samfunnet. Som Waldahl (1999: 14) skriver, kan man således ikke behandle mediens påvirkning på individer og organisasjoner uavhengig av andre faktorer. For å forstå mediens innvirkning og betydning må man altså vurdere dem i sammenheng, både direkte og indirekte, med andre prosesser og fenomener i samfunnet.

Indirekte og direkte påvirkning

En organisasjon som opplever kriser eller andre utfordringer vil ofte utsettes for pressemtale som setter organisasjonen i et dårlig lys. For å forstå mediens rolle i slike situasjoner, kan man hente innsikter fra en modell utviklet av Kepplinger (2007). Denne modellen bygger på at mediene ikke bare har en direkte effekt på noe eller noen, men også indirekte effekter. Kepplinger (2007) snakker om gjensidige (reciprocal) medieeffekter. Han argumenterer for at mediene kan påvirke en aktør eller organisasjon som igjen påvirker andre aktører eller organisasjoner. Eksempelvis kan media påvirke beslutningstakere, som igjen kan foreta beslutninger som får konsekvenser for borgere. Eventuelt kan beslutningstakere gjøre noe som generer medieoppmerksomhet, som igjen kan påvirke andre, og videre påvirke beslutningstakere. Her er det tale om en såkalt «feedback loop», i følge Kepplinger (2007). Denne modellen kan også funge-

re som en overordnet bro mellom teorier som omhandler journalistikkens dramaturgiske grep, konsekvensen av slike grep for folks vurderinger av det som omtales av pressen, samt de potensielle konsekvensene for den, det eller de som omtales av pressen.

I denne avhandlingen argumenteres det ikke for at mediene er den eneste faktoren som påvirker individer og organisasjoner. I denne sammenhengen er det imidlertid mediens rolle som blir vektlagt. Undersøkelser av medieeffekter har videre en spesiell plass i medieforskningshistorien. McQuail (2010: 454) vil eksempelvis gå så langt som å hevde at «the entire study of mass communication is based on the assumption that the media have significant effects (...)». Det er imidlertid stor uenighet knyttet til hvor langt disse effektene strekker seg. Medieforskningens syn på mediens evne til å påvirke institusjoner og publikum har endret seg over tid. Før jeg går videre til de konkrete teoretiske rammeverkene, skal jeg derfor først raskt gjennomgå litteraturen om mediepåvirkning i et historisk perspektiv.

Medienes påvirkning – en historisk gjennomgang

I medieforskningen er det foreslått at studier av, og forestillingene om, mediens effekter har vært igjennom en serie av paradigmeskifter⁸ (Scheufele og Tewksbury, 2007: 10). I effektforskningens første fase – en fase som ofte er kalt «allmektige medier» og varte fra starten av 1900-tallet og frem til rundt 1930 – ble mediene tilegnet en betydelig makt (McQuail, 2010: 456). Bauer og Bauer (1960: 6) skriver illustrerende at: «Prior to World War II a substantial portion of the literate Americans seemed morbidly preoccupied with the power of the mass media». Her benyttet man seg av enkle kommunikasjonsmodeller som «hypodermic needle» og «magic-bullet» hvor mediepåvirkning ble forstått som en allmektig mekanisme som umiddelbart innvirket på en ukritisk og homogen publikumsmasse (Scheufele og Tewksbury, 2007: 10).

⁸ Det må påpekes at denne historiske forståelsen av effektforskningens utvikling har blitt kritisert for å være en overforenkling (se: Perse, 2001). Det kan imidlertid gi et overblikk over hvordan utviklingen av effektforskningen har endret seg og blitt mer metodisk og teoretisk avansert over tid. Den historiske gjennomgangen i denne avhandlingen er først og fremst inspirert av McQuail (2010). Videre tilbyr Hagen (1998) og Waldahl (1999a) en grundig gjennomgang av effektforskningen, og publikumsforskningens, historie.

Overgangen til en mer kritisk tilnærming til mediernes påvirkningsmakt ble markert med studier som var atskillig mer avansert hva gjaldt forskningsdesign og teoretisk utgangspunkt. Tidlige bidrag bestod blant annet av en serie studier som kom ut i sammenheng med The Payne Fund Studies (f.eks. Blumer, 1933) – studier som hovedsakelig hadde som utgangspunkt å undersøke innvirkningen av film på barn og unge. Tilter som *Traffic in Souls*, *The Cheat* og *Hell's Hinges* var eksempler på filmer som – den gang – fremmet et problematisk budskap (Jarvis, 1991: 127). På mange måter bekreftet disse studiene at film hadde innvirkning på barn og ungers følelser, holdninger og adferd (McQuail, 2010: 456) med noen unntak som også viste til at filmens påvirkning var preget av individuelle forskjeller (Jarvis, 1991: 130).

Individuelle forskjeller var et poeng som fikk fastere grep etter studien *The People's Choice* av Lazarsfeld et al. (1948) og *Personal Influence* av Katz og Lazarsfeld (1955). Dette var studier som ikke ga støtte til mediepåvirkning som et én-til-én-forhold, men i stedet pekte på at medieeffekter var komplekse. Eksempelvis utviklet Lazarsfeld et al. (1948) tostegsmodellen, som la vekt på at mediebudskap ofte ble mediert gjennom opinionsledere. Videre pekte Lazarsfeld et al. (1948) på at publikum ikke ble eksponert for alt medieinnhold, men i stedet valgte hvilket innhold de ble eksponert for (kjent som selektiv eksponering) – noe som forsterket eksisterende holdninger, heller enn å føre til holdningsendringer (Scheufele og Tewksbury, 2007: 10). Synet på mediernes påvirkningsmakt i denne fasen, ofte kjent som den «avmektige» eller «limited effects phase», kan oppsummeres av Berelson (1948: 172):

«Some kinds of communication on some kinds of issues have brought to the attention of some kinds of people under some kinds of conditions have some kinds of effects».

Ideen om at mediernes påvirkning var svært begrenset, møtte motstand gjennom at eksempelvis Noelle-Neumann (1973) tok til orde for at medieforskningen skulle *Return to the concept of powerful mass media*, så vel som at Gerbner og Gross (1974) lanserte kultivasjonsteorien. Begge studier antok og fant indikatorer på at mediene hadde en sterk langtidseffekt på publikum. Et viktig premiss for disse ideene var introduksjonen av fjernsynet på 1950- og 1960-tallet (McQuail, 2010: 458), fordi dette var et nytt medium som både kunne nå store masser og formidle mediebudskap via lyd og bilde.

Videre ble en av de mest innflytelsesrike teoriene i effektforskningens historie, dagsordenfunksjonen⁹ (Agenda Setting), født tidlig på 1970-tallet i studien *The agenda-setting function of mass media* av McCombs og Shaw (1972).

En fjerde fase, ofte kalt «forhandlet mediemakt», kan markeres ved at effektforskningen på slutten av 1970-tallet begynte å bli preget av sosialkonstruktivism (McQuail, 2010: 459). Flere studier (f.eks. Gamson og Modigliani, 1989; Gitlin, 1980) la vekt på at mediene konstruerte meninger ved å fremme et foretrukket synspunkt (McQuail, 2010: 459). Teorier som «framing» (rammer) ble lansert, og effektforskningen la større vekt på individuelle forskjeller, samt faktorer som kan mediere eller moderere mediernes effekter. Samtidig pekte andre studier på at mediene i noen tilfeller kunne ha mer direkte effekter, alt ettersom hvor mottakelig man er for mediebudskap (Zaller, 1992).

Med essayet *A New Era of Minimal Effects?* lanserte Bennett og Iyengar (2008) spørsmålet om hvorvidt vi befinner oss, eller er på vei inn i en ny fase hvor mediene atter en gang blir tildelt lite påvirkningsmakt. De peker blant annet på at kabel-TV og internett har økt antall mediekanaler og informasjonskilder, noe som igjen kan gi et mer fragmentert publikum. Der ideen om publikums selektive eksponering mer eller mindre hadde ligget i dvale siden Lazarsfeld et al. (1948) pekte på det, har en rekke studier (f.eks. Stroud, 2010; 2011; Arceneaux og Johnson, 2013) vist til indikasjoner på selektiv eksponering etter lanseringen av kabel-TV og internett. Publikum har således mulighet til å velge hvilke medier og innhold de ønsker å eksponere seg for. Slik selektiv adferd vil potensielt kunne føre til at flere ikke får med seg eksempelvis politiske nyheter. Dersom noen grupper ikke eksponeres for disse nyhetene, er det vanskelig å tenke seg at nyhetene vil ha innflytelse på disse gruppens holdninger.

På den andre siden har dette «minimal effekt-perspektivet» møtt kritikk, eksempelvis at tradisjonelle mediene fortsatt kan utøve effekter (Holbert et al., 2010). Videre demonstrerer Shehata og Strömbäck (2013) at dagsordenfunksjonen lever i beste velgående i Sverige, ved å vise til at tradisjonelle nyhetsmedier fortsatt utøver agendasettende effekter på både aggregert nivå og individnivå.

⁹ En nærmere beskrivelse av denne teorien blir gitt senere i dette kapittelet.

I denne avhandlingen jobbes det ut i fra et perspektiv om forhandlet mediemakt – hvor mediene blir tildelt påvirkningsmakt ved å konstruere ulike versjoner av virkeligheten – både direkte og indirekte. I det følgende skal jeg se nærmere på hvordan man kan forstå samspillet mellom medienes innvirkning på innbyggers holdninger, så vel som de aktørene som omtales i media.

2.2 Journalistikkens rammer, kilder og toner

Lenge har det vært en kjensgjerning at massemediene ikke kan dekke alt, men må foreta valg og konsentrere seg om et utvalg hendelser (White, 1950). I denne delen av teorikapittelet handler det således om journalistikkens ulike prioriteringer og valg – dens fremstillingsmakt. Før jeg går videre inn på teoretiske forståelser av dette må det imidlertid påpekes at journalistikken og journalistiske valg påvirkes både på individuelt, organisatorisk, ideologisk og rutinenivå, som igjen legger føringer for *hvordan* noe blir fremstilt (Reese, 2001b).

Journalistikken kan eksempelvis bli forstått som en profesjon (for en oversikt se f.eks.: Bjerke, 2009: 89-90) med et sett av roller, verdier og kriterier for hva som kvalifiserer til nyheter. Her identifiserte den banebrytende studien av Galtung og Ruge (1965) at pressens valg av saker er drevet av ett sett med kriterier. Blant disse kriteriene er avvik fra det normale (eller uforutsette hendelser), kontinuitet (man omtaler hendelser som tidligere har mottatt omtale) og negative konsekvenser av en hendelse sentrale for hvorvidt noe får redaksjonell omtale.

Disse kriteriene sammenfaller, naturligvis, også med journalistikkens narrative funksjon – altså *hvordan* noe blir omtalt. Det må imidlertid påpekes at disse nyhetskriteriene ikke nødvendigvis er tilstrekkelig for å beskrive journalisters valg av hva

som blir nyheter og hvordan nyhetene omtales. I noen tilfeller legger hendelsene som rapporteres føringer for de journalistiske valgene. Schudson (2007: 257) illustrerer det slik:

«(...) there are events in the world we can shape, distort, reinterpret, but not fundamentally change. President Kennedy was killed by an assassin. There are lots of ways to read this fact, but none of them restore John F. Kennedy to life. He really died».

Videre argumenterer Allern (2001) for at ulike mediers (her: avisers) markedsposisjon også vil være avgjørende, og peker på redaksjonelle forskjeller i nyhetskriterier i norske papiraviser (Allern, 2001: 159-160). Videre må det påpekes at journalisters ideologiske verdier har endret seg over tid (Ottosen et al., 2002), samt at journalisters egne rolleoppfatninger varierer mellom redaksjoner (Hovden, 2010) og journalisters sosiale bakgrunn (Hovden, 2012).

Pressens makt til å fremstille aktører og hendelser inngår altså i et større bilde. Når jeg nå skal zoome inn på mediernes fremstillinger, er det derfor sentralt å ha i mente at nyhetsmediernes rammer, kilder og toner også henger sammen på et mer overgripende nivå. Jeg starter med å diskutere konseptet rammer.

Konseptet nyhetsrammer

En sak har som regel flere sider. Likevel fatter journalister daglig valg om hvilken side som til en hver tid skal presenteres som selve «saken», og hvilke sider som følgelig skal forkastes. Saken rammes dermed inn, fra flere til færre sider, og legger begrensninger for hvilke sider av saken som er åpen for fortolkning. Når man i medievitenskapen studerer og kartlegger slike valg av sakens sider, og dens konsekvenser for innhold og tolkning, samles dette således ofte under paraplyen «*framing*». På norsk er ordet «vinkling» ofte benyttet, men det norske ordet «rammer» kan også være dekkende¹⁰. Dette er et begrep som gjennom årrekker har vist betydelig teoretisk og empirisk bæreevne og anvendbarhet når det gjelder å forklare og forstå nyhets- og kommunikasjonsprosesser (de Vreese, 2003). Fra hvordan en ramme blir til, og videre

¹⁰ I denne avhandlingen brukes det norske ordet rammer (nyhetsrammer og rammeeffekter etc.) – og ikke framing – konsekvent.

til samspillet mellom hvordan mediene fremstiller ulike hendelser og saksområdet og hvordan publikum oppfatter disse hendelsene og saksområdene. Når jeg snakker om rammer i sammenheng med mediens fremstilling, er imidlertid «news framing», eller nyhetsrammer, et mer presist begrep. En slik presisering begrenser teorien til å gjelde kommuniserende tekster, bilder og lyder som brukes i og av ulike medier. Som Gitlin (1980: 7) påpeker, starter «enhver analytisk tilnærming [...] til massemediert medieinnhold med å spørre: hvordan er dette rammet inn? Hvorfor anvendes akkurat denne rammen og ikke en annen?» (Gitlin, 1980: 7 - min oversettelese).

Nyhetsrammer har vokst til å bli, om ikke *den*, så i alle fall én, av de mest populære teoriene innen forskning på nyheter, medieeffekter og politisk kommunikasjon. I medievitenskaplig sammenheng er nyhetsrammer et begrep som blant annet har vært i førersetet i teoretiske artikler (D'Angelo, 2002; Entman, 1993; Scheufele og Tewksbury, 2007; Chong og Druckman, 2007a), i empiriske studier av journalistiske tekster (Entman, 1991; Semetko og Valkenburg, 2000; de Vreese et al., 2001), effekter på folks holdninger (Chong og Druckman, 2010; Boukes et al., 2014; Figenschou et al., 2015; Slothuus, 2007) og konsekvenser for eliter og organisasjoner (Ihlen et al., 2015; Ihlen og Thorbjørnsrud, 2013; Sevenans og Vliegenthart, 2015).

I norsk kontekst har nyhetsrammer blant annet blitt studert i sammenheng med valg (Beyer, 2010; 2012), fokuset på spill og strategi i politisk kommunikasjon mer generelt (Aalberg et al., 2012b; Aalberg og Jenssen, 2007), samt knyttet fenomenet til andre sentrale organisasjoner i velferdsstaten som UDI (Ihlen og Thorbjørnsrud, 2013) og asylpolitikk (Figenschou og Thorbjørnsrud, 2015a; Aalberg og Beyer, 2015; Ihlen et al., 2015).

I følge Vliegenthart og van Zoonen (2011) kan den enorme tilstrømmingen til studier av rammer spores tilbake til den klassiske gjennomgangen *Framing - toward Clarification of a Fractured Paradigm* av Entman (1993). Entmans artikkel ga et betydningsfullt teoretisk grunnlag ved å definere rammebegrepet kort og konsist. Entmans definisjon har forenklet anvendelsen av rammeanalyser i tekstanalyser, så vel som identifiseringen av rammer (f.eks. Ihlen og Thorbjørnsrud, 2013). Entman (1993) forklarer at verbet «å ramme inn» (to frame) først og fremst innebærer kommunikasjon der en velger ut og prioriterer én type informasjon fremfor andre typer informasjon. I

journalistisk sammenheng handler altså innramming om å velge hvilke sider journalister velger å presentere ved en sak. På den måten blir en type informasjon gjort mer markert og synlig enn andre. Denne definisjonen tar for seg selve utførelsen av det «å ramme inn», men gir også klare retningslinjer til hva en skal se etter i kommuniserende tekster for å identifisere hvilke nyhetsrammer som er brukt. Andre og mer spesifikke kjennetegn som gir retningslinjer, er om det knyttes et konkret problem, en årsak, konsekvens og/eller evaluering til det som beskrives i kommunikasjonen. Mange journalistiske tekster (og bilder) vil eksempelvis definere hvordan en sak skal problematiseres, prøve å peke på bakenforliggende årsaker, gi forslag til løsninger eller konsekvenser av saken, samt peke ut hvem som kan holdes ansvarlig.

I denne avhandlingen forstår jeg konseptet rammer som journalisters måte å velge, vektlegge og synliggjøre noen aspekter ved et saksområde, tema eller aktør på. Det må derimot påpekes at dette er langt fra den eneste forståelsen av rammer i litteraturen¹¹. Dette henger sammen med at rammer i kommunikasjonsforskning har røtter i nærliggende disipliner som sosiologi, psykologi statsvitenskap. For å forstå nyhetsrammenes ulike forståelser og tilnærminger, må man derfor først se nærmere på nyhetsrammenes historiske røtter.

Den sosialpsykologiske tradisjonen

Et eksperiment hentet fra Tversky og Kahneman (1981) nobelprisvinnende arbeid, trekkes ofte frem som et beskrivende eksempel på hvordan rammer fungerer og forklares, sett fra den sosialpsykologiske tradisjonen. Her står presentasjonens effekt på folks tolkning i sentrum. I eksperimentet presenteres en uvanlig sykdom som angivelig vil ta livet av 600 personer. Deltakerne i eksperimentet får deretter to alternativer. Alternativ A innebærer at 200 personer vil bli reddet. Alternativ B gir imidlertid en tredjedels sannsynlighet for å redde 600 personer, og to tredjedels sannsynlighet for at ingen blir reddet. Her valgte 72 % av deltakerne alternativ A og 28 % alternativ B. Det neste eksperimentet hadde identiske alternativer til det samme problemet, men her er ordlyden endret fra «å redde liv» til «å dø». Alternativ C innebærer dermed at 400 per-

¹¹ Inndelingen i ulike tilnærminger til rammeanalyser og forståelser kan også deles i kognitive, kritiske og konstruktivistiske forskningstradisjoner (se: D'Angelo, 2002).

soner vil møte en sikker død. På den andre siden medfører D en tredjedels sannsynlighet for at ingen vil dø, og to tredjedels sannsynlighet for at 600 personer dør. Resultatene fra det andre eksperimentet ble reversert av innrammingen – 22 % valgte program C, kontra 78 % som valgte program D. Tversky og Kahneman (1981) trakk dermed konklusjonen at budskap som presenterer en løsning i form av fortjeneste, eller fordel, øker sannsynligheten for at folk tar risiko. Om den samme løsningen presenteres som et tap, økes imidlertid sannsynligheten for at folk *unngår* risiko.

I samme gate fant Rasinski (1989), som tidligere nevnt, at amerikanske innbyggere gjorde ulike vurderinger av støtte til offentlige utgifter, alt ettersom om saksområdet ble beskrevet som «velferd» eller «assistanse til fattige». Rammer – eller effekter av rammer – er her forstått som små, men logisk ekvivalente endringer i fremstillingen av et budskap. Iyengar (1991) trekker på sosialpsykologiens forståelse og tilnærming til nyhetenes rammer, og kommer frem til en definisjon der rammer er forstått som «subtle alterations in the statement or presentation of judgment and choice problems» (Iyengar, 1991: 11). I den psykologiske tradisjonen for rammeforskning føres altså en lukket – eller snever – forståelse av rammer som fokuserer på effekten av å gjøre små endringer i presentasjonen av et problem.

En nært beslektet tradisjon er den metafor-teoretiske og kognitive tradisjonen – først og fremst drevet frem av Lakoff (2004). Her knyttes metafor-teori til kognitiv psykologi for å forklare hvordan politiske «konseptuelle» metaforer kan fremstille politiske saksfelt ulikt. Dette knyttes videre til en antakelse om at valg av metaforer kan innvirke på velgernes holdninger og bilde av politikken som føres. Et kjent eksempel er hvordan amerikanske republikanske politikere ofte fremstiller reduksjon av skatter som «skattelette», som kan legge premissene for hvordan velgeren skal forstå skatt – som en tung byrde de bør lettes fra. Denne tradisjonen har imidlertid fått vesentlig kritikk for å blant annet overvurdere metaforers påvirkningskraft (McGlone, 2007; IJzerman og Koole, 2011; Pinker og Lakoff, 2007).

I denne avhandlingen står *journalisters* bruk av rammer sentralt. I så måte tilbyr den sosialpsykologiske tradisjonen perspektiver som legger for mange begrensninger på hvordan man skal forstå rammer, fordi rammer blir avgrenset til å utelukkende betraktes som konseptuelle metaforer eller små endringer i presentasjonen av et problem.

Dette bringer oss tradisjonen som er denne avhandlingens viktigste kilde til inspirasjon når det gjelder forståelsen av rammer. Den sosiologiske tradisjonen.

Den sosiologiske tradisjonen

Innen den sosiologiske tradisjonen står sosialkonstruktivistiske perspektiver, som eksempelvis Berger og Luckmann (1966), sterkt. Journalisters valg av nyheter er således ikke et speilbilde av virkeligheten, men et konstruert virkelighetsbilde (Allern, 2001: 142). Hvis en sak har flere sider, men kun én blir valgt, kan det således være tale om en sosial konstruksjon av virkeligheten. Vi blir kun servert én bit av et mer komplisert bilde. En tidlig og definerende pioner i *den sosiologiske tradisjonen* for konseptualisering og teoretisering av rammer, så vel som synet på rammer som sosialkonstruktivisme, er Goffman (1974) og hans arbeid innen «frames of reference», eller referanserammer på norsk. I det klassiske verket *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience* påpeker Goffman at individer trekker på vide rammer, eller skjemaer, som han kaller «primary frameworks» og at mening kun kommer til syne gjennom prosesser som interaksjon, fortolkning og kontekstualisering (Vliegert-hart og van Zoonen, 2011: 103). Her defineres rammer som «organiserende prinsipper som styrer sosiale hendelser og vår subjektive deltakelse i dem» (oversatt av Eide, 1992: 82).

Den sosiologiske tradisjonen har en betydelig bredere forståelse av rammer enn den sosialpsykologiske. Blant denne brede forståelsen av nyhetsrammer finner man den nevnte definisjonen til Entman (1993) – som står som en av de mest siterte definisjonene av begrepet (se: Matthes, 2009). Gitlin (1980) har også en bred, og klar sosiologisk, tilnærming til rammer i hans analyse av medieomtalen av “the student New Left movement”. Også Gitlin legger vekt på utvelgelsen av informasjon, men retter også oppmerksomheten mot hvordan rammer fungerer for mottakere av informasjon. Han definerer nyhetsrammer (eller medierammer) som: «(...) *persistent patterns of cognition, interpretation, and presentation, of selection, emphasis, and exclusion, by which symbol-handlers routinely organize discourse, whether verbal or visual*» og påpeker at disse rammene «(...) enable journalists to process large amounts of infor-

mation quickly and routinely: to assign it to cognitive categories, and to package for efficient relay to their audiences» (Gitlin, 1980: 7 - kursiv i originalteksten).

Den nest mest siterte definisjonen av rammer, dersom det skulle være et mål i seg selv, finner man i en tekst av Gamson og Modigliani (1987), der rammer er forstått som «[the] central organizing idea or story line that provides meaning to an unfolding strip of events» (Gamson & Modigliani, 1987: 143). Både i definisjonen til Gitlin (1980) og Gamson og Modigliani (1987) er rammer definert som noe som ikke bare er med på å begrense publikums fortolkningsmuligheter, de er også et redskap som gir kommunikasjon et budskap og en mening. Videre foreslår Gamson og Modigliani (1989) at rammer består av spesielle elementer i en kommuniserende tekst – såkalte «framing devices» (eller rammeanordning) som forenkler informasjon og fordeler den i såkalte «mediepakker». Slike rammeanordninger kan være metaforer, eksempler, slagord, bilder og visuelle elementer.

Årsaken til at den sosiologiske tradisjonen har inspirert avhandlingens forståelse, er at den tilbyr perspektiver som åpner for en bredere forståelse av rammer. Både den sosialpsykologiske og den sosiologiske tradisjonen har imidlertid sine styrker og svakheter. I det følgende skal jeg argumentere for hvorfor en bred forståelse er valgt, og se nærmere på hva slike brede og snevre forståelser innebærer.

Hvorfor en bred forståelse av rammer?

Fenomenet rammer har engasjert bredt på tvers av ulike disipliner. Engasjementet har imidlertid også ført til en del sprikende konseptualiseringer og definisjoner knyttet til rammebegrepet. Eksempelvis har både Entman (1993), Scheufele (1999) og Scheufele og Iyengar (2014) forsøkt å samle de sprikende tankene om hva rammer er – i et forsøk på å gjøre begrepet mer teoretisk håndfast. Som vi har sett, og som spesielt de Vreese (2005) påpeker, spriker også disse samlingsforsøkene – i en bred eller snever forståelse av hva rammer er. På den ene siden har man altså definisjoner med sosiologiske røtter (Gitlin, 1980; Gamson og Modigliani, 1987; Entman, 1993; Goffman, 1974; Tuchman, 1978) som argumenterer for en bred definisjon av rammer, der rammer er noe som kan telles og/eller identifiseres. Her forstås man rammer som *fremhevelsesrammer* (emphasis frames). Fremhevelsesrammer innebærer at rammer er

elementer som blir fremhevet (mens andre blir spilt ned) og på den måten vil ulike rammer «focus on qualitatively different yet potentially relevant considerations» (Chong og Druckman, 2007a: 114).

På den andre siden har man en snever forståelse hentet fra psykologien (Tversky og Kahneman, 1981; Bartlett, 1932). Her forstår man rammer som *ekvivalente rammer* (equivalency frames), som innebærer at man stiller logisk ekvivalente, men likevel forskjellige, presentasjoner av en sak opp mot hverandre (slik vi har sett i den psykologiske tradisjonen). Scheufele og Iyengar (2014) har for eksempel tatt til orde for at rammer nettopp skal forstås som rammer rundt et bilde, og at valget av en gullramme fremfor en treramme vil farge publikums oppfatning av bildet som er rammet inn. De hevder således at den brede, sosiologiske tradisjonen i stedet studerer ulike bilder – ikke fremstillingen av bildene.

Som de Vreese (2005) poengterer, er en snever forståelse (eller ekvivalente rammer) først og fremst egnet til studier av rammer i laboratoriesammenheng, hvor man kan presentere deltakere for logisk ekvivalente alternativ, med små variasjoner i fremstillingen. En slik snever tilnærming gir derfor lite mening i studiet av nyhetsrammer utenfor laboratoriet og i surveyeksperimenter. Sjelden eller aldri vil man kunne stille klare motsetninger opp mot hverandre i virkelige nyhetsinnslag (de Vreese, 2005). Innen journalistikk- og kommunikasjonsforskningen er det derfor vanlig å først og fremst trekke på forståelsen av rammer som fremhevelsesrammer – med en bred forståelse av rammer (de Vreese, 2003).

Denne avhandlingen forstår altså rammer som journalisters måte å velge, vektlegge og synliggjøre noen aspekter ved et saksområde, tema eller aktør på. Altså forstås rammer som *fremhevelsesrammer* fremfor *ekvivalente rammer*.

En annen viktig del denne avhandlingens forståelse av rammer er at nyhetsrammer er et sentralt konsept for å forklare hvordan fremstillingen av budskap spiller en rolle for publikums forståelse av og mening om ulike fenomener i samfunnet (de Vreese, 2005: 5). Dette bringer oss videre til forståelsen av rammer som en *prosess*.

En kommunikasjonsmodell

Både Beyer (2012) og de Vreese (2003) argumenterer for at en av rammeteorien store styrker er dens kobling til kommunikasjonsprosessen, da den er spesielt egnet til å for-

klare og undersøke nyhets- og kommunikasjonsprosessen. Denne kvaliteten kom til syne da de Vreese (2003) foretok den første¹² integrerte studien av nyhetsrammer som en prosess – fra produksjon, til innhold, til opinion. Her fulgte de Vreese (2003) den generiske innrammingen av EU i TV-nyheter, og undersøkte både hvordan rammer ble brukt i produksjonen av fjernsynsnyheter om EU, i selve mediedekningen av EU og i opinionen knyttet til EU. Siden har også Beyer (2012) gjort en integrert studie av nyhetsrammer i den norske stortingsvalgkampen i 2009. Her så Beyer nærmere på hvordan vektleggingen av generiske rammer ble produsert i norske nyhetsredaksjoner, hvordan disse manifesterte seg i NRK og TV2s nyheter på TV og nett, samt hvordan dette igjen kunne få konsekvenser for opinionen.

Som både de Vreese (2003; 2005) og Scheufele (1999) påpeker, kan nyhetsrammer forstås som både avhengig og uavhengig variabel. Som avhengig variabel undersøkes for eksempel hvilke prosesser, aktører, kulturer og hendelser – både internt i nyhetsredaksjoner og eksternt – som styrer valg av nyhetsrammer. Eksempelvis hvordan journalistiske rutiner, samt valg av kilder, påvirker slike valg. Som uavhengig variabel undersøkes ofte effekten av rammer, der holdning til ulike saksområder er en gjenganger som avhengig variabel.

Scheufele (1999) gjør således et fornuftig skille mellom *media frames* og *audience frames*, der *media frames* referer til rammene i selve innholdet, og *audience frames* peker på publikums fortolkning av rammer. Publikum spiller således også en sentral rolle, da en ramme kan vekke ulike tolkninger hos ulike mottakere. Van Gorp (2007) poengterer eksempelvis at en ramme har ulike betydninger i ulike kulturelle kontekster. For å forstå nyhetsrammer, kreves det for eksempel kunnskap om journalistikkens kultur og rolle i samfunnet. Også Lippmann (1965 [1922]) påpeker at kultur er essensielt for hvordan vi oppfatter «the pictures in our heads» og at vi således «(...) 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, 1965 [1922]: 55). Dette er ideer som eksempelvis Hall (1974) med sin encoding/decoding modell også pekte på. Hall argumenterte imidlertid for at publikum ikke

¹² Det må her understrekes at det er tale om den første integrerte studien som binder sammen *rammer* og kommunikasjonsmodellen fra avsender, til innhold og videre til mottaker.

nødvendigvis fortolket et budskap slik det var intendert av avsenderen, men også kunne gi en opposisjonell eller forhandlende lesning. Hall (1974) tar utgangspunkt i den klassiske kommunikasjonsmodellen – avsender → budskap → mottaker – men legger vekt på publikums aktive og fortolkende rolle. For å undersøke nyanser, forskjeller og karakteristikk ved de ulike fasene av kommunikasjonsmodellen¹³, kan det altså være hensiktsmessig å følge et budskap gjennom de ulike fasene.

Rammeanalyser åpner for å «spore» slike egenskaper til et kommuniserende budskap, fra hvordan rammene blir til gjennom det journalistiske arbeidet, og videre til hvilke rammer som er til stede i et kommuniserende budskap, og til slutt hvilke effekter rammene har på publikum og/eller andre aktører og beslutningstakere. Denne avhandlingen fokuserer på den delen av kommunikasjonsprosessen som manifesterer seg i teksten samt (den potensielle) effekten slike rammer har på meningsdanning og organisasjoner. Den videre oppbygningen av dette teorikapittelet vil derfor konsentrere seg om rammer (og nærliggende teorier) i teksten og dens potensielle resepsjon og/eller påvirkning på meningsdanning. Deretter vil jeg søke å knytte rammer til teoretiske innsikter om hvordan offentlige organisasjoner påvirkes av og tilpasser seg mediernes rammer.

2.2.1 Rammer, kilder og toner i nyhetene

Som aktive aktører har massemediene makten over sakers oppmerksomhet og fremstilling, så vel som hvilke roller ulike aktører blir tildelt. Rammene som kommer til syne i teksten (og bildene) som journalister produserer er således en manifestering av presens makt over fremstillingen.

Men *hvor* i teksten finner man rammer? En rekke forslag har blitt lansert, og Entman (1993) adresserer *synlighet* som en avgjørende faktor. En av de mest grundige tilnærmingene er forslaget til Tankard (2001: 101) som gir en liste over hvor i den journalistiske teksten rammer kan forekomme, som i overskriften, ingressen, uthevete

¹³ Her må det påpekes at slike lineære kommunikasjonsmodeller ikke tar høyde for at kommunikasjon innebærer gjensidig kommunikasjon – altså ikke nødvendigvis føres ensidig ved at en avsender sender et budskap til en mottaker (f.eks. Kepplinger, 2007). Til en viss grad tar det integrerte designet i denne avhandlingen hensyn til dette. Komplexiteten som ligger i ikke-lineære kommunikasjonsprosesser blir imidlertid for komplekse å inkorporere i de analytiske tilnærmingene som anlegges i denne avhandlingen.

sitater, bilder/illustrasjoner/grafar, bildetekster, kildebruk, og konkluderende bemerkninger. Samtidig fant Price et al. (1997) at deltakere i et eksperiment oppfattet innholdet annerledes når man endrer introduksjonen og avslutningen av en artikkel. Rammens synlighet og plassering er med andre ord essensielt for hvorvidt man analyserer rammeaspekter ved en artikkel, eller det Neuman et al. (1992: 126) kaller kjernefaktaelementene i nyhetsartikkelen. I empiriske studier av nyhetsrammer er således kongstanken at rammer består av spesifikke visuelle og tekstlige elementer (rammeanordninger) som skiller seg fra nyhetsartiklers kjernefaktaelementer (de Vreese, 2003: 33-34).

Parallelt med økningen av rammestudier etter Entman (1993) sin innflytelsesrike artikkel (for en grafisk fremstilling av utviklingen av rammestudier se: Vliegenthart og van Zoonen, 2011), begynte en rekke såkalte *generiske* rammer å bli identifisert i litteraturen og inkludert i (mer) deduktive undersøkelser av rammer. Dette er rammer som i følge de Vreese (2003) er rammer som lar seg generalisere på tvers av mediesystemer, landegrenser og saksområder. Generiske rammer er på den motsetningen til rammer som er tett knyttet til bestemte saker, aktører eller hendelser (såkalte saksspesifikke rammer). Generiske rammer gjør at en sak både virker «ny og gjenkjennelig» på samme tid (Eide, 1992: 83), og er nært knyttet til journalistiske fortellerteknikker, ikke ulikt det Hernes (1977) kaller «medievridding»: Tilspissing, forenkling, polarisering, intensivering og konkretisering. Nyhetsjournalister trekker på velkjente journalistiske rutiner, regler, og rammer, når de dekker nye hendelser. En nyhet om en bruker som har problemer med NAV fortelles som enkeltmennesket kamp mot byråkratiet. Sviktet av de som skulle hjelpe (Eide, 1992). Generalisering og overføringsverdi er på den måten de generiske rammenes styrke.

Det er spesielt noen typiske rammer som går igjen på tvers av saksområder i nyhetsmediene (Semetko og Valkenburg, 2000). Pressen har for det første en tendens til å synliggjøre enkeltskjebner og konflikter. Videre har pressen en tendens til å identifisere syndebukker og peke på økonomiske konsekvenser ved ulike saker. Sist, men ikke minst har pressen en tendens til å fortelle historier i form av enkeltmennesker og enkelthendelser, (episodiske rammer), fremfor mer abstrakte forklaringer, (tematiske rammer), (Semetko og Valkenburg, 2000). Dette peker på at en viktig komponent i

avhandlingens erkjennelsesinteresser – enkeltskjebner – er utbredt i nyheter. I det følgende skal jeg se nærmere på hva rammene jeg har nevnt over innebærer.

Enkelt saker og enkeltskjebner som rammer i nyhetene

Mediene kan vektlegge enkelte hendelser og personer fremfor å gi bakgrunnsinformasjon og sette hendelsen i en større kontekst. Dette har også Iyengar (1991) observert. Han hevder at amerikanske TV-nyheter i (for) stor grad legger vekt på enkelthendelser eller hvordan enkeltpersoner opplever ulike hendelser, kjent som den *episodiske* rammen. Den episodiske rammen kan altså forstås som nyheter som fokuserer på individer og individuelle hendelser.

Iyengar (2010) trekker selv frem en beskrivende illustrasjon og utdyper at mediene kan beskrive et saksområde som arbeidsledighet ved å intervju en permittert arbeidstaker som strever med å få endene til å møtes. Når Iyengar (1991; 1996) snakker om den episodiske rammen, er denne imidlertid kontrastert med den tematiske rammen. Dette er ifølge Iyengar (1991) den idealtypiske rammen, da denne løfter saker fra konkrete hendelser og setter dem inn i en kontekst. Med det samme eksempelet som brukes om episodiske rammer (se over), kan nyheter beskrive arbeidsledighet ved å henvise til offisielle arbeidsledighetsrapporter eller endringer i velferdssystemet (Iyengar, 2010). Kontrastene til den episodiske rammens vektlegging av enkeltpersoner fremstår som klar i det idealtypiske eksempelet om arbeidsledighet.

Det er imidlertid ikke alle saker hvor man tydelig kan kontrastere tematiske rammer med episodiske rammer. Som de Vreese (2003) forklarer, er ikke dette gjensidig utelukkende rammer, da et tydelig skille mellom episodiske og tematiske rammer i laboratoriumseksperimenter vanskelig lar seg overføre til faktisk medieinnhold. Flere nyheter inneholder for eksempel både tematiske og episodiske elementer. Boukes et al. (2014) indikerer imidlertid at human interest rammer (som er en side ved episodiske

rammer) likevel har en tendens til å gi en større effekt på folks holdninger enn tematiske rammer – også når begge rammene¹⁴ kombineres i nyheter.

Iyengar (1991) legger ikke skjul på at han anser utstrakt bruk av episodiske rammer, fra normativt hold, som problematiske for samfunnet, fordi episodiske rammer “simplifies complex issues to the level of anecdotal evidence” (Iyengar, 1991: 136–137). Dette forsvares med laboratoriumseksperimenter som viser at mennesker som blir eksponert for episodiske rammer er tilbøyelig til å knytte samfunnsmessige problemer, uavhengig av saksområde, til enkeltpersoner fremfor staten, regjeringen eller andre overordnede som kan holdes ansvarlige.

Siden har imidlertid andre studier nyansert dette bildet og vist at lekmenn og «historier fra virkeligheten» for eksempel kan bidra til økt kunnskap (Jebril et al., 2013). De problematiske sidene med episodiske nyhetsrammer er således kanskje ikke nødvendigvis knyttet til rammen i seg, men heller hvordan og i hvilken kontekst den brukes i (for en videre diskusjon av dette se: Boukes et al., 2014). En studie av Aarøe (2011) peker illustrativt på at episodiske rammer har best vilkår for innflytelse på holdninger når den lykkes i å vekke følelser som medfølelse, medlidenhet, sinne eller avsky. Videre forklarer Cho og Gower (2006) at rammer som vektlegger dramatiske historier om enkeltskjebner øker folks empati mot de gruppene som er involvert. På den andre siden finner Aalberg og Beyer (2015) at nordmenn generelt ikke foretrekker slike rammer i nyhetsartikler om immigranter.

Human interest

Lekmenn og eksempler med «historier fra virkeligheten» som journalistisk grep har blitt viet vesentlig oppmerksomhet fra akademisk hold datert flere tiår tilbake (Hughes, 1937; 1936; 1940), og peker på at den såkalte human interest rammen opptrer hyppig (d'Haenens og de Lange, 2001; Semetko og Valkenburg, 2000), også i Norge (Aalberg

¹⁴ Beyer (2012) omtaler imidlertid episodiske og tematiske rammer som «nyhetstyper» fremfor «rammer». Dette griper inn i en debatt om hvorvidt generiske rammer kan sees på som nyhetsrammer, eller om det heller bør forstås som tema eller «skript». Dette er synspunkt som blant annet er ført i pennen av Entman (2004: 26) som argumenterer med at generiske rammer, eller skript som Entman kaller det, fører til en bestemt type avisartikkel, fremfor direkte å fremheve eller promotere en forståelse av artikkelen som fører til en form for evaluering. Likevel vil generiske rammer også fremheve noen aspekter ved en sak og dempe ned andre – som er et viktig premiss i definisjonen av rammer som denne avhandlingen forfølger.

og Beyer, 2015; Beyer og Figenschou, 2014), og at mediernes fiksering på enkeltpersoner har vært en økende trend (Vliegthart et al., 2011). Semetko og Valkenburg (2000) benytter en operasjonalisering som har skapt gjenklang i litteraturen om nyhetsrammer og fastslår at human interesse innebærer å legge vekt på «a human face or an emotional angle to the presentation of an event, issue, problem», som ofte vekker sterke følelser som medfølelse eller sinne hos publikum. Parallellene til den episodiske rammen er ikke vanskelig å trekke. Merk imidlertid at episodiske rammer skiller seg fra human interesse ved å inkludere bruk av enkeltpersoner og enkelthendelser – som eksempelvis en trafikkulykke – mens human interesse rammen ikke nødvendigvis inkluderer bruk av enkelthendelser.

I nyhetssaker som dreier seg om enkeltmennesker i møte med et (offentlig) system har Ihlen og Thorbjørnsrud (2013; 2014) identifisert «*enkeltmennesket mot systemet*» som en gjenganger. Her fremstilles gjerne et enkeltmenneske som et offer for et kaldt system – der pressen ofte tar side med enkeltmennesket. Dette er en ramme som også harmonerer godt med pressens normative logikk som kritisk til makthavere. Dette er en ramme som sammenfaller med human interesse-rammen fordi den ofte tar utgangspunkt i enkeltskjebner, men samtidig mer spesifikt også synliggjør en konflikt.

En annen ramme som synliggjør enkeltmennesker er «*misbruksrammen*» (Bay og Saglie, 2003), der enkeltmennesket fremstilles som en kriminell eller «snylter» på systemet – altså en kontrasterende nyhetsramme sammenlignet med «offerrammen» beskrevet over. Slothuus (2007) betegner en slik ramme i sin studie av hvordan ulike nyhetsrammer påvirker folks støtte til å kutte i velferdsstøtten «kontanthjælp» i Danmark. Gjennom et eksperiment der en nyhetssak er manipulert til å fremstille velferdsbrukere som å fortjene eller ikke fortjene «kontanthjælp», finner Slothuus (2007) at nyhetsrammer som legger vekt på at brukere ikke fortjener velferdsstøtte, påvirker folk til å ønske å bruke mindre penger på velferdstjenester. I samme gate har flere diskutert fremstillingen av velferdsbrukere som «welfare queens» som utnytter systemet (Lipset, 1990; Coughlin, 1989; Sotirovic, 2000).

Slike fortellinger om enkeltskjebner og enkelthendelser kan gjerne kategoriseres som en spesifikk side ved human interesse-rammen. Samtidig kan slike saker om en-

keltksjebner vektlegge at noen eller noe har ansvaret for en hendelse. Dette bringer oss til de tre resterende rammene (av de som ble nevnt ovenfor).

Konfliktorientering, tildeling av ansvar og økonomiske konsekvenser

Iyengar (1991) klarer også nyhetsrammen *attribution of responsibility*, eller tildeling av ansvar, som i følge Semetko og Valkenburg (2000) er rammer som tildeler noe eller noen et ansvar for en årsak, skyldspørsmål eller løsning. Denne «noen» eller «noe» er ofte en regjering, institusjoner eller individuelle grupper eller personer (Semetko og Valkenburg, 2000).

Mer kjent er gjerne mediernes konfliktorientering som legger vekt på konflikter “between individuals, group, or institutions as a means of capturing audience interest” (Semetko og Valkenburg, 2000). Foregangsstudiet som trekkes frem i sammenheng med konfliktrammen er levert av Neuman et al. (1992) som fant at konfliktrammen var en av de mest vanlige nyhetsrammene. Dette henger sammen med journalisters ideal om å fortelle minst to sider av en historie og la flere stemmer være representert i en sak. Konflikt har på den måten høy nyhetsverdi (Galtung og Ruge, 1965). Samtidig spiller journalister en aktiv rolle når de regisserer hvilke aktører som skal inkluderes i nyhetsartikkelen, slik at det skaper gnisinger (Bartholomé et al., 2015). Det må imidlertid understrekes, slik blant andre Beyer (2012) også poengterer, at konfliktrammen har både positive og negative aspekter ved seg. Normativt sett er det ikke nødvendigvis positivt at nyheter reduseres til krancling mellom to eller flere parter. På den andre siden er det ikke nødvendigvis negativt at flere argumenter belyses, og uenigheter blir synliggjort.

Neuman et al. (1992) observerte også at journalister har en tendens til å knytte saker til økonomiske konsekvenser av hendelser, problemer, saksområder, individer, grupper og organisasjoner (Semetko og Valkenburg, 2000). Eksempelvis opererer Bay og Saglie (2003) med «utgiftsrammen» i sin studie av medieomtalen av den norske velferdsstaten.

De rammene jeg har sett nærmere på her vil stå sentralt når jeg senere i avhandlingen skal gjøre empiriske undersøkelser av utbredelsen av og effekten av enkeltksjebner i presseomtale. Rammer er imidlertid ikke det eneste konseptet som kan

forklare pressens vektlegging av enkeltskjebner. I neste seksjon skal jeg derfor diskutere hvilken rolle ulike kilder spiller for synligheten av enkeltskjebner i pressen.

Enkeltskjebner som kilder i nyhetene

Rammene i nyhetene er ikke bare et resultat av journalisters valg av fremstilling, men også et produkt av relasjonen mellom journalister og deres kilder (Entman, 1991). Derfor er også *hvem* som uttaler seg i pressen av betydning for hvordan en sak blir fremstilt. Rammer som synliggjør enkeltskjebner trekker eksempelvis ofte på å innhente informasjon fra en person som er direkte rammet av en hendelse.

Journalistikken er avhengig av uttalelser og informasjon fra kilder – altså noe eller noen som leverer eller gir tilgang til informasjon¹⁵. Som aktive aktører og arena har massemediene også makten over hvilke roller ulike kilder blir tildelt. Denne iscesettende makten til journalistikken blir fremhevet av Sahlstrand (2000) som poengterer at journalisten ofte har bestemt seg for innholdet i informasjonen *før* kilden ytrer seg. Kilden blir således journalistens «buktalerdukke», fordi journalistene allerede vet hva de vil formidle, men trenger noen til å ytre det (Sahlstrand, 2000: 80). Journalister søker således å plassere kjente aktører i kjente roller, og gjennom sin fremstillingsmakt regissere hvordan de ulike aktørene skal fremstå. Et relevant begrep for å beskrive disse rollene er journalisme – eller «journalistikk som ideologi» (Eide, 2001: 50). Ideen om journalisme henger sammen med en enkel samfunnsanalyse der folket står på den ene siden, journalisten i midten og makthaverne står på den andre. Journalistens rolle er her å fungere som de svakes (eller folkets) beskytter, klar til å utfordre makthaverne (Eide, 2001: 50). Som vi har sett over, vil lekmenn som benyttes som kilder i dekningen av velferdstjenester ofte innta rollen som både ofre, takknemlige brukere eller ufortjente snyltere (for eksempel som en "Welfare Queen": van Doorn, 2015). På den andre siden påpekte Eide og Hernes (1987: 134-138) at byråkratene, eller systemet, kan iscenesettes som *deus ex machina*, hjelperen med solskinnshistorien, prinsipp-rytteren, eller de som gjør tabber og er en ansiktsløs overtramper.

¹⁵ Dette innebærer også nyhetsbyråer som NTB som er sentrale leverandører av informasjon til pressen. Jeg ser imidlertid vekk i fra nyhetsbyråer som kilder i denne avhandlingen.

Parallellene mellom kildenes rolle i nyheter og journalistenes valg av rammer i nyheter er således ikke vanskelig å trekke.

Eliter, lekmenn og definisjonsmakt

Det må imidlertid påpekes at kildene ikke nødvendigvis utgjør passive rollefigurer i ulike mediedrama. Som Gans (2004 [1979]) beskriver, er forholdet mellom journalister en slags dans, fordi en rekke kilder søker kontakt med journalister, og journalister søker kontakt med kilder. Gans (2004 [1979]: 116) påpeker videre: «Although it takes two to tango, either sources or journalists can lead, but more often than not, sources do the leading» (Gans, 2004 [1979]: 116). Denne tangoen mellom kilder og journalister forsøker å forklare samspillet mellom politiske kilder og journalister. Som blant annet Bennett (1990) argumenterer for, kan kilder gi journalister tilgang til begrenset og selektiv informasjon – og sålede styre informasjonens fremstilling. Dette åpner for, som blant annet Gamson og Modigliani (1989) påpeker, at kilder kan «sponse» ulike rammer, noe som gjør kilder til en sentral del av hvordan en nyhet blir fremstilt. I så måte påpeker Gamson og Modigliani (1989: 7) at «[s]mart sources are well aware of the journalist's fancy for the apt catch-phrase and provide suitable ones to suggest the frame they want».

Et illustrativt eksempel kan hentes fra en norsk debatt om en kraftlinje fra Sima til Samnanger, gjerne kjent som Hardangersaken. Saken utviklet seg til å bli Norges fjerde største mediesak i 2010, etter at utbyggingen av mastene møtte motstand. Motstanderne av kraftmastutbyggingen klarte å få begrepet «monstermast» til å stå i kjernen av omtalen av saken – også når det gjaldt journalisters omtale av saken (Knudsen, 2011). På den måten kunne mediene virke som det Mathiesen (2002) omtaler som en «forlenget arm», altså representanter for sine kilders budskap og makt (Mathiesen, 2002: 108). Slothuis og de Vreese (2010) finner eksempelvis at politiske partiers rammer ofte gjenspeiler seg i velgernes meninger, samt at rammesponsing ser ut til å påvirke holdninger. Dette gir støtte til ideen om at en ramme kan sponses – ikke bare til redaksjonen, men også videre til borgernes holdninger – gjennom *hvem* som opptrer som kilder.

På den måten blir derfor *hvem* som er kilde sentralt. Dersom en spesiell gruppe dominerer dekningen av noe, kan også denne gruppens fremstilling av saken bli den dominerende. En generell tendens i både amerikanske (Bennett, 1990) så vel som norske (Allern, 2001; Knudsen, 2011) nyheter, er at eliter regjerer som kilder på bekostning av grasrotkilder og «vanlige» personer. Hall et al. (1978) poengterer eksempelvis at slike kilder besitter definisjonsmakt (eller «primary definers»). En innholdsanalyse av kildebruk i Norges ti største aviser avdekket for eksempel at grasrotkilder og lekmenn kun utgjorde ti prosent av kildene (Allern, 2001: 170-171).

Bennett (1990) problematiserer dette mønsteret i sin modell «the indexing model of news» som forklarer at eliter kan hindre at kritiske røster kommer frem fordi noen saker er tett knyttet til og eid av elitekilder og deres synspunkt. Dersom man følger Bennets modell er dette spesielt problematisk med tanke på elitekilder som administratorer eller politikere. Hvis for eksempel regjeringsmedlemmer dominerer som kilder i en sak, kan kildene få definisjonsmakt slik at dekningen trolig følger deres synspunkt og således ha lav sannsynlighet for å være kritisk. Bennett et al. (2006) kommer med det illustrative eksempelet Abu Ghraib-skandalen og peker gjennom en innholdsanalyse på at den Amerikanske rikspresen ikke var tilstrekkelig kritisk og gikk til motmæle mot fremstillingene som kom fra Bush-administrasjonen fordi elitene fikk dominere som kilder.

For å forstå pressens prioriteringer av enkeltskjebner vil det altså være sentralt å kartlegge *hvem* som uttaler seg i omtalen av NAV. Et annet sentralt aspekt ved erkjennelsesinteressene er prioriteringer av negativitet. I det følgende skal jeg diskutere nærmere hva negativitet i presseomtale innebærer.

Negativitet i nyhetene

Et kjent aspekt ved journalisters fremstilling av nyhetssaker er å gi saken, eller aktørene som omtales, en positiv eller negativ evaluering. I den internasjonale litteraturen er dette kjent som «tone» (Lengauer et al., 2012). En rekke studier har pekt på at slike evalueringer tenderer klart mot å være oftere negativt enn positivt ladet (f.eks. de Vreese et al., 2006; Soroka, 2014). Videre har studier indikert at pressen ofte fokuserer

på negative aspekter som skandaler (Entman, 2012; Allern og Pollack, 2009) og konflikter (Jebril et al., 2013).

Lengauer et al. (2012) påpeker at medieforskningens interesse for negativitet i nyhetsinnhold ofte ser på negativitet som et problem. Dette henger ofte sammen med ønsket om mangfold i tone, i motsetning til overdrevent bruk av negativitet i medieinnhold, spesielt i amerikanske medier (eksempelvis: Cappella og Jamieson, 1997; Farnsworth og Lichter, 2007). Overdreven bruk av negativitet er en trend som har ført med seg antagelser om at negativitet, spesielt i politiske nyheter, vekker kynisme hos elektoratet (Cappella og Jamieson, 1997) og dalende tillit til politiske aktører og institusjoner (Moy og Pfau, 2000; Rozell, 1996). På den andre siden har flere hevdet at denne negativitetssentrismen og den konfronterende pressen er sunn i et velfungerende demokrati (Geer, 2006; de Vreese og Tobiasen, 2007; Schuck et al., 2014).

Hvorfor vektlegger pressen negativitet?

Hvorfor forekommer denne strukturelle skjevfordelingen av det negative fremfor det positive? Spesielt to forslag har blitt fremmet i litteraturen. Det ene bygger på medienes markedslogikk og «salgbare» nyheter. Det andre peker på at negativitet har tette bånd til pressens normative og kritiske rolle. Begge henger imidlertid sammen med det Altheide og Snow (1979) kaller medielogikk – at politiske nyheters innhold er et produkt av forutsatte verdier og formater. Eller som Strömbäck og Van Aelst (2013) konkretiserer: nyhetsmedielogikk.

Landerer (2013) gjorde nylig en kritisk gjennomgang av medielogikklitteraturen og argumenterer for at mediene ikke arbeider ut i fra én felles logikk, men i stedet bygger på nyhetsverdier og nyhetskriterier. Der nyhetsverdier har røtter fra den normative logikken om hvordan journalistikk *bør* være, har nyhetskriterier røtter i markedslogikken ved å forholde seg til publikums etterspørsel, hva som «selger» og hva som er viktig for publikum. På den måten kan altså også medielogikk sees som en kombinasjon av markedslogikk og normativ logikk, eller som «børs og katedral». Et slikt skille kan være en nyttig linse å betrakte negativitet gjennom.

Som markedslogikk er negative nyheter mer attraktive enn positive eller nøytrale nyheter og tiltrekker lesere. Her kan man finne støtte fra Soroka (2012) som

argumenterer for at en rekke studier innen sosialpsykologien (Van Der Pligt og Eiser, 1980; Weinstein og Crowds, 1968) og medievitenskapen (Meffert et al., 2006; Soroka, 2014; Trussler og Soroka, 2014; Soroka, 2006) peker på at ikke bare pressen, men også folk – foretrekker og velger negativ informasjon fremfor positiv. Det fremste argumentet for at dette lar seg overføre til medienes publikum, kan hentes fra en studie av Trussler og Soroka (2014). Gjennom et laboratoriumseksperiment finner de støtte for at publikum søker negative nyheter, og argumenterer for at medienes vridning mot det negative delvis kan skyldes at det er etterspørsel for dette hos publikum.

Når det gjelder den normative logikken, påpeker både Lengauer et al. (2012: 3) og Hallin og Mancini (2004: 233) at pressens oppmerksomhet mot det negative også henger sammen med pressens maktkonfronterende og kritiske rolle. Hendelser som Watergate-skandalen, Vietnam og protestene i 1968 trekkes frem som viktige milepæler for å forklare utviklingen mot en maktkritisk nyhetsideologi. Likevel, som Hallin og Mancini (2004: 3) påpeker, er nok denne forklaringen først fremst gjeldende for det amerikanske mediasystemet (les mer om mediasystemer her: Hallin og Mancini, 2004). I norsk sammenheng er eksempelvis overgangen fra partipressen til den markedsorienterte pressen et viktig premiss for den maktkonfronterende pressen. Det maktkonfronterende aspektet ved negativitet belyser særlig at noen sider ved negativitet ikke nødvendigvis utgjør et demokratisk problem. Geer (2006) argumenter for eksempel for at konflikt, negativitet og kritikk er sunnhetstegn i et velfungerende demokrati. En kritisk og uavhengig presse som lar flere komme til orde, åpner for debatt og synliggjør konflikter er tross alt kjerneverdier for den frie presse (Sjøvaag, 2010). Samtidig er journalisters pekefinger mot og kritikk av politikere, politiske skandaler eller kriser som forekommer i offentlige eller private organisasjoner, viktige for å opprettholde sin – i alle fall oppfatningen av sin – profesjonalitet og autonomi (Lengauer et al., 2012: 4).

Jeg har nå tatt for meg tre aspekter ved enkeltskjebner og negativitet i pressen: rammer, kilder og toner. I en nyhetsartikkel er dette aspekter som vil opptre sammen. I det følgende skal jeg derfor argumentere for knutepunkter mellom disse tre aspektene.

Sammenhenger mellom tone, nyhetsrammer og kilder

Nyhetsrammer, kilder og tone har en rekke likhetstrekk. Jeg har allerede pekt på at kildene som uttaler seg også vil henge sammen med hvilken ramme som blir brukt. Som tidligere nevnt, gjør denne avhandlingen også et poeng av at noen kilder og rammer kan opptre oftere sammen med negative artikler enn andre.

Når det gjelder sammenhenger mellom tone og rammer, fremhever begge konseptene noen aspekter og demper ned andre aspekter i kommuniserende tekster (Entman, 1993) som kan resultere i ulike forståelser av hendelser (Gamson og Modigliani, 1987). Således kan negativ eller positive tone gjerne betraktes som generiske nyhetsrammer fordi de oppfyller kriteriet om å opptre hyppig i nyheter på tvers av saksområder, landegrenser og tidsperioder (Lengauer et al., 2012). I denne avhandlingen forstås imidlertid rammer, kilder og tone som tre nærliggende, men separate aspekter ved journalistikk. Videre forstår jeg negativitet, eller tone, som tone knyttet til en aktør (se: Lengauer et al., 2012). Det vil si at tone her forstås som journalisters eller kilders evaluering av en bestemt aktør (her: NAV) fremfor artikkelens overordnede positive eller negative tone.

Sammenhengen mellom rammer og tone

de Vreese og Boomgaarden (2003) understreker at det er likheter mellom tone og rammer, men at de er to ulike konsepter. Nærmere bestemt forstås tone, eller valør (valance), som et aspekt ved rammer. De foreslår at rammer kan ha en «inherent valance» og således er negative eller positive av natur. Jeg vil imidlertid argumentere for at tone kan variere uavhengig av nyhetsrammer, men følge de Vreese og Boomgaarden (2003) sin forståelse ved å holde nyhetsrammer og tone adskilt og behandle tone som en *egenskap* ved nyhetsrammene.

I Tabell 2.1 gir jeg en oversikt over hvordan rammene som vektlegges i avhandlingen får ulik betydning dersom de settes i sammenheng med positive eller negative toner. En ramme kan således være ladet som negativ, balansert, nøytral eller positiv alt ettersom hvilken tone den opptre sammen med. Eksempelvis kan en human interesse ramme opptre sammen med en negativ tone ved at en enkeltperson (benyttes som kilde og) fremstilles som et offer for byråkratiets overtramp. På den andre siden kan den

samme rammen opptre sammen med positiv tone og gjerne fortelle om en person som får hjelp fra livet som arbeidsløs til full jobb. Begge eksempler oppfyller definisjonskravene for nyhetsrammene human interesse, men får vesentlig forskjellige meninger alt ettersom det benyttes positivt eller negativt fortegn. På samme måte kan man forvente at valget av kilder – eksempelvis brukere – vil få ulik betydning dersom de opptre i artikler som vektlegger enten en negativ eller positiv tone.

Hvorvidt noen kilder og rammer har større sjanse enn andre til å opptre i negative artikler, er imidlertid et spørsmål av empirisk art. Er det for eksempel slik at nyhetsrammer som fokuserer på enkeltpersoner eller enkelthendelser (episodiske og human interesse-rammer) opptre oftere enn tematiske rammer sammen med negative framstillinger av en organisasjon i velferdsstaten? Er det noen nyhetsrammer som i større grad enn andre hører sammen med negative framstillinger av bestemte aktører? Er noen nyhetsrammer mer egnet enn andre til å forklare hvorfor bestemte aktører blir fremstilt negativt eller positivt? Senere i denne avhandlingen (i Kapittel 3) skal jeg se nærmere på disse spørsmålene, og undersøke hvordan aktørrelevant negativitet og ulike rammer og kilder opptre sammen i presseomtalen av NAV.

Tabell 2.1 Oversikt over mulige sammenhenger mellom tone og rammer

Navn på generisk nyhetsramme	... og Positiv tone	... og Negativ tone
Episodisk ramme...	Kan fokusere på enkelthendelser der noe har blitt løst, forbedret eller vært en suksess, eller hvordan enkeltpersoner har blitt reddet, kommet med en løsning på en utfordring. Et typisk eksempel vil være en såkalt solskinnshistorie.	Kan fokusere på enkelthendelser der noe har gått galt, en skandale eller feil, eller hvordan enkeltpersoner har vært et offer i en situasjon, har misbrukt noe eller noen, eller gjort noe kriminelt. Et typisk eksempel vil være en historie om en skandale.
Tematisk ramme...	Kan trekke frem reformer, systemer eller tall som viser en forbedring eller har vært en suksess. Et typisk eksempel vil være en historie om at flere er fornøyd med en tjeneste eller et system.	Kan trekke frem reformer, systemer eller tall som viser en forverring eller har vært en krise eller skandale. Et typisk eksempel vil være en historie om at flere er misfornøyd med en tjeneste eller et system, eller at det er en stor krise i et system.
Human interesse-ramme...	Kan fokusere på hvordan enkeltpersoner har blitt reddet, kommet med en løsning på en utfordring på en måte som kan vekke medfølelse og glede hos leseren. Et typisk eksempel vil være en såkalt solskinnshistorie.	Kan fokusere på hvordan enkeltpersoner har vært et offer i en situasjon på en måte som kan vekke medfølelse og sinne eller tristhet hos leseren. Et typisk eksempel vil være en historie om en svakere enkeltperson som kjemper mot en sterkere person eller system.
Konflikt-ramme...	Kan legge vekt på hvordan to ulike sider av en sak oppfatter en løsning, forbedring eller suksess. Et eksempel kan være ulike politikere som er uenig i hvor godt en reform har gjort det. Alle fronter positive elementer av saken, men er uenig i hvilke elementer som skal gjelde.	Kan legge vekt på hvordan to ulike sider av en sak oppfatter et problem, en skandale eller krise. Et typisk eksempel er at en politiker anklager en annen politiker for å ha gjort en dårlig jobb og således utløser en «krangel» i pressen.
Ansvarstildelings-ramme...	Kan betone hvordan en person eller et system er ansvarlig for en suksess eller løsning. Et typisk eksempel vil være å løfte frem en politiker som står bak en reform eller et program som har vært til hjelp og glede for andre.	Kan betone hvordan en person eller et system er ansvarlig for en skandale eller problem. Et typisk eksempel vil være å løfte frem en «syndebukk» - ofte en politiker – som står bak en reform eller et program som ikke fungerer som det skal.
Økonomiske konsekvenser...	Kan løfte frem økonomisk vekst, tilførsel og/eller suksess. Et typisk eksempel vil være en reform eller et system som har fått tilført ressurser og presterer bra.	Kan løfte frem økonomiske nedganger, kutt og/eller skandaler. Et typisk eksempel vil være en reform eller et system som bruker for mye ressurser eller får kuttet økonomisk tilførsel.

2.3 Nyhetsrammers påvirkning på meningsdanning

I denne tredje delen av teorikapittelet snur jeg oppmerksomheten fra rammer i teksten, til effekten av rammer på folks holdninger. Som vi husker, fremmet Scheufele (1999) et argument om at nyhetsrammer kan forstås som både avhengig og uavhengig variabel når det kommer til ulike påvirkningsforhold. Denne delen av teorikapittelet fordyper seg således i rammer som uavhengig variabel, hvor mediernes fremstillinger kan få konsekvenser for meningsdanning.

Nyhetsrammenes innvirkning på meningsdanning¹⁶ har blitt studert i form av eksperimenter (Iyengar, 1991; Price et al., 1997), spørreundersøkelser (Beyer, 2012), surveyeksperimenter (Slothuus og de Vreese, 2010), intervjuer (Graber, 1988) og fokusgrupper (Gamson, 1992). De fleste studier som undersøker effekten av rammer er imidlertid en form for eksperimenter – også rammeeffekter over tid (Lecheler og de Vreese, 2015) og effekter av at ulike rammer «konkurrer» (Chong og Druckman, 2010).

Men hva innebærer påvirkning av nyhetsrammer? Effekter av rammer på meningsdanning gjør seg gjeldende når en person aksepterer en ramme og bruker denne til å danne seg en mening om det som beskrives (Brewer og Gross, 2010: 160-161). I følge Druckman (2001) avhenger imidlertid forståelsen av hva denne effekten innebærer, av hvilken type rammeeffekt man studerer. Som vi husker, kan forståelsen av rammer deles inn i ekvivalente rammer og fremhevelsesrammer. Den førstnevnte forståelsen av rammeeffekter vil derfor anse effekten av rammer som «forskjellige, men logisk ekvivalente, ord og fraser (...) som fører til at folk endrer preferanser» (Druckman, 2001: 228 - min oversettelse). Fremhevelsesrammer, den andre forståelsen av rammer, anser rammeeffekter som at personer konsentrerer oppmerksomheten sin om de samme aspektene og vurderingene som en kommunikator vektlegger i sin kommunikasjon (Druckman, 2001: 230).

¹⁶ Med meningsdanning menes her «holdninger», som igjen er forstått som folks negative eller positive vurderinger av noe eller noen – inspirert av den korte, men konsise, definisjonen til Bem (1970: 14): «Attitudes are likes and dislikes». Holdninger innebærer dermed en evaluering av noe.

Hvorfor og hvordan kan nyhetsrammer påvirke holdninger?

Forskningen som er gjort for å forklare hvorfor og hvordan rammer påvirker personers vurderinger kan videre deles i to ulike perspektiver på den kognitive prosessen som ligger bak rammeeffekter (de Vreese, 2010: 193). Det ene perspektivet ser rammer som en *tilgjengelighetseffekt*, der effekten av rammer blir forstått som å gjøre noen vurderinger mer tilgjengelige enn andre hos mottakeren.

Rammer i nyhetene vil således gjøre noen minner mer tilgjengelig enn andre, og på den måten virke inn på hvilket minne folk benytter seg av når de skal gjøre seg opp en mening. Dette bygger på en antakelse om at folk baserer sine vurderinger på hvilke bedømmelser som er mest tilgjengelig i deres tanker (Druckman, 2001: 235). Eksempelvis vil fremstillinger av politiske saker i nyhetene i så måte kunne gjøre noen vurderinger mer tilgjengelige enn andre i folks tanker. Dette kan igjen gi seg utslag i hvilket grunnlag man bruker for å vurdere hvor godt statsministeren utfyller sin rolle, ved at noen aspekter – eksempelvis økonomi og mediernes fremstilling av den økonomiske situasjonen – blir avgjørende for denne vurderingen.

En rekke teoretiske gjennomganger av rammeeffekter har imidlertid kritisert dette perspektivet. Nelson et al. (1997) retter eksempelvis kritikk mot perspektivets syn på mottakerne fordi «(...) they portray the individual as rather mindless, as automatically incorporating into the final attitude whatever ideas happen to pop into mind» (Nelson et al., 1997: 237). I samme gate påpeker Druckman (2001) at dersom rammer – i alle fall fremhevelsesrammer – fungerer «(...) through accessibility where citizens follow virtually any frame they hear, then citizens have few defences against elites who use frames to manipulate their preferences» (Druckman, 2001: 235-236). Publikum blir således ansett som å spille en passiv rolle når de mottar rammer – ikke ulikt publikumssynet i den tidlige effektforskningen (som poengtert av: Miller og Krosnick, 1996: 96).

Videre argumenterer Scheufele og Tewksbury (2007) for at denne typen kognitive prosesser er knyttet til *priming* (se f.eks.: Iyengar og Kinder, 1987) – et fenomen kjent fra sosialpsykologien. I følge Scheufele og Tewksbury (2007) er priming en korttidseffekt som påvirker hvilke minner som er mest tilgjengelige. På den andre siden er rammer en *anvendelseseffekt* som påvirker hvilke aspekter folk tillegger mest vekt når

de gjør vurderinger. De mener således at priming og rammeeffekter er to forskjellige fenomener – og således bør holdes adskilt. Dette bringer oss til det andre perspektivet på hvordan og hvorfor rammer påvirker meningsdanning.

Som Nelson et al. (1997) forklarer, kan rammeeffekter forstås som anvendelseseffekt som *ikke* er en effekt av at en kommunikator presenterer ny informasjon om en sak. I stedet, dreier rammeeffekter seg om at en kommunikator fremhever noen aspekter av en sak, og at mottakerne således tillegger disse fremhevede aspektene mer vekt enn andre aspekter ved saken (Nelson et al., 1997: 233). På den måten er det her snakk om at rammer «aktiverer noen deler av mottakerens eksisterende kunnskapsstrukturer» (Nelson et al., 1997: 233 - min oversettelse). Folks tidligere erfaringer med saken er derfor avgjørende.

Eksempelvis snakker Zucker (1978) om sakers «obtrusiveness», som innebærer at jo mer nærstående en sak er for folk, jo flere egne erfaringer har man å trekke på når man skal gjøre seg opp meninger og vurderinger. Rammer kan således fungere slik at de fremhever noen aspekter ved mottakerens eksisterende meninger, dersom mottakeren er kjent med saken fra før – noe blant annet Nelson et al. (1997) har demonstrert gjennom et eksperiment om folks holdninger til velferd. Her fant de at rammeeffekter var sterkere, og ikke svakere, blant deltakerne som var kjent med saksområdet. Samtidig må det innvendes at rammer også kan påvirke personer uten tidligere erfaring med en sak. I slike tilfeller vil folk i større grad være avhengig å trekke på andre kilder til erfaringer – eksempelvis medienes fremstilling og andre vikarierende (Hernes, 1977) erfaringer.

For å forklare rammeeffekter benytter flere (Busby et al., Under publisering; Chong og Druckman, 2007b) en modell fra psykologien som innebærer at en persons holdning reflekterer den vektete summen av oppfatninger om et objekt. De påpeker denne modellen som følgende formel:

$$\text{Holdning} = \sum v_i * w_i$$

Her betyr v_i vurderingen av et objekt eller subjekt i dimensjonen i , og w_i betyr synligheten som er tilknyttet denne dimensjonen (for en dyptgående gjennomgang av

dette se: Chong og Druckman, 2007b). I følge Busby et al. (Under publisering: 4) kan denne formelen benyttes for å forklare alle holdninger til et objekt eller subjekt, langs dimensjonen *i*. I denne avhandlingen forstås derfor rammeeffekter som effekter av at noen rammer i nyhetsteksten er mer fremtredende enn andre, og således tillegges mer vekt av mottakeren når de gjør vurderinger. Som vi har sett, kan journalister fremheve slike rammer ved å plassere dem på et synlig sted i teksten – typisk i artikkelens tittel, ingress eller bilde¹⁷. Eksempelvis kan journalister omtale en sak om ventetid på velferdstjenester ved å legge vekt på negative eller positive aspekter ved saken, legge vekt på statistiske oversikter over hvem ventetiden angår, eller trekke frem et enkelt eksempel. Journalisters valg av å vektlegge en negativ enkeltsak, fremfor en negativ oversiktssak, vil i så måte kunne tenkes å gjenspeile seg i hvilke vurderinger leserne gjør angående ventetid etter å ha lest saken.

Forståelsen av rammeeffekter som legges til grunn i denne avhandlingen følger først og fremst *anvendelsesperspektivet*. *Tilgjengelighetsforståelsen* kan imidlertid være fruktbar dersom man anerkjenner at rammeeffekter ikke befinner seg i et vakuum, men grenser til andre nærliggende teorier. Dette bringer oss til en naboteori, dagsordensteorien.

Koblinger til dagsordensteoriens andre nivå

Rammeeffekter er også avhengig av andre mekanismer og effekter av medieinnhold. En av de mest kjente og dokumenterte effektene i så måte er teorien om dagsordenssetting (eller agenda setting). Dette er en teori som beror på at mediens valg av hvilke saker som skal presenteres, og hvor synlig disse sakene er, gjenspeiler seg i hvilke saker innbyggere mener er viktige (McCombs, 2004). På den måten setter pressen dagsorden. Teorien bygger blant annet på arbeidet til Lippmann (1965 [1922]) om hvordan mediens bilder av virkeligheten ofte gjenspeiler seg i publikums bilder av virkeligheten. I en pionerstudie av dagsordenfunksjonen undersøkte McCombs og Shaw (1972) meningsdanning i tilknytning til det amerikanske presidentvalget i 1968.

¹⁷ I denne avhandlingen har imidlertid bilder blitt tillagt lite vekt. Kun i registreringen av rammer i innholdsanalysen har jeg tatt hensyn til rammer i bildene (se Kapittel 3.1). Når det kommer til testingen av effekter av rammer har jeg imidlertid ikke inkludert bilder, fordi dette ville introdusert for mange faktorer som kunne innvirket på resultatene i eksperimentet (se Kapittel 4.3).

Studien, kjent som «Chapel Hill studien», fant en korrelasjon mellom hvilke saker deltakere i studien mente de viktigste sakene var, og de sakene som nyhetsmediene fremhevet som de viktigste sakene. Siden den gang har en rekke studier tatt for seg og dokumentert en sammenheng mellom mediens prioriteringer og publikums prioriteringer (se: McCombs og Shaw, 1993; McCombs og Reynolds, 2009).

Retningene på slike sammenhenger er imidlertid komplekse. En rekke studier bærer bud om årsakssammenhenger som peker i retning av at mediene påvirker publikums dagsorden (for en oversikt se: McCombs og Reynolds, 2009). Samtidig kan mediens dagsorden settes som den avhengige variabelen. Hvilken sammenheng er det for eksempel snakk om når store hendelser inntreffer, rapporteres i nyhetene og blir ansett som viktige av borgere? Er det da snakk om en virkelighetseffekt, pressens dagsordenseffekt eller en kombinasjon? Svaret på disse spørsmålene beror på de mange faktorene som kan innvirke på hva som blir nyheter – der jeg har trukket frem kilder, redaksjonelle kriterier og verdier, samt hendelsene i seg selv som *noen* slike faktorer. Journalister finner tross alt ikke opp nyheter, men foretar valg som kan gi «optiske illusjoner» av hvor viktige ulike hendelser er (Schudson, 2007: 257).

McCombs og Ghanem (2001) argumenterer videre for at rammer inngår i dagsordensettingens andre nivå. Mediens prioriteringer vil ikke bare kunne være avgjørende for hvilke saker publikum skal mene noe om, men også *hva* de skal mene om disse sakene. Det er imidlertid ingen konsensus mellom forskere om hvor grensen går mellom teoriene. Dersom man ser rammeeffekter og dagsordenseffekter i sammenheng, kan forståelsen av rammeeffekter som en tilgjengelighetseffekt igjen gjøre seg gjeldende. Dersom noen rammer ofte opptrer og blir løftet frem i mediedekningen av et objekt eller subjekt, kan også disse rammene bli mer tilgjengelige når personer skal gjøre seg opp en mening om dette objektet eller subjektet. Her påpeker imidlertid Busby et al. (Under publisering) at tilgjengelighetseffekten ofte vil avhenge av hvor anvendelig eller passende slike minner er. De bruker et eksempel om en demonstrasjon for å illustrere dette. Dersom en person har lest mange mediasaker om at demonstrasjoner fører til forsinkelser i trafikken, kan dette igjen føre til at trafikkforsinkelser blir et aktivt og tilgjengelig aspekt ved vurderingen av demonstrasjonen. Denne vurderingen kan derimot bli vurdert som irrelevant (og således bli tillagt lite vekt) når det

kommer til å gjøre seg opp en mening om man burde tillate demonstrasjonen eller ikke (Busby et al., Under publisering: 7).

Rammeeffektens begrensninger

Effekten av rammer avhenger av flere faktorer. Noen faktorer gjør således en rammeeffekt mer eller mindre sannsynlig. Busby et al. (Under publisering: 21) trekker frem følgende fem faktorer: folks tidligere holdninger, signaler (cues), deliberasjon, valg av medier og medieinnhold og tid. Eksempelvis kan folks politiske preferanser fungere som et slags filter for hvorvidt en ramme har en effekt eller ikke, spesielt dersom rammer er sponset av et politisk parti. Eksempelvis fant Slothuus og de Vreese (2010) at deltakere i et surveyeksperiment ble påvirket av rammene dersom de ble fremmet av et parti de støttet. Den samme rammen hadde derimot ingen effekt dersom den ble fremmet av et parti deltakerne ikke støttet. På lik linje har deliberasjon – å diskutere nyhetssaker og rammer med andre – også vist seg å kunne viske ut effektene av rammer (Busby et al., Under publisering: 24-25).

I amerikansk kontekst er det også viet vesentlig oppmerksomhet mot fragmenteringen av publikum og folks selektive adferd (Stroud, 2010; 2011; Iyengar og Hahn, 2009; Prior, 2007). Fordi publikum nå kan velge mellom et stort utvalg av medier og medieinnhold, kan publikums selektive adferd føre til at man ikke utsettes for noen typer rammer i det hele tatt (Busby et al., Under publisering: 25-26).

En siste faktor er tid. Effekten av rammer over tid er som regel målt med eksperimenter hvor deltakere først eksponeres for en ramme, deretter rapporterer sine holdninger til noe eller noen. Deretter gjenopptar man disse målingene på et senere tidspunkt (noen timer, dager, uker eller måneder etter). Lecheler og de Vreese (2015) har gjort en systematisk gjennomgang av forskningen som er gjort på rammeeffekter over tid og finner at rammeeffekter avtar og forsvinner over tid, med mindre rammen opptrer hyppig og gir repetert eksponering.

2.4 Pressens påvirkning på andre institusjoner

Vi har nå kommet til den fjerde delen av teorikapittelet. Frem til nå har jeg konsentrert meg om konseptet rammer og rammers påvirkning på personer og deres vurderinger. I denne delen gjør jeg et skifte til en teori om mediernes innflytelse over andre institusjoner: teorien om medialisering. Her løfter jeg blikket fra mikroeffekter om hvordan individer påvirkes til makroeffekter om hvordan institusjoner påvirkes.

2.4.1 Medialisering som konsept

Nyhetsmediene kan forstås som en selvstendig (politisk) institusjon (Cook, 2005) som er både en arena og en aktiv aktør i samfunnsdebatten (Eide og Hernes, 1987). Fordi massemediene besitter en attraktiv arena med tilgang til en betydelig publikumsmasse, kan andre aktører og organisasjoner ha interesse av å synliggjøre seg og delta i samfunnsdebatten i mediene. Som Strömbäck og Esser (2014: 4-5) utdyper, er det her tale om at politisk og organisatorisk kommunikasjon i økende grad kommuniseres gjennom ulike former for medier, og således er *mediert*. Dette er igjen en sentral del av en større teoretisk prosess – *medialisering*. Fordi nyhetsmediene er i besittelse av en arena som gir publisitet og oppmerksomhet, har institusjoner som ønsker tilgang til denne arenaen i økende grad gjort seg avhengig av å opptre på pressens premisser (Asp, 2011: 154; se også: Strömbäck og Esser, 2014: 20-22).

Teorien om medialisering er en teori som har mottatt vesentlig, og stadig økende, oppmerksomhet i medieforskningen (f.eks. Lundby, 2009a; Strömbäck og Esser, 2014; Hjarvard, 2008; Meyer, 2002). Teorien er gjerne mest kjent som «mediatization of politics», eller medialiseringen¹⁸ av politikken på norsk (Strömbäck, 2008; Aalberg og Jenssen, 2007). Et kjent pionerarbeid, *Mediatization of Politics: A Challenge for Democracy?* av Mazzoleni og Schulz (1999), forklarer at medialisering innebærer at “political institutions increasingly are dependent on and shaped by mass media but

¹⁸ Medialisering har imidlertid ikke begrenset seg til politikken domene (se f.eks.: Hjarvard, 2013; Hepp et al., 2015; Livingstone, 2009), men også til religion (Hjarvard, 2011), sport (Frandsen, 2014) og folks hverdag (Hepp og Krotz, 2014). Disse forståelsene bryter imidlertid langt på vei forståelsen om at medialisering henger sterkt sammen med medielogikk, og er derfor ikke vurdert som relevante for denne avhandlingen.

nevertheless remain in control of political processes and functions” og at politikk har “lost its autonomy, has become dependent in its central functions on mass media, and is continuously shaped by interactions with mass media” (Mazzoleni og Schulz, 1999: 250). Medienes logikk sprer seg altså til politikkenes logikk, der politikere i større grad gjør seg avhengige av kommunikasjonsrådgivere, medietrening og andre hjelpemidler for å beherske medienes premisser og logikk. Opphavsmannen¹⁹ til begrepet medialisering er imidlertid ofte trukket frem som Asp (1990; 1986) som forklarer medialisering som «(...) att någon försöker föregripa hur någon annan kan tänkas reagera och sedan anpassar sitt eget handlande till detta» (Asp, 1990: 8, som sitert av Beyer, 2012). Medialisering er således, i følge Asp:

«(...) en teori om hur medierna påverkar maktfördelningen i samhället genom att samhällets aktörer i ökande grad – enskilda personer såväl som institutioner – anpassar sig till mediernas sätt att arbeta och tänka, och de villkor medierna ställer (Asp, 2011: 115).

Medialiseringens dimensjoner

Strömbäck (2008; 2011) og Strömbäck og Esser (2009; 2014) legger vekt på prosessaspektet og argumenterer for at medialisering er en prosess som kan brytes ned til fire ulike dimensjoner. Dette er også en forståelse som denne avhandlingen tar utgangspunkt i. Den første dimensjonen innebærer i hvor stor grad media har blitt den viktigste kilden til informasjon om politikk og samfunnet. Den andre dimensjonen dreier seg om i hvor stor grad mediene er uavhengig av andre (politiske) institusjoner i samfunnet. Den tredje dimensjonen tar for seg utbredelsen av at medielogikk styrer medieoppslag om politikk fremfor politisk logikk (oversatt etter: Strömbäck og Esser, 2014; som gjengitt av: Blumler, 2014: 34). Den fjerde og siste dimensjonen er, i følge Strömbäck og Esser (2014: 6) selve essensen av hva medialiseringen av politikk dreier seg om, og omhandler i hvor stor grad politiske institusjoner, organisasjoner og aktører er styrt og avhengig av medielogikk fremfor politisk logikk (oversatt etter: Strömbäck og Esser, 2014: 6). Medialiseringen av politikk og andre sentrale aktører og institusjo-

¹⁹ Asp (2011: 115) nevner selv at han blant annet lot seg inspirere av Hernes sin idé om det «mediavridde samfunn».

ner indikerer således en slags maktforskyvning, fordi kommunikasjonen i økende grad skjer på pressens arena, og således på pressens premisser.

Når jeg skal omtale, diskutere og teste medialisering videre i denne avhandlingen, er det første og fremst den fjerde dimensjonen av medialisering som vil legges til grunn.

Medialiseringen av organisasjoner i offentlig sektor

Store deler av faglitteraturen om medialisering dreier seg om medialiseringen av politikk (f.eks. Mazzoleni og Schulz, 1999; Strömbäck, 2008; 2011; 2010; Strömbäck og Esser, 2009; Strömbäck og Van Aelst, 2013). Denne avhandlingen ser spesifikt på en sentral offentlig administrasjon i den norske velferdsstaten. Flere (f.eks. Schillemans, 2012; Thorbjørnsrud et al., 2014) har satt medialiseringen av offentlige byråkratier og organisasjoner under lupen, og Thorbjørnsrud (2015a) hevder at dette er et nytt, men voksende forskningsfelt. I denne sammenhengen innebærer medialisering at offentlige aktører, administrasjoner og organisasjoner i økende grad tilpasser seg mediens tidsfrister, formater og rytmer i sin daglige praksis – på bekostning av deres egen logikk og rutiner.

Press mot byråkratiets logikk

Som Figenschou og Thorbjørnsrud (2015b: 1951) påpeker, følger offentlige byråkratier sin egen logikk, samt har sine egne retningslinjer som følger byråkratiske verdier som korrekthet, upartiskhet, nøytralitet, ansvar og transparens (se også: Olsen, 2006; Kettle, 2008; Weber, 1978; Thorbjørnsrud, 2015a). I dette ligger det blant annet at det ikke skal forekomme forskjellsbehandling i saksbehandlingen.

I de skandinaviske landene (og en rekke andre land) har offentlig sektor også havnet under et økende press for å bli mer effektive når det gjelder kostnader og ytelser, uten at det skal gå på bekostning av tjenestene de leverer. Offentlig sektor har således i økende grad introdusert teknikker fra privat sektor (Brignall og Modell, 2000: 281). I denne sammenheng har organisasjoner i offentlig sektor utviklet seg til blant annet å vektlegge ytelsesindikatorer (performance indicators) for å måle hvor effektiv

organisasjonen er på ulike områder (Smith, 1990; Smith og Mayston, 1987). Offentlige byråkratier og deres rutiner, logikk og ressursfordelinger møter imidlertid press fra flere hold, blant annet fra politikere gjennom omfattende reformeringer (Bezes et al., 2013) og lignende. Således er offentlige byråkratier under press fra et sett med interessenter (stakeholders), altså eksterne aktører som på ulike måter «(...) affect, or can be affected by, an organisation's decisions, policies, and operations» (Post et al., 2002: 8). Én slik interessent er nyhetsmediene, da deres fremstilling av en organisasjon eksempelvis kan få konsekvenser for organisasjonens omdømme (Meijer og Kleinnijenhuis, 2006a; Carroll, 2013). Omdømme kan her forstås som summen av interessenters ulike forventninger og holdninger (Carpenter, 2001), eller mer forenklet: folks holdninger til en organisasjon (Meijer og Kleinnijenhuis, 2006b).

For offentlige organisasjoner er det ikke nødvendigvis et poeng å ha et positivt omdømme – i alle fall ikke for organisasjoner som har monopol på tjenestene de leverer. Her er det heller snakk om et ønske om et *nøytralt* omdømme (Luoma-aho, 2007). Likevel er mediene her en svært vesentlig aktør, da en organisasjons legitimitet kan trues dersom den har lav – og ikke nøytral – oppslutning hos sine interessenter. En organisasjon kan sies å ha legitimitet dersom to verdisystemer harmonerer. En organisasjons legitimitet er således, som forklart av Dowling og Pfeffer (1975: 122), et resultat av at organisasjoner søker å etablere harmoni mellom sosiale verdier assosiert med eller antydnet av deres aktiviteter, samt normene for hva som er akseptabel oppførsel i det sosiale systemet de er en del av.

At medienes fremstilling kan utgjøre en trussel mot en organisasjons legitimitet innebærer således at medieomtalen kan føre med seg en potensiell eller reell ubalanse mellom disse to verdisystemene (Dowling og Pfeffer, 1975: 122). Dersom for eksempel et offentlig byråkrati endrer sine regler, rutiner og praksiser, eller omfordeler ressurser på grunn av press fra kritisk nyhetsdekning, blir et sentralt spørsmål om disse endringene er i konflikt med organisasjonens legitimitet.

På den ene siden, i henhold til nyhetsmedienes «vaktbikkje-rolle», kan kritisk nyhetsdekning sette ulike former for en organisasjons feilgrep på dagsorden. At bruke av en tjeneste ikke får den behandlingen de har rett på, kan være et eksempel på dette. På den andre siden, er det ikke åpenbart at slike kritiske saker som fremheves av

nyhetspressen også bør prioriteres og løftes på toppen av bunken i saksbehandlingen (Thorbjørnsrud et al., 2014: 16).

Analytiske tilnærminger til medialisering

Denne avhandlingen tar utgangspunkt i det Strömbäck (2008) omtaler som den fjerde dimisjonen av medialisering – at aktører foretar endringer av rutiner og prioriteringer for å tilpasse seg mediernes logikk. Medialisering er etter hvert godt fundert i grundige teoretiske betraktninger (f.eks. Mazzoleni og Schulz, 1999; Strömbäck og Esser, 2014; Hjarvard, 2008).

Som et analytisk og empirisk konsept er det imidlertid foreløpig underutviklet. I en kontekst innen offentlige byråkratier tilbyr imidlertid Thorbjørnsrud et al. (2014) et analytisk utgangspunkt som konkret tar for seg hvordan offentlige byråkratier kan medialiseres, og snakker om fire karakteristikk: 1) nyhetenes rytme, 2) nyhetenes formater, 3) hvorfor og hvordan media og synlighet i media blir verdsatt av personer i offentlige organisasjoner og 4) hvordan dette igjen kan føre til omstruktureringer og omprioriteringer av ressurser og ansvarsområder i organisasjonen (Thorbjørnsrud et al., 2014: 10). For det første kan journalistikkens korte tidsfrister bryte med byråkratiernes praksis for å behandle saker. Som Waldahl (1999: 272) påpeker krever rasjonell saksbehandling:

«(...) langsiktig planlegging og målbevisst arbeid over lengre tid med vekt på helhetlige løsninger av generell og langsiktig art. En slik arbeidsstil samsvarer dårlig med mediernes fokusering på det konkrete, det sensasjonelle og det kortsiktige. Mediene griper ofte inn i pågående prosesser, og retter søkelyset mot utvalgte deler uten hensyn til helhetsperspektivet. [...] Mediernes søkelys øker sannsynligheten for prioritering av løsrevne enkelttiltak fremfor integrerte helhetsløsninger. Det blir fristende å ty til raske, improviserte handlinger i stedet for veloverveide tiltak. [...] Mediene øker i det hele presset mot kortsiktige ad hoc-løsninger på bekostning av langsiktige strategier».

For det andre hevder Thorbjørnsrud et al. (2014) at offentlige byråkratier i større grad adopterer språkbruken og formatet til nyhetsmediene. For det tredje innebærer typologien at andre institusjoner – ikke bare nyhetsmediene selv – anser nyhetsmediene som svært viktige.

Eksempler på dette ser man når offentlige organisasjoner tilskriver mer og mer betydning og resurser til organisasjonenes omdømme (Schillemans, 2012; Wæraas og Byrkjeflot, 2012). For det fjerde innebærer offentlige byråkratiers tilpasning til mediene at ressurser omfordeles og prioriteringer i organisasjonen endrer seg. Slike omfordelinger bryter Thorbjørnsrud et al. (2014: 15-16) ned i tre typer: «(a) intern omfordeling og reorganisering av personellressurser; (b) endringer i prioriteringer knyttet til hvilke, og når, problemområder og saker som får oppmerksomhet; og (c) endringer i policy, lover, reguleringer og beslutninger knyttet til saksbehandling og beslutninger» (Thorbjørnsrud et al., 2014: 15-16 - min oversettelse).

Offentlige byråkratier og deres tjenesteytelser bedømmes videre etter parametre som blant annet effektivitet, åpenhet, publisitet, politisk styring og lojalitet, og kritiseres i så måte ofte for å være ineffektive (Thorbjørnsrud et al., 2014: 7). Slike parametre kan også gi innsikter i situasjonen i et offentlig byråkrati. Unormalt lang saksbehandlingstid kan eksempelvis være indikasjoner på at noe ikke er som det skal.

Mediene kan også ha innflytelse på slike prosesser, gjennom blant annet å innvirke på holdninger til individene som jobber i organisasjonen. Korn og Einwiller (2013) undersøkte for eksempel hvordan ansatte i organisasjoner forholder seg til negativ medieomtale om organisasjoner i kritiske situasjoner. De fant blant annet at ansatte i slike organisasjoner trakk frem mediene som en viktig kilde til informasjon om organisasjonen. Videre kunne omtalen føre med seg følelser som håpløshet, skam, men også et ønske om å forsvare arbeidsgiveren – altså organisasjonen som ble kritisert.

2.5 Mot en integrering av medialisering, negativitet og nyhetsrammer

Vi har til nå sett hvordan journalistikken har makt til å velge ut kilder, tone og rammer – og argumentert for at dette er aspekter ved fremstillingsmakt som kan henge sammen. Jeg har også diskutert hvordan slike valg kan få konsekvenser for folks holdninger til ulike saker, aktører og institusjoner. Likefult har jeg diskutert hvordan mediene har makt til å påvirke andre institusjoner i samfunnet i den forstand at de medialiseres i økende grad. Institusjoner gjør seg avhengig av å operere etter mediernes spilleregler – blant annet mediernes fremstillingsmakt. I denne siste delen av teorkapitlet ser jeg nærmere på hva teoriene rammer og medialisering kan lære av hverandre.

Jeg skal her argumentere for at mediernes fremstillingsmakt (forstått som valg av rammer, men også kilder og negativitet) er en vesentlig årsak til at offentlige organisasjoner tilpasser seg til og gjør seg avhengig av mediernes logikk (medialisering). Dette bygger på en antakelse om at det gir lite mening at institusjoner bruker ressurser på å tilpasse seg mediernes rytme, rammer og språk dersom institusjonen ikke anser mediernes makt over fremstillingen som viktig. Derfor vil sannsynligvis enhver institusjon som forholder seg til opinion og medieomtale, ha interesse av å (i ulik grad) inkorporere og tilpasse seg mediernes spilleregler.

Årsaken til at jeg her skal finne knutepunkter mellom rammer og medialisering er på den ene siden at en tettere integrering av disse konseptene kan bidra til å forklare *hvorfor* ulike institusjoner tilpasser seg mediernes logikk. Ved å tydeliggjøre rammers rolle i medialiseringprosessen er målet igjen å åpne for nye muligheter for empirisk testing av den fjerde dimensjonen av medialisering (Strömbäck, 2008). På den andre siden kan slike innsikter bringe til torgs forklaringsmodeller som forlenger vår forståelse av rammenes konsekvenser, fra effekter på meningsdanning til innflytelse på institusjoner.

Like, men likevel forskjellige

Medieforskningen har først og fremst behandlet medialisering som et eget konsept – atskilt fra konsepter som rammeteori. Dette er gjerne fordi de to ulike konseptene skiller seg på mange områder (se Tabell 2.2 for en kort oversikt over kontrastene mellom konseptene). Rammeteori er tett knyttet til spesifikke artikler, så vel som individers holdninger. Medialisering er imidlertid knyttet til mer overordnede prosesser, hvor ulike deler av samfunnet i ulik grad tilpasser seg og har gjort seg avhengig av mediene.

Begge konseptene omhandler dermed mediens påvirkning, men på ulike nivåer: individ og institusjonsnivå. Som Waldahl (1999: 15) påpeker, spiller imidlertid individet en nøkkelrolle innen all mediepåvirkning. På organisasjonsnivå, innebærer ikke mediepåvirkning kun mediens innflytelse på institusjonelle virkninger. Det dreier seg også her om at medlemmene (altså individene) i organisasjonen påvirkes av mediene som igjen fører til institusjonelle endringer.

For å forstå mediens påvirkning på organisasjoner, må man med andre ord ta hensyn til både individuell og institusjonell påvirkning. For å observere medialiseringens fjerde dimensjon, vil det således være fornuftig å se på både hvordan ulike aktører i en institusjon påvirkes og hvordan regler, rutiner, verdier og arbeidsrytme endres for å tilpasse seg press fra mediene. I et slikt perspektiv kan det være rom for å knytte teorier om medialisering, negativitet og rammer tettere sammen.

Tabell 2.2 Sammenligning av konseptene nyhetsrammer og medialisering

Nyhetsrammer/rammeeffekter	Medialisering av institusjoner i samfunnet
Middle-range-teori	Generell teori
Empirinært	For det meste teoretisk
Mediepåvirkning er stort sett moderat	Mediepåvirkning er stor og voksende
Vektlegger påvirkning på individ/opinion	Vektlegger påvirkning på strukturnivå
Påvirkning er noe som kan måles	Påvirkning er vanskelig å måle
Medieeffekter er sentralt	Strekker seg lengre enn medieeffekter og vektlegger gjensidige effekter
Kan regnes som en del av mediens logikk og dens påvirkning på (spesielt) opinion	Kan regnes et resultat/effekt av medielogikk (der rammer inngår)

Kommentar: tabellen er inspirert av tabell 11.1 i Van Aelst et al. (2014: 201) som sammenligner politisk agendasetting og medialisering

Knutepunkter mellom teoriene

Også de Vreese (2014: 137) argumenterer for at nyhetsrammer og medialisering i større grad bør integreres, ettersom dette er teorier som har mange likheter. Eksempelvis

bygger begge teoriene på journalistikk som både en aktør og arena, med sin egen logikk og praksis som innebærer å løfte frem enkelte aspekter, og samtidig dempe ned andre.

Det er kun et beskjedent antall studier som spesifikt kobler nyhetsrammer og medialisering. Et eksempel på en kobling av rammer og medialiseringens andre dimensjon – at mediene først og fremst styres av medielogikk fremfor andres logikk – kan i følge Strömbäck og Dimitrova (2011) indikeres med at nyhetsdekningen av politikk i dominerende grad benytter «spillrammer» eller «veddeløpsrammen». Strömbäck og Van Aelst (2013: 343) utdyper det slik:

«The most explicit manifestation of the news media following their own logic is that the selection and framing of news are guided by the news media's own news values and need to garner audience attention while keeping down the costs, rather than by the needs of political actors or what kind of news people need as citizens rather than as consumers».

Argumentet her er at medielogikken vil foretrekke spillrammer og strategiske rammer fremfor å snakke om sak. Dersom politikere selv fikk bestemme, så hadde dekningen gjerne vært mer preget av sak (Strömbäck et al., 2011: 36; se også: Cushion et al., 2015; Falasca, 2014).

Også den fjerde dimensjonen av medialisering har i beskjeden grad blitt knyttet til nyhetsrammer. En slik kobling kan likevel gjøres ettersom det å observere den fjerde dimensjonen av medialisering – at en institusjon eller aktør tilpasser seg og anvender medienes logikk – blant annet innebærer at institusjonen eller aktøren tilpasser seg og/eller anvender medienes nyhetsrammer (Strömbäck og Van Aelst, 2013). I det følgende skal jeg diskutere hvordan slike knutepunkter kan gi mening – med utgangspunkt i konseptet medielogikk (Altheide og Snow, 1979).

Medielogikk som utgangspunkt for knutepunkt

Medielogikk (eller nyhetsmedielogikk) er et stort, men vagt begrep (for videre diskusjoner om dette se f.eks.: Landerer, 2013; Mazzoleni, 2008; Lundby, 2009b). På et overordnet nivå kan det være nyttig med et slikt omfattende begrep. På analytisk

nivå er det imidlertid behov for operasjonalisering av noen sentrale aspekter ved begrepet og dets relevans til medialisering.

Dersom man forstår mediene som en institusjon (Cook, 2005) med egne verdier, regler, rutiner og normer, kan man arbeide ut i fra at medienes logikk blant annet innebærer at journalistikken har egne formater, presentasjonsformer, utvalgskriterier og en egen rytme. Denne delen av medienes logikk legger, som vi har sett i seksjonen om nyhetsrammer, føringer for 1) hvilke rammer (og toner og kilder) journalister velger og bruker, samt 2) hvordan ulike saker og aktører fremstilles i omtalen. For å operasjonalisere institusjoners tilpasning til nyhetsmedienes logikk, kan man altså undersøke hvordan institusjoner tilpasser seg medienes formater, presentasjonsformer, utvalgskriterier og rytme (Thorbjørnsrud et al., 2014).

En indikator på dette kan være at aktører i en institusjon i økende grad tenker journalistisk – forstått som å tilpasse seg medienes korte deadline, behov for klare, raske svar og at man stiller opp og besvarer forespørsler når mediene tar kontakt. Samtidig betyr det at aktører i en institusjon forstår og er forberedt på at mediene ofte vil synliggjøre konflikter og fortelle to (eller flere) sider av en sak. Det betyr at man er klar over og forberedt på at det man sier eller gjør ofte vil bli mot en motsats. Samtidig betyr det at aktører i en institusjon er klar over at journalister gir ulike kilder ulike roller, og at man således er forberedt på hvilken rolle man selv sannsynligvis inntar. Sist, men ikke minst betyr det at man korter ned og spisser budskapet sitt slik at det passer inn i både rytmen og formatet som er beskrevet over.

Som et analytisk utgangspunkt for empiriske undersøkelser av medialiseringens fjerde dimensjon kan man således undersøke i hvilken grad aktører i en institusjon tilpasser seg medienes måter å ramme inn ulike hendelser på. Et eksempel på dette vil være at offentlige byråkratier, som har en svært annerledes logikk enn mediene (Thorbjørnsrud, 2015a), er forberedt på at pressen ofte ønsker å synliggjøre konflikter mellom embetsverkets brukere og embetsverket. Det betyr at man er klar over at man ofte blir tildelt rollen som Goliat og således vil tilpasse sin kommunikasjon etter dette. I det følgende skal jeg diskutere dette videre i sammenheng med studier som peker på knutepunktene jeg har skissert over.

Konkrete koblinger mellom rammer og medialisering

Ihlen og Thorbjørnsrud (2013) har foretatt en studie som konkret peker på hvordan offentlige organisasjoner tilpasser seg til journalistikkens rammer. De nevner ikke medialisering spesifikt, men tar for seg hvordan human interest-rammen (eller mennesket mot systemet-rammen) har innvirket på mediestrategiene til den offentlige etaten Utlendingsdirektoratet (UDI) i Norge. Her trekkes det frem at mediene ofte omtaler UDI-relevante saker ved å trekke frem følelsesladde human interest-rammer fremfor en mer faktaorientert og helhetlig fremstilling. Sagt på en annen måte: at episodiske rammer foretrekkes fremfor tematiske.

I følge Ihlen og Thorbjørnsrud (2013) bryter slike rammer med byråkratiets logikk (se også: Thorbjørnsrud et al., 2014; Thorbjørnsrud, 2015b). Ihlen og Thorbjørnsrud (2013) viser således at byråkratene i UDI er klar over mediernes rammer. Som respons søker de aktivt å påvirke omtalen ved å tilby sine egne rammer – rammen «det store bildet» (en mer tematisk ramme). Samtidig viser Thorbjørnsrud et al. (2014) at rammer som innebærer enkeltskjebner og negativitet ofte fører med seg at offentlige organisasjoner tilpasser seg mediernes rammer når det kommer til hvilke saker som prioriteres. Som Thorbjørnsrud (2015a: 153) videre påpeker, «må byråkrater tilpasse seg kravet om å formulere seg i korthet og forholde seg til nyhetenes konfliktorienterte dramaturgi». Her er det altså tale om en kobling mellom rammer og den fjerde dimensjonen av medialisering. Offentlige byråkratiers bevisstgjøring og aktive strategiske arbeid når det gjelder nyhetsrammer, tyder dermed på at nyhetsrammer og medialisering har tette teoretiske og empiriske bånd.

En vesentlig årsak til at offentlige organisasjoner tilpasser seg til og er avhengig av mediernes logikk, er altså at mediene besitter makten til å velge hva som skal omtales, hvem som skal uttale seg og hvordan saken skal fremstilles. Journalisters fremstilling av en organisasjon, og organisasjonens tilpasning til slike fremstillinger er på den måten sentrale indikatorer på både rammeeffekter og medialisering. Her vil det være relevant å gjøre integrerte, empiriske analyser av både fremstilling av en organisasjon i presseomtale og organisasjonens forhold til slik presseomtale. Med andre ord er det avgjørende at man skaffer kunnskap om hvordan en slik organisasjon omtales i

pressen med tanke på tone, rammer og kilder som uttaler seg, samt hvordan organisasjonen forholder og tilpasser seg til denne omtalen.

Sammenfatning

Jeg har tidligere fremhevet noen erkjennelsesinteresser som driver avhandlingen. En sentral motivasjon her har vært å knytte teorier om rammer, negativitet og medialisering tettere sammen. Et sentralt bidrag i dette teorikapittelet har derfor vært å diskutere sammenhenger mellom tone og rammer, så vel som sammenhengen mellom rammer og medialisering.

For å oppsummere forstår jeg journalisters valg av rammer, kilder og tone som tre nærliggende men separate aspekter ved journalistisk fremstillingsmakt. En sak kan endre betydning på bakgrunn av hvilke rammer, kilder og evaluerende tone som opptrer sammen. Vi har videre sett at ulike innramminger også kan produsere forskjellige effekter på folks holdninger. Det mest vesentlige teoretiske bidraget er imidlertid knutepunktene mellom rammer, negativitet og medialisering. Fordi rammer og tone er særlige vesentlige elementer for hvordan en sak fremstilles, har jeg gjort teoretiske antakelser om at institusjoner i økende grad vil være interessert i å tilpasse seg slike rammer og toner.

Medienes makt over rammer, tone og kilder i dekningen, samt innflytelse på folks holdninger peker seg på den måten ut som sentrale forklaringer på hvorfor medialisering av offentlige organisasjoner forekommer. I denne avhandlingen er det også slik jeg vil forstå sammenhengen mellom pressens fremstilling av NAV, folks holdninger til NAV og medialiseringen av NAV.

Avhandlingens videre gang

I dette teorikapittelet har jeg lagt vekt på teoretiske betraktninger om hvordan journalistikken, som både arena og aktør i samfunnsdebatten, kan ha makt over fremstillingen av ulike saker, aktører og organisasjoner. På den måten har jeg sett på teoretiske forklaringsmodeller på medienes påvirkningsmakt når det kommer til folks

meninger om organisasjoner som NAV, og videre hvordan organisasjoner som NAV forholder seg til disse meningene og medieomtalen.

Det er spesielt ett teoretisk konsept som er løftet frem i så måte: nyhetenes rammer. Dette er fordi, som de Vreese (2003) både påpeker og illustrerer, slike rammer kan studeres som en sammenhengende prosess. Som vi har sett, kan nyhetsrammer identifiseres både som en avhengig variabel i teksten (f.eks. Semetko og Valkenburg, 2000), og som en uavhengig variabel i endringen av folks holdninger (f.eks. Boukes et al., 2014). Som jeg har argumentert for i denne siste delen av teorigapitetet kan også rammer ha betydninger for endringer i organisasjoners prioriteringer og tilpasning til mediene (f.eks. Ihlen og Thorbjørnsrud, 2013; Thorbjørnsrud et al., 2014). Det neste målet som denne avhandlingen søker å nå, er å tegne et bilde av hvordan integrerte analyser av rammer kan gi innsikter om medienes prioriteringer av enkeltskjebner og negativet, og hvilke konsekvenser slike prioriteringer kan få for både medborgeres holdninger og organisasjoners medietilpasning.

I de kommende kapitlene vil disse teoretiske innsiktene kaste lys over de empiriske analysene i avhandlingen. De teoretiske inngangene til koblinger mellom rammer, negativitet og kilder danner eksempelvis grunnlag for analysene i avhandlingens neste kapittel (kapittel 3). Her går jeg nærmere inn på journalistikkens prioriteringer av negativ tone, nyhetsrammer og kilder etter i sømmene, og gjør empiriske tester av sammenhengen mellom disse aspektene.

I kapittel 4 står nyhetsrammenes og negativitetens effekter på holdninger for tur, med særlig henblikk på hvordan mediene spiller inn på holdninger blant de som har direkte erfaring og de som har indirekte erfaring med NAV. Her vil de teoretiske diskusjonene om rammers påvirkning på meningsdanning stå sentralt.

I kapittel 5 gjør jeg empiriske tester av hvordan organisasjonen NAV påvirkes av og tilpasser seg til negativitet og nyhetsrammer i pressen. Her vil både teorien om medialisering og de teoretiske koblingene mellom rammer, negativitet og medialisering være viktig.

Når jeg i kapittel 6 også skal argumentere for hvordan disse tre analysekapitlene kan tolkes i sammenheng med hverandre, vil de teoretiske gjennomgangene i dette kapittelet legges til grunn for argumentet om et integrert perspektiv.

3 Enkelt saker og negativitet i pressen

«Journalister rapporterer ikke bare virkeligheten, de skaper virkeligheten», hevder Schudson (2003: 2). Pressens makt til å definere *hvem* som uttaler seg og *hvordan* en sak skal rammes inn vil således få konsekvenser for hvilken del av virkeligheten som fremstilles. I dette første empiriske kapittelet i denne avhandlingen skal jeg derfor se nærmere på hvordan ulike rammer, kilder og toner manifesterer seg i medieomtale og fremhever noen virkelighetsbeskrivelser fremfor andre. Her er jeg interessert i å kartlegge *i hvilken grad enkelt saker, enkeltskjebner og negativitet blir vektlagt i omtalen av NAV i etableringsfasen av etaten*, samt interessert i å tydeliggjøre *hvilke kilder og rammer som har høy sjanse for å forekomme i kombinasjon med negativ omtale av NAV?*

NAVs tjenester berører omtrent halvparten av den norske befolkningen. Svært mange vil derfor ha interesse av å holde seg oppdatert på nyheter som omhandler etaten og dens tjenester. Tre fjerdedeler²⁰ av den norske befolkningen mener at mediene er en viktig kilde til informasjon om den norske velferdsstaten, og nesten ni av ti²¹ er interessert i å følge mediernes dekning av NAV. Samtidig vil NAV stå høyt på pressens agenda, blant annet fordi etaten oppfyller en rekke av pressens verdier og kriterier – som negativitet, personorientering og enkeltmennesker som kjemper en kamp mot systemet.

²⁰ Tallene er hentet fra det norske medborgerpanelets andre runde. Spørsmålet som ble stilt var hvor enig eller uenig man var i påstanden «Mediene gir viktig informasjon om den norske velferdsstaten» på en skala fra 1 (svært enig) til 7 (svært uenig). Andelen som oppgis er summen av svarene «svært enig» (4 %), «enig» (35 %) og «noe enig» (36 %).

²¹ Nærmere bestemt 86 %. Også disse tallene er basert på det norske medborgerpanelets andre runde. Spørsmålet som ble stilt var «I hvilken grad er du interessert i å følge med på nyhetsdekningen av følgende tema?» (NAV), på en skala fra 1 (svært interessert) til 5 (ikke interessert i det hele tatt). Andelen som oppgis er summen av svarene «svært interessert» (12 %), «interessert» (39 %) og «noe interessert» (33%).

3.1.1 Innholdsanalysens formål²²

Denne innholdsanalysen har et todelt mål. For det første ønsker jeg å gjøre en systematisk analyse av hvorvidt enkeltskjebner og negativitet utpeker seg i deknningen av en reform og etat som har halve Norges befolkning som brukere. Dette innebærer å se om enkelte rammer, kilder og toner varierer når det gjelder avisenes format (tabloid/ikke tabloid), dekningsområde (område med lite/mye utfordringer), og synlighet (forside eller innside). Når det gjelder tone ønsker jeg videre å se hvorvidt jeg kan avdekke mønstre og endringer over tid. Uten en slik systematisk analyse av enkeltskjebner og negativitet i deknningen, er det lite hensiktsmessig å si noe om deknningens effekt på opinion og organisasjoner (som utgjør Kapittel 4 og 5).

Det andre målet jeg ønsker å bringe til torgs er å tydeliggjøre sammenhenger mellom enkeltskjebner og negativitet. Her vil jeg se hvorvidt enkelte rammer og kilder har mer eller mindre tilbøyelighet til å opptre sammen med artikler som domineres av negativitet rettet mot NAV. Forventningen er at rammer som dreier seg om enkelt saker og enkeltskjebner (episodiske og human interest-rammer), samt benytter kilder som ofte opptrer i slike saker (brukere) vil opptre oftere sammen med negativitet enn andre rammer og kilder.

For å oppnå målene som er beskrevet over, skal jeg i det følgende beskrive sentrale forventninger og forskningsspørsmål som legger føringer for analysen.

Mål 1: Prioritering av enkeltskjebner og negativitet

Prioritering av human interest og episodiske rammer

Som vi har sett i avhandlingens teorikapittel (se Kapittel 2) kan journalistikkens dramaturgiske grep forstås som nyhetsrammer. Litteraturen om nyhetsrammer i medienes omtale av velferdsstaten eller velferdspolitiske spørsmål legger særlig vekt på journalistiske prioriteringer av enten enkeltskjebner (human interest og episodiske rammer) eller mer abstrakte og kontekstuelle spørsmål (tematiske rammer). Eksempelvis er amerikanske mediers dekning av fattigdom et av eksemplene som Iyengar (1991) trekker frem i sine analyser av episodiske og tematiske rammer. Det store flertallet av

²² Deler av materialet i denne analysen er også brukt i følgende konferansepaper: Knudsen (2015b)

studier som kartlegger bruk av episodiske og tematiske rammer har funnet overrepresentasjon av episodiske fremstillinger. Samtidig har generiske rammer som human interesse, konfliktrammen, ansvarsrammen og økonomiske konsekvenser blitt identifisert som gjengangere i nyhetsartikler mer generelt.

Eksempelvis fant Semetko og Valkenburg (2000), i sin studie av disse nyhetsrammene i nederlandsk presses omtale av EU, at den dominerende nyhetsrammen (i det de omtaler som) de «seriøse avisene» var ansvarsrammen og konfliktrammen, mens «sensasjonsorienterte» medier la vekt på nyhetsrammen human interesse.

Dette er også et skille man kan forvente å finne i omtalen som er lagt til grunn for denne avhandlingen. Med særlig henblikk på episodiske og human interesse-rammer vil analysen av rammer derfor ta utgangspunkt i følgende forskningsspørsmål:

- **RQ 1:** I hvilken grad er episodiske og human interesse-rammer anvendt sammenlignet med andre rammer?
- **RQ 2:** I hvilken grad er det forskjeller når det gjelder anvendelsen av episodiske og human interesse-rammer i de ulike avisene i utvalget?

I litteraturen om dagsordenfunksjonen (f.eks. McCombs, 2004) vektlegges også artiklers *synlighet*. Den første siden av en avis er avisens mest synlige side. Man trenger ikke åpne avisen for å lese sakene som plasseres der. Med andre ord er det høyere sannsynlighet for at en sak blir lest av flere dersom den plasseres på forsiden kontra innsiden. Dette sier også noe om en saks prioritering. En sak er ikke bare plassert på forsiden, den er løftet frem på forsiden. Hvorvidt en ramme dominerer i artikler på avisens *innside* eller *forside* er således av avgjørende betydning for hvorvidt lesere vil eksponeres for rammen. Jeg spør derfor:

- **RQ 3:** I hvilken grad er det forskjeller når det gjelder anvendelsen av rammer på avisenes innside og forside?

Prioritering av brukere i dekingen

Journalisters valg av nyhetsrammer er heller ikke det eneste aspektet som setter rammer for hvordan en sak skal bli definert og forstått. Her er også *hvem* som uttaler seg av betydning. Dersom rammer som fremhever enkeltskjebner dominerer dekingen av NAV, vil slike rammer sannsynligvis typisk være historier om brukere av NAVs tje-

nester. Som teorikapittelet allerede har påpekt, er det derimot en generell tendens at eliter regjerer som kilder på bekostning av grasrotkilder som for eksempel brukere. En slik fordeling av kilder kan man også forvente i dekningen der NAV – en etat som i denne sammenheng er en elitekilde – står i sentrum (men se: Figenschou og Beyer, 2014). Samtidig peker Bay og Saglie (2003) på at pressen – spesielt løssalgspressen – i økende grad har anvendt brukere som kilder i omtale av velferdsstaten generelt. I mediedekningen av NAV kan man således forvente at brukere – spesielt i løssalgspressen – utgjør en vesentlig del av kildene. Det er derfor relevant å spørre:

- **RQ 4:** i hvilken grad er brukere av NAV anvendt som kilder sammenlignet med andre kilder?
- **RQ 5:** I hvilken grad er det forskjeller når det gjelder anvendelsen av brukere som kilder i de ulike avisene i utvalget?

I likhet med argumentet om rammers synlighet, er det også relevant å avdekke hvorvidt brukere er en kildegruppe som typisk blir løftet frem på forsiden, eller ikke:

- **RQ 6:** I hvilken grad er det forskjeller når det gjelder anvendelsen av brukere som kilder på avisenes innside og forside?

Prioritering av negativitet i dekningen

Journalistikkens rammer har ofte også en evaluerende side. I så måte har en rekke studier undersøkt bruken av negativ eller positiv tone, og hvorvidt (politiske) aktører²³ og institusjoner blir fremstilt negativt eller positivt i (politiske) nyheter (Lengauer et al., 2012). Likevel vet vi lite om hvordan NAV er fremstilt i norsk presse med tanke på fordelingen mellom negative og positive tone. Riktignok omtales mediedekningen av NAV av flere som «negativ» og «kritisk» (se: Kristoffersen og Ødegård, 2009: 40; Hansen, 2009a: 15), men få (et unntak er blant annet: Eliassen, 2010; Retriever, 2014) empiriske utprøvinger har blitt foretatt for å underbygge dette. Ettersom tidligere forskning har funnet at negativitet har en tendens til å gå igjen i omtale som innebærer en evaluering av noe eller noen, kan man likevel forvente at negativitet preger omtalen. Graden av negativitet er likevel et empirisk anliggende:

²³ Det må presiseres at det i denne avhandlingen er tale om negativitet rettet mot en aktør (NAV), og ikke «overall tone of the story».

- **RQ 7:** i hvilken grad er dekningen preget av negativitet mot NAV?

Man kan imidlertid forvente å finne forskjeller i artiklenes tone når det gjelder de ulike avisene. I en analyse av 25 lands omtale av EU fant de Vreese et al. (2006) at pressen i EU-15-landene²⁴ først og fremst var negative til EU, men at «nye» EU-land hadde en tendens til å være mer negativ i tabloidpressen og mer positiv i «kvalitetspressen». Det er derfor ikke urimelig å forvente at jeg vil finne forskjeller mellom løssalgspresse og abonnementsaviser – der løssalgspresse er mer preget av negativitet. Stang (2007) pekte eksempelvis på at løssalgspresse hovedsakelig omtalte barnevernet med negativ tone. Samtidig kan man forvente å finne forskjeller mellom aviser som dekker et område hvor NAV har hatt betydelige utfordringer, i forhold til et område hvor NAV har hatt færre utfordringer. I likhet med argumentet om hvilke kilder og rammer som fremheves på forsiden, kan man videre anta at negativitet vil være mer utbredt enn positivitet på avisens forside. Jeg spør derfor:

- **RQ 8:** I hvilken grad er det forskjeller når det gjelder anvendelsen av negativ tone i de ulike avisene i utvalget?
- **RQ 9:** I hvilken grad er det forskjeller når det gjelder anvendelsen av negativ tone på avisenes innside og forside?

Etaten som utgjør temaet for analysen, NAV, har blant annet ansvaret for tjenester i forbindelse med arbeidsledighet. Fra 2007 opplevde verden, og etter hvert Norge en finanskriser som førte med seg en unormalt høy arbeidsledighet. Dette er én av flere større hendelser som kan tenkes å innvirke på hvilken tone som dominerer i omtalen. Å se nærmere på hvordan selve omtalen (antall artikler) og artiklenes tone varierer før, under, og etter slike perioder er således av vesentlig betydning for å forstå hvordan negativitet utvikler seg over tid. Er for eksempel negativitet stabilt over tid? Derfor spør jeg:

- **RQ 10:** Hvordan har negativitet mot NAV endret seg over tid?

²⁴ EU-15 består av landene Belgia, Frankrike, Tyskland, Luxemburg, Nederland, Danmark, Irland, Storbritannia, Hellas, Portugal, Spania, Østerrike, Finland og Sverige.

Mål 2: Koblinger mellom nyhetsrammer, kilder og negativitet

Som de Vreese og Boomgaarden (2003) påpeker, kan noen nyhetsrammer inneholde (eller bære) «an inherent valence – emphasizing positive or negative aspects of an issue» (de Vreese, 2005: 60). Foreløpig har imidlertid sammenhengen mellom negativitet og rammer blitt forsket lite på. Således har vi til gode å skaffe innsikt om i hvilken grad rammer som human interesse og episodiske rammer har høy sjans for å opptre sammen med negativitet. I avhandlingens teorikapittel diskuterer jeg eksempelvis hvordan negativ og positiv tone kan sammenfalle med valg av kilder eller nyhetsrammer. Her argumenterer jeg eksempelvis for at nyhetsrammer får vesentlig ulik betydning dersom rammen kombineres med en negativ fremfor en positiv tone.

Hvorvidt noen rammer og kilder i større grad enn andre vil opptre sammen med enten negativ eller positiv tone, er imidlertid et empirisk spørsmål. Dette er også et empirisk spørsmål som er særlig interessant i en studie som tar utgangspunkt i pressens dekning av NAV, fordi NAV som mediefenomen sannsynligvis vil inneholde rikelig med nyhetsrammer, kilder og negativitet. Dette baner vei for et unikt innblikk i hvordan ulike nyhetsrammer og kilder henger sammen med og bidrar til negative fremstillinger. Fordi det særlig er sammenhengen mellom enkeltskjebner og negativitet jeg ønsker å belyse, stiller jeg følgende forskningsspørsmål:

- **RQ 11:** I hvilken grad er det sannsynlig at rammene episodisk og human interesse opptre sammen med negativitet, sammenlignet med andre rammer?
- **RQ 12:** I hvilken grad er det sannsynlig at brukere som kilder opptre sammen med negativitet, sammenlignet med andre kildegrupper?

Samlet vil et svar på disse to forskningsspørsmålene bidra med en forståelse av hvordan rammer, kilder og negativitet henger sammen. En slik forståelse vil være avgjørende for å forstå hvordan noen aspekter ved presseomtale kan påvirke opinion (Kapittel 4) og organisasjoner som omtales i pressen (Kapittel 5).

3.1.2 Metode: kvantitativ innholdsanalyse

For å svare på spørsmålene som er skissert over, benytter jeg metoden kvantitativ innholdsanalyse. Dette er en kvantitativ og systematisk metode som er anerkjent som den mest brukte fremgangsmåten i analyser hvor man ønsker å øke forståelsen om hvordan

noe eller noen er omtalt, eller hvordan journalistisk fremstilling manifesterer seg i medieinnhold (Neuendorf, 2002).

Fordi problemstillingen som ligger til grunn for analysen også søker å studere forskjeller over tid og å gi en generell oversikt, er således *kvantitativ*, og ikke *kvalitativ*, innholdsanalyse en spesielt egnet metodisk tilnærming. Dette krever igjen at variablene og verdiene som registreres er avklart på forhånd²⁵ (se fullstendig kodebok i appendiks). Dette er en metode som eksempelvis er brukt i studier av nyhetsrammer i medieomtale av EU (de Vreese, 2003), den korte valgkampen i forkant av det norske stortingsvalget i 2009 (Beyer, 2012), samt omtalen av velferdsstaten over tid (Bay og Saglie, 2003).

Temaet som ligger til grunn for analysen er omtalen av NAV. Dette er en medieomtale som har vært så omfattende at man må velge mellom brede, generaliserbare tverrsnittundersøkelser i et stort utvalg medier, eller mer snevre, men longitudinelle kartlegginger. Fordi problemstillingen vektlegger en longitudinell kartlegging, har valget falt på å følge NAVs utvikling som mediefenomen på tvers av tre byer, fem år²⁶, og fem aviser, fremfor å gi et representativt tverrsnitt av mediedekningen. I dette delstudiet er det således foretatt brede kartlegginger av et materiale som består av totalt 1320 manuelt²⁷ kodete artikler.

²⁵ Ved å følge fremgangsmetoden i for en standard innholdsanalyse er det imidlertid problematisk å måle samsvar mellom kodeboken og materialet – altså analysens validitet. Dette er fordi det ikke er mulig å måle validiteten mellom variablene/kategoriene og virkeligheten (Weber, 1990: 18; Østbye et al., 2002: 223). På grunn av denne validitetsproblematikken kan man kun bekrefte eller avkrefte de variabelkategoriene som koderen har konstruert. Her er det med andre ord tale om en kombinasjon av induktive og deduktive tilnærminger. Der utarbeidingen av kodeboken både er en deduktiv (den baserer seg på tidligere kodebøker) og induktiv (kodeboken må tilpasses materialet). Gjennom pilotkodinger tester man så ut hvorvidt kodeboken fanger det en ønsker, samt hvorvidt flere kan enes om *hvordan* noe skal kodes gjennom reliabilitetstester.

²⁶ Rettere sagt følger jeg dekningen over 4,5 år, fordi NAV ble opprettet sommeren 2006.

²⁷ I de senere årene har det vært en fremvekst av såkalt datastøttet innholdsanalyse (eller automatisk innholdsanalyse) for automatiske analyser av store datamengder (se for eksempel: Sjøvaag og Stavelin, 2012) eller automatiske kartlegginger av nyhetsrammer (Burscher et al., 2015). Disse automatiske tilnærmingene har imidlertid (foreløpig) klare begrensinger når det kommer til å fange opp viktige elementer som problemstillingen vektlegger; som aktører, nyhetsrammer og hvordan bestemte aktører i dekningen omtales (se f.eks. Grimmer og Stewart, 2013). Spesielt gjelder dette datasett hvor informasjon om hva som er tittel, ingress, bildetekst og brødtekst ikke nødvendigvis er god nok til at en automatisk analyse kan fange det opp (i nettartikler er for eksempel denne informasjonen enklere å hente frem). Fordi variablene jeg er ute etter foreløpig ikke kan fanges like presist med en automatisk tilnærming, har valget derfor falt på manuell – i motsetning til automatisk – innholdsanalyse. Det må likevel innvendes at fremskrittene som gjøres i utviklingen av automatiske innholdsanalyser har åpnet for analyser av større datasett, samt mer presise målinger av relevante variabler som «negativitet». Disse var imidlertid ikke kommet langt nok i utviklingen da dette studiet ble designet.

Datagrunnlaget innebærer alle artikler fra juli 2006 til desember 2010 som nevner NAV i tittel eller ingress i avisene Bergens Tidende, Aftenposten, Aften, Adresseavisen og VG. Alle artiklene i innholdsanalysen er videre hentet fra Retrievers²⁸ database (også kjent som Atekst) og deretter skrevet ut og arkivert i permer²⁹. Samtlige av artiklene er deretter kodet etter et kodeskjema (se appendiks).

Fremgangsmåte og utvalgsstrategi

Som Figur 3.1 viser klare antydninger til, har det vært store variasjoner i antall saker om NAV over tid. En tidsperiode som strekker seg over mer enn ett år ser derfor ut til å være et fornuftig kriterium når man skal trekke et longitudinelt utvalg. Innholdsanalysen tar i så måte utgangspunkt i medieomtalen av NAV i reformperioden – fra 1. juli 2006 og frem til utgangen av 2010. Dette er en periode der NAV-kontorer er under oppbygging landet rundt, og tre etater reformeres til én.

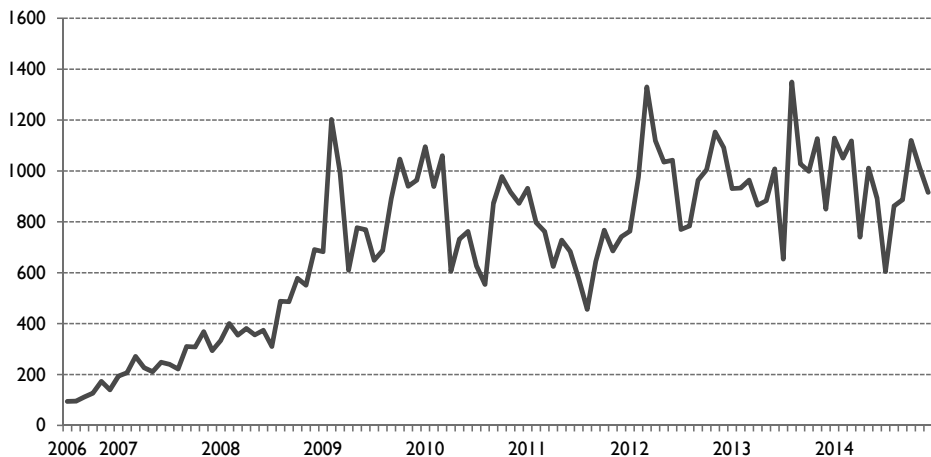
Valget av periode³⁰ henger sammen med problemstillingens føringer for å følge utviklingen av presseomtalen fra NAV blir etablert (1. juli 2006) og frem til NAV-reformen er gjennomført. Alternative tilnærminger kunne vært å gjøre tverrsnittsundersøkelser der man inkluderer flere aviser, men kortere tidsrom. Styrken med slike tverrsnittsundersøkelser er at utvalget blir mer representativt for den generelle dekingen, fordi man kan inkludere flere aviser. Jeg vurderte derfor først å gjøre et

²⁸ Srebrowska (2005) har påpekt at Atekst Retriever ikke inneholder alle artiklene fra papirutgavene og således er en problematisk kilde. I et tilsvarende forklarte Eriksen (2005) at en vesentlig forklaring til dette er at artikler fra nyhetsbyrået NTB av opphavsrettsmessige grunner ikke er tilgjengelig i Atekst. Det er imidlertid rimelig å anta at dette ikke spiller en stor rolle for avisene i utvalget (Adresseavisen, Aftenposten, Aften, VG og BT), ettersom de sjelden kun gjengir NTB-meldinger i papiravisartiklene. Det må likevel påpekes at utvalget av denne grunn ikke nødvendigvis inneholder alle artiklene som er publisert i avisutvalget i det tidsrommet jeg undersøker.

²⁹ Dette materialet er en del av en større innholdsanalyse av totalt 1646 artikler om NAV. Utvalget som benyttes i denne undersøkelsen konsentrerer seg om redaksjonelle artikler. De artiklene som ikke er tatt med i analysen er altså innsendte debattinnlegg og kronikker. Alle registrerte artikler har et unikt identifikasjonsnummer som kobler datamatriksen til artiklene som er arkivert i permer. På den måten kan man enkelt spore artiklene, og kodningene i etterkant. Denne transparensten og etterprøvsbarheten er nettopp en av styrkene ved kvantitativ innholdsanalyse.

³⁰ Det er selvsagt også interessant å følge omtalen av NAV i pressen etter 2010, men det omfattende kodingsarbeidet knyttet til antall artikler ville vært for omfattende å gjennomføre med de ressursene som har vært tilgjengelig i sammenheng med denne avhandlingen.

strategisk³¹ utvalg av periode, samt benytte meg av et tilfeldig utvalg – såkalte konstruerte nyhetsuker (for et eksempel på et slikt utvalg se: Allern, 2001). Styrken med en lengre sammenhengende tidsperiode er derimot at man har informasjon om alle saker hvor NAV er omtalt i tidsrommet i etableringsfasen, samt kan følge utviklingen over tid fra dag til dag. Dette åpner blant annet for å gjennomføre tidsserieregresjoner (som er sentralt for undersøkelsen i Kapittel 5.2). Av den grunn har jeg vurdert en sammenhengende tidsperiode som det beste alternativet for denne innholdsanalysen.



Figur 3.1 Antall treff på «NAV»

Kommentar: Figuren viser antall treff på «NAV» fra 01.06.2006 til 31.12.2014 (månedlige intervaller) i rikspresse, regionalpresse og lokalpresse Kilde: Retriever (generert 20.08.2015).

Enheten som undersøkes er avisenes artikkel³², ettersom jeg ønsker å måle hvilke rammer, tone og kilder som anvendes i én og samme artikkel. Artikler som henger sammen (gjerne skrevet av samme journalist, om samme tema og på samme side), men likevel er adskilt med egen tittel, er registrert som separate artikler³³.

³¹ Under arbeidet med pilotundersøkelser av kodeboken prøvde jeg et utvalg med strategisk utvalgte måneder. Her valgte jeg ut topper og bunner fra en graf som viste den totale mediedekningen av NAV (hentet fra A-tekst). I dette utvalget inngikk tre måneder fra hvert år, i perioden 2005-2011. Gjennom to pilotundersøkelser (samme utvalg, N=216) avdekket jeg at NAV ofte var nevnt perifert i artikkelen. Jeg valgte vekk denne fremgangsmåten fordi store deler av materialet var mindre relevant for NAV.

³² Alternativt kan man eksempelvis benytte setninger, rammer eller aktører som enhet.

³³ Retriever – tjenesten som er brukt for å samle inn datamaterialet – har i flere tilfeller samlet slike artikler til én og samme artikkel. Her har jeg derfor manuelt skilt mellom de ulike artiklene.

I valget av medium har jeg rettet oppmerksomheten mot omtalen i papiraviser. Det er flere grunner til dette. For det første har flere studier (Lund, 2000; Lund og Willig, 2009; Erdal, 2011) pekt på at papiravisene er betydelige dagsordensettere for nettaviser, radio og fjernsynskanaler i det undersøkte tidsrommet. For det andre har regionale og lokale papiraviser – gjerne mer enn nettaviser og fjernsynskanaler – klare geografiske nedslagsfelt. Det mest tungtveiende argumentet går imidlertid på gjennomførbarhet, da jeg har møtt betydelige utfordringer³⁴ når det kommer til å samle inn data fra nettaviser og fjernsyn³⁵.

Avisene i utvalget

Forskningsspørsmålene som ble beskrevet innledningsvis i dette kapittelet legger blant annet vekt på forskjeller mellom ulike avisers format og dekningsområde. Avisene i utvalget er således valgt for å dekke ulike formater (løssalgspresse og abonnementspresse) og dekningsområder (områder hvor NAV har hatt få og områder med betydelige utfordringer). Det er for eksempel sannsynlig å anta at NAV omtales ulikt alt etter hvilken profil avisene har. Her spiller sannsynligvis både tidligere partitilhørighet og format (løssalg/populærjournalistisk tilsnitt eller aviser som er rettet mer mot abonnement/mindre populærjournalistisk tilsnitt) inn (se f.eks.: Bay og Saglie, 2003).

Fordi NAV var et resultat av en tverrpolitisk avgjørelse, er det ikke urimelig å anta at omtalen av NAV ikke nødvendigvis varierer på grunn av avisers tidligere partitilhørighet³⁶. Derfor antar jeg at format sannsynligvis vil være den profilen – av de to –

³⁴ Nettopp arkivutfordringer er også forklaringen til at BA, som er en vesentlig konkurrent til BT i Bergen, er ekskludert fra utvalget. En gjennomgang av mikrofilmer og originale eksemplarer av BA i tilfeldig utvalgte perioder avdekket at det er mangelfull digital arkivering for 2009, samt flere «hull» i de analoge arkivene.

³⁵ Søk i kringkastingsarkivet i Mo i Rana viser at det er vesentlige hull i arkivet, da NRK angivelig kun har nevnt NAV 108 ganger i perioden 2006 - 27.06.2014. Når det kommer til nettaviser har det vært store utfordringer å få tilgang til forsider på nettavisene. Frem til 2010 er det eksempelvis ikke systematisk blitt arkivert forsider hos Norges største nettavis (i 2015): VG.no. Med andre ord har det ikke vært mulig å kartlegge om oppslag i nettavisen har vært synlig på forsiden, eller ikke. Som eksempelvis teorien om dagsordenfunksjonen (McCombs, 2004; McCombs og Shaw, 1972) peker på, er artikkelens synlighet helt avgjørende for hvorvidt den blir lest og har en effekt av et slag.

³⁶ Et argument for at partitilhørighet kan spille inn er imidlertid at den rødgrønne regjeringen (2005-2013) hadde ansvaret da reformen ble innført og helt frem til 2013. Her kan det dermed innvendes at alle avisene i utvalget har hatt en tydelig borgerlig profil, og således mulig arv, fra partipressens tid. Dette kan påvirke omtalen, da det var en rød-grønn regjering som hadde det øverste ansvaret for NAV i hele perioden. Likevel, som den kommende analysen viser, er det regionale forskjeller i omtalen (Omtalen av NAV i Adresseavisen er mindre negativ enn de andre avisene i utvalget) – noe som til dels kan peke på at tidligere ideologiske bånd ikke har påvirket omtalen i stor grad.

som vil gi mest variasjon. Jeg har derfor valgt aviser som er sterke, representative, innholdsleverandører og dagsordensettere for sine respektive regioner³⁷ – de største papiravisene fra Norges tre største byer – Oslo, Bergen og Trondheim, samt en mer populærjournalistisk riksavis (se f.eks. utvalg benyttet i tidligere norske kvantitative innholdsanalyser: Bay og Stang, 2009; Allern, 2001). Utvalget av aviser består av *Aftenposten* (N=472), *Aften* (N=149), *Bergens Tidende* (eller *BT*, N=304), *Adresseavisen* (N=222) og *VG* (N=173). Dette utvalget dekker store deler av mediedietten til de tre største byene i Norge, henholdsvis Oslo, Bergen og Trondheim, men i mindre grad Norge generelt (VG er en del av mellom 28 og 21 % av den norske befolkningens mediediett).

Dette utvalget åpner blant annet for å se om det er regionale variasjoner i deknningen i Norges tre største byer, samt om disse skiller seg fra VGs mer populærjournalistiske og nasjonale perspektiv (for en videre diskusjon om VGs populærjournalistiske tilsnitt se: Allern, 2001). Den regionale komparative dimensjonen bygger også på et ønske om å sammenligne en avis fra en region der det har vært få problemer/vært suksess med NAV-kontorene, og aviser fra en region der NAV-kontorene har hatt problemer. Sør-Trøndelag utpeker seg som et godt utgangspunkt for en region som blir fremstilt som suksessfull av NAV selv³⁸. På den andre siden har NAV i Bergen og Oslo tidvis slitt med lang behandlingstid, altså et godt utgangspunkt for det motsatte.

Samtlige av avisene i utvalget har samme eier³⁹, og avisene *Aftenposten*, *Adresseavisen* og *BT* har en avtale om stoffutveksling. Det vil si at enkelte artikler kan publiseres på tvers av disse avisene. Likevel tyder en empirisk undersøkelse på at slik stoffutveksling⁴⁰ ikke er utbredt (Sjøvaag, 2014).

³⁷ Se Appendiks for en nærmere gjennomgang av de ulike avisene og deres dekningsprosent.

³⁸ Dette bekreftes blant annet i oppslaget «Trøndelag best i Nav-klassen» i *Adresseavisen* 24.03.2009.

³⁹ *BT*, *VG*, *Aften* og *Aftenposten* eies av Schibsted. *Adresseavisen* eies av Polaris, som kontrolleres av Schibsted sammen med *NWT*.

⁴⁰ Stoffutvekslingen ble imidlertid trappet opp i perioden jeg undersøker. Jeg har imidlertid ikke registrert at samme artikkel (om NAV) har stått på trykk i de ulike avisene.

Vektlegging av synlighet

Innholdsanalysen har ikke som mål å bidra med en komplett kartlegging av medieomtalen av NAV. For det første er deknningen av NAV et svært omfattende materiale å kartlegge. Fra NAV ble etablert 1. juli 2006 og frem til utgangen av 2014 er det skrevet rundt 72 741 artikler⁴¹ om NAV i norsk presse, uten å regne med omtale i nettavis, radio og TV. Dersom man ønsker å si noe mer enn frekvensen av artikler – gitt manuell koding – er altså et slikt materiale for omfattende for manuell koding av kvantitative innholdsanalyser. Et søk på «NAV» i de fem avisene i utvalgsperioden gir 5853 treff i Retriever. Dette er et utvalg som er for tid- og ressurskrevende for manuell koding, med de ressursene dette prosjektet har tilgjengelig.

For det andre er avhandlingens oppmerksomhet først og fremst rettet mot rammer, kilder og negativitet i deknningen av NAV. Derfor er det også sentralt at artiklene som inkluderes i analysen handler om NAV. Her kan man for eksempel fokusere på artikler hvor NAV er en *synlig* og *viktig* del av artikkelen, slik eksempelvis Bay og Stang (2009) gjorde i en innholdsanalyse av fattigdom i Norge. De inkluderte således kun artikler som nevnte «fattig» i artiklenes *tittel* eller *ingress* (samtidig har andre innholdsanalyser hatt som premiss at saken skal være forsidesak. Se f.eks: Aalberg og Brekken, 2007).

Fordi jeg ikke har ønsket å begrense hverken tidsrom eller avisene i utvalget ytterligere, har jeg derfor begrenset utvalget til å innebære artikler som nevner NAV i artikkelens tittel eller ingress, noe som gir et utvalg på 1320 redaksjonelle artikler. Dette er fremdeles et ressurskrevende utvalg, men gjennomførbart. I likhet med Bay og Stang (2009) brukte jeg Retrievers filterfunksjon som åpner for søk etter artikler som nevner «NAV» i tittel eller ingress.

Denne begrensningen innebærer videre at jeg har foretatt et «NAV-sentrisk» utvalg. Fordi NAV er en betydelig kilde til informasjon, tall og statistikk, vil NAV sannsynligvis ofte opptre perifert i oppslag (den første pilotkodingen pekte blant annet på dette). Sagt på en annen måte vil NAV trolig ofte opptre i saker som ikke nødvendigvis dreier seg om NAV. Hvis målet er å kartlegge saker som handler om NAV, kan det altså være hensiktsmessig å rette oppmerksomheten mot artikler der NAV er en

⁴¹ Søk i Retrievers database på «NAV» fra 01.07.2006 – 31.12.2014 i norsk riks-, regional, og lokalpresse.

synlig, viktig og sentral del av artikkelen. Dette følger blant annet journalistiske prioriteringer, hvor vesentlige aktører plasseres så tidlig og synlig som mulig i en artikkel, altså i en artikkels ingress eller tittel.

Selv om det er klare fordeler med et NAV-sentriske utvalg, bringer det også med seg noen utfordringer. Utvalget kan bli skjevt, da man kan tenke seg at det er flere saker som ikke nødvendigvis nevner NAV i tittel eller ingress, men hvor NAV fremdeles er svært relevant for artikkelen. For å undersøke hvilke artikler jeg mister har jeg gjort en manuell test og en automatisk⁴² test. Begge testet hvor forskjellig ingress/tittel-utvalget er sammenlignet med populasjonen (hele utvalget). I den manuelle testen har jeg valgt ut to tilfeldige måneder. Det eneste kravet var at det måtte være én måned tidlig (fra juni 2006 til og med 2008) og én måned sent (2009/2010) i utvalgsperioden.

De to undersøkte månedene ble januar 2008 og september 2010. Den manuelle testen viser at av totalt 128 artikler er det fem relevante artikler (4 %) som ikke fanges opp med et utvalg som kun undersøker NAV i tittel og ingress. Artiklene som ble vurdert som ikke relevante var typisk saker som enten kun nevnte NAV perifert, eller brukte NAV som kilde i en faktaboks o.l. (refererte til tall fra NAV etc.). I tillegg var det to artikler som brukte NAV-ansatte og ledere som kilde, men ikke dreide seg om NAV. En tendens fra denne testen er at spesielt notiser kan være problematiske å fange opp med utvalgskriteriet om tittel eller ingress. Dette er fordi klynger av notiser noen ganger samles opp som én artikkel i A-tekst. Utvalget kan altså være underrepresentert når det gjelder notiser. Dette vurderes likevel som et akseptabelt «hull» i utvalget.

Den automatiske gjennomgangen teller antall ganger «NAV» er brukt i en artikkel. Testen viser at det er 1287 artikler – som ikke er inkludert i utvalget med tittel og ingress – som omtaler NAV tre eller flere ganger. Til sammen er det 61 artikler som nevner «NAV» ti eller flere ganger i teksten, men ikke i tittel eller ingress. Åtte

⁴² Den automatiske testen undersøker hvor mange ganger NAV er nevnt i artiklene som ekskluderes. Stipendiat Bjarte Johansen hjalp meg med å lage et script som sammenlignet omtalen av NAV i Aftenposten, BT, Adresseavisen og VG fra 01.06.2006 til 31.12.2012 (9150 artikler) med artikler som nevner NAV i tittel og ingress i samme periode (2956 artikler). Her trakk vi utvalget med artikkel og ingress (2956) fra populasjonen (9150), altså 6194 artikler. På den måten kunne scriptet kjøres for å avdekke hvor mange ganger NAV ble nevnt i artikler som i følge Retriever ikke inkluderte NAV i tittel eller ingress. I ettertid ble tidsrommet redusert til 31.12.2010 – i likhet med utvalgsperioden.

artikler nevner «NAV» hele 15 ganger eller mer. Denne testen kan altså gi inntrykk av at det er noen åpenbare begrensninger ved utvalget. For å undersøke hvilke saker dette dreide seg om, gjennomgikk jeg et tilfeldig utvalg av artikler som nevner NAV tre ganger eller mer. Denne gjennomgangen tyder imidlertid på at NAV ikke ser ut til å være en sentral del av disse artiklene. Eksempelvis nevner artikkelen «Syketiltak uten effekt» NAV hele 20 ganger i teksten, men ikke i artikkelens tittel eller ingress. Her er NAV først og fremst en del av artikkelens grafer og illustrasjoner – og saken handler ikke om NAV, men om sykelønntiltak. Eksempelvis omtales NAV i setninger som «(...) Tall Aftenposten har innhentet fra Nav viser at i 2009, tre år etter, var andelen sunket til 1,0 prosent. Regjeringens mål var en dobling».

Et annet eksempel er artikkelen «Uføretrygdene David er snart tilbake i jobb» fra 22.10.2006 i Bergens Tidende. Dette er en typisk sak hvor NAV gjerne vil være sentral for artikkelen. Likevel er NAV kun tilstede som kilde i selve brødteksten. Eksempelvis: «Vi merker ikke så stor pågang fra uføretrygdene; det er jo en grunn til at folk er på trygd. Samtidig må vi nok informere bedre om disse ordningene, sier avdelingsdirektør Tommy Johansen i NAV Hordaland».

Ikke minst er notiser utsatt fordi de ofte ikke opererer med ingress. Eksempelvis nevner notisen «Unge menn hardest rammet av ledighet» i Aftenposten 17.03.2009 ikke NAV i tittel, men dreier seg om tall fra NAV. For eksempel: «I Finnmark var 3,8 prosent av arbeidsstyrken ledige ved utgangen av februar. Det tilsvarende tallet i Telemark var 3,5 prosent, viser den siste oversikten fra Nav».

Både den manuelle og den automatiske gjennomgangen tyder likevel på at utvalget i liten grad slår ut skeivt dersom kriteriet er at NAV skal være en synlig, viktig og sentral del av artikkelen.

Utvalg og generalisering

Innholdsanalysens utvalg av periode (1. juli 2006 – desember 2010), medium (papiraviser), aviser (Aftenposten, VG, Adresseavisen, Aften og BT) og enhet (artikler som nevner NAV i tittel og ingress) gir klare føringer og begrensninger for generaliseringer av analysen. Eksempelvis vil en analyse som ikke tar hensyn til omtale i nettaviser, radio og fjernsyn neppe kunne være representativt for hele mediedekningen av NAV.

På grunn av utvalgets geografiske restriksjoner er avisene i analysen heller ikke generaliserbart til andre byer i Norge. Videre fanger ikke dette utvalget eventuelle forskjeller i dekningen som følge av historiske politiske skillelinjer i den norske pressen. En siste utfordring er at analysen kun dreier seg om medieoppslag om NAV – ikke det fullstendige nyhetsbildet fra dag til dag. Med andre ord kan undersøkelsen ikke hevde å si noe om hvordan NAV ble omtalt, sammenlignet med alle nyheter som ble publisert i den aktuelle perioden.

Mediene har imidlertid klare plassbegrensninger og dersom svært mange saker dreier seg om NAV i en periode, kan det sannsynliggjøres at NAV stod høyt på agendaen. Spesielt dersom NAV er forsidesak. Jeg vil videre understreke at selv om utvalget ikke nødvendigvis er generaliserbart og representativt for *hele* medieomtalen av NAV, kan det sannsynliggjøres at utvalget likevel peker på klare, generaliserbare tendenser. I alle fall når det gjelder å koble omtalen til folks holdninger til NAV. Dette er fordi utvalgets tidsperiode, geografiske spredning (de tre største byene, samt nasjonalt) og fokus på det NAV-sentriske, tross alt dekker store deler av den norske befolkningens mediediett.

Utvalget gir en fullstendig registrering av all relevant omtale av NAV – hvor NAV har stått sentralt i artikkelen – i fem aviser over tid. Derfor dreier det seg ikke om et tilfeldig utvalg som er trukket fra en populasjon – slik som eksempelvis i surveyundersøkelser – men en kartlegging av hele populasjonen. Slike utvalg kan også si mye om hvordan NAV har blitt omtalt, gitt begrensningene beskrevet over. Igjen må det imidlertid påpekes at det er kartleggingen av bruken av rammer, kilder og tone som er hovedformålet med analysen.

Variablene i innholdsanalysen

Tidligere norske kvantitative innholdsanalyser av pressens omtale av velferdsstaten og dens tjenester (Bay og Saglie, 2003; Stang, 2007; Bay og Stang, 2009) har særlig fokusert på aspekter som nyhetsrammer, tone og aktører. Analysen som rapporteres i denne delstudien er intet unntak, og tar utgangspunkt i en kodebok som består av vari-

abler⁴³ som har til hensikt å fange utbredelsen av rammer, kilder og tone i deknningen. I registreringen av disse aspektene har jeg lagt vekt på *synlighet* og *plassering*. Som forklart i teorikapittelet, er nyhetsrammer i denne avhandlingen forstått som elementer ved nyhetsteksten som er løftet frem og gjort mer synlige i teksten. I likhet med Price et al. (1997), er synlighet her forstått som rammer som befinner seg i artikkelens bilde, ingress eller tittel.

Beyer (2012: 76) argumenterer videre for at tidligere studier (Iyengar, 1991; Strömbäck og Aalberg, 2008; Aalberg et al., 2012b) av nyhetsrammer opererer med «overordnede, holistiske definisjoner» og kun har konsentrert seg om å kode den dominerende rammen. Også Iyengar (1991: 18) innrømmer at rammer sjelden er gjensidig utelukkende, da det ofte vil være elementer av flere rammer i samme artikkel. Her argumenterer Beyer (2012: 76) for at rammer må måles med mer nyanserte målestrategier, da overordnede og abstrakte målestrategier av rammer bringer med seg utfordringer når det gjelder begrepsvaliditet og reliabilitet.

Semetko og Valkenburg (2000) løste dette ved å operasjonalisere rammene i form av 20 binære spørsmål⁴⁴ (1=ja, 0=nei). Spesielt utmerket studien til Semetko og Valkenburg (2000) seg når det gjelder interkoderreliabilitet, da det er lettere for ulike kodere å enes om konkrete spørsmål enn å kode abstrakte fenomener som «episodiske» og «tematiske» nyheter. Fremgangsmåten om at slike variabler ikke skal være gjensidig utelukkende videreføres også av Beyer (2012: 214) som eksempelvis deler bruken av episodiske rammer i nettaviser inn i følgende fire spørsmål: 1) «I hvilken grad eksemplifiseres tema gjennom konkrete hendelser, eller ett bestemt case?», 2) «I hvilken grad henviser innslaget til bestemte individer/personer som referanser eller caser for innslaget?», 3) «I hvilken grad er innslaget billedlagt med bilder fra en konkret hendelse, case, eller av de spesifikke personer som er involvert» og 4) «I hvilken grad vil du si at innslaget er deskriptivt/beskrivende?».

⁴³ En komplett oversikt over alle variablene (og verdiene) er tilgjengelig i avhandlingens appendiks. Her vil jeg først og fremst gå igjennom hvordan jeg har operasjonalisert og målt tone, nyhetsrammer, ulike aktører og tema i deknningen.

⁴⁴ For eksempel er utbredelsen av nyhetsrammen «konflikt» kartlagt gjennom spørsmålene: (1) «Does the news story reflect disagreement between parties, individuals, groups, countries?»; (2) «Does one party, individual, group, country reproach another?»; (3) «Does the news story refer to two sides or to more than two sides of the problem or issue?»; (4) «Does the story refer to winners and losers?».

For å måle⁴⁵ ulike elementer i analysen – det være seg alt fra kilder, til tone (negativ/positiv) til nyhetsrammer – har jeg derfor kodet hvert element som en egen variabel. For eksempel er negative og positive fremstillinger av NAV delt inn i to variabler (én for negativ og én for positiv), fremfor én variabel som – gjensidig utelukkende – registrerer hvorvidt NAV er negativt, positivt eller nøytralt omtalt (for et eksempel på å kode fremstillingstone i én gjensidig utelukkende variabel se: de Vreese et al., 2006).

Koding av nyhetsrammer

Denne innholdsanalysen forstår at en ramme er tilstede dersom elementer som kjenne-tegner rammer er tilstede i en artikkels tittel eller ingress (eller et større bilde og forside). Derfor begrenser innholdsanalysen seg til å fange nyhetsrammer i de tre mest synlige plasseringene en nyhetsramme kan ha – på avisens forside, i artikkelens tittel eller i ingressen (samt i bilder dersom dette er mulig å fange). Bruk av nyhetsrammer er derfor operasjonalisert som dikotome (til stede eller ikke til stede) elementer på forsiden, i artikkelens tittel eller ingress. Denne undersøkelsen fanger kun nyhetsrammer som tidligere er blitt identifisert i litteraturen om nyhetsrammer (se teorikapittel om nyhetsrammer for en oversikt). I likhet med målingen av tone, tar jeg her til orde for at

⁴⁵ I kodingen av tone (rettet mot NAV) og episodiske/tematiske rammer, har jeg i utgangspunktet også operert med en gradert skala. Denne er imidlertid omkodet til en dikotom skala i den endelige analysen. Graderingen er inspirert av Beyer (2012), som fremmer bruken av graderte skalaer fremfor dikotome verdier i målingen av nyhetsrammer. Her er graderingen operasjonalisert som følger: «0 betyr at dette overhodet ikke er tilstede, mens 1-3 angir graden for tilstedeværelse. For å oppnå 3 skal elementet være et svært viktig aspekt av innslaget, gjerne i innledning» (Beyer, 2012: 214). Denne fremgangsmåten har imidlertid, som Beyer (2012) selv påpeker og diskuterer, utfordringer når det kommer til interkoderreliabilitet. Jeg har derfor konkretisert graderingen ytterligere, og operert med «synlighet» og «plassering» som avgjørende for hvilken verdi som skal kodes. En liknende strategi ble benyttet av Bennett et al. (2006), som skilte mellom nyhetsrammer i tittel og ingress. Journalistikkens format gir også tydelige føringer for hvor synlig et element i en tekst skal være, og således benyttet jeg meg av en skala der 0 betyr ikke tilstede, 1 betyr at elementet kun er synlig i brødteksten, 2 betyr at elementet er synlig i ingressen (og ev. i brødtekst), mens 3 betyr at elementet er synlig på forsiden, i artikkelens tittel, eller undertittel (og ev. i ingressen og/eller brødteksten). Som interkoderreliabilitetstesten (se underkapittel om reliabilitetstest) avslører, er det imidlertid store utfordringer når det kommer til bruk av graderte skalaer – selv ved klare retningslinjer for hvor (i tittel, ingress eller brødtekst) elementet skal befinne seg (Bennett et al., 2006: rapporterer et lignende problem og samlet således verdiene slik at de skilte mellom "synlig" (tittel/ingress) og "ikke synlig".). Det må presiseres at det tidvis er svært høy enighet når det gjelder hvorvidt et element befinner seg på en synlig plass (i tittel eller ingress), men ikke hvorvidt elementet er i brødteksten. Dette kan henge sammen med at elementer i brødteksten kan være vanskelig å finne, og således vanskelig å kode. Som nevnt har jeg derfor valgt å dikotomisere disse graderte skalaene i ettertid, ved å slå sammen 3 (tittel) og 2 (ingress), samt slå sammen 0 (ikke tilstede) og 1 (i brødtekst). Argumentet her er at jeg fanger opp hvorvidt elementet er synlig tilstede i teksten, samtidig som variablene holder høy skår for interkoderreliabilitet.

det kan være flere nyhetsrammer i en og samme tekst (se også: Beyer, 2012). Derfor er ingen av nyhetsrammene som registreres gjensidig utelukkende. Jeg har tatt utgangspunkt i følgende nyhetsrammer (disse rammene er inspirert av studien av Semetko og Valkenburg, 2000):

- Konfliktamme
- Human interest
- Tildeling av ansvar
- Episodisk ramme
- Tematisk ramme
- Økonomiske konsekvenser for NAV
- Økonomiske konsekvenser for brukere

Disse rammene er tilpasset selve saken. Økonomiske konsekvenser er eksempelvis tilpasset saken ved å fokusere på konsekvenser for brukere eller konsekvens for NAV.

I tillegg har jeg inkludert rammer som kan sies å høre inn under episodiske og/eller konfliktammen, men som spesifikt portretterer en bruker som et offer eller som en misbruker⁴⁶ (se for eksempel: Ihlen og Thorbjørnsrud, 2013; Bay og Saglie, 2003).

- Brukere er misbrukere av systemet
- Brukere er offer for systemet

Konfliktammen følger samme operasjonalisering som tidligere studier av generiske nyhetsrammer (Beyer, 2012; Semetko og Valkenburg, 2000) og er operasjonalisert som *en uenighet mellom to eller flere parter/kilder og/eller at saken belyses fra flere sider og/eller at det refereres til vinnere eller tapere*. Human Interest er, som konfliktammen, i tråd med tidligere operasjonaliseringer: *omtale av en konkret person og hans/hennes problemer, prestasjon på en måte som vekker følelser som sinne, sympati/empati/medfølelse*. Likeledes er ansvarsrammen (tildeling av ansvar) operasjonalisert som *at en person/system/organisasjon tildeles ansvar og/eller at en person/system/organisasjoner har mulighet til å gjøre noe med en utfordring/problem*.

⁴⁶ Fordi disse rammene er typiske for mange typer nyheter, regnes de som generiske nyhetsrammer. Offerrammen inneholder eksempelvis elementer som arketyper «David mot Goliat».

I denne studien er prioriteringer mellom den episodiske og tematiske rammen, operasjonalisert som fire elementer (eller variabler) som ikke er gjensidig utelukkende. Beyer (2012) argumenterte for at episodiske og tematiske rammer er vide, abstrakte fenomener som bør deles opp i ulike aspekter ved de tematiske og episodiske fremstillingene.

I denne studien er den episodiske rammen operasjonalisert som (1) bruk av konkrete personer/individer som caser for å illustrere saken i artikkelen og (2) bruk av en konkret hendelse/case for å illustrere saken i artikkelen. Tematiske rammer er operasjonalisert som (1) bruk av trender, prosesser eller statistikk/grafikk for å illustrere saken og (2) at saken går utover en konkret hendelse/case/individ (referer til tidligere hendelser) eller gir ev. informasjon om et system/etat. Disse totalt fire elementene er deretter samlet til to variabler, en tematisk og episodisk ramme.

Koding av kilder

Kilder i omtalen er operasjonalisert som personer eller organisasjoner som er sitert eller nevnt som kilde til informasjon i saken (for eksempel at NAV tilbyr statistikk) – uavhengig av hvor i artikkelen de forekommer. Dersom en person eller organisasjon kun er nevnt i dekingen, er dette ikke registrert som en kilde. Jeg har både målt antall kilder pr. artikkel (kontinuerlig variabel), samt hvorvidt ulike grupper kilder uttaler seg i artiklene (dikotome variabler). I motsetning til eksempelvis Bay og Stang (2009), opererer jeg ikke med én kategorisk (gjensidig utelukkende) variabel for hvem som er «hovedrøst» i dekingen. I denne analysen kan alle kildetyperne derfor forekomme i samme artikkel⁴⁷. Dette åpner for at man kan danne et bilde av hvilke stemmer som faktisk har uttalt seg i artikler – ikke bare hvem som er vurdert som «hovedrøst».

I analysen har jeg gruppert kilder etter: 1) NAV (selve etaten, eller ledere og ansatte), 2) NAV-brukere, 3) Andre etater (selve etaten, eller ledere og ansatte), 4) Opposisjonspolitikere, 5) posisjonspolitikere, 6) eksperter (akademikere o.l.) og 7) ulike interesseforbund eller organisasjoner.

⁴⁷ Det må påpekes at flere av disse kildene kan opptre i en og samme artikkel, samt kun er kilder som fremtrer i selve artiklene. Andre eventuelle pådrivere, eksempelvis profesjonelle kilder som ikke uttaler seg i artiklene, men har jobbet strategisk opp mot en sak, vil ikke bli fanget av denne innholdsanalysen.

Koding av tone

Tone eller «tone of the coverage» er en utbredt variabel i innholdsanalyser der *hvor*-*dan* noe eller noen er omtalt står sentralt (Lengauer et al., 2012). I denne analysen har jeg lagt vekt på å fange hvordan NAV blir fremstilt. Lengauer et al. (2012) kaller slike toner for *aktørrelevante* (actor related) toner. Fremstillingen av NAV er således operasjonalisert som negative og positive formuleringer som beskriver NAV⁴⁸. De negative og positive formuleringene er inspirert av ordboken og fremgangsmåten som anbefales av (Lengauer et al., 2012: 196-197).

Ved å dele negative og positive fremstillinger av NAV i to variabler har man muligheten til å undersøke hvor ofte NAV omtales negativt, ikke bare hvorvidt den negative fremstillingen dominerte over den positive fremstillingen. Dette utelukker imidlertid ikke mulighetene for å undersøke om de negative fremstillingene dominerte over de positive. For å løse dette har jeg kombinert variabelen som fanger negative fremstillinger og variabelen som fanger positive fremstillinger, slik at disse utgjør én gjensidig utelukkende variabel. Dersom en artikkel eksempelvis er synlig (i tittel eller ingress) negativ og mindre synlig positiv (i brødtekst eller ikke i det hele tatt), vil artikkelen kodes som dominerende negativ. Eksempelvis:

0. nøytral (hverken positiv eller negativ)
1. positiv (inneholder kun positive elementer i tittel eller ingress)
2. balansert (inneholder både negative og positive elementer i tittel eller ingress)
3. negativ (inneholder kun negative elementer i tittel eller ingress)

Som Lengauer et al. (2012) argumenterer for, kan det i noen tilfeller også være hensiktsmessig å operere med bipolare verdier (over og under 0), der nøytrale og balanserte saker slås sammen og får verdien 0, negative artikler inntar verdien -1 og

⁴⁸ Lengauer et al. (2012) påpeker at den mest utbredte måten å måle dette på er en variabel som spør hvilken tone som er mest dominerende (negative eller positive) – enten for hele artikkelen eller mot en bestemt aktør. Dersom ingen evaluering blir gitt, kodes artikkelen som nøytral. Som tidligere poengtert, fanger imidlertid ikke denne kodingen av tone opp at en sak kan inneholde både negative og positive fremstillinger av NAV. For å fange dette på en tilstrekkelig måte, bør en derfor dele en slik variabel i to. Eksempelvis fanger jeg negative formuleringer med: «Brukes negative ord og formuleringer for å beskrive NAV i artikkelen? I så fall, hvor synlig er dette?». Positive formuleringer fanges med: «Brukes positive ord og formuleringer for å beskrive NAV i artikkelen? I så fall, hvor synlig er dette? Begge disse variablene er kodet på en tredelt skala som strekker seg fra 1 (kun synlig i brødteksten), 2 (kun synlig i ingress og ev. i brødtekst) til 3 (synlig på forsiden eller i artikkelens tittel). Denne graderingen er inspirert av Beyer (2012) som tar til orde for at graderte skalaer åpner for at flere nyanser blir kartlagt.

positive artikler +1. Dette gjør det eksempelvis intuitivt å regne ut gjennomsnittsverdien av tonene – som over (positiv) eller under (negativ) 0. Derfor opererer noen av analysene med en slik omkodet skala.

Interkoderreliabilitet

Materialet på 1320 artikler er i sin helhet kodet av meg. Jeg fulgte en detaljert kodebok og sammenlignet hyppig nye artikler med tidligere artikler for å påse at artiklene ble kodet konsekvent. Alle valg og subjektive vurderinger er gjort i henhold til kodeinstruksene. Dersom kodeinstruksene har vært uklare, har jeg oppdatert den og påsett at oppdateringen ikke strider med tidligere registreringer. Utarbeidelsen av kodeboken ble gjort i samtaler med kolleger og veiledere. Den endelige utgaven av kodeboken er videre et resultat av erfaringer fra to ulike omganger med pilotkodinger, samt én pilotreliabilitetstest (foretatt av en annen stipendiat ved Institutt for Informasjons- og medievitenskap ved UiB).

For å trekke slutninger om resultater i innholdsanalyser, bør det foreligge intersubjektivitetstester som viser i hvilken grad ulike kodere er enige eller uenige i hvordan artiklene skal kodes (Krippendorff, 2004; Lombard et al., 2002; Neuendorf, 2002). Høsten 2014 ble det derfor gjennomført en reliabilitetstest på materialet for å antyde i hvilken grad det kodete materialet er reliabelt, samt få et mål på hvilke variabler det vil være problematisk å trekke slutninger fra⁴⁹. En masterstudent ble ansatt for å kode 117 tilfeldig utvalgte artikler. Reliabilitetskoderen fikk først opplæring i materialet, samt en omfattende veiledning i kodeboken og tilhørende kodeinstruks (se appendiks) med forklaringer, eksempler og detaljert oversikt over fremgangsmåte.

Det er flere ulike metoder for å måle analysens reliabilitet (for en oversikt over ulike tilnærminger og begrunnelser for reliabilitetstester i innholdsanalyser se: Lombard et al., 2002). Eksempelvis Scotts (1955) π , Krippendorffs (2004) α , Cohens (1960) κ og Perreaults og Leighs (1989) λ . To av de mest vanlige målene på interkoderreliabilitet er Cohens κ (Dewey, 1983) og Krippendorffs α (Krippendorff, 2004) –

⁴⁹ Det må påpekes at slike tester ofte er tilpasset undersøkelser hvor det er flere kodere, og man vil påse at alle koder materialet så likt som mulig. I mitt tilfelle er det jeg som har kodet hele materialet, og en reliabilitetstest vil således avdekke hvorvidt andre gjør de samme vurderingene som jeg har gjort under arbeidet med registreringene.

der begge er svært konservative estimater. Resultatet fra interkoderreliabilitetstesten tyder på at reliabilitetskoder i stor grad har registrert materialet på samme måte som meg. Dette gjelder spesielt dersom man foretar omkodinger⁵⁰. Variablene som benyttes oppnår en akseptabel skår (88 % av variablene en når reliabilitetsskår på $\alpha \geq 0,667$). Gjennomsnittlig reliabilitetsskår er $\alpha = 0,81$ (se Tabell 3.1), der høyeste skår er 0,96, og laveste er 0,54 (variabelen «ansvarstildeling»). Dersom koeffisienten likevel ikke er $\alpha \geq 0,667$ foreslår Krippendorff (2004) å forkaste dataen. Det er imidlertid ikke uvanlig at verdier under dette er ansett som akseptable (Coe et al., 2014; Kroon et al., 2015). Jeg vil likevel mane til forsiktighet med å trekke for kraftige konklusjoner ut ifra tallene som rammes av reliabilitetsskår som er under 0,7 (markert med * i Tabell 3.1).

⁵⁰ Omkodinger er foretatt for å gi en markant (og nødvendig) forbedring i reliabilitetsskår for variabler som er problematiske på grunn av lav reliabilitetsskår. Med omkodinger menes det her at man slår sammen noen verdier i en variabel, eventuelt slår sammen to eller flere variabler. I dette tilfellet er det snakk om å redusere antall verdier fra 4 til 2. Til tross for at både koder og reliabilitetskoder fulgte samme detaljerte kodebok med relevante eksempler, var koder og reliabilitetskoder spesielt uenig når det gjaldt variablene som kodes etter grad av synlighet (i tittel, i ingress eller i tekst), eksempelvis variablene som fanger bruk av tematisk/episodisk nyhetsramme, samt negativ/positiv fremstilling av NAV (dette er også et problem som diskuteres i nærmere detalj av Beyer, 2012). F.eks. er det uenighet om et tematisk element befinner seg i artikkelens tittel eller ingress. I kodeinstruksen (både muntlig og skriftlig) som ble gitt til reliabilitetskoder har jeg forsøkt å forklare slike valg så klart og detaljert som mulig. I flere saker er det imidlertid svært problematisk å skille hvorvidt et tematisk element er i tittelen eller ingressen. Dersom elementet er i brødteksten, er det ikke nødvendigvis lett å få øye på – noe som kan føre til store uenigheter mellom kodere. Dette er imidlertid et problem som lar seg løse ved å omkode variabler med gradert skala til dikotome variabler som fanger om elementet er brukt i tittel/ingress (1) eller ikke (0). Reliabilitetsskårene for de graderte variablene er med andre ord sensitiv til nyanser, men ikke nødvendigvis til hvorvidt noe er synlig til stede eller ikke. I den videre analysen har jeg landet på å benytte meg av de omkodete, dikotome variablene, da disse gir et mer reliabelt utgangspunkt enn de graderte skalaene.

Tabell 3.1 Oversikt over variabelenes reliabilitet

Variabel	Prosent enighet	α (Krippendorffs alpha)
Tematisk ramme	88 %	0,78
Episodisk ramme	91 %	0,84
Tone (samlet negativ/positiv/balansert/nøytral tone)	86 %	0,71
Økonomiske konsekvenser for NAV	96 %	0,92
Økonomisk konsekvenser for brukere	79 %	0,65*
Konflikt-ramme	85 %	0,74
Frame: ineffektiv	99 %	0,92
Human interest-ramme	83 %	0,70
Tildeling av ansvar-ramme	70 %	0,54*
Politiker i posisjon	98 %	0,96
Politiker i opposisjon	97 %	0,95
Andre offentlige etater	91 %	0,83
NAV	98 %	0,96
Forbund/organisasjon	91 %	0,83
Ekspert	93 %	0,88
NAV-bruker	88 %	0,79
Antall kilder	97 %	0,83
Gjennomsnitt	89 %	0,81

Kommentar: *koeffisienten er ikke $\alpha \geq 0,667$ og det manes således til å være forsiktig med å trekke konklusjoner ut i fra variabelen.

Analysemetoder

I både Kapittel 3, 4 og 5 benyttes regresjon, (både tidsserie, logistisk og ordinary least squares, eller OLS), som analytisk tilnærming i bestemte analyser. I sammenheng med opinionsdata er dette en standard tilnærming for å undersøke sammenhenger mellom avhengige og uavhengige variabler. I innholdsanalyser derimot, er regresjon en lite utbredt analysemetode (med unntak av f.eks. Oliver, 1994; Davis, 2003; men se: Neuendorf, 2002: 170-171). Regresjonsanalyser er imidlertid en passende analysemetode i analyser der man ønsker å undersøke hvorvidt en (eller flere) variabel X kan predikere variasjoner i variabel Y (Skog, 1998). For å undersøke sammenhenger og kontrollere for diverse faktorer, kan således ulike former for regresjoner være hensiktsmessig. Det må derimot påpekes at regresjonsanalyser i utgangspunktet er egnet for å undersøke årsakssammenhenger. Samtidig kan slike analyser også benyttes til mer deskriptive siktemål (Skog, 1998: 201-202). Når jeg i denne innholdsanalysen benytter meg av slike analysemetoder må det derfor understrekes at det er samvariasjoner – ikke årsakssammenhenger – som undersøkes.

3.1.3 Funn

Denne innholdsanalysen retter oppmerksomhet mot i hvilken grad fortellinger om enkeltskjebner og negativitet prioriteres i et utvalg norske aviser. Mer spesifikt skal det dreie seg om hvilke rammer, kilder og evaluerende tone som dominerer i den redaksjonelle⁵¹ omtalen av NAV.

Analysen følger opp forventningene som ble tegnet i starten av dette kapitlet, og undersøker i hvilken grad rammer som fremhever enkeltpersoner og enkelthendelser er tilstede i dekningen sammenlignet med rammer som vektlegger å gi mer kontekst og et «større bilde». Deretter ser jeg nærmere på hvorvidt brukere utpeker seg som kilder i omtalen, da dette kan være et alternativt mål på hvorvidt enkeltskjebner dominerer omtalen. For å se i hvilken grad dekningen preges av negativitet, undersøkes hvorvidt NAV evalueres, samt hvilke forskjeller jeg kan identifisere mellom hvilken tone som i så fall evaluerer etaten. Deretter rettes oppmerksomheten mot i hvilken grad omtalen og tonen i omtalen har endret seg over tid. Av dette får man en oversikt over hvorvidt og i hvilken grad enkeltskjebner og negativitet dominerer i omtalen.

Den andre delen av analysen identifiserer hvilke rammer og kilder som har høy sjanse for å forekomme sammen med negativitet – kontrollert for blant annet endringer over tid og variasjoner mellom avisene. Her kan man se om noen rammer og kilder har høyere sjanse enn andre for å opptre i artikler som domineres av negativitet. Samlet vil således denne innholdsanalysen kunne bidra til en økt forståelse av journalistiske prioriteringer av fortellinger om enkeltskjebner og negativitet. Samtidig kan jeg skaffe til veie innsikter om i hvilken grad enkeltskjebner og negativitet er elementer som opptrer sammen i omtalen av en etat under reformering.

Dominerer enkeltskjebner og negativitet i omtalen?

I det følgende skal det dreie seg om i hvilken grad historier om enkeltskjebner og negative fremstillinger av NAV har bredd om seg i den redaksjonelle omtalen. Temaet

⁵¹ Samtlige av analysene i dette kapitlet dreier seg om redaksjonell omtale. Dette innebærer alle artikler som er skrevet av journalister/kommentatorer (nyheter, lederartikler, kommentarer etc.), men innebærer ikke artikler som er innsendt (debattartikler, kronikker eller gjestekommentarer).

for analysen, NAV, har mottatt mye omtale i norske medier. I tidsperioden 1.juli 2006 og frem til utgangen av 2010 skrev papiravisene *Aftenposten*, *Aften*, *Bergens Tidende*, *Adresseavisen* og *VG* til sammen 1320 redaksjonelle artikler om NAV (der «NAV» stod nevnt i enten artikkelens tittel eller ingress).

I samtlige av analysene forventes det variasjoner mellom avisene, og mellom synlig (forsideartikler) og mindre synlig (innsideartikler) omtale. På den måten kan en danne seg et bilde av 1) i hvilken grad fortellinger om enkeltskjebner og negativitet er synlige for lesere, og 2) i hvilken grad det at avisen dekker et område der situasjonen i NAV er bedre, kan gi seg utslag i en mindre andel fortellinger om enkeltskjebner og negativitet, samt 3) hvorvidt avisenes format (populærpresse/ikke populærpresse) kan være utslagsgivende for i hvilken grad enkeltskjebner og negativitet er tilstede. I så måte er det relevant å trekke frem at de fem avisene i utvalget har dekket saken i ulikt omfang, der *Aftenposten* skrev flest antall artikler (36 %) og *Aften* skrev færrest (11 %). Videre er 11 % av artiklene løftet frem på forsiden⁵². NAV er med andre ord et tema som med stor sannsynlighet har vært synlig for avisenes lesere.

Enkeltskjebner og episodiske rammer i omtalen (RQ 1 og 2)

Som utgangspunkt for analysen har jeg gjort antakelser om at omtalen trolig vil legge vekt på både enkelthistorier om brukernes erfaring med NAV, og sette saker i en større kontekst. Et eksempel på en slik kontekst kan være konsekvensene av finanskrisen, som for alvor slo inn høsten 2008. Som et innledende trinn i analysen vil derfor en analyse av episodiske og tematiske rammer gi et overordnet bilde av journalistiske prioriteringer mellom det nære og det mer kontekstuelle og abstrakte.

Et illustrerende eksempel på episodiske og tematiske rammer kan hentes fra side to og tre i *Aftenposten* 11.02.2009 (se Figur 3.2). På side to forklarer artikkelen «Syv av ti uten dagpenger i Oslo» at ventetiden på dagpenger er et omfattende problem i Oslo, noe som blant annet underbygges med en graf som viser økningen fra januar 2008 til januar 2009 når det gjelder antall jobbsøkende som ikke har mottatt dagpenger i tide. Dette er typisk eksempel på en tematisk innrammet sak. Man får vite

⁵² Spesielt gjelder dette avisene *Aften* og *Aftenposten* da 16 % av avisenes artikler om NAV var forsideartikler. Til sammenligning var kun 3 % av VGs omtale forsideartikler.

om et problem med dagpengetjenesten til NAV, og problemet blir satt i en større kontekst. På den andre avissiden (side tre) ser man et typisk eksempel på en episodisk sak der enkeltskjebner og enkelthendelser fremheves. Her eksemplifiseres konsekvensene av ventetiden på dagpenger ved at en arbeidsledig mann på 28 år forteller at han må vente på dagpenger i mer enn tre uker. Teksten komplimenteres videre med et bilde av mannen med NAV-logoen i forgrunnen.

Tematiske og episodiske rammer er imidlertid ikke alltid like tydelig adskilt som det artiklene i Figur 3.2 er. Som flere, blant annet Beyer (2012) argumenterer for, er heller ikke prioriteringer mellom episodiske og tematiske rammer nødvendigvis et nullsumspill. En artikkel kan både legge vekt på å sette en sak i en større kontekst, og trekke frem et eksempel for å forklare saken ytterligere. Derfor gir det i denne avhandling ikke mening å behandle episodiske og tematiske rammer som gjensidig utelukkende variabler. Begge rammene kan derfor vektlegges⁵³ i én og samme artikkel⁵⁴.

⁵³ Man kan imidlertid argumentere for at den ene rammen ofte vil være noe mer fremhevet enn den andre, men dersom begge aspektene forekommer enten på forsiden, i tittelen eller i ingressen behandles de som like synlige, selv om en ramme gjerne er plassert i tittelen og en annen i ingressen.

⁵⁴ Ved å dele episodiske og tematiske rammer opp i ulike variabler, kan man således gi et bilde på hvilke aspekter av rammene som dominerte – ikke bare hvorvidt det var episodiske eller tematiske rammer som dominerte deknningen.

Synlig tematisk ramme

Synlig episodisk ramme

Figur 3.2 Eksempler på tematiske og episodiske rammer i dekningen
 Kommentar: Faksimile av Aftenpostens oppslag om dagpenger og NAV 11.02.2009

Det første forskningsspørsmålet etterspør en analyse av hvilke rammer som dominerer i dekingen. Som et overordnet svar, der jeg kun konsentrer meg om det tematiske og episodiske, domineres omtalen i noe større grad av episodiske (63 %) enn tematiske (58 %) rammer (se Tabell 3.2). Det må imidlertid påpekes at vektleggingen av episodiske og tematiske rammer overlapper i 23 prosent av artiklene. I tråd med forventningene er altså den episodiske rammen mest utbredt, men en vesentlig andel av artiklene konsentrerer seg om *både* å sette hendelser i en større kontekst og å benytte et eksempel, en hendelse og/eller en enkeltskjebne.

Episodiske og tematiske rammer er imidlertid svært overgripende rammer, og kan kun i begrenset grad si noe om dekingen har vektlagt enkeltskjebner. For å gi et mer detaljert innblikk i dekingens rammebruk viser Tabell 3.2 således prosent tilstedeværelse av mer konkrete rammer i de ulike avisene. Som man ser av tabellen opptrer rammene human interesse, tildeling av ansvar og konflikt kun i en beskjeden del av ut-

valget. Analysene viser således at det kun er små forskjeller mellom bruken av ulike rammer, samt at enkeltskjebner ikke nødvendigvis har blitt viet vesentlig oppmerksomhet. Her observerer jeg riktignok signifikante⁵⁵ forskjeller mellom avisene, med mer utbredelse av episodiske/human interest-rammer i aviser fra områder hvor NAV har hatt betydelige utfordringer (BT, Aftenposten og Aften) enn i områder med mindre utfordringer (Adresseavisen). Det er imidlertid snakk om mindre⁵⁶ differanser.

På forhånd har jeg antatt at rammer som vektlegger enkeltskjebner og enkelt-hendelser (human interest og episodiske rammer) vil være særlig fremtredende i mer populærjournalistiske aviser enn aviser som ikke regnes som populærjournalistiske aviser. VG er i dette tilfellet den avisen med mest populærjournalistisk preg. Som man ser av tabellen er derimot ikke VG substansielt ulik de resterende avisene i utvalget – med unntak av Aften som i *større* grad enn VG vektlegger episodiske og human interest-rammer. Dette er interessant ettersom man kan anta at VG – som har et betydelig mer populærjournalistisk preg enn de andre avisene – i større grad ville fokusert på mennesker med følelsesladete historier. VG, sammen med Adresseavisen og Aftenposten, har imidlertid i større grad vektlagt konfliktrammen. Dette funnet viser således det motsatte av det Semetko og Valkenburg (2000) fant i sin analyse i ulike Nederlandske avisers dekning av EU. Videre peker dette på at historier om enkeltskjebner og enkelt hendelser ikke er et populærjournalistisk fenomen i Norge, men heller er et utbredt journalistisk grep på tvers av avisformater.

⁵⁵ Det må imidlertid påpekes at dersom man anser innholdsanalysen for å være en populasjonsstudie, så kan det argumenteres for at det ikke er nødvendig å undersøke om forskjellene er statistiske signifikant. Signifikans vil likevel bli rapportert og kommentert i denne undersøkelsen i tråd med vanlig norm (se f.eks: Beyer (2012)).

⁵⁶ Med en maksimum differanse på 9 prosentpoeng (mellom Aften og Adresseavisen).

Tabell 3.2 Bruk av ulike rammer fordelt på de ulike avisene i utvalget

		Avis					Total	N (rammer)	p-verdi
		...BT	...Adresseavisen	...VG	...Aftenposten	...Aften			
Episodisk	% av dekkningen i...	63 %	55 %	66 %	62 %	74 %	63 %	831	.004
Tematisk	% av dekkningen i...	65 %	57 %	49 %	61 %	45 %	58 %	764	.000
Human interesse	% av dekkningen i...	12 %	5 %	11 %	7 %	14 %	9 %	121	.004
Konflikt	% av dekkningen i...	12 %	8 %	21 %	14 %	9 %	13 %	170	.001
Tildeling av ansvar	% av dekkningen i...	20 %	2 %	11 %	7 %	4 %	9 %	123	.000
Økonomisk konsekvens for brukere	% av dekkningen i...	6 %	1 %	9 %	6 %	7 %	5 %	72	.024
Økonomisk konsekvens for NAV	% av dekkningen i...	9 %	4 %	6 %	6 %	5 %	6 %	82	.141
Alle rammene:	% av dekkningen i avisene	187 %	131 %	173 %	163 %	158 %	164 %	2163	
N (artikler)		304	222	173	472	149	1320		

Kommentar: Tabellen viser hvordan ulike nyhetsrammer fordeler seg i fem aviser i redaksjonelle artikler om NAV i perioden 01.07.2006 – 31.12.2010. Prosenten som oppgis er prosent tilstedeværelse av rammen i den totale dekkningen (mot % ikke tilstede). Prosent som oppgis i «Alle rammene» kan overstige 100 % fordi flere rammer kan opptre i en og samme artikkel. Signifikante forskjeller måles med Chi²-test.

Rammen human interesse kan, som jeg har argumentert for i tidligere i avhandlingen behandles som en underkategori av episodiske rammer. Begge rammer tar for seg historier om enkeltmennesker, men episodiske rammer omfatter også andre karakteristikker ved nyheter. Dette tydeliggjøres også i dette materialet. Kun 15 % av artiklene som benytter episodiske rammer er også human interesse-rammer⁵⁷. Dette synliggjør at episodiske rammer først og fremst er en metaramme som i liten grad eger seg til å si noe om graden av historier om enkeltsubjekter. Dette støtter Beyer (2012) sitt argument om at mer finmaskede variabler enn tematisk/episodisk bør benyttes for å skaffe seg innsikt om mer substansielle forskjeller i materialet.

Enkeltsubjekter og episodiske rammer på forsiden (RQ 3)

Tabellen over (Tabell 3.2) forteller hvordan rammer er benyttet i omtalen, men skiller ikke mellom artiklenes plassering. Etter innsikter hentet fra dagsordenfunksjonen

⁵⁷ Dette bildet endrer seg i liten grad dersom vi kun konsentrerer oss om artikler som utelukkende vektlegger episodiske rammer (økning fra 15 % til 18 %).

(McCombs, 2004) kan man eksempelvis anta at artikler plassert på forsiden vil være mer synlig enn artikler på innsiden. I så måte har jeg gjort antakelser om at rammer som vektlegger enkelthendelser og enkeltskjebner vil være mer tilbøyelig til å bli løftet frem på forsiden enn mer tematiske rammer. Analysen antyder at denne antakelsen stemmer. Artikler som benytter episodiske rammer har en tydelig tendens til å bli løftet frem på forsiden sammenlignet med artikler på innsiden (se Tabell 3.3 som også viser at forskjellen er signifikant). Tematiske rammer viser også en slik tendens, men her er forskjellene mellom artikler på innsiden og forsiden ikke statistisk signifikant. Det kan bety at tematiske rammer ikke er typiske for forsideoppslag kontra innsideoppslag. Tematiske rammer opptrer i stor grad både på innsiden og forsiden, men i begge tilfeller i mindre grad enn episodiske rammer.

Tabell 3.3 Bruk av ulike rammer fordelt på forside/innside

		...på innsiden	...på forsiden	Total	N (rammer)	p-verdi
Episodisk	% av dekningen...	61 %	79 %	63 %	831	.000
Tematisk	% av dekningen...	57 %	62 %	58 %	764	.329
Human interesse	% av dekningen...	8 %	21 %	9 %	121	.000
Konflikt	% av dekningen...	12 %	21 %	13 %	170	.001
Tildeling av ansvar	% av dekningen...	9 %	16 %	9 %	123	.005
Økonomisk konsekvens for brukere	% av dekningen...	5 %	13 %	5 %	72	.000
Økonomisk konsekvens for NAV	% av dekningen...	5 %	12 %	6 %	82	.001
Alle rammene:	% av dekningen...	156 %	224 %	164 %	2163	
N (artikler)		1174	146	1320		

Kommentar: Tabellen viser hvordan ulike nyhetsrammer fordeler seg på innsiden og forsiden i redaksjonelle artikler om NAV i perioden 01.07.2006 – 31.12.2010. Prosenten som oppgis er prosent tilstedeværelse av rammen i den totale dekningen (mot % ikke tilstede). Prosent som oppgis i «Alle rammene» kan overstige 100 % fordi flere rammer kan opptre i en og samme artikkel. Signifikante forskjeller måles med Chi²-test.

Også rammene human interesse, konflikt, ansvarstildeling, økonomiske konsekvenser for brukere og økonomiske konsekvenser for NAV utgjør en større andel av forsideoppslagene enn innsideoppslagene. Samtlige av disse forskjellene er signifikant, noe som tyder på at dette er rammer som er typiske for forsideoppslag, fremfor innsideoppslag. Human interesse og konfliktrammer utgjør også en betydelig del av de episodiske rammene som havner på forsiden (i begge tilfeller 26 %).

Jeg har hittil tydeliggjort i hvilken grad rammer som vektlegger enkeltskjebner og enkelthendelser prioriteres i omtalen. Men hva innebærer denne episodiske omtalen når det gjelder fremstillingen av brukere? Er enkelthistoriene og enkelthendelsene historier om brukere som er offer for et system, eller er det slik at brukere først og fremst fremstilles som svindlere eller misbrukere? For å svare på det kan rammene enkeltmennesket mot systemet og misbruker gi et ytterligere finmasket innblikk i prioriteringer av historier om enkeltskjebner. Analysen viser at en klar overvekt (76 %) av human interest-rammene i dekningen handler om dramatiske historier om brukere som er et offer for systemet, den såkalte enkeltmennesket mot systemet-rammen (Ihlen og Thorbjørnsrud, 2013).

Nesten ingen (1 %) av artiklene som benytter human interest-rammen fremstiller brukere som misbrukere av systemet. Det er videre en større andel artikler som fremstiller brukere som et offer fremfor en misbruker i den episodiske omtalen, (som i motsetning til human interest-rammene ikke bare vektlegger dramatiske enkelthistorier, men også inkluderer saker som dreier seg om en bestemt hendelse eller person). Her er imidlertid en langt mindre andel av artiklene preget av fremstillinger av brukere som et *offer* for (14 %) fremfor en *misbruker* av (9 %) systemet. Skillet mellom offer og misbruker blir derimot svært tydelig dersom vi konsentrerer oss om hvilke episodiske artikler som er løftet frem på forsiden. Det er en klart større andel episodiske forsider som fremstiller brukere som er offer (30 %) kontra som misbruker (5 %)⁵⁸.

Oppsummert er fordelingen av nyhetsrammene i omtalen i større grad dominert av episodiske enn tematiske rammer. Denne dominansen av det episodiske innebærer derimot ikke at enkeltskjebner og konflikter preger omtalen i betydelig grad.

Brukere som kilder i omtalen (RQ 4 og 5)

Totalt har 1970 kilder uttalt seg i de 1320 artiklene i materialet. I gjennomsnitt innebærer dette at det er brukt få kilder pr. artikkel ($M= 1, 5$, $SD=1,3$). Hvis man ser

⁵⁸ Skillet mellom innside og forsider er signifikant ($p=.000$) for rammen enkeltmennesket mot systemet (forsider = 30 %, innsider = 12 %). Dette skillet er ikke signifikant når det gjelder misbrukerrammen (forsider = 5 %, innsider = 10 %).

nærmere på *hvem* disse kildene er, kan man først konstatere at såkalte elitekilder⁵⁹ er betydelig mer anvendt som kilder (89 %), enn grasrotkilder som lekmenn og brukere (11 %). Dette er tråd med tidligere forskning på skiller mellom eliter og grasrotkilder i nyheter (Allern, 2001).

En slik dikotomi mellom elitekilder og grasrotkilder sier imidlertid lite substansielt om hvorvidt brukere utgjør en vesentlig kilde i materialet. For å si noe mer substansielt om *hvem* som kom til orde i NAV-omtalen, er det derfor hensiktsmessig å inkludere flere kilder i analysen. I denne analysen har jeg derfor fokusert på hvorvidt følgende kilder opptrer: NAV-brukere (selve brukeren og pårørendes uttalelse på vegne av brukeren), NAV (etaten, ledere og ansatte), administratorer fra andre etater (etaten, ledere og ansatte), opposisjonspolitikere (både nasjonale og lokale), posisjonspolitikere (både nasjonale og lokale), eksperter (akademikere o.l.) samt ulike interesseforbund eller organisasjoner.

Resultatene fra analysen peker på at NAV har vært en aktiv aktør i nyhetsomtalen ettersom etaten har opptrådd som kilder i totalt 654 artikler, altså halvparten av det totale materialet. Som forventet utgjør NAV dermed den klart største kildegruppen.

Når det gjelder NAV-brukere i dekningen er det verdt å merke seg at denne kildegruppen er omtrent like mye benyttet som kilde som opposisjonspolitikere, og ansatte eller ledere i andre offentlige etater. Med andre ord er brukere en vesentlig kildegruppe – dersom man ser vekk i fra den klare dominansen av NAV som kilde. At NAV er en svært dominerende kilde er tross alt ikke uventet når utgangspunktet for materialet er artikler som handler om NAV.

NAV er den mest brukte kildegruppen i samtlige av avisene i utvalget. Her finner jeg heller ingen signifikante forskjeller mellom avisene (se Tabell 3.4). Altså ser ikke sannsynligheten for at man observerer NAV som kilde ut til å være avhengig av de ulike avisene i utvalget.

⁵⁹ Her regnes eliter som eksperter, politikere, forbund/organisasjoner og ledere i NAV eller andre offentlige institusjoner. Ansatte i NAV og andre offentlige institusjoner er holdt utenfor. Eliter utgjør 93 % dersom ansatte i NAV og andre offentlige institusjoner også regnes som eliter.

Tabell 3.4 Bruk av kilder fordelt på de ulike avisene i utvalget

		Avis					Total	N (kilder)	p- verdier
		...BT	...Adressevi sen	...VG	...Aftenposten	...Aften			
Politiker i opposisjon	% av dekn- ningen i...	10 %	5 %	5 %	5 %	7 %	8 %	105	.067
Politiker i posisjon	% av dekn- ningen i...	9 %	14 %	8 %	8 %	9 %	11 %	150	.056
NAV	% av dekn- ningen i...	51 %	51 %	46 %	52 %	40 %	50 %	654	.095
Offentlig administra- sjon	% av dekn- ningen i...	7 %	9 %	10 %	10 %	13 %	10 %	126	.166
NAV-bruker	% av dekn- ningen i...	11 %	8 %	18 %	11 %	15 %	12 %	154	.009
Ekspert	% av dekn- ningen i...	10 %	4 %	4 %	10 %	1 %	7 %	98	.000
Forbund/organisasjon	% av dekn- ningen i...	9 %	8 %	5 %	11 %	5 %	8 %	111	.081
Total	Alle kilder:	107 %	97 %	97 %	117 %	91 %	107 %	1398	
	N (artikler)	304	222	173	472	149	1320		

Kommentar: Tabellen viser hvordan ulike kilder fordeler seg i fem aviser i redaksjonelle artikler om NAV i perioden 01.07.2006 – 31.12.2010. Prosenten som oppgis er prosent tilstedeværelse av kilder i den totale deknningen (mot % ikke tilstede). Prosent som oppgis i «Alle kildene» kan overstige 100 % fordi flere rammer kan opptre i en og samme artikkel. Signifikante forskjeller måles med Chi²-test.

Når det gjelder frekvensen av brukere i omtalen er imidlertid antakelsen at VG, grunnet sin populærjournalistiske profil, vil skille seg ut med en større andel brukere som kilder enn de resterende avisene. Som Tabell 3.4 indikerer, gir analysene støtte til denne antakelsen. For det første er det signifikante forskjeller mellom avisenes prioritering av brukere som kilder i materialet. Som forventningene antydte, er det VG som har størst andel brukere som kilder. Samtidig er det lite som skiller VG og Aften (3 prosentpoeng). Altså er heller ikke denne analysen en støtte til at populærjournalistiske aviser nødvendigvis er mer tilbøyelig til å vektlegge brukere og enkeltskjebner – i alle fall ikke når det gjelder omtalen av NAV.

Videre er det forventet at brukere vil anvendes mer som kilder i aviser som dekker områder hvor NAV har hatt betydelige utfordringer, sammenlignet med områder hvor NAV har færre utfordringer. Jeg finner begrenset med støtte for denne antakelsen, da Adresseavisen, som dekker et område hvor NAV har hatt færre utfordringer, har den laveste andelen av brukere som kilder. Det er imidlertid ikke store forskjeller mellom for eksempel Adresseavisen og Aftenposten, som henholdsvis har et dekningsområde hvor NAV har hatt færre og betydelige utfordringer (3 prosentpoeng).

Brukere som kilder på forsiden (RQ 6)

I denne seksjonen ser jeg nærmere på forskjeller mellom fordelingen av kilder i artikler som er plassert på innsiden og forsiden av avisene. Vi observerer at kilden NAV utgjør størst andel av forsiden, men fordelingen av kilder på forsiden er lang jevnere enn fordelingen på innsiden. Der over halvparten av forsidesartiklene bruker NAV som kilde, benytter hver tredje forsidesartikkel også brukere som kilde. Fordi artikler som er plassert på forsiden er mer synlig enn artikler på innsiden, observerer vi altså at brukere er en svært synlig kilde i omtalen av NAV. Andelen brukere som kilder på forsiden er langt større enn andelen brukere på innsiden. Denne forskjellen er videre statistisk signifikant. Også andre kilder, som andre etater og interesseforbund, utgjør en vesentlig del av forsiden. Disse kildene er imidlertid langt mindre brukt enn brukere (forskjellen mellom offentlig administrator og NAV-bruker er for eksempel på 13 prosentpoeng).

Foreløpig kan man altså oppsummere at brukere og enkeltskjebner ikke ser ut til å dominere omtalen, men utgjør en vesentlig del av den mer synlige omtalen.

Tabell 3.5 Bruk av ulike kilder fordelt på forside/innside

		...På innsiden	...På forsiden	Total	N (kilder)	p-verdier
Politiker i opposisjon	% av dekingen...	8 %	10 %	7 %	105	.439
Politiker i posisjon	% av dekingen...	11 %	16 %	11 %	150	.076
NAV ansatt/leder/organisasjon	% av dekingen...	49 %	56 %	50 %	654	.090
Offentlig administrator	% av dekingen...	8 %	20 %	10 %	126	.000
NAV-bruker	% av dekingen...	9 %	33 %	12 %	154	.000
Ekspert	% av dekingen...	7 %	14 %	7 %	98	.002
Forbund/organisasjon	% av dekingen...	7 %	18 %	8 %	111	.000
Total	Alle kilder:	98 %	166 %	106 %	1398	
	N (artikler)	1174	146	1320		

Kommentar: Tabellen viser hvordan ulike kilder fordeler seg på innsiden og forsiden i redaksjonelle artikler om NAV i perioden 01.07.2006 – 31.12.2010. Prosenten som oppgis er prosent tilstedeværelse av kilder i den totale dekingen (mot % ikke tilstede). Prosent som oppgis i «Alle kilder» kan overstige 100 % fordi flere rammer kan opptre i en og samme artikkel. Signifikante forskjeller måles med Chi²-test.

Negativitet i omtalen (RQ 7 og 8)

I kartleggingen av hvordan velferdstjenester ble fremstilt og omtalt i pressen, fant Bay og Saglie (2003: 54) at «[m]ye av pressedeckningen består av hverdagsrapportering

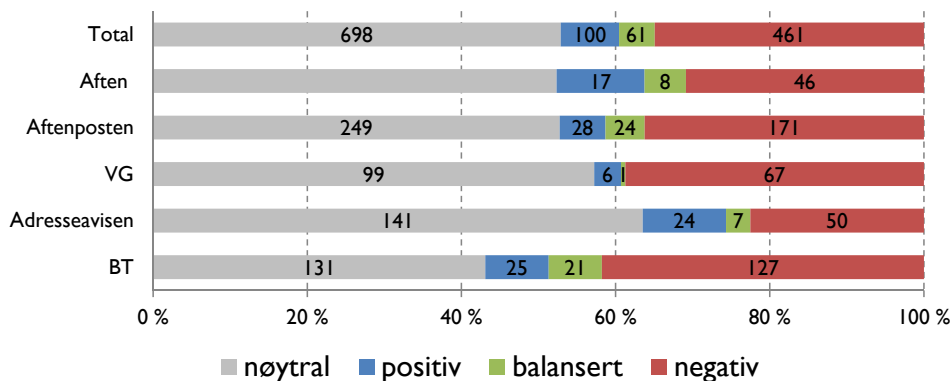
uten noe kritisk søkelys». På den andre siden finner Stang (2007) at en sentral del av velferdsstaten, Barnevernet, i hovedsak blir fremstilt negativt (i løssalgavisene VG og Dagbladet). Antakelsen i denne avhandlingen er at NAV i dominerende grad har blitt fremstilt negativt, da materialet tar for seg en periode hvor NAV har stått ovenfor betydelige utfordringer. Det første trinnet i denne analysen blir således å se hvordan NAV er fremstilt med tanke på tonen i artiklene.

Hver fjerde artikkel omtaler NAV med en negativ tone. Til sammenligning omtaler 12 prosent av artiklene NAV med en positiv tone. Merk imidlertid at negativ og positiv tone er kodet slik at de kan overlappe hverandre i en og samme artikkel. Derksom vi konsentrerer oss om artikler som domineres av enten negativ eller positiv tone, observerer vi at omtalen først og fremst (53 %) har omtalt NAV med nøytral valør. Dette innebærer at NAV hverken har blitt omtalt negativt, positivt eller en kombinasjon av negative og positive omtaler (balansert) i artiklenes tittel eller ingress. Dette passer bra med Bay og Saglie (2003) sin karakteristikk av velferdsstaten i pressen og de Vreese et al. (2006) sin analyse om tone i nyhetsomtalen av EU, hvor begge viser at omtalen først og fremst er nøytral i tone. Alt i alt er altså NAV svært ofte omtalt i saker som *ikke* retter et kritisk søkelys mot etaten. Dersom NAV derimot har blitt evaluert, har deknningen vært klart mer negativ (35 %) enn balansert (5 %) eller positiv (8 %).

I likhet med forventningen som ble lansert i forbindelse med frekvensen av episodiske rammer og brukere som kilder, har jeg antatt at negativitet mot NAV vil være særlig fremtredende i avisen med det mest populærjournalistiske tilsnittet – VG. Denne antakelsen finner jeg imidlertid ikke støtte for. Det er signifikante forskjeller mellom avisene, men avisen med størst andel negativitet er BT – som med 42 prosent negative artikler har tre prosentpoeng mer negative artikler enn VG (se Figur 3.3).

Den andre antatte variasjonen mellom avisene dreier seg om dekningsområde. Her observerer vi at Adresseavisen – som dekker et område hvor NAV har færre utfordringer – skiller seg markant og statistisk signifikant fra de resterende avisene (Pearsons χ^2 : $p=.000$). Dette følger forventningene om at aviser som har nedslagsfelt i et område hvor situasjonen i NAV er bedre enn de resterende områdene, vil være mindre preget av negativ omtale av etaten. Merk imidlertid at dette ikke innebærer at

avisen har en høy andel positive artikler (både Adresseavisen og Aften har utvalgets høyeste andel positive saker: 11 %).

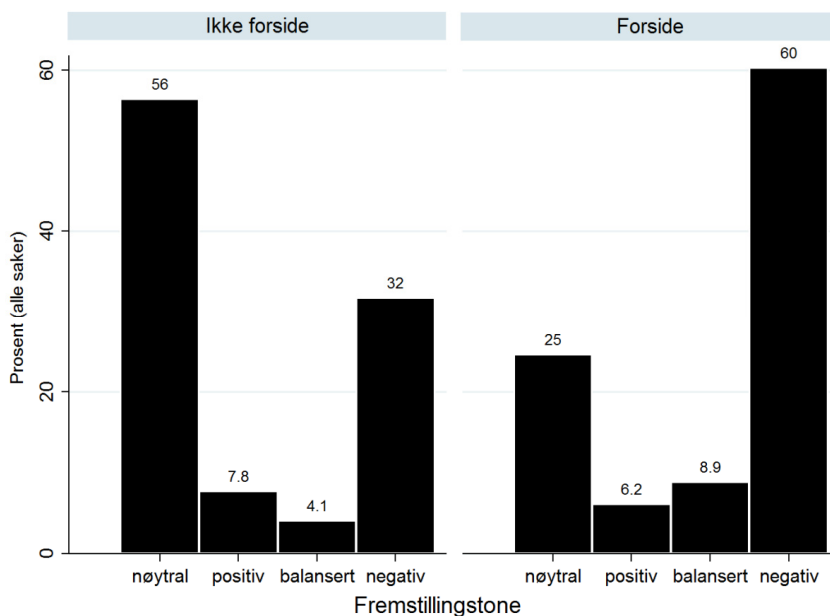


Figur 3.3 Bruk av tone fordelt på avisene i utvalget

Negativitet på forsiden (RQ 9)

Vi har sett at litteraturen peker på at nyhetspressen oftere evaluerer noe eller noen negativt enn positivt. Det er til og med foreslått som et kriterium for at noen hendelser skal bli nyheter, og andre ikke. Innledningsvis i dette kapittelet gjorde jeg så noen antakelser om hvordan negativitet utbrer seg – og ikke minst *hvor* det utbrer seg. Der samtlige aviser har en høyere andel nøytrale artikler enn negative artikler, antar jeg at negative artikler særlig utmerker seg som dominerende når det gjelder saker som blir løftet frem på forsiden. Analysen viser at denne antakelsen stemmer med materialet. Som Figur 3.4 illustrerer, ser man tydelige forskjeller mellom fordelingen av tone på artiklene på innsiden og artiklene på forsiden. Der innsiden domineres av nøytrale artikler, er seks av ti forsidesartikler negative. Dette tyder på at de synlige oppslagene om NAV først og fremst er negative, men at disse ikke nødvendigvis er representativ for oppslagene som *ikke* havner på forsiden.

Oppsummert ser man altså at dekningen tenderer klart mot å være nøytral, men at omtalen som løftes frem på forsiden først og fremst er negativ. Det er videre en tydelig forskjell mellom negative og positive fremstillinger av NAV, der førstnevnte dominerer.



Figur 3.4 Bruk av tone fordelt på innside/forside

Negativitet over tid (RQ 10)

Dekningen av NAV har endret seg over tid. Som Figur 3.5 viser, er det spesielt én periode som utmerker seg – finanskrisen. I tråd med forventningene følger antall artikler i de ulike avisene samme mønster⁶⁰ (og flere aviser er sterkt korrelerte⁶¹) med en topp mellom høsten 2008 og vinteren 2009⁶². Med andre ord er vesentlige deler av dekkningen fordelt på et fåtall måneder. Det er flere mulige grunner for hvorfor denne perioden skiller seg ut, men én sentral delforklaring vil være at NAV opplevde store

⁶⁰ Det er verdt å merke seg at VG skiller seg fra de resterende avisene ved å først og fremst dekke NAV aktivt vinteren 2009 (i perioden der det topper seg). De resterende avisene har imidlertid dekket NAV mer jevnt over tid. En forklaring på disse forskjellene kan være at NAV først og fremst blir ansett som en relevant sak for hele Norge, (i riksdekkende aviser), i perioden hvor samtlige aviser i utvalget skriver mest om NAV.

⁶¹ Avisenes dekning (antall artikler) over tid (55 måneder) er sterkt korrelerte. Unntaket er korrelasjonen mellom Aften og Adresseavisen som er moderat korrelerte: Adresseavisen og Aften: $r(53) = .41, p < .001$. Her følger en oversikt over alle korrelasjonene: BT og Adresseavisen: $r(53) = .65, p < .0005$, BT og VG: $r(53) = .65, p < .0005$, BT og Aftenposten: $r(53) = .62, p < .0005$, BT og Aften: $r(53) = .55, p < .0005$, Adresseavisen og VG: $r(53) = .59, p < .0005$, Adresseavisen og Aftenposten: $r(53) = .58, p < .0005$, Adresseavisen og Aften: $r(53) = .41, p < .001$, VG og Aftenposten: $r(53) = .60, p < .0005$, VG og Aften: $r(53) = .52, p < .0005$, Aftenposten og Aften: $r(53) = .58, p < .0005$.

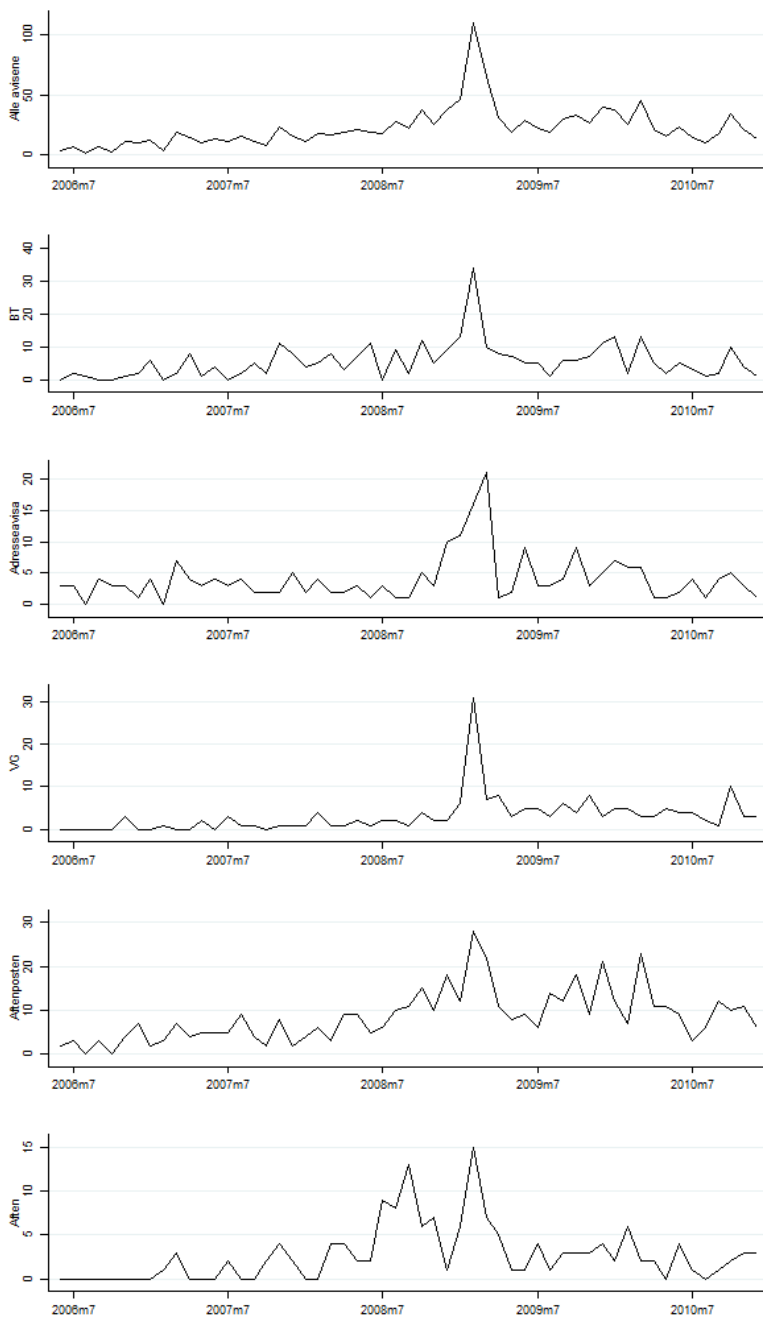
⁶² Her må det nevnes at frekvensen av forsider følger samme mønster som dekkningen. Når avisene skriver mer om NAV, er også NAV oftere et tema på forsiden.

utfordringer med utbetalinger av dagpenger i forbindelse med finanskrisen⁶³. Eksempelvis skriver Aftenposten 11.2.2009 at: «Syv av ti uten dagpenger i Oslo», samt har som hovedoppslag 15.2.2009: «Må på sosialet fordi NAV somler». Samtidig er VGs hovedoppslag 23.2.2009: «Arbeidsministeren om NAV-krisen: -At folk ikke får pengene sine er en skandale». VG omtaler altså perioden som topper seg som «NAV-krisen».

Så gjenstår spørsmålet: i hvilken grad reflekteres dette mønsteret når det gjelder andel artikler med negativ tone? Er det større andel negative artikler i perioden hvor store deler av omtalen er publisert? Figur 3.6 bringer klarhet i nettopp dette. Hvis man følger den røde linjen (som viser utviklingen på et mer overordnet nivå) ser man at artiklene i samtlige av avisene tenderer mot å være mer negative rundt den samme perioden (høsten 2008 - vinteren 2009). Videre ser man at negativitet har utviklet seg til å bli mer dominerende over tid i den samlede dekningen (se den øverste grafen i Figur 3.4). Negativitet mot NAV er altså ikke et stabilt fenomen, men varierer over tid.

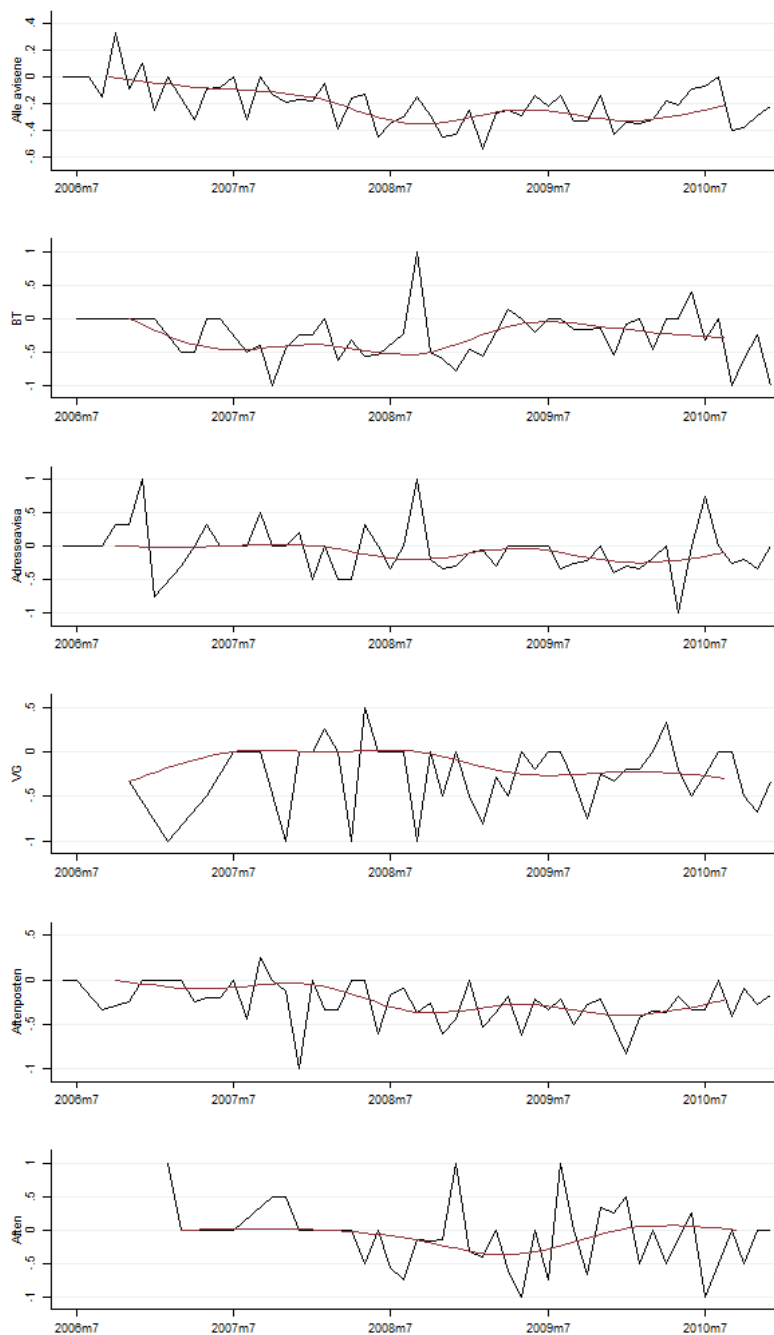
For å oppsummere den delen av analysen som angår det første målet med innholdsanalysen, kan man fastslå følgende. Dekningen er mer preget av episodiske enn tematiske rammer, men at enkeltskjebner og enkelt saker ikke kan sier å dominere dekningen. Dette er imidlertid rammer og kilder som i stor grad preger forsiden – altså den synlige delen av dekningen. Det samme mønsteret ser man når det kommer til negativitet. Dekningen er mer preget av negativitet enn positivitet, men er først og fremst nøytral. På forsiden er imidlertid bildet et annet. Her er en klar overvekt av artiklene negative. Disse mønstrene varierer imidlertid mellom aviser, synlighet (for side/innside) og over tid. Når jeg nå i det neste steget skal undersøke hvordan rammer og kilder henger sammen med negativitet, vil dette derfor være sentrale faktorer å kontrollere for.

⁶³ Dette argumentet støttes i stor grad av tidsserieanalysen i Kapittel 5.



Figur 3.5 Antall saker om NAV over tid, fordelt på de ulike avisene i utvalget og totalt

Kommentar: Antall saker er aggregert til månedlige intervaller.



Figur 3.6 Tone over tid, fordelt på de ulike avisene i utvalget og totalt

Kommentar: Gjennomsnitt tone er aggregert til månedlige intervaller. Variabelen for gjennomsnitt tone varierer mellom -1 og +1 og er kodet på følgende vis: -1= negativ, 0=balansert/høytral, +1=positiv. I tillegg indikerer den røde linjen utviklingen på et mer overordnet nivå (utregnet som kryssmedian).

Hvilke rammer og kilder henger sammen med negativitet?

Vi har til nå sett på hvordan dekningen har benyttet seg av rammer, kilder og tone. Dette har henvendt seg til det første målet med innholdsanalysen. Det andre formålet med denne innholdsanalysen er å bidra med økt innsikt i hvordan og hvilke rammer og kilder som henger sammen med negativitet. Er det eksempelvis noen nyhetsrammer som kan bidra til å forklare hvorfor NAV omtales negativt i dekningen? de Vreese og Boomgaarden (2003) poengterte at noen rammer av natur bærer en negativ eller positiv valør (inherent valance), og således er med på å trekke omtalen i en mer positiv eller negativ retning. Vi har imidlertid foreløpig lite kunnskap om hvorvidt noen rammer henger mer sammen med negative tone enn andre. Er det for eksempel slik at overvekten av den negative omtalen kan knyttes til enkeltsaker, enkeltskjebner og brukere?

For å undersøke dette har jeg benyttet logistisk regresjon – en metode som er anbefalt i tilfeller der den avhengige variabelen er binær (Long, 1997). Logistisk regresjon egner seg for denne analysen fordi den avhengige variabelen er hvorvidt NAV har blitt omtalt negativt eller ikke.

Hvilke nyhetsrammer opptrer sammen med negativ tone? (RQ 11)

I denne delen av analysen undersøker jeg hvorvidt rammer som vektlegger enkeltskjebner og enkelthendelser henger sammen med negativitet. Som vi vet fra analysene tidligere i kapittelet, har dekningen først og fremst lagt vekt på negative over positive sider ved NAV.

For å studere hvilke rammer som har høy sannsynlighet for å opptre sammen med negative fremstillinger av NAV har jeg foretatt logistiske regresjoner med negativ fremstilling av NAV som avhengig variabel (0=ikke negativ, 1= negativ) og de ulike rammene som uavhengige variabler. Analysenes regresjonskoeffisienter tolkes som sjansen for at prediktorvariablene opptrer sammen med artikler som fremstiller NAV med negativ tone. Her benyttes logistiske oddsrater for å forenkle tolkningen ved at

«effektene⁶⁴» av de uavhengige variablene vises som oddsen for at NAV fremstilles negativt. Fordelen med å analysere slike sammenhenger med logistisk regresjon fremfor krysstabeller er at man kan kontrollere for forskjeller mellom avisene, forside og innside, samt variasjoner over tid. Videre åpner denne analysemetoden for å si noe om sjansen for at en ramme opptrer sammen med negativ omtale, uavhengig av de andre rammene den opptrer sammen med.

Tabell 3.6 viser logistiske regresjonsmodeller, Modell 1, 2, 3 og 4, der jeg undersøker hvilke nyhetsrammer som har størst sjanse for å opptre sammen med negativ omtale av NAV. Koeffisientene i modellene er logistiske oddsratene og kan leses som følger: verdier under 1 betyr lavere sannsynlighet for at rammen opptrer sammen med negative fremstillinger av NAV, verdier rundt 1 betyr ingen effekt, og verdier over 1 betyr positiv sannsynlighet at rammen og negativitet opptrer sammen. Fordi ingen av rammene (de uavhengige variablene) er gjensidig utelukkende, er ingen av rammevariablene satt som referansevariabel, men opptrer som sin egen referanse (referanse: 0 = ikke tilstede, mot: 1 = tilstede).

⁶⁴ På tross av at regresjonsanalysen viser effekter av X på Y, er det ikke mulig å gjøre slike antakelser i denne innholdsanalysen. Dette er fordi sammenhenger mellom ulike variabler i innholdsanalysen opptrer samtidig i én og samme artikkel. At tone er satt som avhengig variabel er således kun av praktiske årsaker.

Tabell 3.6 Sammenheng mellom nyhetsrammer og negativitet, logistisk regresjon med oddsrater

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4
Episodisk	3.1*** (.46)		2.1*** (.34)	1.9*** (.31)
Tematisk	1.1 (.15)		1.2 (.19)	1.1 (.18)
Human interesse		4.5*** (1.1)	3.8*** (.93)	3.7*** (.93)
Konflikt		4.8*** (.92)	4.2*** (.82)	4.1*** (.82)
Tildeling av ansvar		2.2*** (.47)	2** (.44)	1.8** (.41)
Økonomisk konsekvens for brukere		1.7 (.53)	1.7 (.5)	1.4 (.42)
Økonomisk konsekvens for NAV		2.4*** (.59)	2.5*** (.62)	2.1** (.53)
Forsideartikkel (1=forside 0=ikke)				2.3*** (.47)
Avis				
Adresseavisen				Ref.
BT				1.7* (.38)
VG				1.5 (.37)
Aftenposten				1.5 (.3)
Aften				.94 (.25)
År				
2006				Ref.
2007				2.8 (1.6)
2008				5.1** (2.9)
2009				4.8** (2.7)
2010				3.8* (2.2)
Observasjoner	1320	1320	1320	1320
Pseudo R ²	.07	.20	.22	.26

Kommentar: koeffisientene er oddsrater med standardfeil i parentes. Verdier under 1 betyr lavere sannsynlighet, verdier rundt 1 betyr ingen effekt, og over 1 betyr positiv sannsynlighet. Alle variabler varierer mellom 0 og 1. Avhengig variabel er negativ presseomtale av NAV. Pseudo R² er Cragg og Uhlers R². * p<.05, ** p<.01, *** p<.001

Modell 1 viser oddsraten for at episodiske og tematiske rammer opptrer sammen med negative fremstillinger av NAV. Av resultatene som vises i Modell 1 ser man at episodiske rammer har betydelig større sjanse enn tematiske rammer når det gjelder å opptre sammen med negativ omtale. At episodiske rammer har en «effekt» på 3.1 betyr at en artikkel er 3,1 ganger mer trolig til å være negativ mot NAV dersom den episodiske rammen er kodet som tilstede, kontrollert for samvariasjoner med tematiske rammer. At oddsraten for tematiske rammer befinner seg rundt 1 (mer spesifikt: 1.1), innebærer at en artikkel hverken har lavere eller høyere sjanse for å være negativ mot NAV dersom den tematiske rammen er tilstede (kontrollert for samvariasjoner med episodiske rammer). Dette kan henge sammen med at mange tematiske saker gjerne handler om arbeidsledighetstall og annen sentral informasjon som NAV leverer til avisene – altså nøytral og ikke evaluerende omtale. Dette funnet bør imidlertid nyanseres noe. Nærmere analyser peker riktignok på at det er en betydelig større andel negative saker som er episodiske enn tematiske, men den største andelen kombinerer både episodiske og tematiske rammer. På den måten muliggjør dette at publikum både kan sette seg inn i enkelthendelser og enkeltpersoners negative erfaringer med NAV, og få et innblikk i bakgrunnen for problemet i én og samme artikkel.

I Modell 2 er episodiske og tematiske rammer holdt utenfor. Modell 2 konsentrerer seg i stedet om oddsraten for at rammene human interesse, konflikt, ansvarstildeling, økonomiske konsekvenser (for NAV og for brukere) opptrer sammen med negativitet. Også her kontrollerer de inkluderte rammene for hverandre. Resultatene i Modell 2 peker på at samtlige av rammene utenom rammen «økonomisk konsekvens for brukere» gir statistisk signifikante utslag. Her kan vi særlig merke oss rammene human interesse og konflikt, da begge gir tilnærmet lik sjansje (henholdsvis 4,5 og 4,8) for at en artikkel er negativ. Legg også merke til at Modell 2 har betydelig større forklaringskraft⁶⁵ (Se: «Pseudo R²» i Modell 1 og Modell 2) enn Modell 1. Dette innebærer at det først og fremst er rammene som inkluderes i Modell 2 som «predikerer» negativitet. Nærmere analyser viser at det særlig er rammene human interesse og konflikt som gir utslag i forklaringskraft⁶⁶.

I modell 3 er samtlige av rammene i Modell 1 og Modell 2 inkludert. På den måten kontrollerer alle rammene for samvariasjoner med hverandre. Modell 3 viser også at episodiske rammer har betydelig større sjansje for å opptre sammen med negativ omtale enn tematiske rammer. I Modell 3 er imidlertid denne sjansen redusert sammenlignet med resultatet i Modell 1. Det samme gjelder sjansen for at human interesse og konfliktrammen opptrer sammen med negativitet. Oddsraten for human interesse og konflikt reduseres, men viser fremdeles høyest sjansje for å opptre sammen med negativitet. Med andre ord viser Model 3 at rammer som fremhever enkelthendelser og/eller enkeltskjebner har høy sjansje for å opptre sammen med artikler som omtaler NAV negativt.

Modell 4 inkluderer de samme rammene som i Modell 3, men her kontrolleres det også for variasjoner mellom aviser, for variasjoner mellom forside og innside, samt variasjoner over tid. På den måten kan jeg si noe om hvorvidt sammenhengene som observeres i Modell 3 egentlig skyldes slike variabler. Vi har eksempelvis sett at det er store variasjoner mellom de ulike avisene, mellom innsiden og forsiden, samt utvik-

⁶⁵ Forklaringskraften i logistiske regresjoner er ikke det samme som OLS-regresjonenes justerte R². Indikatoren på forklaringskraften som er benyttet i avhandlingens logistisk regresjoner er Cragg og Uhlers. For mer informasjon om utregninger og ulike tilnærminger til forklaringskraft se:

http://www.ats.ucla.edu/stat/mult_pkg/faq/general/Psuedo_RSquareds.htm

⁶⁶ En modell med kun konflikt og human interesse gir en forklaringskraft på 0,18, mot Modell 2 sin forklaringskraft på 0,20.

lingen av saken over tid. Kontrollvariablene for variasjoner mellom avisene er kategoriske og benytter Adresseavisen (den avisen med minst negativ omtale) som referansevariabel. Kontrollvariablene for år følger kronologisk fra 2006 (referansevariabel). Resultatene som illustreres i Modell 4 viser at forskjellen beskrevet i Modell 3 består dersom jeg kontrollerer for variasjoner over tid, i synlighet (forside) og de ulike avisene. Samtlige av rammene som ga «effekt» i Modell 3 viser noe lavere sjanse for å opptre sammen med artikler som omtaler NAV negativt i Modell 4. Likevel har disse rammene oddsrate høyere enn 1 (som igjen indikerer «effekt») og er statistisk signifikant. At kontrollvariablene som inkluderes i Modell 4 hverken bidrar med særlig økt forklaringskraft (pseudo R^2 øker fra .22 til .26) eller endrer «effekten» fra nyhetsrammene i særlig grad, peker videre på at rammenes sammenheng med negativitet er stabil. Disse resultatene tyder igjen på at noen rammer er betydelig mer koblet til negativitet enn andre: konfliktrammen og human interest-rammen.

Et illustrerende eksempel som viser både konflikt og human interest er en artikkel fra Aftenposten 10.12.2008: «Ikke ufør nok for Nav», med ingressen: «Hun har MS og tar seg av sønnen som har multidiagnose. Nå har Nav funnet ut at hun ikke lenger oppfyller kravet til uføretrygd, et krav hun innfridde i 2002». Slike artikler inviterer leseren til å ta side, samtidig som pressen, gjennom tone og rammevalg, reduserer valget til å stå mellom det transsynte byråkratiet (Goliat) eller enkeltmennesket (David.) Den negative tonen i omtalen av NAV gjør seg her gjeldende ved at journalisten påpeker at NAV-brukeren er i en svært vanskelig situasjon, har rett på en tjeneste, men blir hindret av NAV.

For å oppsummere kan man bemerke at human interest, konflikt og episodiske rammer er særlig sentrale rammer i den negative omtalen av NAV. Det er derfor nærliggende å anta at brukere – personer som ofte⁶⁷ opptrer i slike saker – har utgjort en sentral kildegruppe i omtalen av NAV. I den siste analysen i dette delstudiet åpnes for å undersøke nettopp det.

⁶⁷ 74 prosent av artiklene som benyttet human interest-rammen benyttet brukere som kilde.

Hvilke kilder opptrer sammen med negativ tone? (RQ 12)

For å undersøke hvilke kilder som kan ha vært avgjørende for omtalens tone, kontrollert for bruken av andre kilder, har jeg også her foretatt logistiske regresjoner av sammenhengen mellom ulike kilder og negative tone i den redaksjonelle omtalen av NAV. Også i disse modellene er avhengig variabel negativ fremstilling av NAV (0=ikke negativ, 1= negativ). De uavhengige variablene er de ulike kildegruppene. Tabell 3.7 viser logistiske regresjonsmodeller, Modell 1 og Modell 2, der jeg undersøker hvilke kildetyper som henger sammen med negativ omtale av NAV⁶⁸.

Modell 1 viser oddsraten for at en kilde opptrer sammen med negativ omtale, kontrollert for de andre kildene den opptrer sammen med. Modellen tyder på at spesielt brukere er sentrale aktører i den negative omtalen av NAV, da de har (statistisk signifikant) nesten fem ganger (4,8) større sjans for å opptre sammen med negative fremstillinger av NAV. Dette resultatet følger forventningene, tatt i betraktning at jeg tidligere i analysen har identifisert at human interest-rammen er sentral i den negative omtalen.

Opposisjonspolitikere er også sentrale aktører i den negative presseomtalen. En rimelig antakelse er at opposisjonspolitikere ofte oppfyller pressens behov for konflikt og gnisninger, fordi opposisjonen kan kritisere posisjonen for blant annet manglende tiltak. Eksempelvis VG-artikkelen 19.10.2010 «- Veldig nær en SKANDALE.- NAV-regnskapet ikke godkjent i år heller», med inngressen «Skandalen fortsetter: For andre år på rad nekter Riksrevisjonen å godkjenne NAVs milliardbudsjett. Opposisjonen sier arbeidsminister Hanne Bjurstrøm (Ap) nærmer seg en tillitskrise». Her ser man tydelige tegn til at opposisjonen stiller posisjonen til ansvar for situasjonen i NAV. Artikkelens tittel er videre hentet fra et sitat som underbygger dette, der partilederen for Fremskrittspartiet, Siv Jensen, er sitert på følgende: «- Jeg synes dette er veldig nær en skandale. Når man først får én riksrevisjonsrapport i hodet, forventer man at både NAV og regjeringen tar grep». Denne artikkelen illustrerer altså at opposisjonspolitikerens rolle i den negative omtalen kan henge sammen med kritikk av posisjonspartiene – som sitter med det øverste ansvaret for NAV.

⁶⁸ Også her er ingen av de uavhengige variablene gjensidig utelukkende. Derfor er ingen av variablene satt som referansevariabel, men opptrer som sin egen referanse (referanse: 0 = ikke tilstede, mot: 1 = tilstede).

Tabell 3.7 Sammenhengen mellom kilder og negativitet, logistisk regresjon med oddsrater

	Modell 1		Modell 2	
Politiker i opposisjon	3.3***	(.73)	2.8***	(.7)
Politiker i posisjon	1.1	(.21)	1	(.23)
NAV	.61***	(.077)	.53***	(.086)
Andre offentlige etater	1.7**	(.34)	1.5	(.34)
NAV-bruker	4.8***	(.9)	3.8***	(.81)
Ekspert	1.6*	(.37)	1.3	(.34)
Forbund/organisasjon	2.6***	(.56)	2.2**	(.52)
Antall kilder ^a			1	(.076)
Forsideartikkel (forside=1 ikke=0)			2.3***	(.47)
Aviser				
Adresseavisen			Ref.	
BT			2.3***	(.48)
VG			1.9**	(.46)
Aftenposten			1.6*	(.33)
Aften			1.1	(.29)
År				
2006			Ref.	
2007			2.2	(1.2)
2008			4*	(2.2)
2009			4.1**	(2.2)
2010			2.8	(1.5)
Observasjoner	1320		1320	
Pseudo R ²	.16		.22	

Kommentar: koeffisientene er odds ratio med standardfeil i parentes. Verdier under 1 betyr lavere sannsynlighet, verdier rundt 1 betyr ingen effekt, og over 1 betyr positiv sannsynlighet. ^a Kontinuerlig variabel (0-5), alle andre variabler varierer mellom 0 og 1. Avhengig variabel er negativ presseomtale av NAV. Pseudo R² er Cragg og Uhlers R². * p<.05, ** p<.01, *** p<.001

En annen kilde som må trekkes frem i Modell 1 er NAV (etaten, ansatte og ledere). I motsetning til de andre kildene, viser NAV en oddsrate *under* 1. Med andre ord er det en negativ (og statistisk signifikant) sammenheng mellom negativitet og NAV som kilde. Dette innebærer at en artikkel har 1,6 ganger (1/0,61) *mindre* sjanse for å fremstille NAV negativt dersom NAV er kilde. Altså er det høy sjanse for at NAV ikke opptrer som kilde i artikler som setter dem i et dårlig lys.

Modell 2 inkluderer kontrollvariabler som antall kilder (kontinuerlig variabel), de ulike avisene (kategorisk variabel), utvikling over tid (kategorisk variabel) og om artikkelen er plassert på forsiden eller ikke. Modell 2 indikerer således, kontrollert for variasjoner i disse variablene, at brukere er særlig sentrale kilder i den negative redaksjonelle omtalen. Samtidig ser man også at sannsynligheten synker noe for at politikere i opposisjon, brukere og representanter fra andre offentlige etater opptrer i redaksjonelle artikler som omtaler NAV negativt dersom jeg inkluderer kontrollvariablene. Likevel indikerer Modell 2 at brukere er den kildegruppen som har høyest

sannsynlighet for å opptre sammen med negativ omtale. Dette tyder på at den negative omtalen av NAV henger sammen med hvilke kilder som uttaler seg – der spesielt NAVs brukere skiller seg ut som en sentral kildegruppe.

Samlet antyder de logistiske regresjonene av rammers og kilders sammenheng med negativitet, at journalistiske fortellinger om brukere, enkeltskjebner og enkelthendelser henger spesielt sterkt sammen med negativ omtale av NAV.

3.1.4 Oppsummering og diskusjon

Når litteraturen diskuterer hvordan journalistiske tekster preges av dramatiske enkelthendelser og fortellinger om enkeltskjebner, problematiseres dette ofte med at komplekse sammenhenger reduseres til anekdoter. Videre har litteraturen gang etter gang funnet at nyheter ofte innebærer en evaluerende side, der det negative dominerer med klar margin over det positive. I denne studien har det ikke bare vært et mål å belyse i hvilken grad historier om enkeltskjebner og negative evalueringer utpeker seg. Episodiske rammer, human interest-rammer, konfliktrammer og brukere som kilder ser ut til å henge sammen med negativ omtale.

Human interest-rammer og episodiske rammer har altså konsekvenser utover det at de vektlegger enkeltmennesker på bekostning av kontekst og bakgrunnsinformasjon. Disse rammene har også høyere sjanse for å forekomme i sammenheng med negative beskrivelser av NAV. Dette støtter det de Vreese og Boomgaarden (2003) påpekte, nemlig at noen rammer er mer tilbøyelig til å ha en «inherent valance» – i dette tilfellet negativitet. Samlet bidrar således analysen med å synliggjøre hvordan journalistikkens valg av kilder, rammer og evaluerende tone henger sammen. Dette er en av de første av sitt slag av slike analyser, der man også tar hensyn til variasjoner over tid, synlighet og mellom ulike aviser.

I denne avhandlingen tar jeg ikke stilling til hvorvidt sammenhengen mellom enkeltskjebner og negativitet er problematisk eller ikke når det gjelder nyheters kvalitet og demokratiske funksjon. Som teorikapittelet (Kapittel 2) har skissert, er det argumenter for at episodiske rammer og negativitet både er en styrke og en utfordring. Funnene fra disse analysene gir likevel en unik mulighet til å forstå hvordan ulike aspekter ved medieomtalen henger sammen, og således hvilke aspekter ved presseomtale

som kan forventes å påvirke opinion (Kapittel 4) og organisasjoner som omtales i pressen (Kapittel 5).

Det er likevel ikke klart om dette er et funn som kan generaliseres til andre saker, land og ikke minst aspekter ved tone. Som vi husker er tonen i denne undersøkelsen spesifikt rettet mot en aktør – NAV. På bakgrunn av denne studien kan man dermed ikke slutte at «overall tone of the story» henger sammen med episodiske og human interest-rammer. Denne analysen kan likevel fungere som et utgangspunkt for fremtidige undersøkelser av rammer, kilder og toner. Det mangler ikke på innholdsanalyser som inkluderer både informasjon om rammer, kilder og toner. Analyser av sammenhengen mellom dem har derimot mottatt lite oppmerksomhet i medieforskningen.

Innholdsanalysen har også avdekket andre interessante mønstre i omtalen. I det følgende skal disse diskuteres nærmere, etterfulgt av en diskusjon om analysesens begrensinger.

Vektlegging av enkeltsakene

For å undersøke nyhetsrammer i dekningen har jeg tatt utgangspunkt i nyhetsrammer som allerede er identifisert i litteraturen, samt tilpasset noen rammer til saksområdet NAV. Som vi husker, demper nyhetsrammer ned noen aspekter og løfter frem andre. På den måten kan valget av nyhetsrammer sette rammene for samfunnsdebatten om NAV og andre velferdspolitiske spørsmål. Hvis store deler av omtalen trekker frem brukere som misbruker systemet, kan eksempelvis dette vekke en politisk debatt om fordeling av goder og skepsis mot brukerne av NAVs tjenester. Hvis derimot NAV-brukeres kamp mot byråkratiet blir sentralt i omtalen, vippes gjerne pendelen mot sympati for brukerne og kritikk av systemet.

Bay og Stang (2009) fant at beskrivelsen av fattige i norske aviser bryter med den amerikanske fremstillingen, da de har en klar overvekt av sympatiske fremstillinger av de fattige. I denne analysen er bildet ikke like klart. I redaksjonelle artikler er det flere artikler som fremstiller brukere som offer for systemet (gjennom det Ihlen og Thorbjørnsrud (2013) omtaler som rammen enkeltmennesket mot systemet) enn det er artikler som fremstiller brukere som misbrukere av systemet. Dette kontrasterer Bay

og Saglie (2003) sitt funn om at misbruk av velferdstjenester nesten ikke var et tema i presseomtalen av velferdsstatens tjenester fra 1969-1999. Her må det også poengteres at analysen ikke fanger debatten som startet i 2012 om unge personer, eller «navere», som tok seg et friår på fellesskapets regning. Det er dermed rimelig å anta at misbruk ikke har vært en dalende nyhetsramme i årene etter 2010. Omfanget av fokuset på brukere som misbrukere av tjenester kan henge sammen med at debatten om å «fortjene» velferdsmidler (deservingness) er blitt særlig aktuell, også i de nordiske landene (Slothuus, 2007).

I likhet med funnene til Iyengar (1991), har deknningen en klar episodisk dominans. Dette er i kontrast til Bay og Stang (2009) som finner at tematiske rammer dominerer deknningen om fattigdom. Dette kan skyldes at undersøkelsesobjektet – fattigdom – skiller seg fra NAV. Samtidig kan det også skyldes, som spesielt Beyer (2012) har poengtert, at episodiske og tematiske rammer er operasjonalisert og kodet forskjellig⁶⁹. I følge Iyengar (1991) snevrer episodiske rammer debatten ned til anekdotiske eksempler, hvor ansvaret tildeles individet og ikke systemet. Boukes et al. (2014) argumenterer for at dette først og fremst skyldes at Iyengar (1991) benyttet seg av stimulus som fremstilte enkeltmennesker som kriminelle eller minoritetsgrupper som ikke kan sies å være vanlige borgere. Med tanke på overvekten av rammen enkeltmennesket mot systemet – som legger skylden på NAV fremfor brukeren – er det dermed ikke ventet at NAV-omtalen episodiske dominans vil få de konsekvensene som Iyengar (1991) pekte på. Dette betyr imidlertid ikke at man skal undervurdere konsekvensene av overvekten av de episodiske rammene. Det kan eksempelvis snevre eventuelle utfordringer i NAV til anekdotiske fortellinger, fremfor at publikum får et helhetsinntrykk av situasjonen i NAV. Dette gjelder spesielt dersom slike rammer opptrer sammen med negative tone. For eksempel vil slik negativ presseomtale gjerne først og fremst løfte frem enkelthendelser, slik at det blir vanskelig å danne seg et inntrykk om hvorvidt utfordringene som påpekes er et engangstilfelle eller «toppen av systemfeilens isfjell» (Blumler, 2014: 36).

⁶⁹ Bay og Stang (2009) opererer med et skille mellom enkeltindivider (episodisk) og fattigdom som et generelt fenomen (tematisk). Dette kan innebære at «enkelthendelser» ikke nødvendigvis går inn under den episodiske rammen.

Mest nøytral, men mer negativ enn positiv

I tråd med tidligere forskning på tone rettet mot aktører (de Vreese et al., 2006; de Vreese, 2003) er dekningen i hovedsak nøytral, men klart mest negativ dersom NAV evalueres. Det er også en klar vridning mot negativitet blant artikler som er forsideoppslag. Dette tyder på at desto mer synlig artiklene blir, desto mer negativ er artiklene. De hverdagslige og nøytrale sidene ved NAV er altså ikke det som løftes frem som det viktigste aspektet. Analysen viser altså at den synlige dekningen i all hovedsak har vært negativ, men at den totale omtalen er nøytral.

Flest eliter, men tegn på vektlegging av brukere

Tidligere forskning på kildebruk i mediene har vist en klar overvekt av eliter i nyhetsdekningen (for eksempel: Allern, 2001). Dette gjelder også studier av velferdsstatens tjenester (Bay og Saglie, 2003) og fattigdom i Norge (Bay og Saglie, 2003). Denne studien er intet unntak. Her er det spesielt ledere i NAV som utmerker seg som kilde. Det kommer ikke nødvendigvis som noen overraskelse at NAV-ledere opptrer i artikler som handler om NAV, men det synliggjør at NAV-ledere har vært aktive aktører i omtalen. Brukere utgjør også en vesentlig del av dekningen – spesielt den delen av dekningen som satt NAV i et negativt lys. Det samme gjør opposisjonspolitikere. Med andre ord kan det tyde på at dekningen har synliggjort kritikk fra den politiske opposisjonen og brukerne.

Brukere utgjør ikke den største kildegruppen i noen av avisene. Som forventet, er VG imidlertid den avisen som vier størst andel av spalteplassen i artikler om NAV til brukernes synspunkter. Et lignende resultat ble observert av Bay og Saglie (2003), som fant at brukere (eller klienter) fikk mest oppmerksomhet i løssalgsavisene. Det må derimot påpekes at dette studiet ikke er direkte komparativt, da studien til Bay og Saglie (2003) kun fanger «hovedrøst» og ikke alle kilder i en artikkel. En sannsynlig forklaring kan nok være redaksjonelle forskjeller, ettersom VG i større grad enn de andre avisene i utvalget har et mer populærjournalistisk format⁷⁰. Eksempelvis påpeker Eide og Hernes (1987: 160-161) om hvordan Dagbladet i overgangen til tabloid-

⁷⁰ Igjen må det imidlertid påpekes at VG ikke skilte seg klart ut i denne sammenheng, da andre aviser hadde en nesten like stor andel brukere som kilder.

format trakk frem det mediedramaturgiske grepet (eller nyhetsrammen) «den lille manns forsvarer» som VGs fremste konkurransefortrinn. Brukere inntar en rolle i medieomtalen som «konsekvenskasperter» (Allern, 2001: 170). Men også faktorer utenom det redaksjonelle kan ha spilt en rolle for brukernes synlighet i den redaksjonelle omtalen av NAV. Brukernes rolle i deknningen kan ha en sammenheng med at brukerne har fått en mer sentral rolle i velferdsstaten. Hansen et al. (2013b) forteller for eksempel at «brukeren i sentrum» var et mantra i etableringen av NAV. Der velferdsforskningen har observert en klientifisering av brukerne, hvor brukere er klienter og velferdsstaten er en tilbyder av tjenester, kan altså de samme trendene til dels spores i medieomtalen.

Mest omtale og negativitet rundt finanskrisen

Jeg har videre lagt vekt på å sammenligne avisene i utvalget med tanke på variasjoner over tid. Her kan man fastslå at omtalen av NAV har vært omfattende, spesielt i perioden etter høsten 2008. Når finanskrisen slår inn i 2007, ser dette ut til å gi seg utslag i antall artikler i NAV året etter. Høsten 2008 og vinteren 2009 ser man en voldsom økning antall artikler. Denne jevner seg imidlertid ut igjen på våraparten av 2009. Her er det spesielt interessant å se hvordan antall artikler mellom de ulike avisene fordeler seg. Der (spesielt) Aftenposten, Bergens Tidende, Adresseavisen og Aften følger NAV med et relativt høyt antall artikler over hele den undersøkte perioden, er VG hovedsakelig på banen vinteren 2009. VG ser altså ut til å vie beskjeden oppmerksomhet til NAV – sammenlignet med de andre avisene i utvalget – foruten i perioden som omtales som «NAV-krisen» vinteren 2009.

Mindre negativitet i byer med færre utfordringer

Analysen avdekket også interessante forskjeller mellom avisenes dekningsområde. Adresseavisen skilte seg ut som den avisen med minst andel negative saker. Denne forskjellen mellom avisene er videre interessant fordi det viser at NAV har mottatt vesentlig mer negativ omtale på Vestlandet og Østlandet enn i Trøndelag. Dette følger antakelsen om at tone henger sammen med dekningsområde, da NAV har betraktelig

flere fornøyde brukere i Trondheim, enn i Oslo og Bergen. Dette er imidlertid ikke sammenhenger som kan belyses ene og alene ved hjelp av informasjon om mediedekningen. For å komme nærmere et svar på hvorvidt negativitet og dekningsområde henger sammen, knyttes derfor innholdsanalysen til eksterne faktorer i de ulike byene senere i avhandlingen (i Kapittel 5.2). Her trekker jeg betydelige veksler på innholdsanalysens longitudinelle fortrinn, med tidsdimensjonen i ulike variabler som en sentral og forklarende faktor.

Begrensninger ved undersøkelsen

Hva sier denne studien om bruken av rammen, kilder og negativitet i mediedekningen av NAV? Omtalen kan i utgangspunktet kun si noe om deknningen i de utvalgte avisene, i tidsrommet 2006-2010 og i artikler der NAV er nevnt i tittel eller ingress. Disse klare rammene til tross, kan det likevel sannsynliggjøres at utvalget omfatter store deler av den informasjonen folk fikk om NAV gjennom mediene i byene Bergen, Oslo og Trondheim. Der tidligere analyser av omtale av velferdsrelaterte spørsmål har lagt vekt på politiske skillelinjer mellom avisene (Bay og Saglie, 2003; Bay og Stang, 2009), har jeg vektlagt regionale forskjeller. Fordi Adresseavisen, som i likhet med de resterende avisene i utvalget har røtter fra høyresiden i norsk politikk, skiller seg ut når det gjelder fremstillingen av NAV, kan det vitne om at dekningsområde, og ikke tidligere politiske tilknytninger, slår ut i omtalen av NAV.

En annen begrensning med omtalen er likevel premisset om at NAV må være en sentral og synlig del av artikkelen. Utvalget er dermed ikke representativt for alle artikler som omtaler NAV – kun artikler hvor NAV er vurdert som en så viktig del av artikkelen at etaten skal plasseres i artiklens tittel eller ingress. Det kan eksempelvis tenkes at artikler som omtaler positive enkeltskjebner, i mindre grad vektlegger NAVs rolle. Dersom så er tilfelle, rammer likevel ikke dette funnet om hvilke rammer, kilder og toner som dominerer i artikler der redaksjonen har vurdert NAV som en av de viktigste aspektene ved artikkelen. Her slutter jeg meg videre til Bay og Stang (2009: 167), som viste til at et slikt kriterium gir et utvalg hvor analyseobjektet utgjør et viktig tema i store deler eller hele artikkelen.

I tillegg har metoden som er valgt, kvantitativ innholdsanalyse, begrensinger når det gjelder mer kvalitative sider ved dekningen. For å få økt kunnskap om hvordan disse rammene, kildene og tonene beskrev og definerte NAV, bør derfor fremtidig forskningsprosjekter også ta i bruk andre, mer kvalitative innfallsvinkler til dekningen.

En siste begrensning som får konsekvenser for avhandlingens videre analyser er perioden som er valgt. Tidsperioden omfatter oppstartsfasen for NAV – en periode som på mange måter har vært turbulent. Det vites ikke om rammene, kildebruken og negativiteten som analysen har avdekket har avtatt, økt eller er uendret i perioden etter etableringsfasen (fra 2011 og frem til dags dato). Dette legger eksempelvis føringer for hvilke antakelser jeg kan gjøre meg om omtalens effekter på folks holdninger, etter som deler av opinionsmaterialet ikke overlapper i tid med denne innholdsanalysen. Hvordan slike utfordringer er løst, diskuteres imidlertid nærmere i avhandlingens neste kapittel – om negativiteten og enkeltsakenes potensielle effekter på opinionen.

4 Konsekvenser for meningsdanning

Frem til nå har jeg konsentrert meg om enkeltskjebner og negativitet i pressens dekning av NAV. Vi beveger oss nå videre i (den lineære) kommunikasjonsprosessen, fra mediene innhold til dette innholdets potensielle konsekvenser for folks holdninger. I dette kapittelet fokuseres det derfor på *publikums* holdninger til NAV. Her ønsker jeg å undersøke *hvilken rolle borgeres erfaringsgrunnlag spiller som faktor for å gjøre seg opp en mening om NAV*, samt *hvilke konsekvenser pressens prioriteringer av rammer og toner kan ha for medborgeres holdning til NAV*.

Dette kapittelet vektlegger således den mulige *effekten*⁷¹ av rammene og tonene jeg studerte i forrige kapittel. Som teoretisk utgangspunkt bygger analysene i dette kapittelet på innsiktene som ble forklart i teorikapittelet (Kapittel 2), med særlig vekt på nyhetsrammers og toners (potensielle) påvirkning på meningsdanning. Som Zaller (1992: 6) påpeker, er imidlertid enhver mening «(...) a marriage of information and predisposition». Som de Vreese (2003: 16-17) også poengterer, er således folks holdninger til en aktør eller organisasjon en blanding av informasjon fra mediene og tidligere erfaringer og meninger⁷².

Årsaken til at jeg her studerer holdninger, bygger på en antakelse om at holdninger til velferdsstatens tjenester er avgjørende for å anslå tjenestenes legitimitet. Hvis en tjeneste har merkbart lav støtte hos folket, kan dette være en vesentlig indikator på at tjenestene har betydelige utfordringer og problemer. Lav støtte kan igjen være et resultat av personer som har direkte erfaring med organisasjonen (som for eksempel brukere av tjenestene) har negative erfaringer med tjenestene. Det kan også være et resultat at mediene vektlegger negative aspekter ved organisasjonen.

⁷¹ Dette kapittelet opererer hovedsakelig med analysemetoder som egner seg for å teste kausalsammenhenger. Det er imidlertid ikke alle data som åpner for denne typen slutninger. Når det her er snakk om effekter er det således først og fremst korrelasjoner og ikke årsakssammenhenger som beskrives. Unntaket er surveyeksperimentet i den tredje studien, som i større grad åpner for å studere årsakssammenhenger.

⁷² Samtidig må det understrekes at holdninger i disse delstudiene først og fremst er rapporteringer av holdninger på en skala. Dette er ikke nødvendigvis folks faktiske holdning til NAV.

I dette kapittelet inngår således karakteristikkene ved medieomtalen av NAV, som ble undersøkt i Kapittel 3, som en uavhengig variabel. Her setter jeg meg for øye å måle i hvilken grad, og hvordan, nyhetsrammene og tonene (enkeltskjebnene og negativiteten) som gikk igjen i presseomtalen, kan ha påvirket folks holdninger til etaten. Som vi husker fra Kapittel 2, forstår jeg en effekt av rammene i omtalen som at en person aksepterer en ramme og anvender denne til å gjøre seg opp en mening om NAV (Brewer og Gross, 2010: 160-161). Aspektene som rammen løfter frem, vil således tillegges mer vekt av publikum når de vurderer NAV (Busby et al., Under publisering; Chong og Druckman, 2007b). Eksempelvis kan man anta at vektleggingen og synliggjøringen av de episodiske rammene og negativiteten i presseomtalen, vil føre til at potensielle mottakere av disse rammene og tonene tillegger negative aspekter ved NAV mer vekt. Således vil jeg i samtlige av holdningsanalysene i dette kapittelet kunne forvente at publikums holdninger vil peke i en mer negativ enn nøytral/positiv retning.

Kapittelets gang

For å undersøke i hvilken grad enkeltskjebnene og negativiteten i presseomtalen kan ha innvirket på folks holdninger til NAV, er kapittelet delt opp i tre delstudier. Først ser jeg på hvordan holdninger til NAV utvikler seg over tid. Her tar jeg utgangspunkt i data om holdninger som strekker seg fra 2008 til 2012. På den måten sammenfaller deler av perioden i disse meningsmålingene med perioden som innholdsanalysen tok for seg (perioden som overlapper er 2008-2010). Forventningene i en slik analyse er at nordmenn vil tendere mot å ha et negativt inntrykk av NAV, men at disse inntrykkene vil variere med bosted og folks erfaring med NAV. Dette muliggjør enkle sammenligninger mellom pressedekningen og folks holdninger langs to komparative akser: tid og sted. Er det slik at folk som har direkte erfaring med NAV er mindre negativ enn de som har indirekte erfaring (f.eks. gjennom medieomtalen)? Er folk mindre negativ i byer hvor NAV har fungert bra kontra byer hvor NAV har slitt?

I den andre delstudien benytter jeg data som kan si noe mer konkret om hvordan folk selv opplever at mediedekningen og andre sentrale faktorer spiller inn på deres holdninger til NAV. Dette kapittelets to første studier har imidlertid felles utfordringer

når det gjelder slutninger om mediernes effekter, fordi det er problematisk å anta noe om retningene på effektene som presenteres. Den siste studien – et representativt surveyeksperiment – ser derfor utelukkende på effekten av ulike nyhetsrammer og toner på folks holdninger til NAV. Samlet søker disse tre studiene å utfylle hverandres begrensninger og styrker, og gi et innblikk i hvorvidt pressens prioriteringer av enkeltskjebner og negativitet innvirker på folks holdninger til NAV.

4.1 Vikarierende erfaring og negative holdninger over tid

Denne studien er utarbeidet for å analysere folks holdninger til NAV, og hvorvidt man kan indentifisere forskjeller når det gjelder folks erfaringsgrunnlag og bosted. Studiens koblinger til mediernes rolle hviler på å gjøre observasjoner av (aggregerte) holdningsendringer over tid rundt det samme tidspunktet hvorfra jeg har informasjon om variasjoner i medieomtalen. Videre hviler delstudien på teoretiske antakelser om at det mediene velger å fokusere på gjenspeiles i hva folk mener er viktig – agenda setting (McCombs og Shaw, 1972). Samtidig trekker jeg på innsikter om at agenda settingens andre nivå innebærer at saksområdenes attributter (tone/rammer) også gjenspeiler seg i hva folk mener om disse saksområdene. Dersom en følger teorien om agendasettingens andre nivå (Ghanem, 1997), kan man således gjøre seg antakelser om at folks holdninger til NAV kan endre seg over tid – og at disse endringene delvis kan spores tilbake til karakteristikkene som jeg avdekket i medieomtalen av NAV.

Dersom en rekke brukere har hatt negative erfaringer med NAV og deler disse med pressen, og pressen synliggjør slike historier, er det rimelig å anta at folk generelt vil få et mer negativt inntrykk av NAV (se f.eks.: Golan og Wanta, 2001; McCombs et

al., 1997). Fordi tidligere analyser i denne avhandlingen har vist at medienes omtale av NAV klart peker mot å være mer negativt enn positivt ladet varierer over tid og er særlig synlig og negativ rundt finanskrisen høsten 2008 og vinteren 2009, antar jeg derfor at dette vil gjenspeiles (men ikke nødvendigvis som årsakssammenheng) i at folk generelt blir mer negative til NAV rundt dette tidspunktet. Således antar jeg følgende:

H1a: Folks holdninger til NAV vil endre seg over tid

H1b: Andelen negative holdninger vil øke i takt med at den negative medieomtalen øker (tidsrommet rundt finanskrisen).

Vikarierende og direkte erfaring

I hypotesene ovenfor antar jeg at mediene kan påvirke folks holdninger. Medienes påvirkning på folks holdninger er imidlertid ikke en «one-size-fits-all-effekt». Holdninger kan for eksempel avhenge av at folk har ulike erfaring med et saksområde. Når Soroka (2002: 266) snakker om medienes effekter, trekker han eksempelvis frem Zucker (1978) sin hypotese om «obtrusiveness», som sier at jo mer sannsynlig det er at folk opplever noe direkte, jo mindre potensiale er det for at medienes omtale skal ha en effekt på opinionen. Denne teorien har tydelige fellestrekk med Hernes (1978) sin idé om medieerfaringer som «vikarierende erfaringer». Hypotesen om obtrusiveness er på den måten en nyttig linse å benytte når jeg skal studere konsekvensene av medieomtalen av NAV for folks holdninger til etaten. Omtrent halvparten av den norske befolkning har direkte erfaring med NAV som bruker eller som ansatt i NAV. Disse personene trenger ikke nødvendigvis å motta informasjon fra mediene om NAV for å danne seg et inntrykk. De har allerede informasjon gjennom sin egen erfaring som bruker⁷³. Inntrykket som formes av mediene kan således ha begrenset «handlingsrom» i de tilfeller der folk allerede har gjort seg opp en mening gjennom sin direkte erfaring med etaten. Man kan dermed anta at muligheter for effekter av agendasettingens andre nivå, (at folk blir mer negative av å lese negative nyheter), på holdninger synker dersom folk har direkte erfaring med NAV. Det at omtrent 50 prosent av den norske befolkning har kontakt med NAV innebærer imidlertid at den andre halvparten er av-

⁷³ Disse erfaringene kan selvsagt variere fra negative til positive, alt ettersom hvilken tjeneste folk har mottatt, og hvordan NAV har behandlet dem som brukere.

hengig av andre kilder for å hente informasjon og erfaringer knyttet til NAV. Man kan anta at mediene har vesentlig større potensiale for å påvirke i de tilfeller der folk ikke har direkte erfaring med NAV. I slike tilfeller «konkurrerer» trolig mediernes agendasettende rolle først og fremst med familie/venners erfaringer med NAV.

I denne studien har jeg begrenset med informasjon om hva som eventuelt kan føre til endringer i folks holdninger til NAV – spesielt hvordan mediene spiller inn i disse eventuelle endringene over tid. Jeg har imidlertid informasjon om folk har vært i kontakt med NAV, eller ikke. Altså kan man skille mellom de som har *direkte* og de som har *indirekte* erfaring med NAV. Fordi jeg forventer at vektleggingen og synliggjøringen av negativitet i deknningen har innvirket på folks holdninger, og at folk uten erfaring vil ha størst sjanse for å påvirkes av medieomtalen, kan man altså anta å finne forskjeller mellom direkte og indirekte erfaring. Fordi mediene ofte vektlegger de negative avvikene fremfor positive hendelsene, og således gjerne ikke gjenspeiler den faktiske situasjonen i NAV, (fordi de positive brukeropplevelsene i mindre grad blir synliggjort), kan man også anta at de uten egen erfaring med NAV vil ha et mer negativt inntrykk enn de med direkte erfaring – spesielt i tidsrommet hvor den negative medieomtalen tydelig topper seg er spesielt synlig (rundt finanskrisen). Jeg ønsker derfor å teste følgende:

H2a: Folk som har indirekte erfaring med NAV vil generelt være mer tilbøyelig til å ha et negativt inntrykk enn de som har direkte erfaring med NAV.

H2b: Folk som har indirekte erfaring med NAV vil være mer tilbøyelig til å ha et negativt inntrykk enn de som har direkte erfaring med NAV, i takt med at den negative medieomtalen øker (tidsrommet rundt finanskrisen).

Bosted

I likhet med innholdsanalysekapittelet (Kapittel 3) tar denne analysen utgangspunkt i forskjeller mellom områder hvor NAV har hatt få utfordringer og områder hvor NAV har hatt betydelige utfordringer. I innholdsanalysen avdekket jeg store forskjeller i tonen i presseomtalen av NAV i avisen som dekket Trondheim/Sør-Trøndelag – Adresseavisen – kontra avisene som dekket Oslo (Aftenposten) og Bergen/Hordaland (Bergens Tidende). I denne delstudiene forventer jeg at folk som er bosatt i et fylke hvor NAV har hatt betydelige utfordringer (Hordaland og Oslo) vil være mer tilbøye-

lig til å ha et negativt inntrykk av NAV enn folk som er bosatt i et fylke som har hatt færre utfordringer med NAV (Sør-Trøndelag). Jeg forventer altså som følger:

H3a: Folk fra Sør-Trøndelag vil være mindre tilbøyelig til ha negative holdninger til NAV enn folk fra Hordaland og Oslo.

H3b: Folk fra Sør-Trøndelag vil være mindre tilbøyelig til ha negative holdninger til NAV enn folk fra Hordaland og Oslo, i takt med at den negative medieomtalen øker (tidsrommet rundt finanskrisen).

Bosted og erfaring

Jeg har nå satt opp noen forventninger om at holdninger av NAV vil endre seg over tid og tendere mot å være mindre negativ dersom folk har direkte erfaring med NAV eller er bosatt i et område hvor NAV har hatt få utfordringer. Dette bygger på en antakelse om at medieomtalen vil ha størst potensiale til å utøve effekt blant personer uten erfaring, samt at folks holdninger vil variere i tråd med mønstrene i pressedekningen. Den siste hypotesen jeg ønsker å teste i denne omgang er hvorvidt det er forskjeller mellom holdningene til folk fra Sør-Trøndelag, kontra de andre byene, dersom man utelukkende ser på personer med indirekte erfaring til NAV. Her antar jeg at medieomtalen er en medvirkende årsak til holdninger om NAV blant folk uten direkte erfaring med etaten. Således antar jeg:

H4a: Folk uten direkte erfaring fra Sør-Trøndelag vil være mindre tilbøyelig til ha negative holdninger til NAV enn folk uten direkte erfaring fra Hordaland og Oslo.

H4b: Folk uten direkte erfaring fra Sør-Trøndelag vil være mindre tilbøyelig til ha negative holdninger til NAV enn folk uten direkte erfaring fra Hordaland og Oslo, i takt med at den negative medieomtalen øker (tidsrommet rundt finanskrisen).

4.1.1 Metode: surveyundersøkelser

Denne studien tar utgangspunkt i datasett fra totalt 14 ulike surveyundersøkelser som alle måler folks inntrykk til NAV (se Tabell 4.1 for en samlet oversikt over de ulike målingene). Målingene er aggregerte tverrsnittanalyser og sier derfor ikke noe om holdningsendringer på individnivå. Med andre ord kan denne delstudien si noe om svingninger i opinionen på et generelt nivå, men ikke hvorvidt de samme individene faktisk skiftet mening om NAV over tid. Dette gjør det problematisk å knytte variasjo-

ner i holdninger til medieomtalen, og de mulige sammenhengene som beskrives i denne studien hviler derfor i stor grad på teoretiske antakelser om at medieomtale kan innvirke på folks holdninger – spesielt dersom respondentene ikke har personlig erfaring med NAV.

De ti første målingene er foretatt hvert halvår (mars/september⁷⁴) av meningsmålingsbyrået Norstat i perioden 2008-2012. Undersøkelsene består av representative utvalg på 1000 personer fra Norge over 15 år, hvor telefonintervjuer er foretatt på 500 på fasttelefon og 500 på mobiltelefon. Undersøkelsene er foretatt på oppdrag fra NAV. Deretter er én måling foretatt av meningsmålingsbyrået Sentio i september 2012. Dette er den samme undersøkelsen som Norstat foretok for NAV, men levert av Sentio. Dataene ble gjort tilgjengelig gjennom kontakt med NAVs kommunikasjonsavdeling og meningsmålingsbyråene.

I august 2014 foretok meningsmålingsbyrået Ipsos MMI en undersøkelse for Dagbladet. Undersøkelsen ble bruk som datagrunnlag i forsideoppslaget «Folkets dom over NAV. Ny undersøkelse» i Dagbladet 06.09.2014. Dataene ble gjort tilgjengelig gjennom kontakt med Dagbladet og Ipsos MMI.

I mars 2014 og november 2014 ble spørsmål om folks inntrykk av NAV stilt i medborgerpanelets andre og tredje runde (Ivarsflaten, 2014). Norsk Medborgerpanel er et forskningsbasert opinionspanel som to ganger i året undersøker norske medborgeres holdninger og holdningsendringer gjennom en internettplattform. Deltakerne er tilfeldig rekruttert via brev (offline) fra Folkeregisteret. Universitetet i Bergen er eier av Medborgerpanelet og undersøkelsene gjennomføres av meningsmålingsbyrået Ideas 2 Evidence. Data fra medborgerpanelet som brukes i denne avhandlingen er gjort tilgjengelig gjennom at jeg er medlem av Medborgerpanelets forskningsgruppe for Politisk atferd og deltakelse. Samtidig er data fra Medborgerpanelet åpent tilgjengelig gjennom Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD).

⁷⁴ Alle målinger ble foretatt i enten september eller mars med unntak av målingen foretatt høsten 2011. Her ble datainnsamlingen foretatt i både september og tidlig oktober (N=223 fra 1.-3. oktober). Dette er det eneste unntaket. I denne studien ser jeg imidlertid vekk i fra unntaket i 2011 og har kodet alle målingene til å representere enten september eller mars.

Variabler

Samtlige av de 14 målingene benyttet i denne studien inkluderte en variabel som fanger folks inntrykk av NAV. Spørsmålet er imidlertid stilt med noe ulik ordlyd og skala i de forskjellige målingene. Norstat/Sentio stiller spørsmålet «Hva er ditt generelle inntrykk av NAV» med verdiene 1 svært bra – 5 svært dårlig. Ipsos MMI stiller imidlertid spørsmålet «Hva slags inntrykk har du av NAV?» med skalaen 1 svært godt – 5 svært dårlig. Medborgerpanelet stiller spørsmålet «Hvor positivt eller negativt er ditt inntrykk av NAV?» med en skala fra 1 svært positivt – 7 svært negativt. Disse ulikhetene i spørsmålsformulering og skala kan være problematiske, da studier av slike forskjeller i spørreundersøkelser indikerer at det kan føre til ulike svar (se for eksempel: Schuman og Presser, 1977).

Deler av analysen inkluderer en sammenslåing av de 14 ulike datasettene. Samtlige variabler som måler inntrykk av NAV på en 7-punktsskala er derfor omkodet slik at alle har lik 5-punktsskala⁷⁵. Det må imidlertid påpekes at det å operere med en konstruert felles skala ikke løser utfordringene knyttet til ulik skala og ulik spørsmålsformulering. Samtidig er spørsmålene i medborgerpanelet registrert med webpanel og Norstat/Sentio med telefonintervjuer – noe som også kan gi ulike svar. Jeg maner derfor til forsiktighet når det gjelder tolkning av variasjonene i analysene av sammenslåtte data. For eksempel kan man se at gjennomsnittsverdien for holdninger etter september 2012, (som vises i Figur 4.1), er svært ulik dersom man benytter en alternativ omkoding (se appendiks: Figur 0.2).

⁷⁵ Omkodingene er derfor foretatt slik: 6/7=5 5=4 4=3 3=2 1/2=1. Resultatet blir imidlertid svært ulikt dersom vi omkoder verdiene på en alternativ måte: 7=5 5 og 6=4 4=3 2 og 3=2 1=1. Datapunktene etter mars og september 2014 må derfor tolkes med varsomhet. I appendiks viser jeg hvordan holdninger over tid ser ut dersom vi benytter den alternative omkodingen.

Tabell 4.1 Oversikt over de ulike datasettene

Meningsmålingsbyrå/panel	Dato	N	Spørsmål	Skala
Norstat	mars 2008	1000	Hva er ditt generelle inntrykk av NAV?	1 (svært bra) - 5 (svært dårlig)
Norstat	september 2008	1000	Hva er ditt generelle inntrykk av NAV?	1 (svært bra) - 5 (svært dårlig)
Norstat	mars 2009	1000	Hva er ditt generelle inntrykk av NAV?	1 (svært bra) - 5 (svært dårlig)
Norstat	september 2009	1000	Hva er ditt generelle inntrykk av NAV?	1 (svært bra) - 5 (svært dårlig)
Norstat	mars 2010	1000	Hva er ditt generelle inntrykk av NAV?	1 (svært bra) - 5 (svært dårlig)
Norstat	september 2010	1000	Hva er ditt generelle inntrykk av NAV?	1 (svært bra) - 5 (svært dårlig)
Norstat	mars 2011	1000	Hva er ditt generelle inntrykk av NAV?	1 (svært bra) - 5 (svært dårlig)
Norstat	september 2011**	1000	Hva er ditt generelle inntrykk av NAV?	1 (svært bra) - 5 (svært dårlig)
Norstat	mars 2012	1000	Hva er ditt generelle inntrykk av NAV?	1 (svært bra) - 5 (svært dårlig)
Sentio	september 2012	2000	Hva er ditt generelle inntrykk av NAV?	1 (svært bra) - 5 (svært dårlig)
Medborgerpanelet, andre runde	mars 2014	833	Hvor positivt eller negativt er ditt inntrykk av NAV?	1 (svært positivt) - 7 (svært negativt)
Ipsos MMI	august 2014	1041	Hva slags inntrykk har du av NAV?	1 (svært godt) - 5 (svært dårlig)
Medborgerpanelet, tredje runde	november 2014	2825	Hvor positivt eller negativt er ditt inntrykk av NAV?	1 (svært positivt) - 7 (svært negativt)

Kommentar: **223 av disse respondentene ble intervjuet tidlig i oktober 2011 (mellom 1. og 3. oktober)

4.1.2 Funn

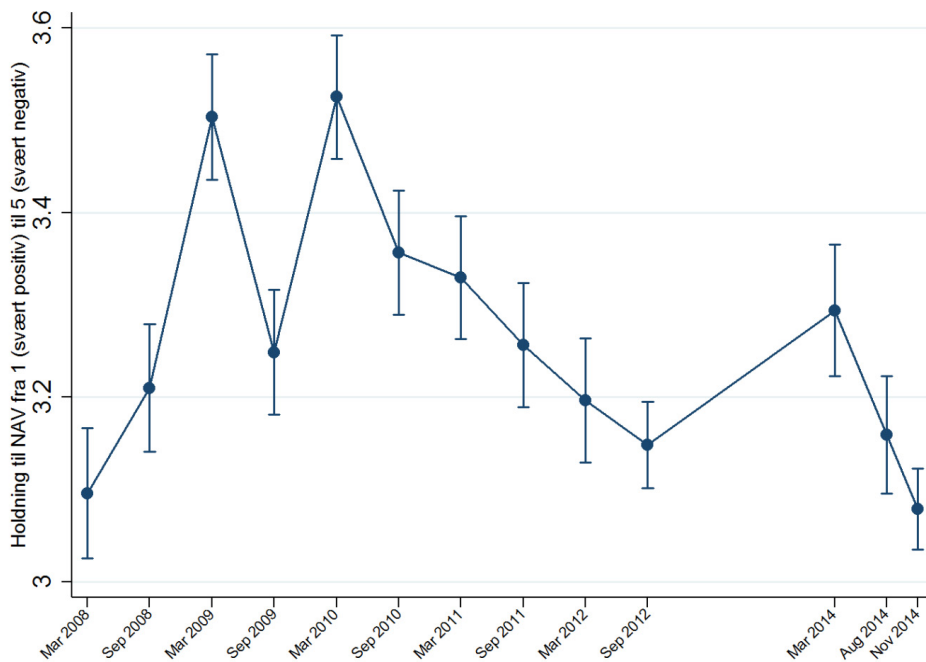
I perioden 2008 til 2012 tyder meningsmålinger på at nordmenn generelt heller mot å ha et negativt inntrykk av NAV (på en skala der 1 er svært positiv og 5 er svært negativ, $M=3.29$, $SD=1.09$, $N=9227$). Et tilnærmet likt mønster tegner seg dersom man i tillegg inkluderer målinger fra 2014⁷⁶. Dette betyr at en vesentlig andel (35 %) verken har et negativt eller positivt inntrykk av NAV, men at det er en større andel som har et negativt inntrykk (totalt 39 %) enn et positivt inntrykk (totalt 25 %).

Denne delstudien to første hypoteser antar at folks holdninger til NAV endrer seg over tid (H1a) og at andelen negative holdninger vil øke i tidsrommet rundt finanskrisen høsten 2008 og vinteren 2009 (H1b). Ved å fordele holdninger over tid (se Figur 4.1) ser man at andelen negative og positive holdninger til NAV har variert over tid. Eksempelvis er det størst andel positive holdninger til NAV i mars 2008 (totalt 29

⁷⁶ $M=3.24$, $SD=1.06$, $N=14268$. Det må igjen påpekes at undersøkelsen i 2014 ikke er direkte sammenlignbar med perioden 2008 til 2012.

%), mars 2014 (totalt 29 %) og november (36 %), samt størst andel negative holdninger i mars 2009 (totalt 51 %) og mars 2014 (totalt 50 %).

Jeg finner også støtte for antakelsen om at negative holdninger vil øke i takt med at negativitet i pressen blir mer synlig (H1b), da spesielt perioden rundt vinteren 2009 (og 2010) skiller seg ut når det gjelder negative holdninger til NAV. Dette illustreres videre i Figur 4.1 som viser en oversikt over utviklingen av gjennomsnittsintrykket av NAV fra mars 2008 og frem til desember 2014 med 95 % konfidensintervaller (som indikerer feilmarginer). Her ser man klare antydninger til at få nordmenn var negative til NAV i starten av 2008, men at inntrykket siden har tendert mot å være mer negativt. Særlig ser man at holdningene er signifikant mer negative i perioden rundt vinteren 2009, etter finanskrisen hadde fått fotfeste, samt vinteren året etter. Fra september 2010 demper imidlertid de negative holdningene seg, og en større andel har et nøytralt eller positivt inntrykk av NAV.



Figur 4.1 Gjennomsnitt holdning til NAV over tid (2008-2014) med 95 % konfidensintervall. Aggregerte data
 Kommentar: Figuren viser gjennomsnitt holdning til NAV over tid. Verdier varierer mellom 1 (svært positiv) og 5 (svært negativ). Periode: fra 2008-2014 (tall fra 2013 mangler). I perioden 2008-2009 er målinger foretatt hvert halvår i mars og september. I 2014 er målinger foretatt i mars, august og november. Målinger i 2008-2012 og i 2014 er ikke direkte sammenlignbare da de opprinnelig er målt med forskjellige Likertskalaer: 2008-2012 (1-5), august 2014 (1-5) mars og november 2014 (1-7). Skala som strekker seg fra 1 til 7 er omkodet til en fempunktsskala. Kilde: Tallene er basert på spørreundersøkelser foretatt Norstat(2008-2012), Sentio (2012), det Norske Medborgerpanelet (2014) og Ipsos MMI (2014).

Denne utviklingen over tid minner om mønsteret som identifiseres i pressedekningen (negative omtale topper seg vinteren 2009). Basert på mønsteret i utvikling over tid, tyder altså resultatene på at det er en sammenheng mellom økning i den negative omtalen, og økningen i andelen av befolkningen som har et negativt inntrykk av NAV⁷⁷.

I tillegg til utviklingen i tidsrommet 2008-2012, viser Figur 4.1 tre ytterligere målinger av folks holdninger til NAV fra 2014⁷⁸. Disse målingene kan tyde på at holdningene har stabilisert seg og at folk har fått et mer nøytralt inntrykk av NAV etter hvert som etaten har fått etablere seg og fått et mer stødig fotfeste, (men se Figur 0.2 i appendiks som peker på at negative holdninger øker dersom man benytter en annen omkodning av 7-punktskalaen).

Erfaringsgrunnlag og bosted⁷⁹

Vi har frem til nå sett at holdninger endrer seg over tid og i stor grad følger det samme mønsteret som presseomtalen. På et tidspunkt hvor pressen skriver mer negativt om NAV, er også folk generelt mer tilbøyelig til å ha en negativ holdning til NAV.

Som jeg argumenterte for innledningsvis, kan man imidlertid forvente å finne forskjeller når det gjelder folks erfaring (direkte/indirekte) og bosted. I de følgende analysene skal jeg derfor fokusere på forskjeller i folks holdninger til NAV blant brukere/ikke-brukere (totalt: 60 % har direkte erfaring, N=10 000) og etter hvor i Norge folk bor (totalt: 52 % er bosatt i Oslo, 22 % er bosatt i Hordaland, 16 % er bosatt i Sør-Trøndelag). I Tabell 4.2 identifiserer jeg slike forskjeller. I analysene som presenteres i tabellen søker jeg å se om det er statistiske sammenhenger mellom folks holdninger til

⁷⁷ Det foreligger imidlertid ikke tilstrekkelig data til å si hvorvidt det her er snakk om kausalsammenhenger og hva som eventuelt påvirker hva. For å gjøre antakelser om kausalsammenhenger over tid, er det vanlig å benytte seg av enten paneldata som følger endringer hos de samme individene over tid, eller å ha tilstrekkelig (rundt 24 eller flere) antall aggregerte målinger av holdninger over tid for å foreta tidsserieregresjoner.

⁷⁸ Målingen i mars og november 2014 ble foretatt av medborgerpanelet. Disse målingene opererer imidlertid med en annen skala – 1 (svært positiv)-7 (svært negativ) – og kan således ikke sammenlignes direkte med målingene fra 2008-2012. I august 2014 foretok Ipsos MMI en måling for Dagbladet som opererer med samme skala (og således er sammenlignbar) som Norstat/Sentio-målingene (2008-2012). Her ser vi en statistisk signifikant endring fra medborgermålingen mars 2014 til november 2014. Det må imidlertid påpekes at dette trolig henger sammen med at det er mer enn tre ganger flere respondenter i desembermålingen (N= 2825) enn i marsmålingen (N=833) i 2014.

⁷⁹ Det er også mulig å bryte holdninger ned på byene Bergen, Oslo og Trondheim, men dette gir ikke tilstrekkelig antall respondenter for analysen over tid. Eksempelvis er det kun 12 respondenter fra Trondheim som ikke har vært i kontakt med NAV i september 2008.

NAV og variabler om folks erfaring med NAV, samt bosted. I Modell 1 har jeg først gjennomført en OLS-regresjon med holdning til NAV⁸⁰ som avhengig variabel og kjønn, alder, utdanning, erfaring med NAV («har du vært i kontakt med NAV?») og bosted (fylke) som prediktorer. I Modell 2 inkluderer jeg også variasjon over tid (mars 2008 – september 2012) som kontrollvariabler. Tabellen leses på følgende måte: negative verdier (f.eks -1) indikerer at en enhets økning i en uavhengig variabel, kontrollert for de andre uavhengige variablene, gir en effekt på -1 (mer negativ holdning) i den avhengige variabelen.

Det må først påpekes at modellene som presenteres i Tabell 4.2 har en svært lav justert R^2 og således liten statistisk forklaringskraft⁸¹. Dette indikerer at nesten ingenting av variansen i folks holdninger til NAV forklares av de variablene som er inkludert. Likevel kan man bruke modellen til å studere forskjeller mellom direkte/indirekte erfaring, og forskjeller mellom bosted.

⁸⁰ Jeg må påpeke at skalaen for inntrykk av NAV i denne sammenhengen er reversert, slik at 1= svært negativ, 2=negativ, 3= hverken eller, 4=positiv, 5=svært positiv. Dette er for å forenkle tolkingen av tabellen, ved at koeffisientene peker i negativ retning dersom negative holdninger predikeres.

⁸¹ Det kan være flere grunner til dette. Tallene som denne modellen bygger på er eksempelvis en aggregert sammensmelting av totalt 10 målinger foretatt i perioden mars 2008-september 2012. Det er sannsynlig å anta at det er en rekke flere faktorer enn kjønn, utdanning, alder, bosted dato og hvorvidt respondentene har vært i kontakt med NAV, som innvirker på folks holdninger i løpet av dette tidsrommet.

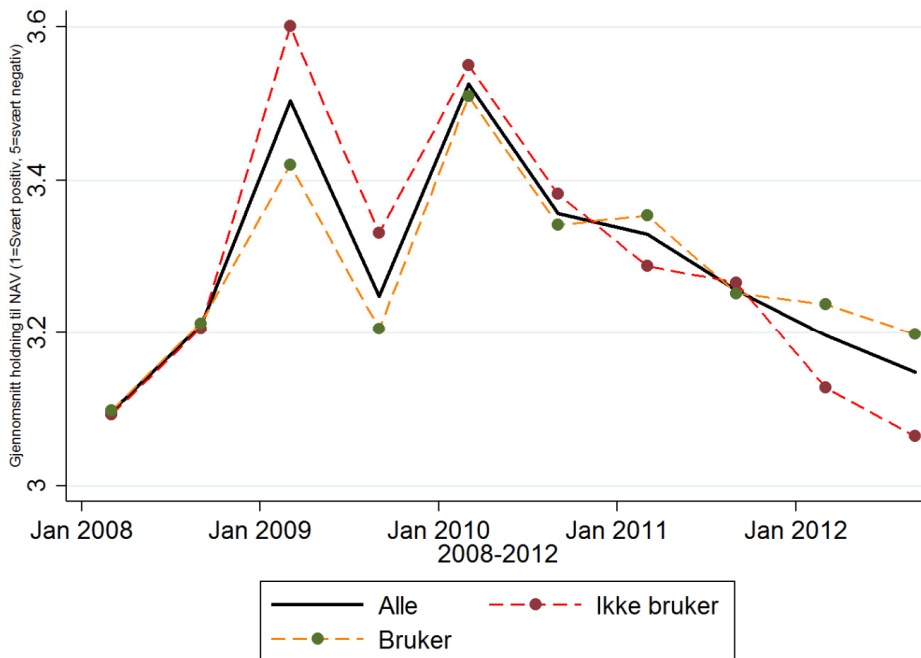
Tabell 4.2. Ulike variabelers predikering av innbyggers inntrykk av NAV, to OLS-regresjonsmodeller.

	Modell 1		Modell 2		
	B	β	B	β	
Kjønn (kvinner =1)	.023**	(.0083)	.023**	(.0082)	.03**
Alder	.0047***	(.00064)	.08***	(.00063)	.082***
Utdanning (Høyere utdanning =1)	.065***	(.017)	.042***	(.017)	.04***
NAV-bruker (bruker=1)	.045*	(.018)	.028*	(.017)	.021*
Fylke:					
Sør-Trøndelag	Ref.		Ref.		Ref.
Hordaland	-.1*	(.043)	-.04*	(.043)	-.04*
Oslo	-.13**	(.042)	-.055**	(.041)	-.057**
Andre	-.054	(.035)	-.032	(.035)	-.033
År					
Mars 2008			Ref.		Ref.
September 2008			-.075	(.04)	-.027
Mars 2009			-.28***	(.039)	-.11***
September 2009			-.13**	(.039)	-.048**
Mars 2010			-.33***	(.039)	-.13***
September 2010			-.19***	(.039)	-.072***
Mars 2011			-.17***	(.039)	-.065***
September 2011			-.12**	(.039)	-.045**
Mars 2012			-.094*	(.039)	-.036*
September 2012			-.042	(.034)	-.022
(Constant)	-.44***	(.049)	-.3***	(.055)	
N	8487		8487		
Justert R ²	.0099		.025		

Kommentar: Tabellen viser standardiserte (β) og ustandardiserte (B) betakoeffisienter. Standardfeil i parentes. Avhengig variabel er inntrykk av NAV målt på en 5-punkt skala (reversert slik at 1= svært negativ, 2=negativ, 3= hverken eller, 4=positiv, 5=svært positiv) hvor høyere verdier indikerer mer positivt inntrykk av NAV. Kontrollvariabler: Kjønn (kvinne = 1, mann =0), utdanning (1=universitet/høyskole, 0=lavere utdanning), alder (intervaller på 10 år), Bruker (1=kontakt med NAV, 0=ikke kontakt med NAV). De ulike fylkene er dummyvariabler (f.eks 1=Oslo, 0=ikke Oslo). Kilde: Tallene er basert på spørreundersøkelser foretatt av Norstat/Sentio for NAV hvert halvår (september/mars) fra 2008-2012. * p<.05, ** p<.01, *** p<.001

Vikarierende og direkte erfaring

Jeg har forventet at folk som har indirekte erfaring med NAV vil være generelt mer tilbøyelig til å ha et negativt inntrykk enn de som har direkte erfaring med NAV (H2a). Denne antakelsen finner jeg støtte for. Modell 1 viser at brukere er signifikant mer positive til NAV enn ikke-brukere. Denne forskjellen viskes heller ikke vekk når man tar hensyn til utviklingen over tid (Modell 2). Det vil således være interessant å se hvordan disse ulikhetene mellom bruker/ikke-bruker utvikler seg over tid.



Figur 4.2 Gjennomsnitt holdning til NAV over tid (2008-2012), fordelt på erfaringsgrunnlag. Aggregerte data.

Kommentar: Verdier varierer mellom 1 (svært positiv) og 5 (svært negativ). Periode: hvert halvår (mars/september) fra 2008-2012. Gruppen «Alle» indikerer alle respondentene. «Ikke bruker» er kun respondenter som oppgir å ikke ha vært i kontakt med NAV. «Bruker» innebærer respondenter som har vært i kontakt med NAV (på telefon, på NAV-kontor etc.). Kilde: Tallene er basert på spørreundersøkelser foretatt av Norstat/Sentio for NAV

Figur 4.2⁸² illustrerer variasjoner i gjennomsnittsholdningen til NAV over tid blant «brukere», «ikke-brukere» og «alle» fra 2008-2012. Her har jeg på forhånd antatt at folk som har indirekte erfaring med NAV vil være mer tilbøyelig til å ha et negativt inntrykk enn de som har direkte erfaring med NAV i tidspunktet rundt finanskrisen (H2b). Resultatene som vises i figuren støtter denne antakelsen og viser at personer som har indirekte erfaring med NAV, er mer negative enn de som har direkte erfaring i 2009 (både i marsmålingen og septemberrmålingen).

Her kan man støtte seg på litteraturen om «obtrusiveness» og agendasettingens andre nivå (Soroka, 2002). Fordi brukere sannsynligvis allerede har gjort seg opp en mening om NAV gjennom sin direkte erfaring med etaten, har mediene lite handlingsrom for å påvirke. Mediedekningen er derimot trolig en sentral informasjonskilde for

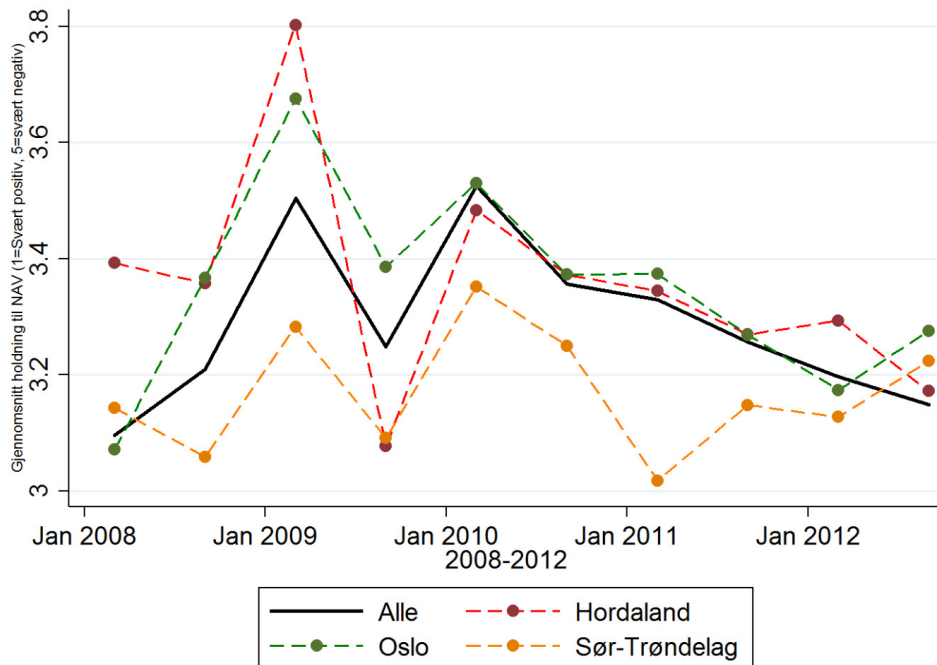
⁸² For analysene av de ulike gruppene er det kun brukt data fra Norstat/Sentio (2008-2012).

dem som aldri har vært i kontakt med NAV. Mediene har således vesentlig større handlingsrom for å påvirke ikke-brukere, fordi personer som har indirekte erfaring med NAV trolig har hentet inntrykket sitt fra venner, familie og medieomtale. Sistnevnte er særlig sannsynlig fordi innholdsanalysen viste at NAV har mottatt betydelig negativ omtale i den samme perioden som ikke-brukere skiller seg ut som mest negative.

Således peker trendene i Figur 4.2 på at mediedekningen kan ha vært en bidragsyter når det gjelder formingen av ikke-brukeres inntrykk av etaten i perioden rundt vinteren 2009. Her kan vi merke oss at endringen fra september 2008 til mars 2009 er signifikant både for brukere og ikke-brukere (se henholdsvis Figur 0.3 og Figur 0.4 i appendiks). Det er imidlertid verdt å merke seg at distansen mellom brukere og ikke-brukere er betydelig mindre vinteren 2010 og frem til vinteren 2012. I 2012-målingene ser man igjen forskjeller mellom brukere og ikke-brukere, men her er det imidlertid ikke-brukerne som har *best* inntrykk av NAV.

Bosted

Det neste jeg ønsker å teste er om hvorvidt man finner forskjeller mellom folk som er bosatt i et fylke som har få utfordringer med NAV (Sør-Trøndelag), i forhold til fylker som har hatt betydelige utfordringer med NAV (Hordaland og Oslo). Jeg arbeider ut i fra en forventning om at folk fra Sør-Trøndelag vil være mindre tilbøyelig til ha negative holdninger til NAV enn folk fra Hordaland og Oslo (H3a). Hvis man går tilbake til regresjonsmodellene i Tabell 4.2 (s.135), ser man at det er signifikante forskjeller mellom fylkene. Med Sør-Trøndelag som referansegruppe ser man at Hordaland og Oslo (samt resterende fylker) er signifikant mer tilbøyelig til å ha et negativt inntrykk av NAV. I tråd med forventningene ser man også at respondenter fra Sør-Trøndelag tenderer mot å være positive til NAV, mens respondenter fra Hordaland og (spesielt) Oslo heller mot å ha et negativt inntrykk av NAV. Effekten reduserer imidlertid (men er fremdeles statistisk signifikant) i Modell 2, som kontrollerer for utviklingen over tid.



Figur 4.3 Gjennomsnitt holdning til NAV over tid(2008-2012), fordelt på bosted. Aggregerede data.

Kommentar: Verdier varierer mellom 1 (svært positiv) og 5 (svært negativ). Periode: hvert halvår (mars/september) fra 2008-2012. Gruppen «Alle» indikerer alle respondentene. «Oslo» er kun respondenter fra Oslo fylke. «Hordaland» er kun respondenter fra Hordaland fylke. «Sør-Trøndelag» er kun respondenter fra Sør-Trøndelag. Kilde: Tallene er basert på spørreundersøkelser foretatt av Norstat/Sentio for NAV.

Figur 4.3 viser videre hvordan inntrykket av NAV utvikler seg fra september 2008 og frem til september 2012, fordelt på fylkene Hordaland, Sør-Trøndelag og Oslo. På den måten kan man teste om forventningen om at forskjellene som vi har observert mellom fylkene gjør seg gjeldende i tidspunktet hvor den negative medieomtalen topper seg (H3b). I den første målingen, mars 2008, ser man at Oslo er det fylket som er minst tilbøyelig til å ha et negativt inntrykk av NAV. Ved neste måling er imidlertid Sør-Trøndelag klart minst tilbøyelig til å ha et negativt inntrykk av NAV. Inntrykket av NAV i Oslo blir i økende grad negativt frem til mars 2009. Forskjellen som tegner seg i presseomtalen, gjenspeiler seg slik i folks holdninger. Folk fra Oslo og Hordaland er

generelt mer negativ til NAV enn Sør-Trøndelag – spesielt vinteren 2009⁸³. I septembermålingen i 2009 er imidlertid Hordaland betraktelig mindre negativ og er på linje med Sør-Trøndelag. Vinteren 2010 synker imidlertid inntrykket i samtlige fylker og samler seg rundt nøytralt inntrykk i 2012.

Fordi Figur 4.3 ikke skiller mellom brukere og ikke brukere, er det imidlertid ikke mulig å antyde om forskjellene først og fremst skyldes folks direkte erfaring med NAV, eller medieomtalen. I den siste analysen i dette delstudiet skal jeg derfor konsentrere meg om forskjeller mellom fylkene blant folk som *ikke* har erfaring med NAV fra før.

Bosted og erfaring

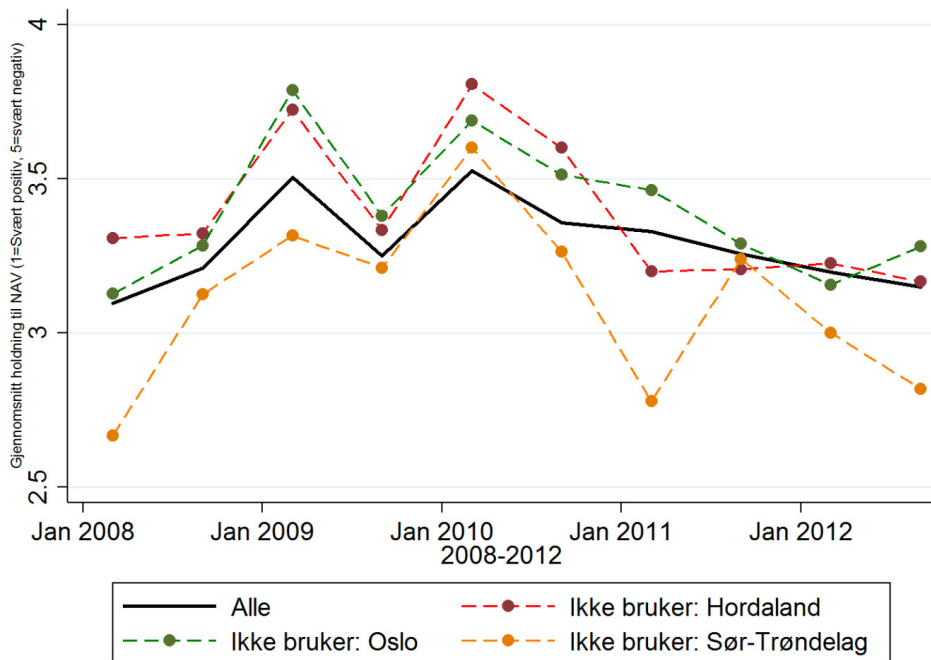
Frem til nå har jeg funnet støtte for at ikke-brukere er mer negative til NAV enn brukere, og at folk fra Hordaland og Oslo er mer negative enn folk fra Sør-Trøndelag. Det gjør det sannsynlig å anta at folk uten direkte erfaring fra Sør-Trøndelag vil være mindre tilbøyelig til ha negative holdninger til NAV enn folk uten direkte erfaring fra Hordaland og Oslo (H4a) – også i takt med at den negative medieomtalen øker (H4b).

Jeg finner også støtte for disse antakelsene. For å illustrere disse forskjellene kan man se på resultatet i Figur 4.4. Her ser man at ikke-brukere i Sør-Trøndelag i mars 2009 skiller seg ut med være mindre negative enn ikke-brukere i Hordaland og Oslo. Ettersom man kan anta at medieomtalen har vært av betydning for disse respondentene (som ikke har personlig erfaring med NAV), kan disse resultatene tyde på at Adresseavisen har vært betydningsfull for holdningene til ikke-brukere i Sør-Trøndelag i mars 2009. Dette gjelder spesielt fordi innholdsanalysen avdekket at Adresseavisen (med nedslagsfelt i Sør-Trøndelag) var klart mindre negativ i sin omtale av NAV i denne perioden enn BT (med nedslagsfelt i Hordaland/Bergen), Aftenposten (med nedslagsfelt i Oslo) og VG (riksdekkende nedslagsfelt).

Selv om disse funnene er i tråd med forventningene, ser man at det er få forskjeller mellom gjennomsnittsholdningene i de ulike fylkene vinteren 2010. Det kan

⁸³ En regresjon (reversert skala fra 1-5) med inntrykk av NAV som avhengig variabel og de ulike fylkene som uavhengige dummyvariabler (Sør-Trøndelag som referansevariabel) indikerer at forskjellen mellom Sør-Trøndelag og Hordaland ($b = -.51$, $s.e. = .21$, $p = .001$) og Oslo ($b = .39$, $s.e. = .19$, $p = .034$) i mars 2009 er signifikant ($N = 911$, justert $R^2 = .01$).

være flere forklaringer til dette. En forklaring kan være at den nasjonale dekningen i større grad har «satt seg» i 2010 og således har overdøvet Adresseavisens dekning. Samtidig ser man at gjennomsnittsholdningene i Sør-Trøndelag i målingen i mars 2011 tenderer mot å være positiv – noe som kan tyde på at den nasjonale dekningen *ikke* har «satt seg». Det må imidlertid påpekes at denne analysen ikke har variabler som kan gi belegg for disse forklaringene.



Figur 4.4 Gjennomsnitt holdning til NAV over tid(2008-2012), fordelt på by blant respondenter som ikke har vært i kontakt med NAV. Aggregerte data

Kommentar: Verdier varierer mellom 1 (svært positiv) og 5 (svært negativ). Periode: hvert halvår (mars/september) fra 2008-2012. Gruppen «Alle» indikerer alle respondentene. «Oslo» er kun respondenter fra Oslo fylke som ikke har vært i kontakt med NAV. «Hordaland» er kun respondenter fra Hordaland som ikke har vært i kontakt med NAV. «Sør-Trøndelag» er kun respondenter fra Sør-Trøndelag som ikke har vært i kontakt med NAV. Kilde: Tallene er basert på spørreundersøkelser foretatt av Norstat for NAV

4.1.3 Diskusjon

I denne undersøkelsen har jeg sett nærmere på aggregerte dato om endringer i holdninger til NAV over tid i tidsrommet 2008- 2014 (med et hull i 2013). Studien antok at folks holdninger til NAV ville endre seg over tid og ville øke i tidsrommet rundt finanskrisen. Resultatene støttet langt på vei denne antakelsen.

Ikke-brukere mer negativ enn brukere

Tidligere forskning har trukket frem at folks direkte erfaring med noe – kjent som grad av «obtrusivness» – kan begrense medieomtales mulighet for påvirkning på folks inntrykk (Soroka, 2002: 266). Jeg testet derfor om man fant forskjeller i folks holdninger etter hvilket erfaringsgrunnlag (bruker/ikke bruker) folk har med etaten over tid. Analysen avdekket at det var tidvis store (og statistisk signifikante) variasjoner mellom ulike former for erfaring. Eksempelvis var det forskjeller mellom inntrykket blant de som ikke hadde kontakt med NAV og de som hadde hatt kontakt med NAV vinteren 2009 (da medieomtalen toppet seg). Her fant jeg at personer som har indirekte erfaring med etaten tenderer mot å være mer negativ enn de som har direkte erfaring. Basert på disse resultatene kan man gjøre forsiktige antakelser om at negativiteten som ble observert i mediene, kan ha hatt betydning for folks holdninger til NAV på tidspunkter hvor NAV har vært svært synlig i pressen.

Dersom det stemmer at negativiteten i pressen har påvirket ikke-brukere, ser man antydninger til noen utfordringer med pressens fremstillingsmakt. Det er ikke sikkert situasjonen som rapporteres i mediene er representativ for virkeligheten. I alle fall ikke dersom man forstår virkeligheten som brukernes (som har direkte erfaring med NAV) gjennomsnittsholdning.

Mindre negativitet i byer med færre utfordringer

For å si noe om *situasjonens* rolle for holdninger, ønsket jeg å teste hvorvidt man kunne identifisere forskjeller mellom fylke som har få og store utfordringer med NAV. Fordi jeg i tidligere analyser hadde avdekket store forskjeller i tonen i presseomtalen av NAV, ønsket jeg her å teste forskjeller mellom de fylkene som avisene i innholdsanalysens utvalg har som dekningsområde. Fordi Adresseavisen skilte seg ut som mindre negativ til NAV i sin omtale, antok jeg at folk i Oslo og Hordaland vil være mer negative til NAV enn folk i Sør-Trøndelag. Denne antakelsen fant jeg støtte for, da det var signifikante forskjeller mellom fylkene når det gjaldt folks holdning til NAV. Disse holdningene varierte imidlertid over tid og var tidvis ikke forskjellige (for eksempel i september 2009).

Avslutningsvis undersøkte jeg også hvorvidt det var forskjeller i folks holdninger fordelt etter de som ikke har erfaring med etaten i de ulike fylkene. Analysen indikerte at folk uten erfaringer med NAV tenderte mot å ha ulikt inntrykk av NAV – i alle fall i mars 2009 da medieomtalen toppet seg. Dersom man arbeider ut i fra premisset om at de uten erfaring i stor grad hviler på medieomtalen for å gjøre seg opp en holdning til NAV, kan disse resultatene antyde at den regionale pressen kan ha spilt en rolle for folks holdninger til NAV.

Det må imidlertid presiseres at disse målingene inneholder tilstrekkelig med informasjon om folks medievaner⁸⁴ til å måle medieomtalen faktiske rolle. Denne studien kan ikke knytte presseomtalen av NAV og folks holdninger til NAV – kun peke på trender. Målet med denne delstudien har heller ikke vært å etablere i hvilken grad karakteristikene jeg fant i presseomtalen har spilt inn på folks holdninger til NAV, men å peke på trender og variasjoner i opinionen over tid. Trendene som tegner seg i denne undersøkelsen viser imidlertid tydelig at folks holdninger til NAV i stor grad følger mønsteret som beskrives i innholdsanalysen. Her besitter jeg derimot kun informasjon om aggregerte variasjoner i holdninger til NAV over tid – ikke hvorvidt de samme individene endret mening eller hvorvidt de i det hele tatt ble eksponert for den presseomtalen som analyseres i innholdsanalysen. Informasjon om folks mediedi-ett, inntrykk av NAV (samt andre relevante faktorer) er imidlertid fortrinnet i avhandlingens neste undersøkelse.

⁸⁴ Den eneste informasjonen disse målingene har om medievaner er hvorvidt de selv mener medieomtalen har vært en viktig kilde til deres inntrykk (1=ja, 0=nei).

4.2 Direkte og indirekte erfaringers rolle for negative holdninger⁸⁵

Den første analysen av holdninger til NAV indikerte interessante forskjeller når det gjaldt erfaringsgrunnlag (direkte/indirekte) og bosted (i et fylke med få/store utfordringer med NAV). Personer uten erfaring var mer negative til NAV enn personer med direkte erfaring. For å undersøke indirekte erfaring og direkte erfaring ytterligere skal jeg nå se hvordan folk selv vurderer ulike indirekte og direkte kilder til erfaring som viktig for sitt inntrykk. Det betyr ikke at disse kildene til erfaring har en effekt (fordi årsakssammenhenger er problematisk her), men det betyr at folks oppfatning av hva som er viktig for deres inntrykk – og hvilket inntrykk de har – henger sammen.

Nordmenns holdninger til NAV kan avhenge av mange forskjellige faktorer. Om lag halvparten av den norske befolkningen har eksempelvis direkte erfaring som brukere av NAVs tjenester. Videre har omtrent 19 000 personer direkte erfaring med NAV som arbeidsplass. Dette betyr igjen at majoriteten av norske innbyggere trolig vil kjenne noen (familiemedlemmer eller venner) som har hatt direkte erfaring med NAV gjennom arbeid eller som bruker. Hvis man skal undersøke hvordan mediene spiller inn for folks holdninger til NAV, bør en derfor ta hensyn til folks ulike erfaringer med NAV.

Folks oppfatning av medienes påvirkning

I en spørreundersøkelse fra Norsk Medborgerpanels andre runde (mars 2014) inngikk en rekke spørsmål om folks medievaner, inntrykk av velferdsstatens tjenester (deriblant NAV) og hvilke ulike faktorer folk mener påvirker deres inntrykk av NAV. Dette gjør det mulig å undersøke hvordan folk selv vurderer i hvilken grad mediedekningen av NAV har påvirket deres inntrykk av NAV, samt kontrollere for andre faktorer som kan påvirke inntrykket av NAV. Minst to utfordringer melder seg med denne fremgangsmåten. For det første kan ikke en slik tverrsnittundersøkelse si noe

⁸⁵ Deler av materialet i denne analysen er brukt i følgende konferansepaper: Nærland et al. (2015).

om årsakssammenhenger. Dersom en eksempelvis finner at de som mener at medieomtalen har innvirket på deres holdninger er mer tilbøyelig til å rapportere negative holdninger til NAV, kan man ikke si at eksponering for medieomtalen har ført til negative holdninger. Man kan gjerne påvise en korrelasjon, men ikke årsakssammenhenger.

Eksempelvis kan en også tenke seg til at respondentene som er mer tilbøyelige til å ha et negativt inntrykk av NAV samtidig kan være mer tilbøyelige til å oppfatte at medieomtalen som viktig for deres holdninger. For det andre er en vesentlig utfordring med denne fremgangsmåten for å måle mediepåvirkning at den avhenger av selvrapporert informasjon. Her fanges hvorvidt folk *oppfatter* ulike faktorer som avgjørende for deres holdninger – ikke nødvendigvis om slike faktorer *er* avgjørende. Her ser jeg altså ikke etter indikasjoner på årsakssammenhenger, men sammenhenger mellom folks holdninger og hvordan folk oppfatter effekten av ulike faktorer på sine holdninger. Slike sammenhenger kan imidlertid også indikere faktiske effekter fra mediene (Gunther og Storey, 2003). Som eksempelvis Tal-Or et al. (2009: 99) påpeker er folks oppfatning av effekter spesielt interessant fordi «some of the most interesting effects of media on society take place because people think media are influential». Som Strömbäck (2010: 427) videre understreker, kan det være verdifullt å undersøke folks oppfatninger av mediepåvirkning fordi det kan gi en pekepinn på mediens faktiske påvirkning, og selv om disse betraktningene ikke nødvendigvis er valide, kan de være relevante fordi disse oppfatningene med stor sannsynlighet innvirker på folks faktiske adferd og holdninger. Det er således ikke uvanlig å studere folks oppfatning av effekter (Hald og Malamuth, 2008).

En lang tradisjon innen medieeffektforskningen har eksempelvis vektlagt hvordan folk oppfatter at ulike mediebudskap virker inn på sine egne kontra andres holdninger. Her finner man at folk har en klar tendens til å oppfatte seg selv som mindre påvirkelig av mediebudskap enn andre – kjent som tredjepersonseffekten (Paul et al., 2000; Davison, 1983; Sun et al., 2008). Skillet mellom oppfattet effekt på førsteperson og tredjeperson gjelder spesielt dersom folk oppfatter en slik påvirkning som mindre attraktivt (Eveland og McLeod, 1999).

Forskningen på oppfatninger av holdninger har imidlertid i liten grad undersøkt hvordan folk oppfatter mediers påvirkning som én av flere faktorer som kan spille inn

på deres holdninger. Således har vi begrenset med kunnskaper om folks oppfatning av mediens effekter kontra andre kilder til påvirkning (som direkte erfaring). I denne delstudien undersøker jeg derfor hvordan folk opplever at ulike former for direkte og indirekte erfaring spiller inn på deres holdninger, og i hvilken grad de ulike faktorene kan predikere variasjoner i holdninger (f.eks. at indirekte erfaring henger mer sammen med negative holdninger enn direkte erfaring).

Forventninger

Innholdsanalysen viste at omtalen – spesielt den synlige omtalen – i de største avisene i Norges tre største byer i stor grad var preget av negativitet og episodiske rammer. Som teorikapittelet diskuterer, kan slik negativ omtale ha innflytelse på folks holdninger til NAV. I utgangspunktet kan teorien om rammeeffekter være fruktbar for å forklare slike sammenhenger. Her antar jeg at den negative og omfattende omtalen av NAV vil gjenspeile seg i negative holdninger blant de som anser mediedekningen som viktig for sitt inntrykk av NAV. Det må derimot påpekes at holdningene som analyseres i denne delstudiet er målt på et senere tidspunkt (2014) enn innholdsanalysen (2006-2010). Det kan dermed ikke sannsynliggjøres et påvirkningsforhold mellom innholdsanalysen og holdningene som måles i dette delstudiet. Et viktig forbehold er således at jeg antar medieomtalen i liten grad har endret seg til å fokusere på mer positive aspekter ved NAV⁸⁶. Den første hypotesen er som følger:

H1: Folk er mer tilbøyelig til å ha et negativ inntrykk av NAV dersom mediedekningen er oppfattet som viktig for deres inntrykk.

Vikarierende og direkte erfaring

Andre faktorer, som egne direkte erfaringer som bruker, vil med stor sannsynlighet også oppfattes som viktige. Her kan man anta at folk som vurderer medieomtalen som en viktig kilde til inntrykk, vil helle mot et negativt inntrykk av NAV – uavhengig av

⁸⁶ Rapporten «Medieanalyse NAV – Arbeids- og velferdsetaten 2013» utført av Retriever for NAV, tyder på at andelen positive oppslag har økt, og at det er flere positive enn negative redaksjonelle artikler om NAV. Denne analysen sier imidlertid ikke noe om synligheten til de ulike artiklene (forsideoppslag etc.). Det måles heller ikke om NAV er en sentral eller perifer del av artikkelen (f.eks. ved å ha et NAV-sentrisk utvalg). Det er rimelig å anta – som påpekt i teorikapittelet – at det fortsatt er de negative avvikene som får mest oppmerksomhet i mediene. Når det kommer til synlige artikler antas det således at disse først og fremst er negative, samt at de synlige artiklene blir tillagt mer vekt av publikum.

hvorvidt andre, mer direkte faktorer er viktige for deres inntrykk. Som vi husker, kan fremstillinger som blir gjort synlige i medieomtale løfte frem minner som allerede er tilstede i folks minne (Busby et al., Under publisering; Chong og Druckman, 2007a; Druckman, 2001). Dersom medieomtalen, som vi har sett har vært negativ, legger vekt på negative aspekter ved NAV, er det trolig disse aspektene som vil bli løftet frem dersom medieomtalen er vurdert som en viktig kilde til inntrykket av NAV. På den måten er det sannsynlig å anta at følgende:

H2a: Folk er mer tilbøyelig til å ha et negativ inntrykk av NAV dersom medie-dekningen er oppfattet som viktig for deres inntrykk, kontrollert for andre faktorer.

Det må igjen påpekes at man ikke kan antyde årsakssammenhenger her. Man kan like gjerne si at man antar at folk med negativt inntrykk av NAV også oppfatter medieomtalen som viktig for deres inntrykk.

I forrige delstudie fant jeg videre at personer med indirekte erfaring hadde en mer negativ gjennomsnittsholdning enn personer mer direkte erfaring. Slike forskjeller kan man studere nærmere i denne analysen – med en forventning om å finne de samme mønstrene her. Jeg antar derfor følgende:

H2b: Folk som har indirekte erfaring med NAV vil generelt være mer tilbøyelig til å ha et negativt inntrykk enn de som har direkte erfaring med NAV.

Mediebruk, bosted og vikarierende erfaring

På bakgrunn av resultatene i innholdsanalysen og studien av holdninger til NAV over tid, (Kapittel 4.1), tyder mye på at både presseomtalen, situasjonen og holdninger i Sør-Trøndelag/Adresseavisen skiller seg fra holdningene og presseomtalen i Hordaland/BT og Oslo/Aftenposten. Fordi datasettet fra Medborgerpanelets andre runde inneholder detaljert informasjon om hvor viktige ulike aviser er som kilde til nyheter, kan denne studien også teste hvorvidt det å lese Adresseavisen predikerer et annet inntrykk enn de andre avisene. Jeg antar at resultatene i denne studien gjenspeiler funnene i og således utdyper funnene i Kapittel 4.1:

H3: Folk som har Adresseavisen som en viktig kilde til nyheter er mer tilbøyelig til å ha et positivt inntrykk av NAV.

4.2.1 Metode: surveyundersøkelse

Denne studien tar utgangspunkt i en rekke variabler som inngikk i Medborgerpanelets andre runde⁸⁷ (Ivarsflaten, 2014). Dataene som brukes fra Medborgerpanels andre runde er en del av forskningsprosjektet «*Responding to welfare state services: An analysis of users, media, and public institutions*», støttet av NFRs VAM-program. Jeg er en del av dette prosjektet og har således vært med i utarbeidelsen av survey spørsmålene.

Spørsmålene som benyttes i denne analysen var inkludert i en representativ online surveyundersøkelse mars 2014 som en del av den andre runden av Norsk Medborgerpanel (for mer informasjon om panelet se Kapittel 4.1.1). Totalt svarte 833 personer på spørsmålet om holdninger til NAV (842 ble spurt, men 9 personer svarte ikke på spørsmålet). Respondentene var rekruttert til panelets første runde (høsten 2013) ved postrekruttering som ble sendt til 25 000 personer over 18 år som er registrert i det norske folkeregisteret. Rekrutteringsprosenten var på 20 prosent. Tabell 4.3 viser en oversikt over spørsmålene som brukes i denne studien, inndelt i avhengige og uavhengige variabler. Vi ser av Tabell 4.3 at den uavhengige variabelen, holdninger til NAV, er målt på en 7-punktsskala. Etter respondentene rapporterte sin holdning til NAV stilte vi spørsmålet «*I hvilken grad vil du si at ditt syn på NAV påvirkes av følgende faktorer?*» hvor respondentene kunne svare på en 4-punktsskala hvor viktige eller uviktige de oppfattet ulike faktorer. Disse faktorene er samlet i tre indekser: 1) indeksen «mediedekning» hvor variablene «TV-nyheter», «Riksdekkende aviser» og «Lokal- og regionaviser» er slått sammen (Cronbachs alpha = .868), 2) indeksen «Familie/venn av bruker» som slår sammen «Venners erfaringer som brukere av tjenester» og «Families erfaringer som brukere av tjenester» (Cronbachs alpha = .707) og 3) indeksen «Familie/venn av ansatt» som slår sammen «Familiemedlemmers erfaringer som brukere av tjenester» og «Familiemedlemmers erfaringer fra jobb i NAV» (Cron-

⁸⁷ For komplett kodebok se: <http://tjinfo.uib.no/Vedlegg?id=7c97b1eb634978bce995302110c239b9>

bachs alpha .659)⁸⁸. Disse indeksene er benyttet for å samle variabler som i stor grad henger sammen, samt gjøre det enklere for leseren å tyde forskjellene (indirekte/direkte erfaring) i de statistiske regresjonsmodellene i analysen.

Variablene som inngår i spørsmålet «*I hvilken grad vil du si at ditt syn på NAV påvirkes av følgende faktorer?*» er, som påpekt tidligere, selvrapporterte og må således tolkes deretter. Det betyr for eksempel at «effekter» av mediedekningen på folks holdninger til NAV innebærer en korrelasjon mellom hvor viktig respondentene anser at mediedekningen har vært for deres inntrykk, og om deres inntrykk av NAV peker i positiv eller negativ retning. Med andre ord er det ikke tale om årsakssammenhenger.

Tabell 4.3 Oversikt over variabler i analysen

	Variabler	N	M	SD
Avhengig variabel				
Hvor positivt eller negativ er ditt inntrykk av NAV?	Skala fra 1 (svært negativ) til 7 (svært positiv)*	833	3.9	1.5
Uavhengige variabler				
Alder	Skala fra 1 (18-25) - 7 (75 eller eldre)	833	3.9	1.6
Utdanning	1 (Universitet/høyskole) - 0 (lavere)	831	.6	.5
Kjønn	1 (kvinne 51 %) - 0 (mann)	833	.5	.5
Fylke	1 (Oslo 17 %) 2 (Hordaland 12 %) 3 (Sør-Trøndelag 6 %) 4 (Andre 64 %)**	833		
<i>I hvilken grad vil du si at ditt syn på NAV påvirkes av følgende faktorer?</i>				
Personlig erfaring som bruker av tjenester	4 (i svært stor grad) - 0 (ikke i det hele tatt)***	806	2.0	1.5
Personlig erfaring fra jobb i NAV	4 (i svært stor grad) - 0 (ikke i det hele tatt)***	784	.3	.9
Familiemedlemmers erfaringer som brukere av tjenester	4 (i svært stor grad) - 0 (ikke i det hele tatt)***	798	1.8	1.4
Familiemedlemmers erfaringer fra jobb i NAV	4 (i svært stor grad) - 0 (ikke i det hele tatt)***	784	.4	.9
Venners erfaringer som brukere av tjenester	4 (i svært stor grad) - 0 (ikke i det hele tatt)***	796	1.7	1.2
Venners erfaringer fra jobb i NAV	4 (i svært stor grad) - 0 (ikke i det hele tatt)***	780	.6	1.0
TV-nyheter	4 (i svært stor grad) - 0 (ikke i det hele tatt)***	802	1.9	1.0
Riksdekkende aviser	4 (i svært stor grad) - 0 (ikke i det hele tatt)***	792	1.8	1.0
Lokal- og regionaviser	4 (i svært stor grad) - 0 (ikke i det hele tatt)***	792	1.6	1.1
<i>Hvor viktige er følgende medier for deg som kilde til nyheter?</i>				
Adresseavisen	4 (svært viktig) - 0 (ikke viktig i det hele tatt)***	788	.5	1.0
VG	4 (svært viktig) - 0 (ikke viktig i det hele tatt)***	818	2.0	1.4
Bergens Tidende	4 (svært viktig) - 0 (ikke viktig i det hele tatt)***	795	.7	1.2
Aftenposten	4 (svært viktig) - 0 (ikke viktig i det hele tatt)***	807	.5	1.0

Kommentar: Tabellen viser en oversikt over variablene brukt i denne studien. *Opprinnelig kodet omvendt vei. **Kategorisk variabler som er redusert fra alle 19 fylker (resterende fylker er samlet som «Andre»). ***Opprinnelig kodet fra 1 (svært viktig) til 5 (ikke viktig i det hele tatt). Kilde: Medborgerpanelets andre runde.

⁸⁸ Verdiene for indeksens reliabilitet er lave, men dette har vist seg å ha mindre betydning for de statistiske modellene. Dette diskuteres ytterligere i de faktiske modellene.

4.2.2 Funn⁸⁹

I denne undersøkelsen er folk generelt hverken svært negativ eller svært positiv til NAV, men heller mot negativt inntrykk ($M=3,87$, $SD=1,49$). 32 % av respondentene mener videre at TV-nyheter og/eller riksdekkende aviser og/eller lokal- og regionsaviser har påvirket deres inntrykk i svært stor eller i stor grad. 46 % svarer at mediene har påvirket i noen grad. Dette er spesielt interessant tatt i betraktning at tredjepersonseffekten (Davison, 1983) gjerne skulle tilsi at færre anså mediene som avgjørende for sine holdninger. Videre er det interessant fordi det gir grunnlag for å undersøke hvorvidt mediepåvirkning som selvrapportert faktor henger sammen med variasjoner i folks holdninger til NAV.

Denne delstudiets første hypotese (H1) antar at folk er mer tilbøyelig til å ha et negativ inntrykk av NAV dersom mediedekningen er oppfattet som viktig for deres inntrykk. For å teste denne antakelsen undersøker jeg, gjennom en OLS-regresjonsmodell (Modell 1 i Tabell 4.4) i hvilken grad folks inntrykk av NAV samvarierer med hvordan de selv anser TV-nyheter, riksdekkende aviser og lokal- og regionavisers dekning som avgjørende for deres holdning til NAV. I tillegg kontrollerer jeg for bakgrunnsvariablene kjønn, utdanning og alder. Som Modell 1 i Tabell 4.4 bekrefter, er det en sterk statistisk sammenheng mellom inntrykk av NAV og mediedekningen⁹⁰ (TV-nyheter, riksdekkende aviser og Lokal- og regionaviser) som selvrapporterte påvirkningsfaktorer. H1 antar videre at folk er mer tilbøyelig til å ha et *negativ* inntrykk av NAV dersom mediedekningen er viktig for deres inntrykk. Fordi koeffisienten for (den selvrapporterte) mediepåvirkningsvariabelen i Modell 1 i Tabell 4.4 peker i negativ retning, indikerer Modell 1 at jo større grad mediene⁹¹ anses som avgjørende for folks inntrykk av NAV, desto mer negativt inntrykk har man av NAV.

⁸⁹ Samtlige av analysene i dette kapittelet er ikke vektet for å kunne gjengi modellenes forklaringskraft (justert R^2). Dersom man imidlertid vektet for alder, kjønn og utdanning peker resultatene for prediktorvariablene på det samme mønsteret som kommer frem i de uvektede analysene. Prediktorvariablene i de vektete analysene forblir statistisk signifikant og viser til en noe *større* effekt i samtlige av analysene.

⁹⁰ Variablene som inngår i indeksen, spør ikke spesifikt om mediernes dekning, men i denne analysen forstås påvirkningsfaktorene TV-nyheter, Riksdekkende aviser og Lokal- og regionaviser som mediernes omtale av NAV.

⁹¹ Variabelen består av en indeks som slår sammen verdiene i variablene følgende variabler (viktig/uviktig faktor for inntrykk av NAV): TV-nyheter, Riksdekkende aviser og Lokal- og regionaviser som påvirkningsfaktor. Cronbachs alpha = .868

Dette støtter langt på vei antakelsen i H1. Det ser videre ut til at jo eldre respondentene er, desto mer tilbøyelig er de til å rapportere et mer positivt inntrykk av NAV.

Tabell 4.4 Ulike variablers predikering av innbyggeres inntrykk av NAV, to OLS-regresjonsmodeller.

	Modell 1:		Modell 2:			
	B	β	B	β		
Kjønn (kvinne)	-.062	(.1)	-.021	-.089	(.1)	-.03
Høy utdanning	.12	(.1)	.041	.099	(.1)	.033
Alder	.12***	(.031)	.13***	.11***	(.032)	.11***
<i>Opplever sine meninger om NAV som påvirket av:</i>						
Mediedekningen (TV og avis)	-.38***	(.051)	-.25***	-.31***	(.051)	-.21***
Personlig erfaring som bruker				.11**	(.036)	.11**
Personlig erfaring som ansatt				.21**	(.065)	.12**
Familie/venn av ansatt				.16**	(.05)	.12**
Familie/venn av bruker				-.28***	(.044)	-.23***
(Konstant)	4.2***	(.19)	4.3***		(.21)	
N	804		777			
Justert R ²	.085		.16			

Kommentar: Tabellen viser ustandardiserte (B) og standardiserte (β) betakoeffisienter. Standardfeil i parentes. Avhengig variabel er inntrykk av NAV målt på en 7-punkt skala hvor høyere verdier indikerer mer positivt inntrykk av NAV. Kontrollvariabler: Kjønn (kvinne = 1, mann = 0), utdanning (1=universitet/høyskole, 0=lavere utdanning), alder (1= 18-25, 2=26-35, 7=75 eller eldre). Variablene som måler hvilke faktorer som påvirker inntrykk av NAV («I hvilken grad vil du si at ditt syn på NAV påvirkes av følgende faktorer?») er målt på en skala fra 0-4 (opprinnelig kodet omvendt rekkefølge fra 1-5) der 0 = ikke i det hele tatt og 4 = i svært stor grad. Variablene familie/venn av ansatt og familie/venn av bruker er sammenslåinger av variabler som skiller mellom familie/venn. Variablen Mediedekning er en sammenslåing av variablene TV-nyheter, Riksdekkende aviser og Lokal- og regionaviser. Norsk medborgerpanel, andre runde. * p<.05, ** p<.01, *** p<.001

Vikarierende og direkte erfaring

Det er imidlertid flere faktorer enn medieomtalen som kan spille inn på folks inntrykk av NAV. Den andre hypotesen i denne studien (H2a) antar derfor at folk er mer tilbøyelig til å ha et negativt inntrykk av NAV dersom mediedekningen oppgis som en viktig for deres inntrykk, også når man kontrollerer for andre vesentlige faktorer. Selv om Modell 1 i Tabell 4.4 kontrollerer bakgrunnsvariablene kjønn, utdanning og alder, er det rimelig å anta at folks inntrykk av NAV eksempelvis avhenger av hvilken erfaring de har med etaten. Det innebærer imidlertid ikke nødvendigvis at effektene av medieomtalen forsvinner dersom man tar hensyn til andre faktorer. I Modell 2 i Tabell 4.4 kontrollerer jeg derfor i tillegg for andre selvrapporterte påvirkningsfaktorer som kan oppleves som avgjørende for folks inntrykk av NAV. Her tar jeg hensyn til folks personlige erfaring som bruker, som ansatt eller familie/venners erfaringer som bru-

ker⁹² eller ansatt⁹³. Som man ser fra Modell 2 består den sterke statistiske sammenhengen mellom inntrykk av NAV og mediedekningen som selvrapporterte påvirkningsfaktorer, kontrollert for andre potensielle påvirkningsfaktorer. Koeffisientene peker fortsatt i negativ retning og antyder således at jo større grad mediedekningen er oppfattet som en avgjørende faktor for folks inntrykk av NAV, jo mer negativt inntrykk har respondentene av NAV. Hvis man ser nærmere på de standardiserte betakoeffisientene (β) – som gjøre det mulig å sammenligne de ulike koeffisientene – ser man videre at kun familie/venners erfaring med NAV har en større effekt enn mediedekningen på folks negative inntrykk av NAV. Dette gir klar støtte til antakelsen om at folks negative holdninger til NAV avhenger av medieomtalen av NAV – også kontrollert for andre sentrale faktorer (H2a).

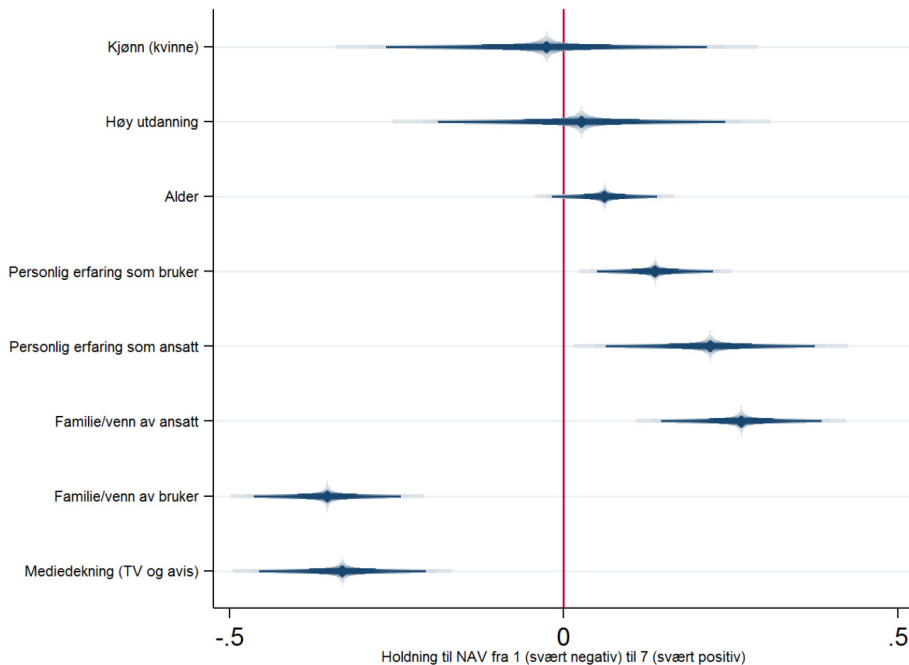
Modell 2 viser også til andre interessante sammenhenger. Personlig erfaring som bruker eller ansatt, samt indirekte erfaring gjennom å kjenne familiemedlemmer eller venner som er ansatt i NAV, har også statistisk signifikante effekter på folks inntrykk. Som forventet, (H2b), peker samtlige av disse variablenes koeffisienter i retning av et mer positivt inntrykk av NAV. Basert på data om selvrapporterte påvirkningsfaktorer til folks inntrykk av NAV er det altså et markant skille mellom det å oppfatte direkte erfaring med NAV som viktig, sammenlignet med det å oppfatte indirekte erfaring som viktig, (som å hente inntrykket sitt fra mediedekningen eller erfaring gjennom å ha en venn eller et familiemedlem som er bruker).

For å illustrere dette skillet tydeligere, viser Figur 4.5 en grafisk fremstilling av de standardiserte koeffisientene i Modell 2 i Tabell 4.4. Her ser man at faktorene som innebærer indirekte erfaring med NAV – mediedekningen og erfaring gjennom en venn eller familiemedlem som bruker av NAV – tydelig predikerer negativt inntrykk av NAV. Unntaket er indirekte erfaring som venn eller pårørende til en ansatt i NAV – som predikerer et positivt inntrykk av NAV. På den andre siden predikerer direkte erfaring med NAV – enten som bruker eller ansatt – et positivt inntrykk. Disse

⁹² Dette er en indeks som slår sammen familie og venners erfaring som NAV-bruker. Cronbachs alpha = .707

⁹³ Dette er en indeks som slår sammen familie og venners erfaring som ansatt i NAV. Cronbachs alpha er imidlertid lav (.659), men Modell 2 i Tabell 1 endres i liten grad av å kjøre de to variablene som separate: TV-nyheter/riksdekkende aviser $b = -.304$, $s.e. = .051$, $p = .000$, jusert $R^2 = .16$. Unntaket er at det blir synlig at det kun er variabelen familiemedlem som jobber i NAV $b = .267$, $s.e. = .066$, $p = .000$, og ikke venn som jobber i NAV $b = -.019$, $s.e. = .059$, $p = .745$, som avgjør den signifikante sammenhengen som vises i Modell 2 i Tabell 4.4.

forskjellene antyder videre at inntrykket som skapes av NAV gjennom mediedekningen, ikke nødvendigvis gjenspeiler brukernes og de ansattes inntrykk av NAV (i denne perioden).



Figur 4.5 Ulike variablers predikering av innbyggeres inntrykk av NAV. OLS-regresjonsmodell

Kommentar: Figuren viser ustandariserte (B) betakoeffisienter med 95 % konfidensintervall. N=777, Justert $R^2=$.16. Avhengig variabel er inntrykk av NAV målt på en 7-punkt skala hvor verdier over 0 indikerer mer positivt inntrykk av NAV. Kontrollvariabler: Kjønn (kvinne = 1, mann = 0), utdanning (1=universitet/høyskole, 0=lavere utdanning), alder (1= 18-25, 2=26-35, 7=75 eller eldre). Variablene som måler hvilke faktorer som påvirker inntrykk av NAV («I hvilken grad vil du si at ditt syn på NAV påvirkes av følgende faktorer?») er målt på en skala fra 0-4 (opprinnelig kodet omvendt rekkefølge fra 1-5) der 0 = ikke i det hele tatt og 4 = i svært stor grad. Variablene familie/venn av ansatt og familie/venn av bruker er sammenslåinger av variabler som skiller mellom familie/venn. Variabelen Mediedekning er en sammenslåing av variablene TV-nyheter, Riksdekkende aviser og Lokal- og regionaviser. Kilde: Norsk medborgerpanel, andre runde.

Det kan være flere forklaringer på disse forskjellene. Omtrent halvparten av Norges befolkning har vært eller er brukere av en av NAVs mange tjenester. Som Figur 4.5 indikerer, ser det ut til at jo viktigere personlig erfaring som bruker er som faktor for holdningen til NAV, desto mer sannsynlig er det å ha et positivt inntrykk av NAV. En mulig forklaring på at pårørende og venner av brukere i hovedsak har et negativt inntrykk, kan være at man, som bruker, gjerne først og fremst deler de negative fremfor positive erfaringene med sine venner og familiemedlemmer. Videre har vi sett fra resultatene i innholdsanalysen at aviser fra Norges tre største byer, samt en riksavis,

trekker frem negative fremfor positive aspekter ved NAV i sin omtale. Dersom slik sekundær informasjon er viktig for folks inntrykk, er det derfor rimelig å anta at dette gjenspeiler seg i folks inntrykk av NAV.

Det er imidlertid ikke all sekundær informasjon som predikerer negativt inntrykk. For eksempel predikerer indirekte erfaring gjennom familie og venners direkte erfaringer som ansatt i NAV et positivt inntrykk av NAV. En forklaring på dette kan være at de rundt 19 000 som har NAV som sin arbeidsplass hovedsakelig trekker frem positive fremfor negative opplevelser med jobben sin når de deler sine erfaringer med familie og venner.

Mediebruk og vikarierende erfaring

I denne analysen har jeg også tilgang på variabler om folks mediebruk som fanger hvorvidt folk oppfatter ulike aviser som viktige kilder til nyheter. Som vi husker benytter jeg i innholdsanalysene et utvalg av papiravisene Aftenposten, Aften, BT, Adressa og VG. Med unntak av Aften har man i denne studien informasjon om hvor viktige avisene i innholdsanalysen er som nyhetskilde for folk. Dette åpner for å teste denne delstudiets tredje hypotese (H3), som antar at folk som har Adresseavisen som en viktig kilde til nyheter er mer tilbøyelig til å ha et positivt inntrykk av NAV.

Gjennom regresjonsanalyser har jeg først undersøkt i hvilken grad folks inntrykk av NAV varierer som følge av hvor viktige de ulike avisene i utvalget er som nyhetskilder. I tillegg kontrollerer jeg for de samme variablene som i Tabell 4.4. De ulike avisenes grad av viktighet som nyhetskilde er kodet på en skala fra 0 (ikke viktig i det hele tatt) til 4 (svært viktig). Her finner jeg at den eneste avisen som er en signifikant prediktor for inntrykk av NAV er Adresseavisen. Fordi koeffisientene også peker i positiv retning, antyder modellen at jo viktigere Adresseavisen er som kilde til nyheter, desto mer sannsynlig er det at man også har et positivt inntrykk av NAV. Dette er interessant, ettersom resultatene fra innholdsanalysen peker på at Adresseavisen er signifikant forskjellig fra de andre avisene når det gjelder negativ redaksjonell omtale av NAV. Adresseavisen skriver altså mindre negativ om NAV enn de andre avisene i utvalget, samtidig som folk som i stor grad mottar nyhetene sine fra Adresseavisen er mer tilbøyelig til å ha et positivt inntrykk av NAV. Dette argumentet styrkes ytterligere

re ved at resultatet holder seg når jeg kontrollerer for ulike selvrapporterte faktorene som kan påvirke inntrykket – inkludert mediedekningen mer generelt.

Disse resultatene indikerer at det kan være hensiktsmessig å undersøke hvorvidt det gir utslag i inntrykk av NAV dersom mediedekningen er en viktig faktor for inntrykk og Adresseavisen er en viktig kilde til nyheter. Jeg undersøkte dette med en regresjon (med holdning til NAV som avhengig variabel) for å identifisere en interaksjonseffekt mellom variablene «Mediedekningen» × «Avis: Adresseavisen». Her identifiserte jeg en statistisk signifikant interaksjonseffekt⁹⁴ som antyder at man er mer tilbøyelig til å ha et positivt inntrykk av NAV dersom både mediedekningen er en viktig kilde til inntrykk og Adresseavisen er en viktig kilde til nyheter. Jeg finner ingen signifikante interaksjonseffekter for de andre avisene (BT, VG og Aftenposten).

Denne interaksjonseffekten betyr derimot ikke nødvendigvis at det er Adresseavisens NAV-omtale som gir utslag. Eksempelvis kan det tenkes at folk fra Sør-Trøndelag generelt sett har et bedre inntrykk av NAV, og at disse således trekker frem regionavisen i Sør-Trøndelag, Adresseavisen, som en viktig kilde til nyheter.

Datasettet fra Medborgerpanelets andre runde åpner for å kontrollere for dette. For å se hvordan det å komme fra Sør-Trøndelag slår ut for holdninger til NAV gjennomførte jeg en regresjon der jeg så hvorvidt de ulike fylkene i Norge slo ut⁹⁵ (1 Oslo, 2 Hordaland, 3 Sør-Trøndelag, 4 Andre) på holdninger til NAV, og satt Sør-Trøndelag som referansevariabel. Resultatet viser at folk fra Oslo, Hordaland og de resterende fylkene i Norge er signifikant⁹⁶ mer tilbøyelig til å ha et negativt inntrykk av NAV enn folk som er bosatt i Sør-Trøndelag. Dette resultatet gir tydelige indikasjoner på at man er mer tilbøyelig til å ha et positivt inntrykk av NAV dersom man er fra Sør-Trøndelag sammenlignet med de andre fylkene i Norge.

Tabell 4.5 viser resultatene fra en regresjonsanalyse som identifiserer interaksjonseffekten mellom variablene «Mediedekningen» × «Avis: Adresseavisen», samt kontrollerer for ulike former for erfaringer med NAV, kjønn, alder, utdanning og hvilket fylke respondentene er fra. Resultatet gir klare antydninger av at

⁹⁴ $b=.14$, $s.e.=.06$, $p=.017$, justert $R^2=.076$,

⁹⁵ Dette er en kategorisk variabel. I analysen kjøres de ulike regionene som dummyvariabler (eksempelvis: 1=Sør-Trøndelag, 0=de andre regionene).

⁹⁶ Oslo $b=-.57$, $s.e.=.24$, $p=.017$, Hordaland $b=-.64$, $s.e.=.25$, $p=.012$, de resterende fylkene i Norge (kodet som «Andre») $b=-.54$, $s.e.=.22$, $p=.011$ ($N=832$, justert $R^2=.005$).

interaksjonseffekten – mellom det å oppgi mediedekningen⁹⁷ som en viktig faktor til inntrykk, og Adresseavisen som en viktig kilde til nyheter – er robust. Selv om jeg tar en rekke andre faktorer i betraktning, er betakoeffisientene signifikante, fortsatt positive og modellens forklaringskraft (justert R^2) styrkes. Dette gir styrket støtte for anta-antakelsene i H3 om at folk som har Adresseavisen som en viktig kilde til nyheter er mer tilbøyelig til å ha et positivt inntrykk av NAV – kontrollert for at folk fra Sør-Trøndelag er generelt mer positiv enn de resterende fylkene.

Tabell 4.5 Ulike variablers predikering av innbyggers holdning til NAV. OLS-regresjonsmodell av interaksjonseffekter

	Modell	
	B	SE
Fylke		
Oslo	Ref.	
Hordaland	-.065	(.18)
Sør-Trøndelag	.37	(.29)
Andre	-.021	(.14)
Alder	.093**	(.033)
Kjønn (kvinne)	-.0063	(.1)
Høy utdanning	.11	(.1)
<i>Opplever sine meninger om NAV som påvirket av:</i>		
Personlig erfaring som bruker	.14***	(.037)
Personlig erfaring som ansatt	.15*	(.07)
Familiemedlem som bruker	-.067	(.046)
Familiemedlem som ansatt	.3***	(.067)
Venn av bruker	-.35***	(.052)
Venn av ansatt	.034	(.06)
Mediedekningen (TV og avis)	-.26***	(.055)
<i>Viktighet som nyhetskilde:</i>		
Avis: Adresseavisen	-.14	(.12)
<i>Interaksjonseffekt:</i>		
Mediedekningen × Avis: Adresseavisen	.11*	(.054)
(Constant)	4.2***	(.25)
N	739	
Justert R^2	.21	

Kommentar: Tabellen viser ustandardiserte (b) og standardiserte (β) betakoeffisienter. Standardfeil i parentes. Avhengig variabel er Inntrykk av NAV er målt på en 7-punkt skala hvor høyere verdier indikerer mer positivt inntrykk av NAV målt på en 7-punkt skala hvor høyere verdier indikerer at mediene er for kritiske til NAV. Kontrollvariabler: Kjønn (kvinne = 1, mann = 0), utdanning (1=universitet/høyskole, 0=laver utdanning), alder (1= 18-25, 2=26-35, 7=75 eller eldre). Variablene som måler hvor viktig Adresseavisen er som nyhetskilde (Avis: Adresseavisen) er målt på en skala fra 0-4 (opprinnelig kodet omvendt rekkefølge fra 1-5) der 0 = ikke i det hele tatt og 4 = i svært stor grad. Variablene som måler hvilke faktorer som påvirker inntrykk av NAV («I hvilken grad vil du si at ditt syn på NAV påvirkes av følgende faktorer?») er målt på en skala fra 0-4 (opprinnelig kodet omvendt rekkefølge fra 1-5) der 0 = ikke i det hele tatt og 4 = i svært stor grad. Herunder er variabelen Mediedekning en sammenslåing av variablene TV-nyheter, Riksdekkende aviser og Lokal- og regionaviser. Norsk medborgerpanel, andre runde. * $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$

⁹⁷ Jeg har også kjørt regresjoner for å undersøke interaksjonseffekten mellom lokal/regionaviser som viktig faktor × Adresseavisen, samt og nasjonale aviser som viktig faktor × Adresseavisen. Kun sistnevnte slår signifikant ut. Jeg mener likevel at variabelen «Mediedekningen» er dekkende for å undersøke disse interaksjonseffektene.

4.2.3 Diskusjon

I denne delstudien har jeg undersøkt i hvilken grad folk selv oppfatter medieomtalen og andre faktorer for deres holdninger til NAV. Der delstudien i kapittel 4.1 hadde som begrensning at den hadde lite informasjon om brukernes medievaner, samt andre faktorer som kan påvirke inntrykket av NAV, tar denne delstudien spesifikt opp dette.

Det er spesielt to funn jeg ønsker å trekke frem fra denne delstudien. For det første peker resultatene på at det går et tydelig skille mellom det å ha indirekte og direkte erfaring med NAV. Dette indikerer at folks erfaringsgrunnlag kan stå sentralt for deres holdninger til NAV. For det andre peker også denne delstudien på at Sør-Trøndelag skiller seg ut. Disse to funnene skal jeg diskutere nærmere i det følgende.

Indirekte erfaring gir negativt inntrykk, direkte erfaring gir positivt inntrykk

Gjennom en rekke uavhengige variabler fanget denne delstudien i hvilken grad folk oppfattet ulike faktorer som avgjørende for deres inntrykk av NAV. Det er selvsagt begrensninger med å be folk selv reflektere over hva som påvirker deres inntrykk, men så fremt man ikke søker å konstatere årsakssammenhenger bør slike svar likevel være av interesse. De åpner for et innblikk i hva folk *selv* oppfatter som viktig for sitt inntrykk av NAV. Fordi innholdsanalysen pekte på at presseomtalen (i de fem undersøkte avisene) i overveiende grad var mer negativ enn positiv, antok jeg at folk var mer tilbøyelig til å ha et negativt inntrykk av NAV dersom de oppfattet at mediedekningen var viktig for deres inntrykk. Dette fant jeg klar støtte for.

Jeg antok videre at disse inntrykkene var robuste dersom jeg kontrollerte for direkte erfaringer med NAV (som personlig erfaringer som bruker) eller indirekte erfaringer (som venners erfaringer som brukere av NAVs tjenester). Jeg fant også støtte for denne antakelsen. Samtidig kom det et annet interessant mønster til syne. Der direkte erfaring med NAV gjennom jobb eller som bruker predikerte et mer positivt inntrykk av NAV, pekte de predikerte effektene av indirekte erfaringer gjennom medieomtalen eller gjennom venners/families erfaringer i motsatt retning. Med andre ord kan det se ut til at brukernes og de ansattes erfaringer er omvendt av det inntrykket som skapes av indirekte kilder til informasjon. Dersom dette stemmer, tyder funnet på

at erfaringer med NAV gjennom mediedekningen skaper et bilde av etaten som ikke samstemmer med brukernes og de ansattes oppfatning av etaten.

Dette funnet tydeliggjør dermed skillelinjene mellom direkte og indirekte erfaringsgrunnlag. Tidligere forskning har indikert at jo mer sannsynlig det er at folk har direkte erfaring med en sak, desto mindre muligheter er det for at mediernes omtale av saken vil innvirke på folks meningsdanning (Soroka, 2002: 226; se også: Waldahl, 1999: 231-233). Videre hevder Hernes (1977) at mediene gir en «vikarierende» erfaring med et saksområde. I denne delstudien har jeg indikert at folks ulike erfaringsgrunnlag med NAV også kan henge sammen med folks positive eller negative holdning til NAV.

En forklaring på skillet mellom indirekte og direkte erfaring kan henge sammen med hvilke erfaringer presseomtalen tilbyr leserne. Innholdsanalysen pekte på at negative fremstillinger av NAV og historier om enkeltskjebner og enkelthendelser hadde høy sjans for å opptre sammen. Gjennom slike historier blir en som leser ofte satt inn i en brukers direkte og negative erfaring med NAV. Historier om brukeres positive erfaring med NAV er det imidlertid få eksempler på i innholdsanalysen. Blant personer med direkte erfaring med NAV er det derimot antakeligvis en vesentlig del som både har positive og negative erfaringer med NAV. På den måten er det rimelig å anta at brukererfaringene som kommer på trykk i pressen ikke samsvarer med brukeres og ansattes opplevde virkelighet.

Et slikt skille kan videre vise seg å være sentralt for NAVs forhold og tilpasning til mediene. Dersom NAV selv opplever at mediene formidler et bilde som ikke samsvarer med brukeres og de ansattes bilde av etaten, kan NAV ha interesse av å påvirke omtalen. Som vi skal se senere i Kapittel 5.1, er det også mye som tyder på at NAVs kommunikasjonsavdeling er bevisst på dette skillet mellom indirekte og direkte erfaring, og således er motivert til å tilpasse seg og påvirke omtalen.

Mindre negativitet i byer med færre utfordringer

Som tidligere analyser i denne avhandlingen har pekt på, varierer både presseomtalen, ventetiden på dagpenger og folks holdninger i fylkene Sør-Trøndelag (Adresseavisen), Oslo (Aftenposten) og Hordaland (BT). Jeg undersøkte derfor videre om folk som har

Adresseavisen som en viktig kilde til nyheter var mer tilbøyelig til å ha et positivt inntrykk av NAV. Her fant jeg at folk var mer tilbøyelig til å ha et positivt inntrykk av NAV jo mer viktig Adresseavisen er som kilde til nyheter, samt jo mer viktig de oppfattet medieomtalen for holdningen sin. Denne sammenheng bestod dersom jeg kontrollerte for fylke. Med andre ord fant denne studien belegg for å anta at tonen i Adresseavisen – som har vært mer positiv enn i de resterende avisene i utvalget – hang sammen med sine leseres holdninger til NAV i denne perioden, (vinteren 2014).

Begrensninger ved undersøkelsen

I denne delstudien har folks egenrapporterte inntrykk og forklaringer stått i sentrum. Som jeg har argumentert for tidligere, kan slike undersøkelser gi verdifulle innsikter i folks oppfatning av effekter, som igjen kan guide faktiske effekter på holdninger. Slike informasjonskilder kan imidlertid inneholde en rekke feilkilder. Eksempelvis har studier av tredjepersonseffekten (Davison, 1983) vist klare indikasjoner på at folk vurderer seg selv mindre tilbøyelig for påvirkning enn andre. I denne sammenheng er det dermed interessant at flere respondenter vurderer medieomtalen som en viktig påvirkningsfaktor. Bildet som blir gitt i denne undersøkelsen kan imidlertid kun si noe om hvordan folk selv vurderer medieomtalen – og andre faktorer – innflytelse på deres egne holdninger. Man kan ikke, på bakgrunn av denne undersøkelsen, gi svar på i hvilken grad nyhetsrammene eller tonen i deknningen av NAV faktisk innvirket på folks holdninger. Videre er det problematisk å knytte resultatene i denne undersøkelsen til resultatene i avhandlingens innholdsanalyse, fordi de to undersøkelsene tar for seg to forskjellige tidsperioder (henholdsvis 2014 og 2006-2010).

For å si noe mer om årsakssammenhenger av slik art, er eksperimenter eller panelstudier (som følger de samme individene over tid) å foretrekke. Dette bringer oss til den neste delstudien i denne avhandlingen. Ved hjelp av et landsrepresentativt survey-eksperiment skal jeg undersøke effekten av de samme nyhetsrammene og tonene som jeg identifiserte i medieomtalen av NAV.

4.3 Effekter av enkeltsaker og negativitet på folks holdninger til NAV⁹⁸

Resultatene i kapittel 4.1 og 4.2 antyder at den negativiteten som jeg identifiserte i presseomtalen av NAV kan ha gitt utslag i folks inntrykk av NAV. Fremgangsmåten som anvendes i kapittel 4.1 og 4.2, er imidlertid problematiske når det gjelder å antyde årsakssammenhenger. Analysemetoden som anvendes i kapittel 4.1 og 4.2, regresjonsanalyse, antar et kausalitetsforhold der medieomtalen er, kontrollert for andre faktorer, årsaken til folks holdninger til NAV. De empiriske dataene er imidlertid ikke dekkende til å peke på årsaksretningen – særlig fordi faktorene er basert på selvrapporteringer. Selv om respondentene mener mediedekningen har hatt betydning for deres inntrykk, er det ikke nødvendigvis slik at det er medieomtalen som er årsaken til respondentenes holdning. En alternativ forklaring kan være at respondentene *oppfatter* at mediedekningen – som trolig er velkjent for mange nordmenn – i seg selv har vært viktig, selv om man ikke har vært eksponert for omtalen.

For å si noe mer konkret om mulige årsakssammenhenger, samt mer konkret om hvordan nyhetsrammer og tone kan innvirke på folks holdninger til NAV, skal denne studien søke å isolere effektene av nyhetsrammer og tone i omtalen. Denne studien har således som mål å undersøke hvordan de samme rammene og tonene som jeg identifiserte i medieomtalen, kan innvirke på folks inntrykk av NAV. En sentral metode for å isolere effekter på denne måten, er kontrollerte dobbel-blind eksperimenter (Kinder og Palfrey, 1993; Jackson, 1992). Prinsippet bak slike metoder bygger på å manipulere en «treatment-variabel» X, etterfulgt av observasjoner av variasjoner i variabel Y (Brown og Melamed, 1990). Gjennom å randomisere deltakere i ulike grupper, der en gruppe er en kontrollgruppe som ikke mottar eksperimentstimulus, kan man gjøre antakelser om årsakssammenhenger. Dette gjelder spesielt dersom hverken deltakerne eller forskeren har mulighet til å innvirke på eller vite hvem som havner i de ulike gruppene (dobbelt-blind).

⁹⁸ Deler av materialet i denne analysen er også brukt i følgende konferansepaper: Knudsen (2015a)

Samtidig er det en kjent innvending mot slike kontrollerte eksperimenter at effektene som identifiseres i liten grad lar seg overføre til virkeligheten – og slik sett har lav ekstern validitet. Denne kritikken gjelder spesielt eksperimenter som kun anvender studenter som respondenter – en gruppe som ikke kan anses som et representativt tverrsnitt av befolkningen.

En mulig løsning på de klassiske eksperimentenes utfordringer hva angår ekstern validitet er å inkludere eksperimenter i representative surveyer. Dette er kjent som surveyeksperimenter. Denne løsningen er i stor grad drevet frem av arbeidet til Paul Sniderman og hans kolleger (eksempelvis: Sniderman og Grob, 1996) som lot seg inspirere av tidligere eksperimenteringer med ulik ordlyd av spørsmålsformuleringer (se for eksempel: Schuman og Presser, 1977). Teknikken innebærer at man tilfeldig tildekker respondenter ulike versjoner av et spørsmål i surveyundersøkelsen, noe som åpner for å kombinere de representative surveyundersøkelsenes generaliserbarhet, og eksperimentets kontroll over effektors kausale retning.

Det må likevel innvendes at surveyeksperimenter bringer med seg nye utfordringer (for en mer detaljert gjennomgang se: Gaines et al., 2007). Eksempelvis inneholder en survey som regel en rekke spørsmål og eksperimenter. På den måten kan respondentenes svar påvirkes av tidligere spørsmål og eksperimentstimuli. Videre søker ofte eksperimenter innen samfunnsvitenskap og sosialpsykologi å måle effekter av stimulus som er nært fenomener som respondenter opplever i virkeligheten. Dermed kan altså respondentene påvirkes av stimuli fra virkeligheten, noe som gjør det problematisk å antyde at man med slike eksperimenter har full kontroll over alle faktorer som kan påvirke en avhengig variabel. Samtidig er slike eksperimenter ofte «one-shot» og sier lite om hvor lenge effektene varer. Likevel er surveyeksperimenter (og eksperimenter) en av fremgangsmåtene som hittil har vist seg best egnet til å isolere effekter av uavhengige variabler (Kinder og Palfrey, 1993). Når årsakssammenhenger belyses og omtales i denne studien, bør man også ta med innvendingene over i vurderingen.

Effekter av enkeltskjebner og negativitet i presseomtale

En rekke studier har sett nærmere på ulike effekter av tone eller episodiske eller tematiske rammer. Få studier har imidlertid kombinert tone og episodiske/tematiske

rammer (for unntak se: Shen et al., 2012). Boukes et al. (2014) har studert effekten av negative (men ikke av positive) episodiske⁹⁹ og tematiske rammer. Aarøe (2011) undersøkte videre effekten (og effektstyrken) av episodiske og tematiske rammer som fremhever fordeler (pro) eller ulemper (con) ved politiske spørsmål på folks holdninger til en dansk immigrasjonsrelatert lov. Fordeler og ulemper har flere likhetstrekk med negative og positive tone, da ulemper vil fremheve negative aspekter og fordeler vil fremheve positive aspekter. Vi har imidlertid begrenset med kunnskap om hvordan positive eller negative fremstillinger av en aktør eller organisasjon virker sammen med tematiske og episodiske rammer.

Tidligere studier (f.eks. de Vreese et al., 2011) har pekt på at nyheter med negativ tone gir en større effekt enn nyheter med positiv tone, samt at folk rapporterer en mer negativ eller positiv holdning i tråd med nyhetenes negative eller positive tone. Jeg kan derfor anta følgende:

H1a: Folk er mer tilbøyelig til å ha et negativ inntrykk av NAV dersom de leser en negativ sak fremfor en positiv sak.

H1b: Folk er mer tilbøyelig til å ha et positivt inntrykk av NAV dersom de leser en positiv sak fremfor en negativ sak.

Samtidig har tidligere studier (for eksempel: Boukes et al., 2014; Aarøe, 2011) pekt på at effekten av episodiske rammer er større enn tematiske rammer. Jeg antar således at episodiske rammer vil ha en større effekt enn tematiske rammer – både kombinert med negativ og positiv tone:

H1c: Folk er mer tilbøyelig til å ha et negativ inntrykk av NAV dersom de leser en negativ episodisk sak fremfor en negativ tematisk sak.

H1d: Folk er mer tilbøyelig til å ha et positivt inntrykk av NAV dersom de leser en positiv episodisk sak fremfor en positiv tematisk sak.

Erfaringsgrunnlag som modererende faktor

Analysene i kapittel 4.1 og 4.2 peker på at folks personlige erfaring er en sentral faktor for folks holdninger til NAV. Her så vi at folk uten direkte erfaring er mer tilbøyelig til

⁹⁹ Det må påpekes at Boukes et al. (2014) bruker fraværet og tilstedeværelsen av human interest-rammen som utgangspunkt – ikke dikotomien episodiske og tematiske rammer. Som diskutert i avhandlingens teorikapittel (og Boukes et al., 2014) er det minimale forskjeller mellom episodiske rammer og human interest-rammer.

å ha et negativt inntrykk enn de som har indirekte erfaring. Jeg antar derfor at personlig erfaring modererer effektene av rammer og tone på følgende vis:

H2a: Folk som ikke har erfaring med NAV er mer tilbøyelig enn personer som har erfaring med NAV til å ha et negativt inntrykk av NAV dersom de leser en negativ episodisk sak fremfor en negativ tematisk sak.

H2b: Folk som ikke har erfaring med NAV er mer tilbøyelig enn personer som har erfaring med NAV til å ha et positivt inntrykk av NAV dersom de leser en positiv episodisk sak fremfor en positiv tematisk sak.

4.3.1 Metode: surveyeksperiment

For å undersøke effekten av kombinasjonen av nyhetsrammer og tone designet jeg et eksperiment som bestod av faktorene 2 (negativ/positiv tone) \times 2 (episodisk/tematisk nyhetsramme) mellomgruppedesign. Eksperimentet var inkludert i en representativ online surveyundersøkelse mars 2015 som en del av den fjerde runden av Norsk Medborgerpanel (Ivarsflaten, 2015). Totalt 1530 personer deltok og gjennomførte eksperimentet. Respondentene i panelet er rekruttert i runde 1 og 3 ved postrekruttering (samt påminnelser via tekstmelding i bølge 3). Dette ble sendt til 25 000 personer over 18 år som er registrert i folkeregisteret i Norge. Rekrutteringsprosenten var på 20 i runde 1 og 23 i runde 3. Som en del av den fjerde runden av panelet (N = 6297, panel svarprosent = 69), ble respondentene randomisert til et underutvalg på 1542 respondenter. 12 av disse respondentene svarte ikke på ett eller flere av spørsmålene i denne undersøkelsen, noe som etterlater et utvalg på 1530 respondenter som deltok i og fullførte studien.

Design og analyse

Undersøkelsen tar utgangspunkt i den avhengige variabelen «Hvor positivt eller negativt er ditt inntrykk av NAV?». Her spurte jeg på en likertskala fra 1-7 (svært negativt til svært positivt) hvor positivt eller negativt inntrykk respondentene hadde av NAV. Respondenten ble også spurt: «Har du personlig vært i kontakt med NAV?» der respondentene kunne svare 1 «Ja, som bruker av NAVs tjenester» (N=634), 2 «Ja, som ansatt i NAV» (N=15), 3 «Ja, både som ansatt og bruker av NAVs tjenester» (N=25),

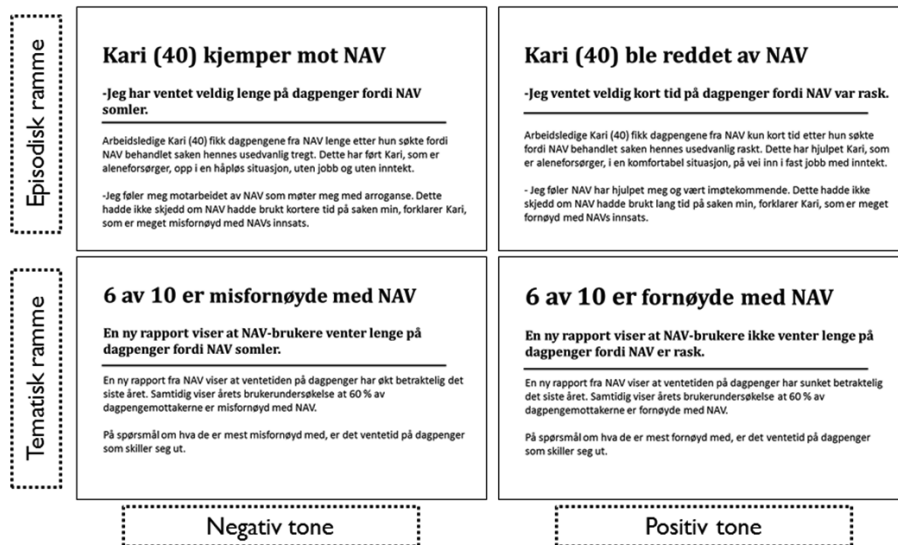
«Ja, men på andre måter» (N=338), 4 «Nei» (N=520). Selve eksperimentet bygger på et 2×2 faktorielt mellomgruppedesign, i tillegg til en kontrollgruppe. Dette innebærer at respondentene ble tilfeldig fordelt i én av fem grupper (N= mellom 298 og 313 i hver av gruppene) før de svarte på spørsmålet om inntrykk av NAV. På den måten fikk jeg stilt samme spørsmål til de fem gruppene, samtidig som jeg fikk mulighet til å manipulere betingelsene for spørsmålet. Fire av de fem gruppene inneholdt deler av en konstruert nyhetssak om NAV (se Figur 4.6 for en oversikt over stimuli i de ulike gruppene). Den femte og siste gruppen (kontrollgruppen) mottok ikke stimuli – kun spørsmålet «Hvor positivt eller negativt er ditt inntrykk av NAV?».

Stimulusmaterialet i de fire eksperimentgruppene er konstruerte nyhetsartikler som ble introdusert med teksten «Dette eksempelet viser innledningen til en tenkt artikkel om NAV i norske aviser». Artiklene er videre inspirert av resultatet fra innholdsanalysen og er basert på faktiske nyhetssaker om NAV. Jeg har bevisst ikke lagt til elementer som avsender (for eksempel avisen VG) eller bilder (selv om bilder er en viktig del av rammers effekter. Se f.eks. Powell et al., 2015), da dette vil introdusere faktorer i eksperimentet som kan skape «støy» og således forårsake variasjoner i svarene som jeg ikke kan/ønsker måle i denne omgang.

De fire ulike stimulusgruppene er enten tematisk og negativ, tematisk og positiv, episodisk og negativ eller episodisk og positiv. På den måten er stimuli konstruert slik at det kun er tone og nyhetsrammer som varierer mellom de ulike gruppene. På den måten kan man anta – så lenge folk er tilfeldig fordelt i de ulike gruppene – at det er kombinasjonen av nyhetsrammen og tonene som påvirker den avhengige variabelen. Eksempelvis leste gruppen «Episodisk/positiv» en sak med overskriften «Kari (40) ble reddet av NAV» og ingressen «-jeg ventet veldig kort tid på dagpenger fordi NAV var rask». På den andre siden leste «Episodisk/positiv» en sak med overskriften «Kari (40) kjemper mot NAV» og ingressen «-jeg har ventet veldig lang tid på dagpenger fordi NAV har somlet». Den «Tematisk/negative» saken handler om samme sak, men med en tematisk ramme (generelle trekk fremfor enkelthistorier). Her er tittelen «6 av 10 er misfornøyd med NAV» og ingressen «En ny rapport viser at NAV-brukere venter lenge på dagpenger fordi NAV somler». I denne saken er enkeltpersonen «Kari» byttet

ut med en rapport som viser at brukere generelt er (mis)forneøyd på grunn av ventetiden på dagpenger.

For å analysere hvorvidt de ulike eksperimentgruppene påvirker variasjonen i folks inntrykk av NAV, bruker jeg regresjonsanalyser der de ulike eksperimentgruppene er kodet som dummyvariabler (for eksempel 1=episodisk/negativ, 0=Ikke episodisk/negativ).



Figur 4.6 Stimulusmateriale for surveyeksperimentet om nyhetsrammers og tones effekt på holdninger til NAV.

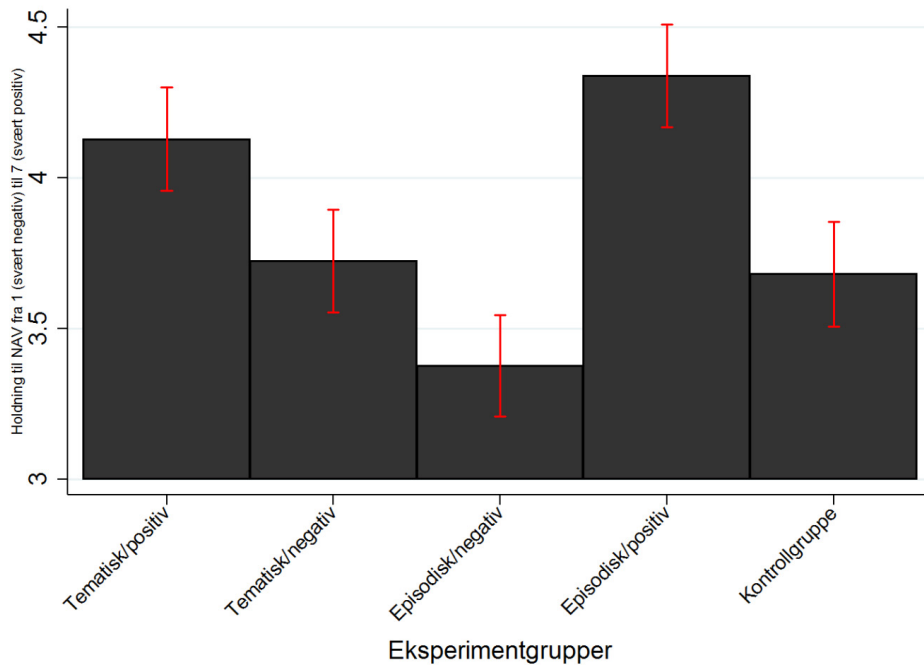
4.3.2 Funn

Samlet er folks gjennomsnittlige holdninger til NAV i denne undersøkelsen omtrent nøytralt ($N=1530$, $M=3.85$, $SE=1.56$), men heller mot et negativt inntrykk (på en skala fra 1-7 der 1 er svært negativ og 7 er svært positiv). Kontrollgruppen, som ikke ble eksponert for stimulus, heller mot et negativt inntrykk av NAV ($N=298$, $M=3.68$, $SE=1.50$).

Figur 4.7 viser estimerte effekter (med 95 % konfidensintervall) av stimuli i de ulike gruppene på folks holdninger til NAV. For å teste hvorvidt de ulike gruppene er statistisk signifikant forskjellige fra hverandre har jeg også gjennomført OLS-

regresjoner av hvordan folks holdninger til NAV (avhengig variabel) påvirkes av stimuli i de ulike eksperimentgruppene – med kontrollgruppen som referansegruppe (se Tabell 0.2 og Tabell 0.3 i appendiks).

Det første vi kan merke oss er at det er et tydelig skille mellom gruppene som har lest positive saker og gruppene som har lest negative saker. Det er således større andel *positive* holdninger til NAV i den episodisk \times positive (totalt 49 %) og tematisk \times positive (40 %) gruppen, enn i kontrollgruppen (totalt 32 %), episodisk \times negativ (totalt 24 %) og tematisk \times negativ (totalt 32 %). Videre er andelen som rapporterer *negative* holdninger større i gruppene som har lest negative saker (enten de er episodisk eller tematisk innrammet) om NAV. Dette låner støtte til H1a og H1b som antar at folks som leser saker med positiv tone er mer tilbøyelig til å rapportere en mer positiv holdning, og vise versa for saker med negativ tone. Dette peker i retning av at det er forskjeller mellom gruppene, og at de ulike stimulussakene har innvirket på folks holdninger til NAV. Her skal det imidlertid påpekes at den tematisk \times negative gruppen ikke er statistisk signifikant forskjellig fra kontrollgruppen. Det betyr at det er den episodisk \times negative saken som påvirker folks holdninger i retning mer negative holdninger. Samtlige andre grupper er statistisk signifikant forskjellig fra kontrollgruppen ($p < 0,05$).



Figur 4.7 Gjennomsnittseffekter av eksperiment om holdninger til NAV. Med 95 % konfidensintervall.

Kommentar: N=1530. Avhengig variabel er holdning til NAV målt på en 7-punkt skala hvor høyere verdier indikerer positiv holdning til NAV (y-aksen). X-aksen viser ulike eksperimentgrupper. Eksempelvis leste «Tematisk/positiv» en nyhetssak om NAV som fremstilte NAV positivt og fokuserte på tematiske aspekter. Figuren viser at noen konfidensintervaller overlapper, men samtlige variabler (foruten Tematisk × negativ vs. Kontrollgruppen, og Tematisk × positiv vs. Episodisk × positiv) er statistisk signifikant forskjellige fra hverandre ($p < 0,05$). Se: Tabell 0.3 i appendiks. Kilde: Norsk medborgerpanel, fjerde runde.

Har episodiske rammer større effekt enn tematiske rammer? (H1c og H1d)

Dette bringer oss til hypotesene H1c og H1d som videre antar at episodiske rammer vil ha større effekt enn tematiske rammer (henholdsvis for negativ/positiv tone). Av Figur 4.7 ser man at personer som har lest en artikkel som inneholder episodiske nyhetsrammer og negative fremstillinger av NAV vil være mer tilbøyelig til å ha negative holdninger til NAV enn personer som leser en tematisk × negativ sak om NAV, (regresjonsanalyse med episodisk × negativ som referansevariabel viser også at forskjellen er statistisk signifikant, $p=0.005$). Dette støtter H1c og antyder at folk er mer tilbøyelig til å rapportere negative holdninger til NAV dersom de leser saker som vektlegger at én enkeltperson har negative opplevelser med NAV, enn saker som viser at 60 % av NAVs dagpengebrukere har negative opplevelser med NAV.

Jeg antar videre at de som har lest en positiv × episodisk sak er mer tilbøyelig til å rapportere et positivt inntrykk enn de som har lest en positiv × tematisk sak om NAV. Jeg finner delvis støtte for denne antakelsen da jeg observerer at folk som har lest episodisk × positive saker er mer positive enn folk som har lest tematisk × positive saker. Forskjellen er imidlertid ikke statistisk signifikant (regresjonsanalyse med episodisk × positiv som referansevariabel viser $p=.09$). Jeg finner med andre ord kun støtte for at episodiske × negative saker gir større effekt enn tematiske × negative saker (H1c).

Test av randomisering

For å være mer sikker på at forskjellene som er beskrevet over ikke skyldes at gruppene i seg selv er forskjellige, har jeg foretatt analyser av forskjeller mellom gruppene når det gjelder bakgrunnsvariablene kjønn, alder, utdanning og erfaring med NAV (direkte/ikke direkte erfaring). Resultatet viser at det ikke er signifikante forskjeller når det gjelder disse bakgrunnsvariablene. Jeg finner imidlertid signifikante forskjeller når det gjelder bosted (Sør-Trøndelag). Resultater fra regresjonsanalyser som tar høyde for de samme bakgrunnsvariablene over og bosted (dummyvariabel for Sør-Trøndelag) gir imidlertid ikke nevneverdig utslag på effektene som er rapportert over. På den måten har jeg belegg for å anta at randomiseringen har vært vellykket og således at variasjonene i folks holdninger til NAV, som vises i Figur 4.7 faktisk skyldes de ulike faktorene i eksperimentets stimuli.

Personlig erfaring som modererende faktor?

For å undersøke¹⁰⁰ om folks personlige erfaring er vesentlig for hvorvidt stimuli innvirker på folks holdninger til NAV, benytter jeg en variabel som fanger ulike former

¹⁰⁰ Jeg har også undersøkt hvorvidt nyhetsrammene og tonene har effekter på ressursbruken på NAV. Her er avhengig variabel «Mener du regjeringen bør bruke mer eller mindre penger på driften av NAV de kommende årene?». Folks gjennomsnittlige holdninger til ressursbruk på NAV er i denne undersøkelsen å beholde ressursbruken slik den er ($M=3.22$, $SD=.93$, $N= 1515$). For å teste hvorvidt de ulike eksperimentgruppene påvirker adferdsintensjoner, har jeg gjennomført regresjoner av hvordan folks holdninger til ressursbruk på NAV (avhengig variabel) påvirkes av stimuli i de ulike eksperimentgruppene. Resultatet viser ingen statistisk signifikante effekter. Med andre ord har vi ikke belegg for å anta at eksperimentgruppene påvirker holdninger til ressursbruk på NAV.

for erfaring med etaten¹⁰¹. En regresjon med holdning til NAV som avhengig variabel, og de ulike erfaringene som NAV som uavhengige variabler («Nei» = referansevariabel) indikerer at det er signifikante forskjeller blant brukere av tjenester¹⁰² og ansatte i NAV¹⁰³. En omkoding som samler de som har vært i kontakt med NAV og de som ikke har vært i kontakt, viser at de som har vært i kontakt med NAV er signifikant mer tilbøyelig til å ha et bedre inntrykk av NAV enn de som ikke har det¹⁰⁴.

Denne delstudiets andre hypotese (H2a og H2b) antar at personlig erfaring modererer effektene av rammer og tone. For å teste denne hypotesen har jeg gjennomført en serie regresjoner¹⁰⁵ for å avdekke interaksjonseffekter mellom det å ha vært i kontakt med NAV, eller ikke, og variasjoner mellom de ulike eksperimentgruppene, (med holdning til NAV som avhengig variabel). Samtlige av regresjonsmodellene viser imidlertid at interaksjonseffektene ikke er statistiske signifikante. Jeg finner med andre ord ikke støtte for H2a eller H2b.

4.3.3 Diskusjon

Denne delstudien var designet for å studere effekten av kombinasjonen av tone og nyhetsrammer på holdninger til NAV, blant personer med ulik form for erfaring med NAV. Det er ikke gjort studier, meg bekjent, som spesifikt undersøker effekten av kombinasjonen av nyhetsrammer (tematiske/episodiske) og tone (positiv/negativ). Denne studien har dermed søkt å bidra med å øke forståelsen av hvordan kombinasjonen av tone og rammer virker inn på folks holdninger. Fordi jeg her ønsker å generalisere funnene til den norske befolkningen, har jeg gjennomført et landsrepresentativt surveyeksperiment.

¹⁰¹ Variabelen: «Har du personlig vært i kontakt med NAV?» der respondentene kunne svare 1 «Ja, som bruker av NAVs tjenester» (N=634), 2 «Ja, som ansatt i NAV» (N=15), 3 «Ja, både som ansatt og bruker av NAVs tjenester» (N=25), «Ja, men på andre måter» (N=338), 4 «Nei» (N=520).

¹⁰² $b=.22$, $s.e.=.09$, $p=.016$

¹⁰³ $b=1.5$, $s.e.=.41$, $p=.000$

¹⁰⁴ $b=.17$, $s.e.=.08$, $p=.044$

¹⁰⁵ Totalt fem ulike regresjonsmodeller undersøkte interaksjonseffekter. De fem modellene benyttet de ulike gruppene i eksperimentet som referansegruppe for å indikere signifikante forskjeller mellom gruppene.

Negativitet og enkeltskjebner gir størst effekt

Delstudien finner belegg for at saker med negative toner fører til at folk får mer negative holdninger. Samtidig finner jeg belegg for at positive saker fører til mer positive holdninger. Studiens mest betydningsfulle funn er imidlertid at kombinasjonen av negativitet og human-interest/episodisk ramme har større effekt enn kombinasjonen av negativitet og tematisk ramme. Dette indikerer at saker som simulerer direkte negative erfaring med NAV ved å sette leseren inn i en brukers situasjon, har større sjanse for å føre til negative holdninger enn saker som viser at 60 % er i samme situasjon. Et lignende resultat ble observert av Boukes et al. (2014) som fant at (negative) human interest-rammer hadde en større effekt enn tematiske rammer på folks holdninger. Som Boukes et al. (2014) også poengterer, har tidligere studier indikert at nyhetsartikler som vektlegger enkeltmennesker som eksempler kan føre til at folk oppfatter at en hendelse er større i omfang (Brosius og Bathelt, 1994; Perry og Gonzenbach, 1997; Zillmann et al., 1996) og mer alvorlig (Aust og Zillmann, 1996) enn det den faktisk er.

Videre er dette funnet spesielt interessant med tanke på at jeg i innholdsanalysen fant at human interest/episodiske rammer hadde vesentlig større sjanser for å opptre sammen med negative nyheter enn tematiske rammer. Videre viser det at rammene og tonen som ble fremhevet i den synlige dekningen av NAV har størst sjanse til å føre til negative holdninger til NAV. Dermed er det ikke urimelig å anta at folk – særlig de som bygger på indirekte erfaring – i mindre grad hadde hatt et negativt inntrykk av NAV dersom omtalen i større grad hadde kombinert tematiske rammer og negativ tone.

Jeg fant imidlertid ikke tilstrekkelig belegg for å hevde at det var signifikante forskjeller mellom tematiske/episodiske *positive* artikler (selv om episodiske rammer også her viste større effekter enn tematiske).

Personlig erfaring modererer ikke rammeeffektene

Den andre delen av studien undersøkte hvorvidt folks personlige erfaring med NAV spilte inn på deres tilbøyelighet til å la seg påvirke av stimuli. Her var antakelsen at folk som ikke før hadde personlig erfaring med NAV var mer tilbøyelige til å la seg påvirke enn de som hadde personlig erfaring med NAV. Resultatene fra analysen støt-

tet imidlertid ikke denne antakelsen. Det innebærer ikke nødvendigvis at tidligere erfaring med NAV ikke kan spille en rolle i denne sammenhengen. Det måles eksempelvis ikke hvorvidt bruker (folk med erfaring med NAV) har vært fornøyd eller misfornøyd med tjenestene de har fått levert av NAV. Det er rimelig å anta at personer som er fornøyd med NAVs tjenester, vil være mer «resistente» mot å la seg påvirke av stimuli i dette eksperimentet.

Begrensninger ved undersøkelsen

Eksperimentet har noen begrensninger som er verdt å merke seg. For det første fanger det ikke hvordan «konkurrerende» nyhetsoppslag innvirker på folks holdninger. Folk leser trolig både episodiske, tematiske, negative og positive nyheter om NAV (selv om innholdsanalysen antyder at det er flest episodiske og negativ saker om NAV). Chong og Druckman (2010) viser for eksempel hvordan holdninger påvirkes når ulike konkurrerende rammer innvirker på folks holdning over tid. Her kan man imidlertid hente noe støtte fra tidligere forskning som antyder at det ikke spiller noen rolle om human interest-rammer opptrer sammen med nyheter om tematiske rammer – kun *at* det brukes human interest-ramme (Boukes et al., 2014). Man vet imidlertid lite om slike effekter over tid. Eksperimentet fanger kun den umiddelbare effekten av å ha lest et nyhetsoppslag om NAV – ikke effekten av å lese slike nyheter om NAV over tid. Videre bygger stimuli som brukes i eksperimentet, på en nyhetsdekning og en etat som trolig de fleste – om ikke alle – i undersøkelsen allerede har en mening om. Dette gjør at eksperimentets stimuli sannsynligvis fungerer som en slags påminning for tidligere nyheter folk har lest om NAV – slik vi har sett eksempler på i Kapittel 2.

Et annet sentralt ankepunkt er at eksperimentets stimuli ikke nødvendigvis kan si noe om journalisters fremstilling av ulike saker, da forskjellen mellom de positive og negative sakene tross alt er forskjeller i faktagrunnlaget (f.eks. 60 % som er misfornøyd eller 60 % er fornøyd). Dette peker på at effektene vi observerer kan være et resultat av ulik form for informasjon – ikke hvordan den samme informasjonen er presentert (for en videre diskusjon av dette se: Leeper og Slothuus, 2015). Også tidligere studier har støtt på slike utfordringer (se f.eks.: Boukes et al., 2014; Iyengar, 1991). Fremtidige studier bør derfor være oppmerksom på slike utfordringer som dette, og

teste hvorvidt lignende resultater kan observeres dersom kun fremstillingen og ikke informasjonen endres.

Likevel peker resultatene tydelig på at spesielt episodiske nyhetsrammer i kombinasjon med negative toner, er en medvirkende faktor til hvorvidt folk skal gjøre seg opp en positiv eller negativ mening om NAV. I det neste kapittelet skal jeg ta med disse innsiktene og studere hvordan slike negative enkeltsaker ikke bare kan få konsekvenser for folks holdninger, men også medføre institusjonelle endringer i embetsverket.

5 Konsekvenser for medietilpasning

Vi har nå kommet til avhandlingens tredje og siste empirikapittel. I de to foregående kapitlene har jeg vist hvordan enkeltskjebner og negativitet prioriteres i den redaksjonelle presseomtalen av NAV, samt sannsynliggjort hvordan pressens historier om enkeltskjebner og negativitet slår ut for befolkningens holdninger til NAV. Når vi beveger oss videre i avhandlingens forløp, står effektene av pressens prioriteringer av enkeltskjebner og negativitet på *organisasjonen NAV* for tur.

Her ønsker jeg å undersøke *hvordan, og i hvilken grad, det kan sannsynliggjøres at NAV påvirkes og tilpasser seg pressens prioritering av rammer og negative fremstillinger?* I dette kapittelet legges derfor konseptet medialisering som grunnlag. Her trekker jeg veksler på innsiktene jeg diskuterte i avhandlingens teorikapittel (Kapittel 2) om hvordan konseptene, nyhetsrammer og medialisering, kan sees i sammenheng. På den ene siden er målet for dette kapittelet å bidra med empiriske analyser av mulige knutepunkter mellom rammer (og toner) og medialisering. På den andre siden er det et mål å bidra til det «påtrengende» (Thorbjørnsrud, 2015a: 157) behovet for studier som tar for seg forskningsfeltet medier, byråkrati og medietilpasning.

Kapittelets gang

For å undersøke sammenhengen mellom medialisering og rammer/evaluerende toner empirisk, har jeg gjennomført to empiriske analyser. Den første analysen tar for seg hvordan representanter fra NAVs kommunikasjonsavdeling opplever, forholder seg til og tilpasser seg presseomtalen rammer og toner. Her trekker jeg på kvalitative dybdeintervjuer med personer som daglig arbeider, (eller har arbeidet), med NAVs forhold til pressen. Den andre analysen prøver å teste om hvorvidt presseomtalen kan føre til (indikasjon på) endringer av ressursfordelingen i NAV. For å sannsynliggjøre slike

sammenhenger har jeg tatt utgangspunkt i innholdsanalysens longitudinelle fortrinn. Her har jeg foretatt tidsserieregresjoner som undersøker sammenhengen mellom presseomtalen (antall saker og gjennomsnitt tone) og ventetiden på en av NAVs mest sentrale tjenester: dagpenger.

5.1 NAVs forhold og tilpasning til enkeltsaker og negativitet¹⁰⁶

I denne delstudien skal det dreie seg om hvordan medieomtale og pressens logikk kan få konsekvenser for andre institusjoner og organisasjoner. Her skal jeg kaste lys over hvordan NAVs sentrale kommunikasjonsavdeling i Oslo oppfatter, forholder og tilpasser seg mediernes rammer og toner. Således diskuteres pressens rolle for situasjonen i NAV, i lys av refleksjoner fra intervjuer av fire sentrale personer fra NAVs kommunikasjonsstab. Det må påpekes at disse intervjuene først og fremst er tiltenkt en supplerende rolle til avhandlingens empiriske analyser. Årsaken til at disse intervjuene benyttes i denne avhandlingen er at de tilbyr verdifulle, supplerende og kvalitative innsikter i hvordan personene som daglig arbeider med NAVs forhold til pressen oppfatter pressens fremstillingsmakt.

I Kapittel 2 så vi teoretiske innganger til hvordan man skal forstå prosesser hvor mediene blir en viktig del av, og får økt innflytelse over, andre organisasjoner og institusjoner. Jeg har således vist hvordan mediene kan forstås som en som en institusjon (Cook, 2005) med blant annet sin egen logikk (Altheide og Snow, 1979) og format. Det er her tale om prosesser der blant annet offentlige organisasjoner i økende grad forholder seg til pressen og blir medialisert (Thorbjørnsrud et al., 2014). På den måten

¹⁰⁶ Deler av materialet i denne analysen er også brukt i følgende konferansepapir: Knudsen (2015b)

kan empiri fra denne delstudien intervju med NAVs kommunikasjonsavdeling være med å belyse 1) hvordan ansatte i offentlige byråkratier oppfatter og forholder seg til pressens prioriteringer og rammer og toner, samt 2) i hvilken grad det kan sannsynliggjøres at pressens rammer og toner kan være medvirkende årsaker til NAVs medietilpasning.

Offentlige byråkratiers forhold til pressen

Forskning på offentlige byråkratiers forhold til kommunikasjon er en voksende tradisjon som er av relativt ny dato (Thorbjørnsrud, 2015a). Tidligere forskning på offentlige etaters forhold til medieomtalen har pekt på at kommunikasjonsarbeid blir stadig viktigere og mer prioritert i offentlige institusjoner (Angell et al., 2011; Schillemans, 2012). Andre studier har sett på hvordan offentlige byråkratier oppfatter og forholder seg til mediernes nyhetsrammer (Ihlen og Thorbjørnsrud, 2013).

I Kapittel 3 så vi at NAV har vært mye omtalt i norsk presse – ofte med negative tone. Basert på innsiktene om medieomtalen i Kapittel 3, kan man anta at også NAV opplever at pressen omtaler dem mye, og således også vektlegger kommunikasjon. Videre kan man forvente at kommunikasjonsavdelingen har gjort seg opp en mening om hvordan etaten blir omtalt i pressen. Som en del av denne analysen skal jeg derfor søke svar på følgende spørsmål:

RQ 1: Hvordan oppfatter og forholder NAV seg til enkeltsaker og negativitet i pressen?

I dette spørsmålet ligger det forventninger om at NAV vil anse pressens vektlegging og synliggjøring av enkeltsaker og negativitet som en utfordring. Blant annet fant Ihlen og Thorbjørnsrud (2013) at dette var rammer som typisk ville stride mot byråkratiers prinsipper om likebehandling av saker, presedens og taushetsplikt (se også: Thorbjørnsrud, 2015a: 149).

Offentlige byråkratiers tilpasning til rammer og negativitet

Forskning på medialiseringen av offentlige etater peker på at embetsverket i økende omfang ofrer egen logikk for pressens logikk (Thorbjørnsrud et al., 2014; Thorbjørnsrud,

2015b). Her har man pekt på at offentlige etater i økende grad tilpasser seg mediernes, rytme og logikk (f.eks. Thorbjørnsrud et al., 2014; Schillemans, 2012). En rekke tidligere studier har videre observert at offentlige byråkratier vektlegger å utvikle kommunikasjonsstrategier for pressekontakt (f.eks. Pallas og Fredriksson, 2011; Ihlen og Thorbjørnsrud, 2013; Byrkjeflot, 2010). I teorikapittelet tydeliggjorde jeg at det er fortsatt svært lite forskning som spesifikt kobler mediernes makt over nyhetsrammene (og tonen) med institusjoners medietilpasning. En av de få studiene som er inne på en slik sammenheng tar imidlertid spesifikt for seg offentlige byråkratiers kommunikasjonsarbeid (Ihlen og Thorbjørnsrud, 2013).

Fordi jeg allerede besitter kunnskaper om hvordan ulike aviser har prioritert når det gjelder rammer, kilder og toner (gjennom innholdsanalysen i Kapittel 3), kan jeg anta at spesielt pressens fortellinger om brukere, enkeltskjebner og negativitet har vært utfordrende for etatens kommunikasjonsarbeid. Som Thorbjørnsrud (2015a: 151) påpeker, er ikke embetsverkets forhold til pressen begrenset til pressens stadige henvendelser, men også pressens kriterier for format – der rammer og toner inngår som sentrale komponenter. Det er mindre rom for kompleksiteter, nyanser og tematiske rammer i (spesielt løssalgs)pressens format. Virkelighetsbeskrivelsene i nyhetene står på den måten i sterk kontrast til embetsverkets logikk, der presis, men gjerne abstrakt informasjon og prinsipper om likhetsbehandling står sentralt. På den måten kan offentlige byråkratier som institusjon gjerne betraktes som nyhetsmediernes motsetning (Thorbjørnsrud, 2015a). Spørsmålet blir således: finner man eksempler på at sentrale prinsipper i embetsverket ofres for å imøtekomme pressens rammer og toner? For å svare på dette, samt empirisk undersøke om pressens makt over rammer og negativitet kan kobles til medialiseringen av offentlige etater, bygger den andre delen av denne analysen på følgende forskningsspørsmål:

RQ 2: I hvilken grad kan pressens rammer og tone innvirket og hatt betydning for NAVs medietilpasning?

5.1.1 Metode: dybdeintervjuer

For å undersøke NAVs kommunikasjonsavdelings oppfatning, forhold og til tilpasning til medieomtalen av NAV, har jeg gjennomført fire dybdeintervjuer med NAVs sentrale kommunikasjonsstab. Samtlige av intervjuene ble gjennomført i Oslo 23. mai 2014. Her har jeg vektlagt å intervju personer som daglig har ansvaret for, arbeider med, eller har hatt ansvaret for NAVs kommunikasjon og forhold til pressen. Jeg har også valgt å inkludere den tidligere kommunikasjonsdirektøren i NAV for å åpne for muligheten til å synliggjøre endringer i kommunikasjonsstrategier og praksiser.

Respondentene som ble intervjuet var: den nåværende kommunikasjonsdirektøren, *Hege Turnes*; lederen av pressevakten i NAVs kommunikasjonsstab, *Andrea Kilen*; redaktøren for internmagasinet MEMU (og pressevakt), *Geir Haugen*; og den tidlige kommunikasjonsdirektøren i NAV, *Martin Apenes*.

Alle intervjuene ble gjennomført ansikt til ansikt, på tomannshånd, i et eget rom ved respondentenes egen arbeidsplass. Intervjuene fulgte en semi-strukturert intervjuguide (se appendiks for en oversikt over intervjuguiden), som tok for seg arbeidsoppgaver, omdømmehåndtering, forhold til mediene og medietilpasning (medialisering). Alle respondentene ble stilt spørsmål som tok utgangspunkt i samme intervjuguide. Guiden ble utformet etter at store deler av materialet i innholdsanalysen var kodet, og etter at tidlige undersøkelser av holdninger var foretatt. Således hadde jeg kunnskaper om deknings og folks holdninger til NAV i forkant av intervjuene. Intervjuene varte fra 60 til 90 minutter, ble tatt opp med båndopptaker og transkribert i ettertid. Alle respondenter har signert en samtykkeavtale¹⁰⁷, hvor de fikk velge om de ville være anonyme eller fremstå med fullt navn. Samtlige respondenter samtykket til at fullt navn og informasjon fra intervjuene kan benyttes til vitenskapelig arbeid.

Utfordringer med utvalget

Kvalitative intervjuer har ikke som mål å være representative undersøkelser som kan generaliseres. Likevel gir et utvalg på fire intervjuer svært begrenset innsikt i det en ønsker å undersøke. Disse intervjuene har således først et supplerende formål, som kan

¹⁰⁷ Undersøkelsen var på forhånd meldt og klarert med NSD.

støtte og gi antydninger til innsikt i medieomtalen konsekvenser for situasjonen i NAV. I analysene vil det derfor være sentralt å støtte meg på relevante studier og teoretiske diskusjoner av medialiseringen av det norske embetsverkets (Ihlen og Thorbjørnsrud, 2013; 2014; Thorbjørnsrud, 2015b; 2015a; Thorbjørnsrud et al., 2014). Samtidig må det påpekes at et begrenset utvalg ikke nødvendigvis betyr et begrenset materiale. For eksempel byr de fire dybdeintervjuene i denne analysen på et rikt materiale, som i stor grad henger sammen med avhandlingens andre delstudier.

5.1.2 Funn

Denne kvalitative analysen retter oppmerksomhet mot i hvilken grad pressens fortellinger om enkeltskjebner og negativitet kan få konsekvenser for andre offentlige byråkratier. Analysen er delt i to deler. Først skal jeg ta for meg hvordan NAVs kommunikasjonsavdeling oppfatter og forholder seg til medieomtale og medienes rammer og toner. Deretter undersøker jeg i hvilken grad NAV tilpasser seg slike rammer og toner.

Hvordan oppfatter og forholder NAV seg til enkeltsaker og negativitet? (RQ 1)

Basert på resultatene fra den første empiriske delstudien i denne avhandlingen – innholdsanalysen – kan jeg fastslå at NAV har vært svært synlig i det norske mediebildet. Dette er et resultat som NAVs kommunikasjonsstab også påpeker, da det til tider har vært svært mange henvendelser fra pressen. Blant annet forklarer Martin Apenes, NAVs tidligere kommunikasjonsdirektør, som følger:

«(...) På det meste så hadde vi mellom 7-8000 oppslag i måneden. Det er massivt! Da skjønner alle at alle snakker om NAV. Men i en normal måned så er det sånn under 4000, og da er det ingen som skjønner at man snakker om NAV, men det er jo mye. Vi hadde vel i snitt 100 oppslag om dagen, og en 15 til 20 pressehenvendelser. Det er voldsomt» (Martin Apenes, tidligere kommunikasjonsdirektør i NAV).

Innholdsanalysen har også vist at NAV ofte har blitt negativt fremstilt i presseoppslag som handler om etaten. Andrea Kilen, leder for medieseksjonen i NAVs kommunikasjonsavdeling hevder at NAV ikke var forberedt på å møte både antallet mediehenvendelser og de negative fremstillingene:

«Jeg tror ikke vi var godt nok forberedt på hvor massivt og hvor negativt det skulle bli. Og jeg tror (...) det var vanskelig å få en god nok forståelse for tilstanden i virksomheten fordi den er stor, fordi omstillingen ble gjennomført trinnvis (...) og fordi det er stor forskjell på kontorer i store byer kontra små steder. Så det var ikke så lett å ha den totale oversikten (...). Også kom alt veldig samtidig» (Andrea Kilen, leder for medieseksjonen i NAV).

Informantene i NAVs kommunikasjonsavdeling hevder videre at mediedekningen av organisasjonen har vært spesielt negativ, og at de positive historiene og sidene ved NAV sjelden blir nyheter. Jeg har tidligere drøftet to forklaringer på hvorfor negative oppslag har en tendens til å dominere: markedslogikk (f.eks. salg av aviser) og journalistiske ideologi (f.eks. den fjerde statsmakt). NAV oppfyller slik sett flere journalistiske kriterier for kritisk oppmerksomhet fra pressen.

Respondentene påpeker også at det tidvis har vært såkalte «mediestormer», altså perioder der NAV har fått spesielt mye medieomtale. Respondentene hevder at slike mediestormer startet i slutten av 2008, og at disse stormene har kommet og gått siden. Én slik «mediestorm» kan tyde på å være rundt vinteren 2009, da presseomtalen, opinionen og saksbehandlingstiden toppet seg i tidsrommet rundt finanskrisen. Dette inntrykket bekreftes også av pressevakten Geir Haugen, som forklarer det slik:

«Finanskrisen er jo lett å se. Det var jo rett og slett det at folk ikke fikk pengene før det hadde gått lang tid. Altså, det tok for lang tid før NAV klarte å betale ut ytelsene» (Geir Haugen, pressevakt i NAV).

I mediestormen som inntraff i perioden rundt finanskrisen vinteren 2009 peker Haugen videre på at brukergruppen i denne perioden skilte seg fra andre brukere, ettersom de utgjorde en mer ressurssterk gruppe. Haugen påpeker det slik:

«[dette var] mer ressurssterke brukere som skapte større medieomtale. Det var folk i gode jobber som plutselig ble sagt opp og da var det den typen mennesker som trengte ytelse fra NAV, og de måtte vente litt, ikke kjempelenge, men litt lengre enn de hadde blitt forespeilet. Og da er det en mediasak, fordi det er ressurssterke mennesker» (Geir Haugen, pressevakt i NAV).

Dette skillet mellom ressurssterke og ressursvake brukergrupper peker på et skille av betydning når det gjelder kildenes roller i pressen. Som Haugen antyder, er ressurssterke brukergrupper talspersoner i seg selv, mens ressursvake brukergrupper ikke nødvendigvis har talspersoner. Finanskrisen førte eksempelvis også med seg at personer med ledererfaring stod uten jobb og ble brukere av NAVs dagpengetjenester.

Dermed er det sannsynlig å anta at en vesentlig del av omtalen og fremstillingen av NAV i denne perioden ble drevet frem av en brukergruppe som kunne organisere seg raskt og selv ta kontakt med journalister. På den måten er avstanden større for ressursvake brukergrupper enn for ressurssterke grupper, når det gjelder å forvandle vonde brukeropplevelser til «offerhistorier fra virkeligheten» i medieomtalen. Dette antyder et utfordrende skille mellom de ulike brukergruppens kildemakt, som beror på et skille mellom brukere som besitter mye av de samme ressursene og innsiktene som elitekilder (som politikere og beslutningstakere i NAV), og de som *ikke* besitter slike ressurser. Dette kaster videre lys over at dikotomien mellom lekmenn og elitekilder ikke nødvendigvis er dekkende for å forstå maktforholdet mellom kildene og journalistikkens fremstilling av NAV.

Enkeltskjebner i pressen

Et av de mest betydningsfulle funnene i innholdsanalysen i Kapittel 3 pekte på at rammen «enkeltmennesket mot systemet» og kildegruppen «brukere» særlig utpekte seg som elementer som hang sammen med pressens negative fremstillinger av NAV. Brukere inntar således ofte rollen som «offeret» i møte med NAV. Dette er også noe respondentene i Kommunikasjonsavdelingen kjenner seg igjen i. Eksempelvis påpeker Andrea Kilen, leder for medieseksjonen i NAV, følgende:

«(...) i de litt sånn typisk skjematisk sakene så blir jo ofte brukeren et offer og NAV et monster» (Andrea Kilen, leder for medieseksjonen i NAV).

Årsaken til at denne nyhetsrammen (og kildegruppen) skiller seg ut i så måte, kan nok kobles til de samme forklaringene som ble brukt for dominansen av negative tone. På den ene siden har eksperimenter vist at følelsesladde saker om enkeltpersoner som et «offer», tiltrekker lesere i større grad enn mer tematiske saker (Zillmann et al., 2004) og kan betraktes som mer salgbar. På den andre siden kan man forstå slike nyhetsrammer som journalisme, altså journalistikk som ideologi. Her forstås pressen som folkets – eller brukernes – allierte i møte med beslutningstaker (Eide, 2004). NAVs nåværende kommunikasjonsdirektør, Hege Turnes, trekker frem at «den lille mot det store systemet» er et nyhetskriterium i seg selv:

Altså denne rettighetsjournalistikken. med det ene mennesket som det feiler noe, eller er fattig, hvor det er noen tårer om noen som ikke får noe av storsamfunnet. Og den der utrolige opptattheten av disse enkeltsakene. (...) Fordi den enkeltpersonen alltid vil møte nyhetskriteriene og salgene, tenker jeg (Hege Turnes, nåværende kommunikasjonsdirektør).

Det stilles også spørsmål ved hvorvidt brukerne som opptrer i offerrollen i presseopp-slag er bevisste på rollen de blir satt i – eller om de er «brikker» i journalistenes fortelling. Som aktive aktører og arena har tross alt massemediene makten over hvilke roller ulike aktører blir tildelt. Denne iscenesettende makten til journalistikken blir, som jeg også har beskrevet i avhandlingens teorikapittel, fremhevet av Sahlstrand (2000) som poengterer at journalister ofte har bestemt seg for innholdet i informasjonen *før* kilden ytrer seg. Kilden blir således journalistenes «buktaledukke», fordi journalistene allerede vet hva de vil formidle, men trenger noen til å ytre det (Sahlstrand, 2000). Andrea Kilen, leder for medieseksjonen i NAVs kommunikasjonsavdeling, forklarer det slik:

«Jeg synes mange kommer ganske greit ut av det, men jeg synes også jeg ser saker hvor jeg tenker ‘har journalisten vært sitt ansvar bevisst her, var det nødvendig å dra frem elendigheten så til de grader? Har brukeren her skjont helt hva han eller hun er med på?’» (Andrea Kilen, leder for medieseksjonen i NAV).

Her er det igjen relevant å trekke frem begrepet er journalistikk – eller «journalistikk som ideologi» (Eide, 2001: 50) – der en ser folket på den ene siden, journalisten i midten og makthaverne på den andre siden. Journalistenes rolle er her forstått som å fungere som de svakes (eller folkets) beskytter, klar til å utfordre makthaverne (Eide, 2001). Andrea Kilen, leder for medieseksjonen i NAVs kommunikasjonsavdeling trekker frem følgende eksempel på dette:

«Ta for eksempel den saken som var i VG i vinter om hvordan vi praktiserer kravet om legeattester. Altså hvis du skal få fortsatt hjelpetønad fra NAV. Da var det en mann som manglet ett, eller begge bein, og da var det [en] tabloid vinkling om at NAV krever dette år etter år. Og «tror man i NAV at beina har vokst ut igjen?». Da står jo han [brukeren] frem, og det virker litt som han er med på at det er det han også tror. Men det er jo ikke det som skjer. Altså, man kan jo si at regelverket er stivbeint, men det som etterspørres er om hjelpebehovet ditt har endret seg. Og DET kan jo endre seg selv om ikke beinet har vokst ut igjen. (...) Og det er jo ikke VG så interessert i å skrive om. Selv om vi har tilsvaret og får sagt det, blir det ikke kjørt opp i sitater og inngresser osv.» (Andrea Kilen, leder for medieseksjonen i NAV).

Dominansen av enkeltsaker

Iyengar (1991) argumenterer for at dominansen av enkeltsaker, eller episodiske rammer, er problematisk. Det er problematisk fordi publikum ikke nødvendigvis makter å danne seg et fullstendig bilde av det som omtales, når de kun presenteres for bruddstykker eller mindre fortellinger, som ikke setter hendelser i en større kontekst. Som Kapittel 2 også drøftet, har denne normative tilnærmingen også møtt kritikk, ettersom eksempelvis Jebiril et al. (2013) har indikert at episodiske rammer kan føre til økt kunnskap hos publikum. Respondentene i NAVs kommunikasjonsavdeling deler imidlertid Iyengar (1991) sitt syn, skjønt forstått som at det ikke er enkeltsakene i seg selv som er problematiske. Som pressevakten Geir Haugen trekker frem, dreier det seg om at mediene ikke graver dypt nok:

«(...) jeg skulle ønske meg en presse som var mer opptatt av å finne systemfeilene. Jeg skulle ønske at når de forteller en historie, så skulle de ikke stoppe der. Hadde de gjort det, så hadde jeg syns enkeltepisodeene hadde vært mer interessante. Hvis du forteller om en som ikke får noe, så bør du sjekke om dette er vanlig, om det er mange som får det og hvorfor er det sånn» (Geir Haugen, pressevakt i NAV).

Det dreier seg altså ikke nødvendigvis om at enkeltpersonene, eller den negative oppmerksomheten, setter NAV i et dårlig lys – men at den gir det Kommunikasjonsavdelingen i NAV omtaler som et «feil» bilde av NAV. Her løftes det frem at NAV selv kan ha interesse i å synliggjøre utfordringer, da dette kan innebære økte ressurser fra regjeringen. Haugen utdyper det slik:

«(...) For det er feil i NAV og jeg syns mediene ikke gjør nok for å avdekke de feilene. De bare skummer fløten. (...) Pressen kunne bidratt i større grad til at vi blir bedre hvis de hadde vært opptatt av systemkritikk. For da ville også politikere sett sitt ansvar for å gjøre de endringene og tilretteleggingen for at NAV skal kunne bli bedre. Det synes jeg ikke at pressen gjør» (Geir Haugen, pressevakt i NAV).

Geir Haugen, pressevakt ved NAVs kommunikasjonsavdeling, hevder de negative enkeltsakene bidrar til feilinformasjon. Hvis så er tilfelle, kan man spørre hvorvidt nyhetsrammer, tone og andre sider ved medielogikken kan stå i konflikt med medienes informasjonsfunksjon. Haugen utdyper det slik:

«Det kan være enkeltsaker i mediene hvor journalisten ikke ønsker å ta inn over seg det som er fakta. Det var en Dagbladet-artikkel i forrige uke der de skrev at NAV nekter å utbetale penger til et barn – såkalt barnepensjon – fordi barnet bare har bodd i Norge i to år. Ja, NAV 'nekter'. Men poenget er at

regelverket, som NAV ikke har bestemt, sier at du må ha bodd i Norge i tre år. Da blir den vinklingen, 'NAV nekter', på en måte spekulativ. Og det er den type ting vi syns er uheldige da. Det skaper mer konfliktorienterte miljøer enn det man strengt talt trenger» (Geir Haugen, pressevakt i NAV).

Vikarierende erfaring med NAV

Hernes (1978: 183) poengterte at en sentral del av mediene gir en «vikarierende erfaring». Med andre ord er det en vesentlig forskjell mellom det å ha direkte erfaring som bruker (eller ansatt) av NAVs tjenester, og det å erfare møtet med NAV gjennom andres, deriblant mediene, beskrivelser. Resultatene fra kapitelet om NAV i opinionen gir klar støtte til en slik antakelse. Brukere er mer tilbøyelig enn ikke-brukere til å ha et mer positivt inntrykk av NAV. Det samme mønsteret gjør seg synlig ved at man ser et klart skille i folks holdninger til NAV, mellom de som rapporterer å ha en direkte erfaring (som bruker eller ansatt) sammenlignet med de som har en indirekte erfaring (gjennom familie/venner eller medieomtale) med NAV. Også NAV har inntrykk (gjennom målinger av brukertilfredshet) av at brukerne, etter hvert, har fått et godt inntrykk av NAV. Andrea Kilen, leder for NAVs medieseksjon utdyper det slik:

«(...) for de fleste brukerne går det ganske bra. Penger kommer inn på konto uten at du trenger å løfte en finger. Det går som det skal. Veldig mange opplever veldig god hjelp når de er i møte med folk på NAV-kontoret som har lang erfaring med å hjelpe folk i vanskelig situasjoner inn i arbeid og aktivitet. Det er veldig, veldig mye positivt arbeid som foregår» (Andrea Kilen, leder for NAVs medieseksjon).

Også NAV observerer imidlertid et skille mellom de som har indirekte og direkte erfaring med etaten. Kilen mener således at opinionen mer generelt bør helle mot et mer «riktig» inntrykk av NAV:

«(...) jeg synes jeg ser er at når vi beveger oss i retning av å levere bedre, så tar det tid før omverden får med seg det. Og der tror jeg ikke vi får drahjelp fra media. De fører ikke de [positive] historiene i samme grad som de negative. Hvis vi har beveget oss og faktisk blitt veldig mye bedre og mediene ikke referer det, så sitter man fortsatt igjen og husker de negative sakene man har sett på forsiden. Og det syns jeg jo er synd både for NAVs ansatte og NAVs brukere. Det er ikke det riktige bilde som kommer ut da» (Andrea Kilen, leder for NAVs medieseksjon).

En forklaring på dette skillet mellom indirekte og direkte erfaring med NAV kan således være at det ligger et visst etterslep mellom organisasjonens positive ytelser, presseomtalen og opinionen. Videre tegner respondentene i NAVs kommunikasjons-

avdeling et skille mellom det det gale (eller skjeve) og det «riktige» bildet som kommer frem av NAV i mediene. Dette gjør seg også gjeldende for hvordan de oppfatter at opinionen bør tenke om NAV. Hege Turnes, nåværende kommunikasjonsdirektør i NAV, hevder således at målet er at befolkningen generelt skal ha et positivt inntrykk av NAV, eller at befolkningens inntrykk i alle fall skal gjenspeile brukernes inntrykk. Turnes mener videre at dette er et mål som gjelder hele NAV – ikke bare kommunikasjonsavdelingen. Samtidig poengterer Turnes at ikke alle kan ha et positivt inntrykk av NAV:

«Det jo sånn at når man sitter med virkemidler hvor man griper inn i folks liv og forvalter et regelverk som vi ikke har laget selv, men som politikerne har bestemt og setter begrensinger på både folks økonomi og hva du faktisk kan gjøre, så vil jo NAV alltid ligge i et spenningsforhold med store grupper. (...) Man kan liksom ikke ha som mål at 100 % skal være fornøyd. (...) Det er klart at å se for seg at man skal kunne møte alle menneskene som ønsker noe fra NAV sånn at de er fornøyde, er helt utopisk» (Hege Turnes, nåværende kommunikasjonsdirektør i NAV).

Hvilken rolle spiller pressens rammer og tone for NAVs medietilpasning? (RQ 2)

Ved å dedikere mer ressurser til medierelevante aspekter, kan dette således gå på bekostning av tiden og ressursene man dedikerer til andre oppgaver. Det at NAV bruker ressurser på en egen kommunikasjonsavdeling, kan i seg selv være et tegn på dette.

Informantene fra NAVs kommunikasjonsavdeling forklarer at nesten alle presserelaterte henvendelser blir filtrert gjennom NAVs sentrale kommunikasjonsavdeling i Oslo. Denne avdelingen består av rundt 40 personer, fordelt på tre seksjoner¹⁰⁸: medieseksjonen, rådgiverseksjonen, og kanalseksjonen. Kommunikasjonsavdelingen har én sentral avdeling koblet til selve Arbeids- og velferdsdirektoratet, mens alle de 456 lokale kontorene også har minst en person som (blant annet) er ansvarlig for kommunikasjon. Både den tidligere og den nåværende kommunikasjonsdirektøren er en del av styret i hele organisasjonen, og er dermed en viktig del av NAVs ledelse. Dette tyder på at kommunikasjon står sentralt i NAV.

I den videre analysen kan det være fruktbart å ta utgangspunkt i Thorbjørnsrud et al. (2014) som snakker om fire karakterestikker for medialisering av offentlige by-

¹⁰⁸ I denne avhandlingen (og i intervjuene) fokuseres det på medieseksjonen.

råkratier: «(1) news rhythm and (2) news formats, but also how and why (3) being in the media is valued by civil servants and (4) how this reallocates resources and responsibilities within the organization» (Thorbjørnsrud et al., 2014: 10). For å underbygge eller utfordre resultatet fra tidsserieregresjonen – som pekte på at medienes logikk grep inn i NAVs prioriteringer – kan det således være relevant å trekke på den første, andre og fjerde karakteristikken og spørre: 1) i hvilken grad jobber NAVs kommunikasjonsavdeling journalistisk og således benytter seg av journalistikkens rutiner, rytmer, rammer og logikk, samt 2) i hvilken grad har NAV endret praksis og prioriteringer på grunn av journalistikkens rammer og tone?

Når offentlige etater jobber journalistisk

Den delen av NAVs kommunikasjonsavdeling som arbeider med pressehenvendelser bærer preg av å bruke journalistiske rutiner og logikk i sitt daglige arbeid. Et eksempel på dette er at kommunikasjonsavdelingen gjennomførte en omorganisering av pressekontaktens struktur for å møte de økende kravene fra medierelaterte henvendelser. Den tidligere kommunikasjonsdirektøren, Martin Apenes, var leder for kommunikasjonsavdelingen da denne endringen ble iverksatt. Han forklarer endringene slik:

«(...) vi lagde en turnusordning hvor vi hadde morgenmøte ti minutter hver eneste morgen hvor vi for eksempel gikk gjennom hva som skulle på intranettet. Der var én som var redaktør, eller desksjef for intranett og nav.no, én som var pressesjef, også hadde vi pressevakt nummer to som bakvakt hvis det brant. Dette gikk i turnus. Hvis du var desksjef den ene uken så var du kanskje pressevakt en uke, og så hadde du to uker hvor du kunne jobbe med planlagte innsalg eller andre prosjekter som dukket opp» (Martin Apenes, tidligere kommunikasjonsdirektør i NAV).

Dette er en praksis som minner om journalistiske rutiner, hvor man benytter seg av eksempelvis desksjefer. I tillegg arrangerer medieseksjonen også morgenmøter, hvor de blant annet diskuterer «dagens mediebilde» av NAV. Her gjør de utvalg av de sakene de mener er mest relevant for NAV.

Den nåværende kommunikasjonsdirektøren bekrefter at denne turnusordningen er opprettholdt under det nåværende lederskapet. Denne omorganiseringen har flere fellestrekk med rutinene i en tradisjonell redaksjon. Om nødvendig, økte de mengden av pressekontakter. Under finanskrisen var det for eksempel tre personer som svarte på

presserelaterte henvendelser samtidig. Endringen av praksisen til turnusordning var, i følge den tidligere kommunikasjonsdirektøren Martin Apenes, motivert av følgende:

«(...)Dette gjorde vi fordi man ikke får gjort noe særlig i informasjonsavdelinger hvor alle driver med alt, fordi de korte, raske oppgavene stjeler fokus. En mediehenvendelse kan du bruke to dager på eller du kan bruke en time. Det er avhengig av hvor mye ressurser du har til disposisjon (...) og da lider de oppgavene som går på innsalg, profilering og det å få til gode saker som er nødvendig for at befolkningene» (Martin Apenes, tidligere kommunikasjonsdirektør i NAV).

Resultatene fra innholdsanalysen peker også på at NAV er den desidert største kilden i presseomtalen (i utvalget). I så måte er det interessant at NAVs kommunikasjonsavdeling også er aktive når det gjelder å «selge inn» historier til pressen. NAVs kommunikasjonsavdeling opererer med et måltall på 100 innsalg av informasjon til pressen hvert år. Deler av medieomtalen kan således inneholde nyhetsrammer som er «sponset» av NAV, slik blant annet Ihlen et al. (2015) også observerer. Hege Turnes, den nåværende kommunikasjonsdirektøren, påpeker imidlertid at de ikke aktivt jobber med å «sponse» gladsaker inn i de ulike redaksjonene, men at de tidvis ønsker å korrigere det bildet som til tider kan skapes i omtalen. Pressevakten Geir Haugen sier det videre slik:

«(...) vi forteller jo enkelthistorier vi også, ikke så mye her i direktoratet, men de som jobber ute [på fylkes/lokalkontorer] forteller gjerne mediene om gode historier lokalt, om enkeltmennesker som har fått det bedre med NAV. Som en slags motvekt» (Geir Haugen, pressevakt i NAV).

Den nåværende kommunikasjonsdirektøren, Hege Turnes, poengterer imidlertid at kommunikasjon i NAV dreier seg om langt mer enn å få gladsaker i media. Dette er fordi de ønsker seg et mediebilde som stemmer med situasjonen i NAV.

Når offentlige etater endrer praksis som følger av nyhetsrammer

Den betydelige mengden av medieomtale, samt dominansen av negativ tone og human interest-rammer (som enkeltmennesket mot systemet), har også, i følge informantene, påvirket organisasjonen på policy-nivå. Som et offentlig byråkrati, er rådgivere og saksbehandlere ved NAV-kontorene bundet av taushetsplikt når det gjelder informasjon om brukere av NAVs tjenester. Tidligere ble praksisen om taushetsplikt

oppretholdt av kommunikasjonsavdelingen, der organisasjonen ikke under noen omstendigheter skulle kommentere enkeltsaker i pressen. Tidlig 2014 endret derimot NAV praksisen knyttet til enkeltsaker og henvendelser fra pressen:

«(...) Tidligere uttalte vi oss konsekvent ikke om enkeltsaker og viste til taushetsplikten. Nå har vi endret strategi og sier at vi ønsker å uttale oss i enkeltsaker, men det forutsetter at brukeren gir et skriftlig samtykke til at vi gjør det. Det mener vi er positivt på to måter. For det første vil man få en faktisk riktig fremstilling av saken, og hvis brukeren ikke ønsker at vi skal uttale oss, så mener vi at det bør stilles større krav til journalisten til å sjekke ut saken bedre. Hvorfor ønsker ikke denne brukeren at NAV skal snakke om saken til brukeren når brukeren faktisk gjør det selv?» (Geir Haugen, pressevakt ved kommunikasjonsavdelingen i NAV).

Dette omtales som et «strategisk grep» for å møte enkeltsakene i mediedekningen av NAV. NAVs kommunikasjonsdirektør, Hege Turnes, sier det slik:

«(...) Det å frita folk fra taushetsplikten et strategisk virkemiddel når det gjelder å få opplyst sakene bedre» (Hege Turnes, nåværende kommunikasjonsdirektør i NAV).

Når det gjelder endringen til fritak fra taushetsplikten peker den nåværende kommunikasjonsdirektøren, Hege Turnes, på at journalister i større grad blir oppfordret til å involvere mer enn én kilde og således kanskje blir mer forsiktig og spør *hvorfor* en person ikke ønsker å frita NAV fra taushetsplikten. Geir Haugen hevder videre at muligheten for fritak fra taushetsplikt har endret journalistenes dynamikk, fordi journalister før kunne publisere artikler om enkelthistorier – vel viten om at NAV kun kunne gi en generell uttalelse. På den måten kunne artikler lettere bli innrammet som «enkeltmennesket mot systemet», da anklager fra brukere ikke kunne bli motsagt av NAV. Her påpeker lederen for medieseksjonen, Andrea Kilen, at:

«vi gjorde denne policyendringen fordi veldig mange av de negative NAV-sakene var såkalte brukersaker. Vi så at vi aldri kom noe godt ut av det når vi kun hadde mulighet til å svare: 'vi kan ikke kommentere saken'» (Andrea Kilen, leder for medieseksjonen i NAV).

Endringen av policyen for taushetsplikt og enkeltsaker var således klart motivert av nyhetsrammene og negativiteten i medieomtalen. Med andre ord har NAVs kommunikasjonsavdeling tilpasset en sentral del av praksisen for å imøtekomme pressens nyhetsrammer og toner. Denne endringen er imidlertid ikke triviell. Det påpekes blant annet av respondentene at praksisen med å konsekvent ikke kommentere enkeltsaker

ikke bare har vært for å beskytte brukeren, men også fordi taushetsplikten muliggjorde at man kunne unngå å uttale seg i saker hvor man hadde gjort feil. Den tidligere kommunikasjonsdirektøren, Martin Apenes, forklarte det slik:

«Vi hadde en policy på at vi aldri går ut med noen opplysninger fordi vi vil at de som henvender seg til oss og som gir fra seg opplysninger skal være sikre på at de opplysningene ikke kommer ut uansett hva som skjer. (...) Så vi hadde noen sånne påler som vi aldri vek fra. Med risiko for at saker ville bli misforstått og at vi ville få et dårlig rennømmé, men da var det viktig for oss å fortelle brukerne at 'OK, gir du opplysninger til oss, så kommer de aldri på trykk. Du skal aldri angre på at du har fritatt oss fra taushetsplikten» (Martin Apenes, tidligere kommunikasjonsdirektør).

Endringen av taushetsplikten er med andre ord en endring av en sentral del av NAVs logikk – at brukere skal kunne være trygge på at etaten aldri går ut med informasjon om brukeren. Intervjuene indikerer at det hovedsakelig er mediernes vektlegging av enkeltskjebner og negativitet som har ført til at NAV har gjort endringer i dette regelverket. Her ser man altså tydelige indikasjoner på at NAV har ofret deler av egen logikk for å imøtekomme pressens logikk.

I flere tilfeller viser altså intervjuene med NAVs kommunikasjonsavdeling at avdelingen har tatt til seg pressens rutiner, rammer og logikk, samt endret praksis for å møte medieomtalen. Dette er et tegn på det Strömbäck (2008) omtaler som den fjerde fasen av medialiseringen – hvor offentlige etater (og andre institusjoner) adopterer mediernes logikk og rutiner. Videre støtter innføringen av turnusordningen den første karakteristikken i typologien til Thorbjørnsrud et al. (2014), fordi det her konkret dreier seg om å møte journalistikkens rytme og krav til responstid. NAVs mål om innvalg av saker som fungerer som en «motvekt» mot de sakene som NAV ikke aktivt er involvert i form av «rammesponsorer», peker også på at kommunikasjonsavdelingen adopterer formatet og møter journalistikkens rammer. Dette passer bra til den andre karakteristikken til Thorbjørnsrud et al. (2014), hvor offentlige byråkratier adopterer språket og formatet til journalistikken. Spesielt gjelder dette endringen av policyen rundt taushetsplikten, da innføringen av fritaket fra taushetsplikten var et strategisk valg for å møte sider av presseomtalen som ble ansett som problematiske. Fra et normativt synspunkt, er imidlertid ikke disse endringene nødvendigvis problematiske. Tvert imot kan slike endringer gjøre at NAV kommuniserer mer tydelig og, som de

selv sier, kan hindre at feil informasjon blir spredd i mediene. Eksempelvis er det ikke sikkert at en bruker forteller hele sannheten i møtet med journalister. Praksisen med fritak fra taushetsplikten åpner således for at journalisten får tilgang fra begge sider (både brukeren sin side og NAV sin side) av saken. På den andre siden kan man argumentere for at endringen av praksisen rundt taushetsplikten synliggjør at media har en uheldig makt over offentlige byråkratier. NAV ser seg tross alt nødt til å gi slipp på en av kjerneidealene til offentlige byråkratier, taushetsplikten, fordi journalistikkens rammer og tone slår uheldig ut for organisasjonen.

Uansett om man oppfatter denne siden av medialiseringen av NAV som heldig eller uheldig, underbygger disse organisatoriske endringene antakelsen om at NAV (i alle fall NAVs kommunikasjonsavdeling) til en viss grad er medialisert. Dette er imidlertid ikke med på hverken å underbygge eller utfordre de konkrete funnene fra tidsserieanalysene. Potensielle problemer knyttet til medialiseringen av NAV oppstår imidlertid dersom presseomtalen får negative konsekvenser for hvordan NAV yter som leverandør av velferdstjenester. I det følgende skal jeg derfor se hvorvidt det er plausibelt at presseomtalen kan ha hatt negative konsekvenser for organisasjonen og dens prioriteringer.

Når negativitet i pressen får følger for offentlige etaters prioriteringer

Som vi skal se i neste delstudie, viser tidsserieanalysen klare indikasjoner på en sammenheng mellom presseomtalen og ventetiden på dagpenger på NAV. Inntrykket av lang saksbehandlingstid er også tilstede hos NAVs kommunikasjonsdirektør, Hege Turnes, som forteller at:

«(...) vi har slitt med saksbehandlingstid, kompetanse og veldig mange andre ting som gjør at vi nok ikke alltid har levd opp til den forventningen som den store majoriteten har» (Hege Turnes, NAVs nåværende kommunikasjonsdirektør).

I den undersøkte perioden, fra 2006-2010, presiserer også NAVs kommunikasjonsavdeling sentralt at dette var en periode der NAV strevde med å få penger ut til folk i tide, samtidig som NAV var opptatt med å etablere nye kontorer. Dette bekreftes også av lederen for medieseksjonen av NAVs kommunikasjonsavdeling, Andrea Kilen:

«(...) det er slitsomt å være NAV-ansatt når det er mye negativ omtale. Jeg merker det godt her. (...) Det gjør på en måte noe med deg. Hvis det er dager hvor det er veldig massivt og veldig mye, så synes i hvert fall jeg at det er... jeg blir veldig nedkjørt av det. Særlig når man føler at det er overdrevet eller unyansert» (Andrea Kilen, leder for medieseksjonen i NAV).

Andrea Kilen trekker også frem at medieomtalen kan gå ut over motivasjonen:

«(...) [den negative medieomtalen] kan få konsekvenser for min motivasjon for å jobbe her. Det vet jeg at andre også har følt på. Det blir på en måte for få lyspunkter i det å være NAV-ansatt. Du blir på en måte aldri frikjent. Når du kommer deg litt ovenpå og sånn, så blir du liksom trukket ned igjen av en ny sjokk-rapport. (...) Men de det virkelig er tøft for er de som sitter på NAV-kontorene og aldri vet hvem som kommer inn døren, og hvor sinte de er og frustrerte de er, og hva de har lest i media som kanskje heller enda litt mer bensin på det bålet. Eller de som sitter og tar i mot telefoner. Vi har, tror jeg, 20 000 telefoner inn til NAV daglig. Det ringer i ett sett. Hvis du har fire til fem telefoner på rad hvor du blir skjelt ut, så blir det ganske tungt. Så det syns jeg er bekymringsfullt. (Andrea Kilen, leder for medieseksjonen i NAV).

Kommunikasjonsarbeiderne i NAV trekker også frem at deknningen gikk ut over de ansatte på fritiden. Som pressevakten Geir Haugen forteller:

«(...) folk sa at man kvidde seg til å si hvor man jobbet i sosiale lag, man orket på en måte ikke den praten for man visste at det da kom det noen negative historier» (Geir Haugen, pressevakt i NAV).

Det samme inntrykket gjenspeiles hos den nåværende kommunikasjonsdirektøren, Hege Turnes, som sier det slik:

« (...) [den negative medieomtalen] er en stor intern faktor. Det er en stor intern negativ effekt mye av dette. (...) Jeg kjenner det jo også selv når vi har de der svære rundene som skyller over oss. Det er til tider ganske tøft og krevende. Jeg synes jo at man får en voldsom smitte- og spredningseffekt på grunn av media. Når du først ligger der så er det veldig vanskelig å komme opp. Du har på en måte ikke den airbaggen» (Hege Turnes, nåværende kommunikasjonsdirektør i NAV).

Dette passer også med den fjerde karakteristikken til Thorbjørnsrud et al. (2014) som innebærer at medieomtalen kan få konsekvenser for en organisasjons prioriteringer i form av hvilke problemområder som får oppmerksomhet. Eksempelvis kan medieomtalen gripe inn i hvilke tjenester som blir prioritert først. Dette mener også den nåværende kommunikasjonsdirektøren er en konsekvens for NAV:

«Jeg tenker at den negative presseomtalen først og fremst tar forferdelig mye energi fra organisasjonen. Det er liksom hele tiden oppmerksomhet rundt disse tingene. Kanskje burde vi brukt denne tiden og

oppmerksomheten på andre ting. (...) Det er en generell problemstilling at vi bruker veldig mye ressurser på pressen som vi heller kunne brukt på for eksempel å sørge for at folk fikk riktig informasjon. (...) Det gjelder jo hele NAV. Når det dundrer og går så legger du jo beslag på direktører i dagevis» (Hege Turnes, nåværende kommunikasjonsdirektør i NAV).

5.1.3 Oppsummering og diskusjon

I dette kapittelet har jeg undersøkt hvordan NAVs kommunikasjonsavdeling forholder og tilpasser seg til medieomtalen av NAV. Gjennom fire supplerende eliteintervjuer har jeg antydnet hvilke konsekvenser rammene og tonen i medieomtalen kan ha hatt for NAV. Spesielt tre funn har blitt tydeliggjort gjennom denne analysen. For det første fant jeg belegg for å anta at en av journalistikkens mest fremtredende rammer (human interest) og toner (negativitet) er medvirkende årsaker til at NAV foretar grunnleggende endringer i regelverket. For det andre fant jeg at respondentene oppfattet medieomtalen som en svært viktig faktor for NAV og påpekte at NAV til tider kunne oppleve unormalt høyt press fra mediene, eller såkalte «mediestormer». Slike situasjoner har gjort det nødvendig å gjøre endringer i rutineene i NAVs kommunikasjonsavdeling slik at de jobber mer som journalister. For det tredje fortalte respondentene at presset fra mediene tidvis kunne være så belastende at det gikk ut over ansattes arbeidsglede og motivasjon i det daglige arbeidet.

Jeg skal her spesielt trekke frem det første funnet. Som jeg tidligere har vært inne på, demonstrerer Ihlen og Thorbjørnsrud (2013) at journalistiske fortellinger om enkeltskjebners negative erfaring med embetsverket kan være svært utfordrende for offentlige byråkratier. På grunn av taushetsplikten kan ikke NAV svare spesifikt på mediehenvelser om enkeltskjebners negative (eller positive) erfaringer med NAV. Slik har NAV ikke hatt mulighet til å «forsvare» seg mot slike saker. Her ligger også et vesentlig bidrag fra denne delstudien til faglitteraturen. Rammer som fremhever enkeltskjebners negative erfaringer med NAV, har vært så utfordrende at etaten har endret sitt regelverk når det gjelder taushetsplikt. NAV har altså gjort endringer i regelverket knyttet til en av bærebjelkene i offentlige byråkratiers legitimitet. Det er at brukerne skal ha tillit til at informasjonen de gir fra seg forblir hemmelig. På den ene siden kan slike endringer betraktes som et strategisk grep for å opplyse saker bedre. På

den andre siden kan derimot slike endringer betraktes som vesentlige organisatoriske tilpasninger til mediens rammer og logikk.

Her ser man med andre ord et eksempel på at et offentlig byråkrati ofrer en av grunnpilarene i byråkratiers logikk (taushetsplikten) til fordel for å kunne informere saker i mediene bedre. Jeg finner med andre ord tegn på at pressens nyhetsrammer kan provosere frem betydelige endringer i NAVs praksis – noe som er empiriske indikatorer på koblinger mellom nyhetsrammer og den fjerde dimensjonen av medialisering (Strömbäck, 2008).

Dette poengteres også av Blumler (2014: 35) som trekker frem at aktører kan «selvmedialiseres» (Meyer, 2002), altså endre praksis med overlegg for å tilpasse seg mediens logikk. Dette gjøres ved at aktørene tilpasses seg journalistikkens rammer fordi deres kommunikasjon er bundet av en dominerende ramme. Hvis en ser dette funnet i sammenheng med avhandlingens tidligere delstudier, ser man altså at enkelt-skjebner og negativitet har en særlig sjanse for å opptre sammen i presseomtale om NAV, påvirke folks holdninger til NAV og innvirke på NAVs institusjonelle logikk slik at den tilpasses mediens logikk.

Dette var imidlertid ikke de eneste indikasjonene jeg fant på økende grad av medialisering av NAV. Intervjuene pekte på at store ressurser er satt inn for å møte presset fra mediene, som eksempelvis å omorganisere kommunikasjonsavdelingen slik at ansvaret for å svare på pressehenvendelser går i turnus. Videre mener respondentene å se sammenhenger mellom mediens negative omtaler av NAVs effektivitet og omprioriteringer av ressursfordelinger når det gjelder både ledere, ansatte og NAVs tjenester. Fire supplerende kvalitative intervjuer har imidlertid hverken ambisjoner om, eller mulighet til å sannsynliggjøre slike sammenhenger. I dette kapittelets neste delstudie kapittelet skal jeg derfor, gjennom statistiske tidsserieregressjoner, undersøke om noen indikasjoner på slike sammenhenger kan sannsynliggjøres.

5.2 Sammenhengen mellom presseomtale og NAVs effektivitet

I dette kapittelets første delstudie så vi at NAV har foretatt endringer som strider med sentrale byråkratiske premisser om taushetsplikt. Disse endringene ble gjennomført for å møte mediernes formatkrav om uttalelser fra og dramatiske historier om enkeltpersoner som møter byråkratiet. Når vi nå har kommet til avhandlingens siste empiriske delstudie, skal jeg bygge videre på denne innsikten og ta for meg i hvilken grad økende negativ presseomtale kan påvirke offentlige byråkratiers ytelse. Slike sammenhenger er imidlertid utfordrende å måle ved hjelp av metoder som sannsynliggjør årsakssammenhenger. Van Aelst et al. (2014) har således argumentert for å ta i bruk en sentral komponent i konseptet om medialisering: endringer over tid.

Med dette i mente innebærer denne delstudien spesielt tre sentrale bidrag til forståelsen av forholdet mellom offentlige organisasjoner og pressen. For det første gir denne delstudien empiriske innsikter om i hvilken grad tone i presseomtale kan påvirke situasjonen i offentlige etater. For det andre tar denne delstudien i bruk *tid* som et analytisk fortrinn og bidrar på den måten med innovative metodiske fremgangsmåter for å teste mediepåvirkning på offentlige byråkratier. For det tredje gis det innsikter i hvordan tone i presseomtale også kan påvirkes av situasjonen i offentlige etater. Her undersøkes det altså i hvilken grad *omtalen* av NAV henger sammen med *situasjonen* i NAV.

Før jeg nå følger opp med å gjennomgå de metodiske fremgangsmåtene som benyttes i denne delstudien, skal jeg gjøre rede for analysens forventninger og hypoteser.

Sammenhengen mellom medieomtale og situasjonen i offentlige byråkratier

Litteraturen om medialisering av offentlige organisasjoner (f.eks. Thorbjørnsrud et al., 2014), samt intervjuene med fire representanter fra NAVs kommunikasjonsavdeling peker på at situasjonen i offentlige byråkratier kan påvirkes av negativ medieomtale (se Kapittel 2 og 5.1 for en mer dyptgående gjennomgang av medialisering av offentli-

ge byråkratier). Slike sammenhenger har imidlertid først og fremst blitt undersøkt gjennom kvalitative intervjuer, observasjonsstudier og spørreskjemaundersøkelser (Ihlen og Thorbjørnsrud, 2013; Thorbjørnsrud, 2015b; Thorbjørnsrud et al., 2014; Schillemans, 2012). Disse metodiske fremgangsmåtene kan si mye om hvordan ansatte i offentlige byråkratier opplever at de tilpasser seg mediene, men kan ikke *måle* slike sammenhenger.

I denne analysen benytter jeg en av offentlige etaters egne målestokker for effektivitet, saksbehandlingstid, som utgangspunkt for å måle mediepåvirkning på situasjonen i offentlige etater. Kjerneaktivitetene i offentlige byråkratier innebærer ofte behandling av ulike typer brukeres saker. For mange offentlige byråkratier er det således sentralt å fremstå som effektive når det gjelder saksbehandling, slik at brukerne kan være trygge på at de får behandlet sakene sine innen de tidsfristene de har blitt forespeilet (Thorbjørnsrud, 2015a). Offentlige byråkratier bedømmes også etter parametere som blant annet effektivitet, og kritiseres på den måten ofte for å være ineffektive (Thorbjørnsrud et al., 2014: 7). Denne analysen tar utgangspunkt i *indikatorer* på offentlige byråkratiers effektivitet.

I denne delstudien inntar jeg, i motsetning til eksempelvis Korn og Einwiller (2013), et makroperspektiv og ikke et mikroperspektiv. Det innebærer at jeg undersøker indikatorer på effektivitet og ytelse i tjenestene som offentlige byråkratier leverer, fremfor å undersøke mediernes innflytelse på situasjonen til enkeltpersoner.

Når en her mer spesifikt skal se på NAVs effektivitet, har man et stort utvalg tjenester man kan ta utgangspunkt i. I intervjustudien avdekket jeg imidlertid at NAV særlig har hatt utfordringer med utbetaling av dagpengetjenesten¹⁰⁹. Videre kan man se av flere medieoppslag rundt finanskrisen at disse utfordringene har blitt plukket opp av pressen. Eksempelvis forklarer hovedsaken i Aftenposten 15.2.2009 at situasjonen i NAV er kritisk på grunn av lang ventetid på dagpenger. På forsiden forklares det at en vesentlig del av brukerne «Må på sosialet fordi Nav somler», etterfulgt av:

¹⁰⁹ Dagpenger er en tjeneste levert av NAV som er en «delvis erstatning for tap av arbeidsinntekt som følge av arbeidsløshet». For å få dagpenger må man først være registrert som arbeidssøker hos NAV (nav.no).

«- Flere hundre nye klienter hver uke. **Nødhjelp.** Krise i saksbehandlingen på Nav-kontorene i Oslo skaper store problemer. Hver uke blir 600-750 Oslo-borgere henvist til sosialhjelp mens de venter på dagpenger eller andre trygdeytelser».

Dagpenger skiller seg altså ut som en indikator på effektivitet, som pressen skriver om. For å sannsynliggjøre at medieomtale kan påvirke effektiviteten i offentlige byråkratier, kan altså saksbehandlingstiden på dagpenger være en fornuftig indikator. Som en indikator på NAVs (in)effektivitet benytter jeg derfor data om saksbehandlingstid på dagpenger. Dette åpner videre for at jeg kan kontrollere for at andre sannsynlige påvirkningsfaktorer som antall saker som behandles og prosent arbeidsledige, kan kontrolleres for i statistiske analyser.

Gjensidige sammenhenger

For å sannsynliggjøre et slikt forhold mellom presseomtale kan man benytte innsikter fra agendasetting (McCombs og Shaw, 1972) og agendasettingens andre nivå (Ghanem, 1997). Førstnevnte kan anvendes for å antyde at antall artikler om NAV vil kunne påvirke og påvirkes av (økende) saksbehandlingstid (Van Aelst et al., 2014). På samme måte kan agendasettingens andre nivå utgjøre et nyttig grunnlag for å sannsynliggjøre at tone (andel negativitet/positivitet)¹¹⁰ i omtalen påvirker og påvirkes (Soroka, 2002; Vliegenthart og Roggeband, 2007). Som utgangspunkt for analysene som presenteres i denne delstudien, antar jeg derfor at det er en sammenheng mellom mediens omtale og saksbehandlingstiden for dagpenger:

H1a: Man kan sannsynliggjøre en sammenheng mellom antall artikler om NAV og saksbehandlingstiden for dagpenger i NAV.

H1b: Man kan sannsynliggjøre en sammenheng mellom andel negative/positive artikler om NAV og saksbehandlingstiden for dagpenger i NAV.

I disse hypotesene forventer jeg således at jeg kan sannsynliggjøre statistisk sammenhenger mellom medieomtalen av offentlige byråkratier og saksbehandlingstiden i offentlige byråkratier. Hypotesene sier imidlertid lite om *retningene* på effektene man

¹¹⁰ Årsaken til at jeg her ikke snakker om rammer og rammeeffekter er at det nærliggende, (men likevel forskjellige), konseptet attributtagenda (agendasettingens andre nivå) egner seg for å si noe om effekten av *tonen* i presseomtalen. Det må imidlertid påpekes at jeg også har gjort analyser av effekten av episodiske/tematiske rammer i omtalen, samt kombinasjonen av toner og rammer (episodisk/tematisk*negativ/positiv). Jeg fant derimot ingen antydninger til at dette påvirket saksbehandlingstiden på dagpenger i NAV.

kan forvente å finne. I de to neste seksjonene skal jeg derfor se hvordan tidligere forskning og ulike teoretiske innganger kan utdype forventningene ytterligere.

Mediepåvirkning på offentlige byråkratiers effektivitet

Én linse jeg har brukt til å forklare mediers eventuelle påvirkning på effektivitet i offentlige byråkratier er medialisering. I denne sammenheng forstås medialisering med det Strömbäck (2008) omtaler som den fjerde dimisjonen av medialisering – at aktører foretar endringer av rutiner og prioriteringer for å tilpasse seg medienes logikk. I konteksten for offentlige byråkratier betyr dette at medienes formater (her: tone og rytme) igjen kan føre til omstruktureringer og omprioriteringer av ressurser og ansvarsområder i organisasjonen, knyttet til hvilke, og når, saker får oppmerksomhet (Thorbjørnsrud et al., 2014: 15-16). Dersom man eksempelvis finner indikasjoner på at slik omtale kan føre til at offentlige byråkratier blir mer effektive, kan dette videre være indikasjoner på medialisering. Her bygger jeg på et rasjonale om at offentlige byråkratier tilfører økte ressurser til saksbehandling av tjenester som «brenner» i pressen, slik at saksbehandlingstiden reduseres. Med dette som grunnlag antar de to andre hypotesene i denne analysen som følger:

H2a: En økning i antall artikler om NAV fører til en reduksjon i saksbehandlingstid for dagpenger i NAV.

H2b: En økning i andel negative artikler om NAV fører til en reduksjon i saksbehandlingstid for dagpenger i NAV.

Det er imidlertid ikke sikkert at en økning i antall artikler eller andel negativitet vil føre til en reduksjon i saksbehandlingstiden. Som nevnt i Kapittel 2, fant også Korn og Einwiller (2013) at ansatte som jobbet i organisasjoner i kriser trakk frem at negativ medieomtale av arbeidsplassen kunne føre med seg følelser som håpløshet og skam. Også intervjuene av NAVs kommunikasjonsavdeling indikerte at det tidvis hadde vært tungt å arbeide i en etat som mottar mye negative omtale. Med dette som utgangspunkt kan man anta at medienes påvirkning på offentlige byråkratiers effektivitet vil peke i motsatt retning. Således kan man anta at omtalen også kan føre til at saksbehandlingstiden øker, altså at NAV blir mer ineffektiv:

H3a: En økning i antall artikler om NAV fører til en økning i saksbehandlingstid for dagpenger i NAV.

H3b: En økning i andel negative artikler om NAV fører til en økning i saksbehandlingstid for dagpenger i NAV.

Medieomtale som speilbilde eller konstruert virkelighet

Som Figur 5.1 illustrerer, er det imidlertid ikke sikkert at sammenhengen mellom medieomtalen og situasjonen i NAV kun har én påvirkningsretning. Det kan også sannsynliggjøres at det her er snakk om en *tilbakeføringseffekt* (se f.eks.: Scheufele et al., 2011; Van Aelst og Vliegenthart, 2014). Hvis man følger ideen til Kepplinger (2007) (se Kapittel 2) om at medieeffekter kan være gjensidige, er det derfor nærliggende å anta at det kan foreligge et gjensidig påvirkningsforhold mellom situasjonen i NAV og presseomtalen av NAV. Pressen kan skrive mer negativt om NAV dersom situasjonen er kritisk, noe som igjen kan påvirke situasjonen i NAV. Dette innebærer at ventetid på dagpenger og medieomtale kan ha en gjensidig effekt. For eksempel kan man anta at andel negative nyheter om NAV vil øke dersom saksbehandlingstiden øker, da mediene vil få oppfylt sitt nyhetskriterium om et problem – eller et avvik – å rapportere om. Dette kan igjen påvirke effektiviteten i NAV, da det kan tenkes at NAV setter inn ekstra ressurser for å øke effektiviteten.



Figur 5.1 Modell for antatt forhold mellom medieomtalen av NAV og situasjonen i NAV

Virkelighetsbeskrivelsene som kommer til uttrykk i den redaksjonelle omtalen av offentlige byråkratier er ikke nødvendigvis et speilbilde av situasjonen i disse byråkatiene. Perspektiver som sosialkonstruktivismen (for eksempel: Berger og Luckmann, 1966), peker eksempelvis på at nyheter ikke nødvendigvis speiler virkeligheten, men i stedet konstruer virkelighetsbilder (Allern, 2001: 142). Journalisters kriterier og vurderinger av hva som kvalifiseres som en nyhet, samt hvilke elementer

som bør løftes opp eller dempes ned, innvirker således på nyhetenes virkelighetsbeskrivelse.

På den ene siden kan man derfor anta at variasjoner i saksbehandlingstiden i NAV ikke vil påvirke antall artikler pressen skriver om NAV og andel negative toner som benyttes. På den andre siden vil det være nærliggende å anta at situasjonen i NAV har drevet store deler av omtalen. Dersom det er avvik i saksbehandlingstiden slik at saker tar lengre tid enn det vanligvis skal ta, bringer dette gjerne med seg misnøye hos de som venter på tjenestene. Slike tilfeller vil oppfylle mediernes kriterier som avvik, konflikt og negativitet, samt åpner for muligheten til å trekke på episodiske og human interest-rammer med eksempler fra hvordan brukere opplever situasjonen. Dette kan igjen generere økt oppmerksomhet fra pressen. Jeg anser det dermed som sannsynlig å anta at saksbehandlingstiden innvirker på omtalen av NAV:

H4a: En økning i saksbehandlingstid for dagpenger i NAV fører til at avisene skriver mer om NAV.

H4b: En økning i saksbehandlingstid for dagpenger i NAV fører til at avisene skriver mer negativt (enn positivt/nøytralt) om NAV

5.2.1 Metode: tidsserieregresjon

For å teste hypotesene som er fremlagt over, anvender jeg statistiske metoder som bruker *tid* som hjelpemiddel. Midtbø (2000) tar eksempelvis til orde for å utnytte tidsdimensjonen som et analytisk perspektiv i samfunnsvitenskapen, da tidsserieregresjoner åpner for en sannsynliggjøring av årsakssammenhenger mellom variabler som strekker seg over tid. Mer konkret ”bærer [det] bud om en kausalsammenheng” (Midtbø, 2000: 59) dersom det er en sammenheng i tidsetterslepet (eller «lag»), mellom to variabler, og andre relevante variabler er kontrollert for. Dette innebærer at variasjonen i en variabel på et tidspunkt kan forklare variasjonen i en annen variabel på et tidligere tidspunkt. Tidsserier har lenge vært i bruk innenfor økonometri, men et voksende antall studier har også begynt å ta i bruk tidsserieanalyser i studier av agendasetting (Soroka, 2002; Vliegenthart og Walgrave, 2008), medialiseringen av politiske valgkampkampanjer (Seethaler og Melischek, 2014), samt sammenheng mellom medieomtale og aksjeprisene (Scheufele et al., 2011) – for å nevne noen.

I et forsøk på å måle sammenhengen mellom presseomtale og saksbehandlingstid, benytter jeg derfor tidsserieregresjoner for å undersøke sammenhengen mellom (en proxy for) pressedekningen av NAV og registerdata om ventetiden på en av NAVs mest sentrale tjenester – dagpenger.

Det må understrekes at tidsserieregresjoner ikke kan sikre at eventuelle sammenhenger ikke er spuriøse. På den ene siden kan undersøkelser som strekker seg over et visst tidsrom sikre at en hendelse skjer *før* en annen. Slike undersøkelser kan imidlertid ikke sikre at utenforliggende forhold (variabler som ikke er inkludert i analysen) forklarer variasjonen¹¹¹. Derfor må det også teoretisk kunne sannsynliggjøres en sammenheng mellom saksbehandlingstiden i NAV og medieomtalen av NAV.

VAR-analyse

I denne studien benytter jeg såkalte Vector Autoregressive modeller¹¹², også kjent som en VAR-analyse (for mer informasjon om tidsserieregresjoner og VAR-analyser se: Brandt og Williams, 2007; Vliegthart, 2014). Denne typen tidsserieregresjon er spesielt egnet til å undersøke sammenhenger over tid hvor det kan forekomme en tilbakeføringseffekt¹¹³. Som argumentert for over, kan man anta at det kan foreligge et gjensidig påvirkningsforhold mellom presseomtalen av NAV og ventetiden på dagpenger.

De statistiske modellene i en VAR-analyse vil gi koeffisienter, som indikerer hvilken retning og størrelse det er på effekten av en variabel på en annen. Som vi skal se i analysene i denne studien, benytter alle unntatt én analyse en forsinkelse på 1 måned. I slike tilfeller gir VAR-analysens koeffisienter et godt bilde på hvorvidt det er et kausalforhold mellom variablene. I slike tilfeller vil det også være intuitivt å tyde resultatene i VAR-analysene, da disse kan leses som vanlige OLS-regresjoner. Ofte vil VAR-modeller imidlertid benytte en rekke forsinkelser i variablene (og bære preg av

¹¹¹ Eksempelvis kan det være en sterk korrelasjon mellom antall unge som blir idømt fengselsstraff og antall studenter ved samfunnsvitenskapelig fakultetet. Det betyr ikke at samfunnsvitenskapelige utdannelse fører til økning i fengselsstraff. Resonnementet om en slik sammenheng blir heller ikke mer riktig dersom man har data om slike sammenhenger over tid (Midtbø, 2000).

¹¹² All statistisk modellering i denne studien er foretatt i STATA 13.1.

¹¹³ Det finnes flere ulike analysemetoder i tidsserier. Jeg kunne eksempelvis også undersøkt dette gjennom en såkalt ARIMA-modell, men dette er en analysemetode som egner seg best når man har klare antakelser om kausalforholdet. Fordi kausalforholdet i denne analysen kan gå begge veier, benyttes derfor VAR-analyse.

høy grad av kolinearitet¹¹⁴). I slike tilfeller må man være ytterst forsiktig i tolkingene av resultatene (Vliegthart, 2014). Her kan man i stedet ta utgangspunkt i parametere som: «Granger-kausaltet¹¹⁵» (Granger causality), «Impulsresponsfunksjoner¹¹⁶» (Impulse response functions), samt «Forecast Error Variance¹¹⁷» (FEVD). Jeg vil gi en nærmere forklaring av VAR-analysen når jeg forklarer funnene fra VAR-analysene i Kapittel 5.2.2.

Oversikt over datasettene

Modellene som her presenteres tar mål av seg for å fange kausale forhold som kan gå flere veier. For at slike kausalforhold skal kunne underbygges, har jeg inkludert variabler som med stor sannsynlighet vil være relevante å ta med i betraktningen. Det må imidlertid påpekes at de statistiske modellene som presenteres i dette delstudiet på ingen måte kan sies å ta hensyn til alle sentrale aspekter som kan spille inn.

I denne delstudien tar jeg i bruk variabler fra tre ulike datasett som alle har til felles at de strekker seg over tidsrommet fra juli 2006 og frem til desember 2010. Variabler som tar for seg antall redaksjonelle oppslag og fordeling av tone er hentet fra innholdsanalysen. I samtlige analyser benytter jeg tidsintervaller på én måned i perioden 01.7.2006-31.12.2010.

¹¹⁴ *Kolinearitet* innebærer at noen av de uavhengige variablene er ekstremt høyt korrelert med hverandre. Dette kan igjen bidra til at tolkingen av analyser, som for eksempel regresjonsmodeller, blir problematisk.

¹¹⁵ *Granger-kausaltet* bygger på en antakelse om at variabelen X_t forårsaker variabelen Y_t dersom utviklingen i X_t sin fortid gir en forbedret prognose for utviklingen i Y_t , sammenlignet med Y_t sin egen fortid alene (Vliegthart, 2014; Midtbø, 2000). Grangers kausalitetstest gir således et bilde av hvorvidt en variabel påvirker en annen. Det må imidlertid påpekes at slike kausalforhold først og fremst dreier seg om at noe må inntreffe før noe annet for å danne et kausalforhold (Midtbø, 2000).

¹¹⁶ *Impulsresponsfunksjoner* forenkler tolkingen av hvordan effekten vi observerer utvikler seg over tid ved å gi en grafisk fremstilling av effekten som observeres på tidspunktet 0 for etterfølgende verdier i den avhengige variabelen. Dette kan gi et mer detaljert bilde av retningen og størrelse på effekten over tid (Vliegthart, 2014).

¹¹⁷ *FEVD* er nyttig når vi ønsker å se hvor stor andel av informasjonen som kan forklares av en variabels egen fortid, samt andel informasjon som de andre variablene bidrar med i autoregresjonen. Således tegner FEVD et bilde på hvor mye av «forecast error variance» fra hver variabel som kan forklares av eksogene sjokk i de andre variablene (Vliegthart, 2014).

For å måle ventetid på dagpenger og antall saker (2006-2010), har NAV gitt meg tilgang til registerdata om ventetid på dagpenger¹¹⁸ med et tidsintervall på én måned. Registerdata (2006-2010) for registrerte arbeidsledige (%) er hentet fra Statistisk Sentralbyrå. Tallene innebærer alle registrerte arbeidsledige mellom 15 og 74 år¹¹⁹.

Samlet opererer denne delstudien med fire ulike variabler for saksbehandlingstid (i Norge, i Oslo, i Bergen og i Trondheim), samt to ulike variabler for medieomtale (antall artikler og andel negative/positive toner).

Tabell 5.1 viser en oversikt over de avhengige og uavhengige variablene som benyttes i tidsserieanalysene, (se appendiks for kapittel 5.2 for en grafisk oversikt over de ulike datasettene over tid). Her ser man blant annet at den gjennomsnittlige tonen tenderer mot en negativ fremstilling av NAV ($M=-0,198$, $SD=0,161$). Videre ser man at gjennomsnittlig saksbehandlingstid (antall dager) i Oslo og Bergen er noe høyere enn i Trondheim, samt landsgjennomsnittet. Likevel må det påpekes at Oslo, Bergen og Trondheim har kortere ventetid enn det NAV selv informerer om som forventet reel saksbehandlingstid¹²⁰ i NAV i Oslo, Bergen og Trondheim (i 2015) – 21 dager. Videre ser man at Oslo i gjennomsnitt behandler langt flere dagpengesøknader enn Bergen og Trondheim.

¹¹⁸ Registerdataene er hentet i databasen «Arena». Jeg mottok først registerdata hvor jeg avdekket feil. Ventetid på dagpenger var på det meste nesten 3 år. Dette førte til at NAV arbeidet med registeret og kom tilbake med data som skal være kvalitetssikret. Feilen i det opprinnelige datasettet viste seg å være en liten andel svært gamle, ikke relevante saker som var statistiske utliggere. Disse forårsaket store feil i gjennomsnittet. Disse feilene ble korrigert. Tallet som vises i den endelige dataen er gjennomsnittlig antall dager det tar å behandle dagpengesøknader. Tallene er kvalitetssikret ved at den automatisk genererte variabelen "gj.snitt antall dager" sammenliknes med et manuelt oppsett der man regner ut dager mellom "mottatt dato" og "vedtatt dato" for så å regne ut total og gjennomsnitt.

¹¹⁹ Tallene er generert med SSB.nos statistikkbank:

<https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/Define.asp?subjectcode=&ProductId=&MainTable=ArbLedig07&nvl=&PLanguage=0&nyTmpVar=true&CMSSubjectArea=arbeid-og-lonn&KortNavnWeb=regledig&StatVariant=&checked=true>

¹²⁰ Se: <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Saksbehandlingstider+i+NAV?kap=398578>

Tabell 5.1 Oversikt over variablene i VAR-analysene (Gj.snitt, standard avvik, maksimumsverdi, minimumsverdi)

Avhengige variabler		N	Gj.snitt	Std. avvik	Min	Max
Medie- variabler	Gjennomsnitt tone i redaksjonell omtale	55	-.198	.161	-.532	.33
	Antall artikler i redaksjonell omtale	55	23.57	19.012	0	124
Saksbehandlingstid på dagpenger	Gjennomsnitt saksbehandlingstid på dagpenger i Norge	55	11.88	3.39	6.72	20.96
	Gjennomsnitt saksbehandlingstid på dagpenger i Oslo	55	17.38	6.14	10.37	42.06
	Gjennomsnitt saksbehandlingstid på dagpenger i Bergen	55	16.70	6.56	7.64	34.13
	Gjennomsnitt saksbehandlingstid på dagpenger i Trondheim	55	7.86	3.34	3.20	14.87
Uavhengige variabler						
Antall dagpenges- aker	Antall ventende på dagpenger i Norge	55	8020.44	4054.84	2795	21548
	Antall ventende på dagpenger i Oslo	55	1092.84	600.39	417	3228
	Antall ventende på dagpenger i Bergen	55	399.56	195.21	105	1137
	Antall ventende på dagpenger i Trondheim	55	298.4	131.93	128	712
Arbeidsledighets- rate (%)	Arbeidsledighetsrate (%) i Norge	55	2.30	.510	1.5	3.2
	Arbeidsledighetsrate (%) i Oslo	55	2.98	.662	1.9	4.1
	Arbeidsledighetsrate (%) i Bergen	55	2.29	.429	1.6	3.2
	Arbeidsledighetsrate (%) i Trondheim	55	2.68	.436	2	3.5

Test for stasjonaritet

Et sentralt steg i, og forutsetning for, tidsserieregresjoner er at de avhengige variablene er stasjonære. En stasjonær variabel har et glidende gjennomsnitt som er konstant og følger således samme sannsynlighetsfordeling over tid. Stasjonære variabler er viktige fordi data som er ordnet sekvensielt, slik som tidsserier, kan gi falske sammenhenger når man estimerer modeller (Midtbø, 2000). Derfor bør data som er ordnet sekvensielt testes for ikke-stasjonaritet gjennom en formell test – en såkalt Augmented Dickey-Fuller-test (eller ADF). I slike tester er nullhypotesen at variablene er ikke-stasjonære. Dersom en slik ADF-test indikerer at de avhengige variablene er ikke-stasjonære, heter

der at tidsserien inneholder en «enhetsrot»¹²¹, samt kan være integrerte i en rekkefølge på én eller I(1)» (Vliegthart, 2014).

Tabell 5.2 Augmented Dickey-Fuller-test for stasjonaritet

Variabel	Dickey-Fuller-test
Tone i omtale av NAV	-3,59*
Antall redaksjonell omtale av NAV	-5,41***
Dagpenger Norge	-2,65
Dagpenger Oslo	-2,63
Dagpenger Bergen	-2,62
Dagpenger Trondheim	-4,11**

Kommentar: * p < .05, ** p < .01, *** p < .001; kritisk verdi for 5% signifikansnivå er -2.927. N=54

Tabell 5.2 viser en ADF-test for hvorvidt de avhengige variablene i tidsseriene er stasjonære. Testen tyder på at kun variablene «Antall redaksjonell omtale av NAV», «Gjennomsnitt tone» og «Gjennomsnitt ventetid i Trondheim» er stasjonær, da ingen av de resterende variablene er over den kritiske verdien for 5 % signifikansnivå (-2.927). I slike situasjoner anbefales det ofte å differensiere variablene, men dette vil igjen gi et ekstra feilledd, og således færre observasjoner.

Her må det imidlertid innvendes at ADF er en svært konservativ test, spesielt dersom man opererer med få observasjoner. Fordi observasjonene her er aggregerte til måneder fra juli 2006 til desember 2010, gir dette totalt 54 observasjoner. I slike tilfeller kan variablene likevel være stasjonære, selv om ADF-testen tyder på det motsatte. Derfor gjennomføres OLS-regresjoner med en forsinket versjon av variablene som forklaringsvariabel, illustrert i Tabell 5.3.

Fordi samtlige av variablene er statistisk signifikant forskjellig fra 1, tyder dette på at de avhengige variablene ikke er integrerte. Med andre ord kan man anta at dataene er stasjonære. Fordi jeg her har begrenset observasjoner, og samtidig har stadfestet at variablene ikke er integrerte i en rekkefølge på I(1), antar jeg at samtlige av variablene er stasjonære og fortsetter uten å differensiere variablene.

¹²¹ Vliegthart (2014) forklarer at en alternativ fremgangsmåte for å teste om serien har en «enhetsrot» kan gjøres gjennom regresjonsanalyser. Dersom man foretar en OLS-regresjon der uavhengig variabel er en forsinket utgave av den avhengige variabelen ($t-1$), så vil en «enhetsrot» indikeres gjennom et ikke-signifikant resultat, der forklaringsvariabelen ikke er signifikant forskjellig fra 1, eller integrerte i en rekkefølge på én eller I(1). Dersom den forsinkede forklaringsvariabelen ($t-1$) er signifikant forskjellig fra 1 tyder dette på at serien er stasjonær, *ikke* inneholder en enhetsrot eller *ikke* er integrerte i en rekkefølge på én eller I(1). Dersom en slik regresjon indikerer ikke-signifikante resultater, er det nødvendig å differensiere variablene.

Tabell 5.3 OLS-regresjoner for test av enhetsrot

	B	SE
Dagpenger Norge	.78***	(.085)
Dagpenger Oslo	.77***	(.089)
Dagpenger Bergen	.78***	(.086)
Dagpenger Trondheim	.47***	(.13)
Tone i omtale av NAV	.29*	(.13)
Antall redaksjonell omtale av NAV	.61***	(.11)
Observasjoner	54	

Kommentar: Tabellen viser tester (OLS-regresjoner) for enhetsrot og således hvorvidt variablene i tidsserieanalysen er signifikant forskjellig fra samme variabel på et tidligere tidspunkt (1 lag). Avhengig variabel er ventetid på dagpenger (i Norge, Oslo, Bergen og Trondheim), samt antall artikler (redaksjonell omtale) av NAV (gjennomsnitt generert på bakgrunn av innholdsanalysen i Kapittel 3). Uavhengige variabler (vises ikke i tabellen) er ventetid på dagpenger (i Norge, Oslo, Bergen og Trondheim), samt antall artikler i omtalen av NAV med 1 lag (1 måned). Dersom den uavhengige variabelen er signifikant forskjellig fra den avhengige, kan man anta at variabelen er stasjonær. * $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$

5.2.2 Funn

I de påfølgende VAR-analysene skal jeg teste hypotesene som ble fremlagt innledningsvis i denne delstudien. Som vi husker opererer jeg her med fire ulike variabler for saksbehandlingstid (i Norge, i Oslo, i Bergen og i Trondheim), samt to ulike variabler for medieomtale (antall artikler og andel negative/positive toner). Jeg skal derfor gå igjennom totalt åtte VAR-modeller, som peker på sammenhengen mellom presseomtale og ventetid på dagpenger. Samtlige analyser kontrollerer også for antall dagpengesaker som behandles, samt arbeidsledighet.

Årsaken til at disse kontrollvariablene er inkludert er knyttet til argumentet om at jo flere saker de ulike kontorene må behandle, desto flere ressurser vil saksbehandlingen kreve. Således vil det være sannsynlig å anta at noen må vente på å få behandlet sakene sine, slik at saksbehandlingstiden øker. Antall søkere for dagpenger er også avhengig av hvor stor andel av befolkningen som har registrert seg som arbeidsledige, da man må ha registrert seg som arbeidsledig for å være berettiget til å søke om dagpenger.

I tur og orden skal jeg nå ta for meg sammenhengen mellom medieomtale og saksbehandlingstid, i Norge, Oslo, Bergen og Trondheim. I samtlige av analysene skal jeg teste hypotesene som ble fremlagt innledningsvis i denne delstudien.¹²²

¹²² Jeg har også testet hvorvidt gjennomsnittsramme (episodisk/tematisk) i presseomtalen henger sammen ventetiden på dagpenger. I Norge og Oslo (ikke Bergen eller Trondheim) kunne vi antyde et statistisk signifikant kausalforhold der ventetiden på dagpenger førte til mer episodisk (enn tematisk) omtale. Jeg fant imidlertid ingen antydninger til at episodisk/tematisk omtale påvirket ventetiden på dagpenger. Jeg har således ikke inkludert disse modellene i denne analysen.

Effekter på saksbehandlingstid i Norge

Den første modellen jeg skal ta for meg, undersøker sammenhengen mellom en medievariabel som måler antall redaksjonelle¹²³ artikler som omhandler NAV¹²⁴, og gjennomsnittet på ventetider pforå dagpenger i Norge. Før man kan fortsette med å teste de ulike hypotesene med VAR-analyser, må man imidlertid spesifisere hvor mange måneders forsinkelse i tid modellen skal operere med. Fordi jeg opererer med månedsintervaller kan en effekt tidligst inntreffe etter én måned.

For å velge forsinkelse kan man både benytte seg av teori, samt diverse parametre for hvilken forsinkelse som er mest optimal. I denne analysen antas effekten å inntreffe innen tre måneder, da pressens nyhetskriterium om aktualitet sannsynligvis også vil gjelde når man rapporterer om forholdene i NAV. Her kan man benytte seg av ulike parametre (FPE, AIC, HQIC og SBIC) for å danne seg en oversikt over hvor mange måneders forsinkelse som vil være optimale. I dette tilfellet viser samtlige av parameterne at en forsinkelse på 1 måned er det optimale. Med andre ord er eventuell sammenheng mellom antall redaksjonelle presseoppslag om NAV og gjennomsnittets ventetid på dagpenger (i antall dager), antatt å inntreffe umiddelbart – etter én måned.

Jeg kan nå fortsette til å teste sammenhengen mellom ventetid for dagpenger i Norge og det samlede antallet redaksjonelle oppslag om NAV i fem norske aviser (kontrollert for antall saker som behandles i Norge og arbeidsledighetsraten i Norge). I Tabell 5.4 vises resultatet fra en VAR-analyse med Grangers kausalitetstest. Fordi effekten er forventet å inntreffe etter én måneds forsinkelse, kan tabellen leses som en vanlig OLS-regresjonstabell. Det innebærer at en økning men én enhet i den ene variabelen, gir en økning eller reduksjon (alt ettersom koeffisienten er negativ eller positiv) i den andre variabelen. En eventuell effekt indikeres med at sammenhengen er statistisk signifikant.

¹²³ Med redaksjonell omtale menes all omtale som ikke er debattinnlegg eller kronikk. Alt fra reportasjer, til nyheter og lederartikler inngår således i en slik variabel. Debattinnlegg og kronikker er derfor ekskludert fra disse analysene.

¹²⁴ Dette er en variabel som slår sammen omtalen i fem aviser (Bergens Tidende, Aftenposten, Aften, VG og Adresseavisen) til én variabel. Denne variabelen viser antall redaksjonelle saker som er skrevet om NAV i disse avisene fra juli 2006 til desember 2010. De fem avisene er ikke nødvendigvis representativ for all medieomtale av NAV i denne perioden, men kan fungere som en proxy for medieomtalen. Dette gjelder i alle fall med tanke på byene Bergen, Oslo og Trondheim da disse avisene utgjør de største avisene i disse områdene. Det må imidlertid påpekes at omtalen av NAV innebærer kun artikler som nevner NAV i tittel eller ingress. Se innholdsanalysens metodedel for en nærmere forklaring og argumentasjon for dette.

Den første hypotesen jeg ønsker å teste er hvorvidt man i det hele tatt kan sannsynliggjøre en statistisk signifikant sammenheng mellom i antall artikler om NAV og saksbehandlingstiden på dagpenger i NAV (hypotese H1a). I denne modellen kan man imidlertid kun sannsynliggjøre at antall saker om NAV i pressen påvirkes av saksbehandlingstiden på dagpenger i hele Norge. Det betyr at man (i denne modellen) har dekning for å avkrefte samtlige hypoteser som antar at antall saker påvirker saksbehandlingstiden i Norge.

Modellen indikerer at én dag lengre ventetid på dagpenger for hele landet, fører til 3,5 flere redaksjonelle oppslag om NAV (og støtter hypotesen H4a). Antakelsen om et slikt kausalforhold hviler på at Grangerkauslitetstesten er statistisk signifikant ($p=0,000$). For å teste om denne effekten egentlig er et produkt av variabelens («antall redaksjonell omtale av NAV») *egen* fortid (såkalt autokorrelasjon), kan man gjennomføre en Ljung-Box Q test for «white noise». Denne testen gir et mål på hvorvidt det er autokorrelasjon i residualene. Dersom denne testen er statistisk signifikant, vil dette tyde på autokorrelasjon. Dersom testen *ikke* er signifikant, kan man anta at det *ikke* er autokorrelasjon i residualene.

Som Tabell 5.4 viser, er Ljung-Box Q testen ikke signifikant. Effekten jeg har beskrevet over kan altså sannsynliggjøres fordi Ljung-Box Q testen ikke er signifikant og er fri for autokorrelasjon. Dette betyr altså at effekten man her ser trolig ikke er et produkt av variabelens *egen* fortid, men av den andre variabelens fortid.

Tabell 5.4 VAR-analyse for sammenhengen mellom ventetid på dagpenger i Norge og antall oppslag

	Dagpenger Norge		Antall redaksjonell omtale av NAV	
Dagpenger Norge ($t-1$)	.86***	(.14)	3.5***	(.86)
Antall redaksjonell omtale av NAV ($t-1$)	.04	(.026)	.32	(.17)
Constant	-7.6	(1.9)		(12)
Ljung-Box Q (1)	1.1420		0.2655	
R ²	0.64		0.54	
AIC			12.456	
HQIC			12.598	
SBIC			12.824	
Observasjoner			54	

Kommentar: Tabellen viser resultater fra VAR-analyser, inkludert antall dagpengesøknader i Norge og arbeidsledighetsrate (%) i Norge som eksogene variabler. Variablene med « $t-1$ » indikerer at variabelen har en forsinkelse på 1 måned. Tabellen viser ustandardiserte koeffisienter med standardfeil i parentes. * $p<.05$, ** $p<.01$, *** $p<.001$

Gjennomsnittstone og saksbehandlingstid i Norge

Der den forrige modellen tok for seg en medievariabel om antall saker, skal jeg her rette oppmerksomheten mot presseomtalen bruk av negative eller positive toner¹²⁵. Variabelen for gjennomsnittstone er kodet på følgende vis: -1 = negativ tone, 0 = balansert/nøytral tone, 1 = positiv tone.

Samtlige parametere viser at en forsinkelse på 1 måned er det optimale for undersøkelsen av tone og saksbehandlingstiden i Norge. I Tabell 5.5 vises resultatet fra en VAR-analyse med Grangers kausalitetstest som undersøker sammenhengen mellom ventetid på dagpenger i Norge og gjennomsnitt tone i redaksjonelle oppslag om NAV i fem norske aviser (kontrollert for antall saker som behandles i Norge og arbeidsledighetsraten i Norge). Som forklart i VAR-analysen jeg gjennomgikk over, leses tabellen som en regresjonstabell, der en økning med én enhet i den ene variabelen, gir en økning eller reduksjon i den andre variabelen.

Modellen indikerer at én dag lengre ventetid på dagpenger for hele landet, fører til 0,3 mer negativ tone, fordi Grangers kausalitetstest viser at effekten er statistisk signifikant, samt fordi residualene er fri for autokorrelasjon (Ljung-Box Q test). Dette støtter hypotesen H4b.

Forholdet mellom ventetid i Norge og tone er også gjensidig, da modellen gir støtte (etter de strengeste kriterier for signifikansnivå) til å anta at mer negativ presseomtale i de fem avisene, fører til lengre saksbehandlingstid på dagpenger i Norge. Dette indikeres med at en *økning* på én enhet (mer positiv) i tonen, fører til 4,2 dager *kortere* saksbehandlingstid. Dette innebærer også at en *reduksjon* på én enhet (mer negativ) fører til 4,2 dager *lengre* saksbehandlingstid. Her må det imidlertid påpekes at differansen mellom maksimumsverdien og minimumsverdien i tone er på 0,86. Med andre ord oppnår ikke variabelen for tone en økning (eller reduksjon) med én enhet. Dette betyr at effekten på saksbehandlingstiden for dagpenger ikke er svært stor.

¹²⁵ Dette er en variabel som tar for seg gjennomsnittet av den samlede tonen i fem aviser (Bergens Tidende, Aftenposten, Aften, VG og Adresseavisen). Denne variabelen viser gjennomsnitt tone (-1=negativ, 0=nøytral/balansert, +1=positiv) i redaksjonelle saker som er skrevet om NAV i disse avisene fra juli 2006 til desember 2010. Igjen må det påpekes at disse fem avisene ikke nødvendigvis er representativ for all medieomtale av NAV i denne perioden, men kan fungere som en proxy for medieomtalen – spesielt i byene Bergen, Oslo og Trondheim. Også disse artiklene er begrenset til artikler som nevner NAV i tittel eller ingress. Også her er redaksjonell omtale all omtale som ikke er debattinnlegg eller kronikk.

Det vi kan ta med oss videre fra analysen mellom saksbehandlingstid i Norge og tone, er imidlertid at jeg identifiserer antydninger til at tonen i presseomtalen påvirker effektiviteten i NAV. Fordi koeffisienten peker i negativ retning, betyr det at jeg finner støtte for H3b (at en økning i andel negative artikler om NAV fører til en økning i saksbehandlingstid på dagpenger i NAV). Med andre ord finner jeg belegg for å anta at NAV blir mer effektiv av positiv omtale og mindre effektiv av negativ omtale. Jeg finner således støtte for å anta at medienes prioriteringer av negative eller positive fremstillinger av NAV, griper inn i prioriteringene i NAV (for gjennomsnittet av samtlige kontorer i hele landet).

For å sannsynliggjøre en slik effekt ytterligere, vil det imidlertid være hensiktsmessig å gjøre noe mer finmaskede analyser der jeg bryter saksbehandlingstiden i NAV ned på de ulike byene som avisene i utvalget dekker: Oslo, Bergen og Trondheim. Jeg starter med Oslo.

Tabell 5.5 VAR-analyse for sammenhengen mellom ventetid på dagpenger i Norge og gjennomsnitt tone

	Dagpenger Norge		Tone i omtale av NAV	
Dagpenger Norge ($t-1$)	.79***	(.14)	-.03**	(.0096)
Tone i omtale av NAV ($t-1$)	-4.2*	(2.1)	-.027	(.14)
Constant	1.3	(1.8)	-.063	(.12)
Ljung-Box Q (1)	2.2369		0.1380	
R ²	0.65		0.29	
AIC			3.273	
HQIC			3.415	
SBIC			3.641	
Observasjoner			54	

Kommentar: Tabellen viser resultater fra VAR-analyser, inkludert antall dagpengesøknader i Norge og arbeidsledighetsrate (%) i Norge som eksogene variabler. Variablene med « $t-1$ » indikerer at variabelen har en forsinkelse på 1 måned. Tabellen viser usandardiserte koeffisienter med standardfeil i parentes. * $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$

Effekter på saksbehandlingstid i Oslo

For å identifisere sammenhenger mellom ventetid på dagpenger i byen *Oslo* og antall redaksjonelle oppslag om NAV i pressen tar jeg utgangspunkt i en forsinkelse på to måneder (samtlige parametere utenom SBIC peker på at 2 måneder er den optimale forsinkelsen).

Tabell 5.6 viser resultatet fra en VAR-analyse med Grangers kausalitetstest for sammenhengen mellom ventetid på dagpenger i Oslo og antall redaksjonelle oppslag

(kontrollert for antall saker som behandles i Oslo og arbeidsledighetsraten i Oslo). Fordi jeg her må benytte meg av et tidsetterslep på to måneder, kan det derimot være hensiktsmessig å se nærmere på resultatene fra testen av Granger-kauslitet og impulsresponsfunksjoner, fremfor betakoeffisientene.

Her ser man at Grangers mål på årsakssammenheng (se Tabell 5.6) nesten går begge veier. Man ser for det første at effekten på antall redaksjonelle oppslag av ventetiden på dagpenger er statistisk signifikant. For det andre ser man at effekten på ventetiden på dagpenger av antall redaksjonelle oppslag akkurat ikke er signifikant ($p=.055$). p -verdien fra Grangers kausalitetstest er imidlertid så nære signifikant, at det vil være substansielt å se nærmere på i hvilken retning, og i hvor stor grad antall oppslag kan ha gitt en effekt på ventetiden i Oslo. I Figur 5.2 ser vi en grafisk fremstilling av effekten de to ulike variablene har på hverandre – i form av impulsresponsfunksjoner. Figuren indikerer at en eventuell effekt av én enhets økning i antall oppslag etter to måneder, resulterer i mindre enn én dags endring i ventetiden på dagpenger. Effekten er altså ikke bare (akkurat) ikke signifikant, den er også liten. Hvis man derimot ser på effekten av (impuls) ventetiden på dagpenger i Oslo på (respons) antall redaksjonelle oppslag om NAV, ser man at én enhets økning i ventetiden på dagpenger i Oslo, resulterer i en økning på rundt tre redaksjonelle artikler om NAV.

Videre rapporteres Forecast Error Variance (FEVD), som er en indikator på hvor mye av utviklingen i en variabel som kan tildeles ut i fra sjokk i variabelens egen og andre variablers fortid (Vliegenthart og Mena Montes, 2014) – etter to måneder. Her ser man at antall redaksjonelle oppslag forklares av 78 % av sin egen fortid, mens 22 % kan forklares av utviklingen av ventetiden på dagpenger i Oslo. Med andre ord bidrar situasjonen i NAV Oslo til å forklare en vesentlig del av antall oppslag som skrives om NAV (i de fem utvalgte avisene). På den andre siden forklarer antall opp-

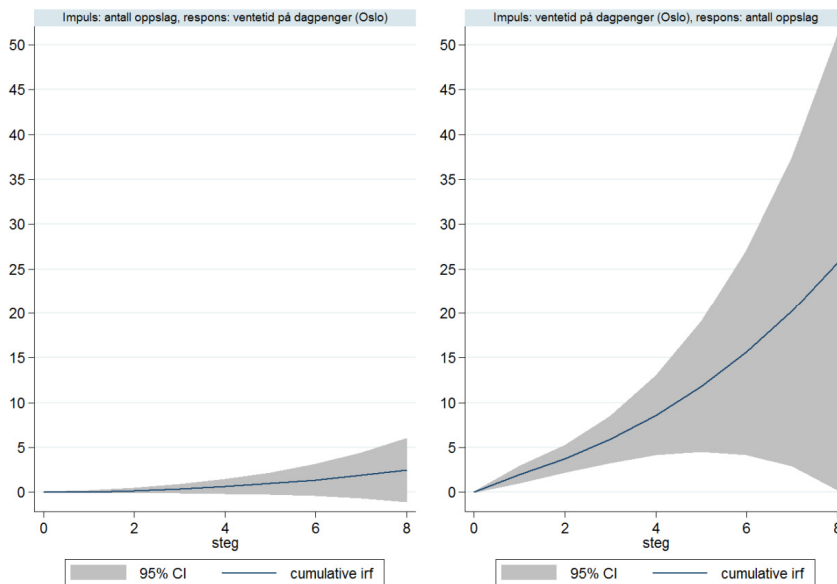
slag om NAV svært lite (kun 0,006 %) av utviklingen i ventetiden på dagpenger i Oslo¹²⁶.

Tabell 5.6 VAR-analyse for sammenhengen mellom ventetid på dagpenger i Oslo og antall oppslag

	Dagpenger Oslo		Antall redaksjonell omtale av NAV	
Dagpenger Oslo ($t-1$)	.79***	(.15)	2***	(.47)
Dagpenger Oslo ($t-2$)	-.016	(.2)	-1.1	(.63)
Grangerkausalitet p-verdi			.000	
FEVD (2)	.99		.22	
Antall redaksjonell omtale av NAV ($t-1$)	.032	(.048)	.63***	(.15)
Antall redaksjonell omtale av NAV ($t-2$)	.099*	(.042)	.32*	(.13)
Grangerkausalitet p-verdi	.055			
FEVD (2)	.006		.78	
Constant	-.35	(3.5)	-12	(11)
Ljung-Box Q (2)	27.739		23.559	
R2	0.43		0.29	
AIC	14.463			
HQIC	14.606			
SBIC	14.834			
Observasjoner	53			

Kommentar: Tabellen viser resultater fra VAR-analyser, inkludert antall dagpengesøknader i Oslo og arbeidsledighetsrate (%) i Oslo som eksogene variabler. Variablene med « $t-2$ » indikerer at variabelen har en forsinkelse på 2 måneder. Tabellen viser ustandardiserte koeffisienter med standardfeil i parentes. FEVD = Forecast Error Variance (etter 2 mnd.). * $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$

¹²⁶ Jeg har også gjort en mer finmasket analyse av hvorvidt ventetiden på dagpenger i de ulike byene og de ulike avisene henger sammen. Eksempelvis har jeg testet om ventetiden i Oslo er sensitiv til antall artikler i Osloavisene Aftenposten og Aften. Her peker resultatene på at kun antall artikler i Aften gir et statistisk signifikant utslag. For det første peker analysen på at en økning i antall artikler i Aften innvirker på saksbehandlingstiden på dagpenger i Oslo. For det andre lånes det støtte til en omvendt effekt – altså at antall saker i Aften innvirker på saksbehandlingstiden på dagpenger i Oslo (den økes noe). At en avis påvirker og en annen ikke, er imidlertid resultater som er vanskelig å forklare teoretisk. Dette gjelder resultatene for samtlige av byene. Jeg har derfor valgt å ikke inkludere resultatene fra disse analysene i denne avhandlingen.



Figur 5.2 Kumulativ Impulsresponsfunksjon for interaksjoner mellom antall oppslag og ventetid på dagpenger i Oslo

Kommentar: Figuren viser den kumulative endringen i den avhengige variabelen (respons) med én enhets økning i den uavhengige variabelen (impuls). Irf = impulsresponsfunksjon, CI = konfidensintervall (95 %).

Gjennomsnittstone og saksbehandlingstid i Oslo

En analyse av saksbehandlingstiden i Oslo og gjennomsnittet for tone i redaksjonelle saker i pressen, viser de samme tendensene som i analysen av saksbehandlingstiden for hele landet. Her er en forsinkelse på 1 måned både anbefalt og benyttet. Denne modellen (se Tabell 5.7) tyder på at det er et gjensidig påvirkningsforhold mellom ventetiden i Oslo, og tonen i presseomtalen. Mer spesifikt indikerer modellen på den ene siden at én dag lengre ventetid på dagpenger for hele landet, fører til noe ($b=-0,0076$) mer negativ tone. På den andre siden viser modellen at en økning på én enhet (mer positiv) i tonen, fører til 8,1 dager kortere saksbehandlingstid. Husk imidlertid at variabelen for gjennomsnittstone ikke oppnår en økning på én enhet. Dette betyr at effekten er større når det gjelder saksbehandlingstiden i Oslo enn i hele landet, men fremdeles ikke veldig stor. Begge funn er imidlertid statistisk signifikant etter Grangers kausalitetstest, samt benytter residualer som er fri for autokorrelasjon (Ljung-Box Q test).

Tabell 5.7 VAR-analyse for sammenhengen mellom ventetid på dagpenger i Oslo og gjennomsnitt tone

	Dagpenger Oslo		Tone i omtale av NAV	
Dagpenger Oslo ($t-1$)	.78***	(.093)	-.0076*	(.0037)
Tone i omtale av NAV ($t-1$)	-8.1*	(3.6)	.13	(.15)
Constant	1.1	(2.8)	-.13	(.11)
Ljung-Box Q (1)	0.0175		0.2064	
R ²	0.65		0.17	
AIC		4.679		
HQIC		4.821		
SBIC		5.048		
Observasjoner		54		

Kommentar: Tabellen viser resultater fra VAR-analyser, inkludert antall dagpengesøknader i Oslo og arbeidsledighetsrate (%) i Oslo som eksogene variabler. Variablene med « $t-1$ » indikerer at variabelen har en forsinkelse på 1 måned. Tabellen viser standardiserte koeffisienter med standardfeil i parentes. * $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$

Effekter på saksbehandlingstid i Bergen

Nå står en analyse av saksbehandlingstiden i Bergen for tur. Jeg starter med å sammenligne saksbehandlingstiden og antall redaksjonelle saker i pressen. Fordi samtlige parametere anbefalte en forsinkelse på 1 måned, tar analysen som presenteres i Tabell 5.8 utgangspunkt i 1 måneds tidsetterslep. I denne modellen går Grangers mål på årsakssammenheng tydelig begge veier (begge påvirkningsforhold er statistisk signifikant). Modellen indikerer på den ene siden at én dag lengre ventetid på dagpenger i Bergen, fører til 0,8 flere redaksjonelle oppslag om NAV 1 måneder etter (og støtter hypotese H4a). På den andre siden indikerer modellen at en økning med én artikkel i presseomtalen om NAV fører til en økning på 0,13 dager ventetid på dagpenger i Bergen 1 måned etter (og støtter hypotesen H3a). Også her er Ljung-Box Q test ikke signifikant og jeg kan anta at resultatet ikke skyldes autokorrelasjon i residualene.

Tabell 5.8 VAR-analyse for sammenhengen mellom ventetid på dagpenger i Bergen og antall oppslag

	Dagpenger Bergen		Antall redaksjonell omtale av NAV	
Dagpenger Bergen ($t-1$)	.84***	(.084)	.8**	(.3)
Antall redaksjonell omtale av NAV ($t-1$)	.13**	(.043)	.03	(.16)
Constant	2.3	(4.1)	14	(15)
Ljung-Box Q (1)	0.2952		1.3343	
R2	0.43		0.29	
AIC			13.338	
HQIC			13.480	
SBIC			13.706	
Observasjoner			54	

Kommentar: Tabellen viser resultater fra VAR-analyser, inkludert antall dagpengesøknader i Bergen og arbeidsledighetsrate (%) i Bergen som eksogene variabler. Variablene med « $t-1$ » indikerer at variabelen har en forsinkelse på 1 måned. Tabellen viser ustandardiserte koeffisienter med standardfeil i parentes. * $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$

Gjennomsnittstone og saksbehandlingstid i Bergen

Når vi nå ser på hvordan gjennomsnittstone og saksbehandlingstid i Bergen henger sammen, observerer vi at de samme trendene som i Oslo og hele landet, indikeres i Bergen. Også her er en forsinkelse på 1 måned både anbefalt og lagt til grunn for VAR-analysen. Tabell 5.9 viser resultatet fra en VAR-analyse med Grangers kausalitetstest for sammenhengen mellom ventetid på dagpenger i Bergen og gjennomsnittstone i redaksjonelle oppslag om NAV i fem norske aviser (kontrollert for antall saker som behandles i Bergen og arbeidsledighetsraten i Bergen). Igjen tyder modellen på at det er et gjensidig påvirkningsforhold mellom ventetiden i Bergen, og tonen. Her er imidlertid effekten på ventetid noe større enn i Oslo og resten av landet, da ventetiden i Bergen økes med ti dager måneden etter, dersom tonen reduseres, (altså at omtalen er mer negativ i tonen), med én enhet. Effektene i begge retninger (både på ventetid og på tone) er videre statistisk signifikant etter Grangers kausalitetstest, samt består Ljung-Box Q test for autokorrelasjon i residualene.

Tabell 5.9 VAR-analyse for sammenhengen mellom ventetid på dagpenger i Bergen og gjennomsnitt tone

	Dagpenger Bergen		Tone i omtale av NAV	
Dagpenger Bergen (t-1)	.78***	(.085)	-.0095**	(.0033)
Tone i omtale av NAV (t-1)	-.10**	(3.6)	-.065	(.14)
Constant	4.5	(3.9)	-.13	(.15)
Ljung-Box Q (1)	0.2041		0.0014	
R ²	0.65		0.17	
AIC		4.679		
HQIC		4.821		
SBIC		5.048		
Observations		54		

Kommentar: Tabellen viser resultater fra VAR-analyser, inkludert antall dagpengesøknader i Bergen og arbeidsledighetsrate (%) i Bergen som eksogene variabler. Variablene med «t-1» indikerer at variabelen har en forsinkelse på 1 måned. Tabellen viser standardiserte koeffisienter med standardfeil i parentes. * p<.05, ** p<.01, *** p<.001

Effekter på saksbehandlingstid i Trondheim

Den siste byen i analysen er Trondheim. Dette er en by som er antatt å skille seg ut fra Oslo og Bergen. Da Trondheim har en betraktelig kortere saksbehandlingstid (se Tabell 5.1), er det ikke sannsynlig å anta at situasjonen i Trondheim setter dagsorden for den samlede presseomtalen av NAV i de fem avisene. En VAR-analyse av saksbehandlingstiden i Trondheim og antall redaksjonelle saker i pressen (se Tabell 5.10) støtter denne antakelsen. Også her anbefales en forsinkelse på 1 måned.

Modellen viser *ikke* et gjensidig påvirkningsforhold. På den ene siden ser Trondheims saksbehandlingstid ut til å være sensitiv for antall oppslag om NAV i de fem avisene ($b=0,071$) ved at saksbehandlingstiden forlenges (noe som støtter H3a). Også her er Ljung-Box Q test ikke signifikant og således kan nullhypotesen om autokorrelasjon i residualene forkastes. På den andre siden påvirker *ikke* omtalen i de fem avisene av saksbehandlingstiden på dagpenger i Trondheim.

Jeg har også analysert sammenhengen mellom saksbehandlingstiden i Trondheim og tonen i utvalgets fem norske aviser, men fant ingen indikasjoner på statistisk signifikante sammenhenger.

Tabell 5.10 VAR-analyse for sammenhengen mellom ventetid på dagpenger i Trondheim og antall oppslag

	Dagpenger Trondheim		Antall redaksjonell omtale av NAV	
Dagpenger Trondheim (t-1)	.38*	(.16)	-.95	(.68)
Antall redaksjonell omtale av NAV (t-1)	.071*	(.033)	.029	(.15)
Constant	.14	(2.8)	46***	(12)
Ljung-Box Q (1)	0.2741		0.4382	
R ²	0.31		0.58	
AIC		13.033		
HQIC		13.175		
SBIC		13.401		
Observasjoner		54		

Kommentar: Tabellen viser resultater fra VAR-analyser, inkludert antall dagpengesøknader i Trondheim og arbeidsledighetsrate (%) i Trondheim som eksogene variabler. Variablene med «t-1» indikerer at variabelen har en forsinkelse på 1 måned. Tabellen viser ustandardiserte koeffisienter med standardfeil i parentes. * p<.05, ** p<.01, *** p<.001

Oppsummering og svar på hypotesene

For å oppsummere tyder de empiriske analysene i denne studien på at det er et gjensidig forhold mellom saksbehandlingstid og omtale (tone og antall saker) av NAV i Oslo og Bergen – kontrollert for at andre faktorer (antall saker og arbeidsledighetsrate) også vil spille inn. Dermed finner jeg støtte for hypotesene H1a og H1b for byene Oslo og Bergen. Mer omtale eller større andel negativitet ser videre ut til å føre til *lengre* saksbehandlingstid i NAV i samtlige analyser (hvor man kan identifisere signifikante sammenhenger). Dette støtter hypotesene H3a og H3b (for Oslo og Bergen) – noe som innebærer at jeg ikke finner støtte for antydninger på medialisering av NAV (H2a og H2b). Samtidig ser det ut til at lengre saksbehandlingstid fører til at det skrives flere artikler om NAV og at en større andel av omtalen fremstiller NAV negativt. Dette innebærer at jeg finner støtte for H4a og H4b.

Trondheims saksbehandlingstid ser også ut til å bli påvirket av antall saker som skrives om NAV, men her setter saksbehandlingstiden ikke agendaen for den samlede omtalen av NAV i de fem avisene.

5.2.3 Diskusjon

Denne delstudien har sett på sammenhenger mellom omtalen av NAV og ventetiden på dagpenger i NAV. En viktig motivasjon for denne studien har vært å test hvorvidt man kan identifisere antydninger til institusjonelle endringer som følger av medieomtale

ved å ta i bruk *tid* som et analytisk hjelpemiddel, slik blant annet Van Aelst et al. (2014) tar til orde for. I så måte er det spesielt tre funn som bør trekkes frem fra analysene i denne delstudien. For det første finner jeg belegg for å anta at saksbehandlingstiden i NAV (i Oslo og Bergen) påvirkes av både antall saker og andelen negative saker i pressen (de fem avisene som ble kartlagt i innholdsanalysen). Mer omtale og større andel negative artikler ser ut til å føre til at NAV blir mindre effektiv ved at saksbehandlingstiden forlenges. For det andre peker analysen på at lengre saksbehandlingstid fører til mer omtale og større andel negativ omtale av etaten. For det tredje viser de to funnene at man kan anta det er en *gjensidig* sammenheng mellom presseomtalen av NAV, og ventetiden for dagpenger i NAV¹²⁷ i byer hvor NAV har hatt betydelige utfordringer, (Oslo og Bergen).

Kan man på bakgrunn av disse resultatene finne antydninger til at NAV flytter ressurser og prioriterer områder som pressen synliggjør med negativ omtale? Altså at effektiviteten i NAV er medialisert (H2a og H2b)? Resultatene fra samtlige av analysene peker *ikke* i den retningen. Dersom jeg finner indikasjoner på at NAV påvirkes av, for eksempel, andel negativ omtale i pressen, peker disse effektene i retning av at NAV blir mindre – ikke mer – effektiv. Jeg finner altså antydninger til at NAVs effektivitet *ikke* er tilpasset pressens logikk (når det gjelder en sentral tjeneste som er aktuell for pressen). Med andre ord kan jeg på bakgrunn av disse resultatene gjøre forsiktige antakelser om at den fjerde dimensjonen av medialisering ikke nødvendigvis vil være gjeldende for denne typen praksiser – i alle fall ikke når man studerer medialiseringen av offentlige byråkratier. Dermed er et viktig bidrag ved denne delstudien at analyser over tid kan brukes til å teste hvorvidt man kan finne antydninger på medialisering (Van Aelst et al., 2014).

Videre er det sentralt å fremheve at jeg finner klare tegn på at mediens logikk kan ha effekter på effektiviteten i offentlige byråkratier. Jeg finner tegn på at økt oppmerksomhet i pressen ikke nødvendigvis gjør situasjonene bedre for de institusjonene som omtales, da økning i omtale, samt en større andel negative omtaler ser ut til å føre til en økning i saksbehandlingstiden på dagpenger (i Oslo og Bergen). Mye tyder altså

¹²⁷ Disse sammenhengene hviler imidlertid på premisset om at utvalget av aviser kan fungere som en proxy for omtalen av NAV i byene Bergen, Oslo og Trondheim i perioden juli 2006 til desember 2010.

på at problemer med lang saksbehandlingstid på dagpenger i NAV, ikke nødvendigvis løses ved at disse synliggjøres i pressen.

Hvorfor observeres en slik effekt? I sin diskusjon om mulige konsekvenser av medialiseringen (av politikken) trekker Blumler (2014) frem en mulig forklaring. Medienes oppmerksomhet mot kritikk av offentlige forvaltningstjenester og institusjonell svikt kan føre til at mennesker som er ansatt i slike etater blir påvirket. Lav moral, dalende arbeidslyst og økende skam kan også være et resultat av mye negativ omtale – noe som også poengteres av Korn og Einwiller (2013). I en artikkel i NAVs internmagasin MEMU (Dahle og Haugen, 2008: 8) fortelles det eksempelvis om ansatte i NAV som ikke frivillig ønsker å fortelle hvor de jobber i sosiale sammenhenger (dette så vi også eksempler på i intervjustudiet). En mulig forklaring er således at mediene innvirket gjennom å påvirke saksbehandlerne i NAVs motivasjon, prestasjon og arbeidsmoral.

Samtidig må det poengteres at effekten av presseomtalen på ventetiden ikke er betydelig. På den ene siden kan man argumentere med at en effekt på under én dag økning i ventetid vil ha lite betydning for brukere og NAV. På den andre siden later modellene til å indikere at konsekvensene av økt medieomtale og negative tone ikke innebærer en forbedring for ventetiden av NAV. Man kan således argumentere for at medieomtalen er med på å forverre situasjonen ved å – i det minste – opprettholde den lange ventetiden på dagpenger.

Begrensninger ved undersøkelsen

Ved å ta i bruk metoder som er hentet fra økonometrien, har denne delstudien demonstrert at det kan sannsynliggjøres et forhold mellom effektiviteten i NAV og medieomtalen av NAV. Slike metoder har imidlertid klare begrensninger. For det første brukes det kun én variabel som antyder noe om situasjonen i NAV (fordelt på Norge, Oslo, Bergen og Trondheim). Samtidig er NAV en etat som består av betraktelig mye mer enn dagpengetjenestene de leverer. Derfor er ventetiden på dagpenger kun én av mange indikatorer, som kan si noe om situasjonen i NAV. En interessant variabel å inkludere i så måte ville vært sykefravær i NAV. Som rapporten fra Arbeidstilsynet ga indikatorer på, føler flere NAV-ansatte at de selv eller kolleger har

vært sykmeldte på grunn av situasjonen i NAV (Arbeidstilsynet, 2009). I tillegg har det blitt påpekt at sykefraværet i NAV har vært høyt. Eksempelvis skriver VG i artikkelen «Fraværet til NAV TIL VÆRS» 15.01.2010 i ingressen følgende: «Nav skal få sykmeldte tilbake i jobb, men har selv et sykefravær på skyhøye¹²⁸ 9,5 prosent (...)». Her kan det sannsynliggjøres en sammenheng mellom negativ oppmerksomhet i pressen og økt sykefravær i NAV. For fremtidige undersøkelser vil det derfor være interessant å koble informasjon om medieomtale og sykefravær på den måten som er demonstrert i denne delstudien.

Samtidig inkluderes kun to eksogene variabler i modellene. Både antall dagpengesaker og arbeidsledighetsraten vil imidlertid med stor sannsynlighet kontrollere for vesentlig av variasjonene i ventetiden på dagpenger.

Når det gjelder kausalforholdene som tegner seg i analysene, er disse først og fremst en pekepinn på samvariasjoner der det *ene* skjer før det *andre*. Årsakssammenhengene i denne delstudien kan altså ikke stadfeste at det faktisk *er* en gjensidig årsakssammenheng mellom medieomtalen og ventetiden på dagpenger i NAV. Vi trenger derfor mer forskning på denne typen sammenhenger. Denne studien kan være et utgangspunkt i så måte.

¹²⁸ Her må det påpekes at NAV selv – i samme artikkel – trekker frem at NAV har et høyt antall kvinnelige ansatte, samt at NAV tilhører en sektor som har høyere fravær enn andre. Dette kan i følge NAV være mulige forklaring på at NAV-ansatte i snitt er borte to dager i måneden på grunn av sykdom: «Hvis man tar høyde for dette, ligger vi omtrent på linje med resten av landet(...)».

6 Diskusjon og konklusjon

I dette avsluttende kapittelet skal avhandlingens bidrag og funn oppsummeres i lys av teoretiske konsepter om nyhetsmedienes fremstillingsmakt over innhold, opinion og institusjoner i samfunnet. Mitt ærend i det følgende er å følge opp de medievitenskapelige erkjennelsesinteressene fra åpningskapittelet.

Den første erkjennelsesinteressen dreier seg om hvordan man kan knytte de teoretiske konseptene *rammer* og *medialisering* tettere sammen. Den andre erkjennelsesinteressen handler om å fremskaffe mer kunnskap om hvordan to av pressens mest fremtredende fortellerteknikker – human interesse og negativitet – kan påvirke folks holdninger og institusjoners medietilpasning.

Jeg diskuterte den første erkjennelsesinteressen ved å drøfte hvordan ulike teorier i faglitteraturen – toner, rammer og medialisering – kan knyttes tettere sammen. Dette var sentralt for utarbeidingen av avhandlingens integrerte design, som har tatt for seg rammer, toner og kilder i presseomtalen av en organisasjon, (Kapittel 3), rammer og toners effekt på folks holdninger til organisasjonen, (Kapittel 4), og tegn på at organisasjonen tilpasser seg mediens rammer og toner, (Kapittel 5).

Organisasjonen som har ligget til grunn for dette integrerte designet er en av den norske velferdsstatens største og mest sentrale etater, NAV. Som vi husker, får en vesentlig del av den norske befolkningen mye av sin informasjon om denne etaten fra pressen. Samtidig er NAV en av etatene som er av størst betydning for norske borgere – enten de er foreldre, arbeidsledige eller pensjonerte. Hvordan pressen beskriver og definerer NAV er derfor av betydning for hvordan norske borgere oppfatter og forholder seg til norske velferdstjenester.

I det følgende skal jeg oppsummere avhandlingenes mest betydningsfulle funn, samt avhandlingens teoretiske, metodiske og empiriske bidrag. Her skal jeg argumentere for at avhandlingens integrerte analyser samlet indikerer en sammenheng mellom pressens vektlegging av enkeltskjebners negative erfaringer med NAV, folks tilbøye-

lighet til å ha et negativt inntrykk av NAV, samt endringer i NAVs regelverk og effektivitet/ytelse. I så måte skal jeg argumentere for at disse empiriske analysene kan bidra til å synliggjøre sammenhenger mellom pressens fremstillingsmakt, folks holdninger og medialiseringen av offentlige etater.

Deretter diskuterer jeg avhandlingens begrensninger. Til slutt diskuteres hvilke implikasjoner avhandlingens funn kan ha for organisasjoner i offentlig sektor, så vel som journalister og journalistikkens fremstillingsmakt.

6.1 Oppsummering av avhandlingens funn

Rammer, kilder og toner i pressen

I avhandlingens første delstudie belyste jeg hvordan pressen (fem norske papiraviser) brukte og kombinerte nyhetsrammer, tone og kilder i omtalen av NAV gjennom en kvantitativ innholdsanalyse. Her la jeg vekt på å identifisere i hvilken grad journalistiske grep som bruk av enkeltskjebner og negativitet ble prioritert i presseomtale som dreide om et offentlig byråkrati.

I undersøkelsene av nyhetsrammer tok jeg utgangspunkt i rammer som allerede er identifisert i litteraturen. Analysen viste at rammer som konflikt, human interesse og episodisk hadde høy sjans for å forekomme i sammenheng med negative beskrivelser av NAV. Videre var det enkeltskjebner og negative aspekter ved dekningen som dominerte den synlige (forsideoppslagene) delen av omtalen. Slike artikler var i stor grad historier som fremstilte NAV som Goliat, hvor brukerne i utstrakt grad opptrådte som «offeret». Embetsverkets utfordringer ble synliggjort gjennom historier om hvordan «det lille mennesket» ble gjort til offer mot «det store systemet». Dette er et funn som

passer bra med tidligere undersøkelser av rammer, medieomtale og offentlige byråkrater (Ihlen og Thorbjørnsrud, 2013; Eide og Hernes, 1987).

Effekter av pressens rammer og toner på folks holdninger

I Kapittel 4 rettet jeg oppmerksomheten mot effekten av pressens vektlegging av episodiske rammer og negative evalueringer på folks holdninger til NAV. Gjennom tre ulike delstudier tok jeg for meg publikums holdninger til NAV. De tre delstudiene hadde sine klare styrker og begrensninger, men var designet slik at den ene delstudiens begrensning var den andre delstudiens styrke.

Den første studien tok for seg surveyanalyser av hvordan holdninger til NAV utviklet seg over tid. Her så jeg etter variasjoner i holdninger over tid, fordelt etter folks ulike erfaring med NAV (bruker/ikke bruker). Her fant jeg at holdningene variererte over tid, men at personer uten direkte erfaring var mer tilbøyelig til å ha et negativt inntrykk enn personer med direkte erfaring. På grunn av manglende informasjon om folks medievaner og andre sentrale faktorer kan ha spilt inn på folks holdninger, var det imidlertid problematisk å si noe om i hvilken grad medieomtalen var en medvirkende årsak til dette skillet.

Dette var imidlertid den andre delstudiens styrke. Her fokuserte jeg på i hvilken grad folk selv oppfattet medieomtalen som viktig for deres holdninger til NAV. I den andre delstudien fant jeg belegg for antakelsen om at selvrapportert eksponering for medieomtalen hang sammen med folks negative inntrykk av NAV – også kontrollert for en rekke andre faktorer som kan spille inn på folks holdninger. Videre fant jeg også her klare indikasjoner på at personer uten direkte erfaring med NAV var mer tilbøyelig til å ha et negativt inntrykk enn personer med direkte erfaring med NAV.

Både den første og den andre delstudien hadde imidlertid begrensninger når det gjaldt muligheten for å trekke slutninger om årsakssammenhenger. Den tredje studien var derfor designet for å kunne si noe mer spesifikt om i hvilken grad presseomtalen episodiske nyhetsrammer og negative tone påvirket folks holdninger til NAV. I denne delstudien utførte jeg et surveyeksperiment som fant belegg for at tone og nyhetsrammer kan påvirke folks holdninger til NAV. Et særlig interessant funn fra denne analysen var at negative enkeltsaker hadde en større innvirkning på folks holdninger

enn negative tematiske saker. Der innholdsanalysen fant at negativitet og enkeltskjebner hadde høy sjanse for å opptre sammen, fant altså surveyeksperimentet at det nettopp var en slik kombinasjon som ga størst effekt på folks (negative) holdninger.

Der dette eksperimentet i stor grad sikret intern validitet, var begrensningen at det ikke kunne si noe om relasjonen mellom dekningen og holdninger mer generelt, eller over tid. Samlet indikerte imidlertid disse tre studiene at karakteristikene som ble identifisert i medieomtalen trolig har innvirket på folks holdninger til NAV, men at folks ulike erfaringsgrunnlag har vært viktig. De som i størst grad var avhengige av mediene for å gjøre seg opp en mening, var mer tilbøyelige til å ha en negativ holdning til NAV.

Effekten av pressens rammer og toner på situasjonen i NAV

I Kapittel 5 var hensikten å teste sammenhengen mellom pressens bruk av rammer og toner, og tegn på medialisering av NAV. Gjennom to ulike metodiske tilnærminger undersøkte jeg hvilken rolle episodiske rammer og negative toner spilte for NAVs medietilpasning. Først undersøkte jeg hvordan NAVs kommunikasjonsavdeling forholdt seg til og tilpasset seg mediernes rammer og toner. Gjennom kvalitative intervjuer fant jeg antydninger til at trykket fra mediene tidvis hadde vært unormalt høyt, og at respondentene ofte opplevde at det var et «feil» bilde av NAV som kom ut i pressen. Jeg fant også klare tegn til at mediernes vektlegging av enkeltskjebner som ble fremstilt som et «offer» i møte med NAV (Human interest/episodiske rammer) hadde ført til endringer i NAVs regelverk om taushetsplikt. Med andre ord hadde NAV gjort endringer i en av grunnpilarene for et offentlig byråkrati – taushetsplikten – for å imøtekomme pressens rammer og toner. Rammene etaten tilpasset seg var de samme som jeg identifiserte som sentrale i medieomtalen og som viste antydninger til å gi størst effekt på folks holdninger.

Den andre delstudien i Kapittel 5 hadde som mål å teste sammenhengen mellom presseomtale og situasjonen i NAV gjennom statistiske analysemetoder som kunne sannsynliggjøre årsakssammenhenger. Her tok jeg i bruk tidsserieregresjoner, og disse ga indikasjoner på at det er et gjensidig forhold mellom saksbehandlingstid og mediernes omtale av NAV. I Oslo og Bergen fant jeg eksempelvis at både antall artikler og

variasjonene i tone virket inn på ventetiden på dagpenger – kontrollert for antall saker og arbeidsledighetsrate. Jo mer negativ omtalen var, jo mindre effektiv var saksbehandlingstiden i Bergen og Oslo. En kan på bakgrunn av dette gjøre forsiktige antakelser om at dette innebærer at NAVs ytelse (her forstått som ventetid på dagpenger) preget presseomtalen, som igjen påvirket NAVs ytelse og effektivitet.

Samtlige av analysene som pekte på et slikt forhold viste at en økning i antall artikler eller andel negative artikler førte til at NAV ble *mindre* effektiv. Dersom en her skulle anta at slike modeller kunne antyde at NAV ble medialisert, ville man gjerne antatt at NAV tilførte mer ressurser og således ble *mer* effektiv som følger av oppmerksomhet i pressen. Jeg fant med andre ord ikke antydninger til at negativ omtale påvirket NAV til å tilpasse effektiviteten i saksbehandlingen etter hvor den «stod i brann» i pressen. Resultatene fra tidsserieanalysen tydet i all hovedsak på at problemer med lang saksbehandlingstid på dagpenger i NAV ikke nødvendigvis ble løst ved at de synliggjøres i pressen, men at saksbehandlingstiden ble forlenget eller – i det minste – ble opprettholdt av mer negativ omtale.

Både tidsserieregresjonene og intervjuene peker imidlertid klart i retning av at NAV i stor grad påvirkes av mediernes omtale og fremstilling. Dette passer bra med resultatene fra forskning på byråkratiers forhold og tilpasning til mediene og mediernes logikk (Ihlen og Thorbjørnsrud, 2013; Thorbjørnsrud, 2015b; Thorbjørnsrud et al., 2014).

Ikke alle er like negative

En sentral tanke bak utvalgene jeg har undersøkt i denne avhandlingen er knyttet til *sted*. Jeg har sammenlignet byer hvor NAV har hatt betraktelige utfordringer (eksempelvis misfornøyde brukere) med byer hvor NAV har hatt færre utfordringer. Her har jeg antatt at både folk og aviser er mer negative til NAV i områder hvor NAV har problemer, enn der NAV ikke (i alle fall ikke like stor grad) har problemer. Dette er også et gjennomgående funn i avhandlingens analyser.

Adresseavisen, og dens dekningsområde Trondheim/Sør-Trøndelag, skiller seg ut fra resten av utvalget ved å være mindre negativ (både i holdning og dekning). For det første tyder mye på at regionspressen i Sør-Trøndelag har vært mindre kritisk til

NAV enn regionspressen i Bergen og Oslo. Tidsserieregresjonene peker videre på at saksbehandlingstiden på dagpenger i Trondheim er den eneste av de tre byene som ikke virker inn på presseomtalen. Dette reflekteres også i folks holdninger til NAV, da personer fra Sør-Trøndelag er signifikant mindre tilbøyelig til å rapportere negative inntrykk av NAV enn personer fra Hordaland og Oslo.

Videre reflekteres denne forskjellen når man studerer hvor viktig de ulike avisene er som kilde til nyheter. Desto viktigere Adresseavisen er som kilde til nyheter, og desto viktigere medieomtalen oppleves som en faktor for folks inntrykk av NAV, desto mer tilbøyelig er man til å ha et positivt inntrykk av NAV – uavhengig om man er fra Sør-Trøndelag eller ikke.

Dette gir klare tegn på at medieomtalen i områder hvor NAV har hatt færre utfordringer gjenspeiler seg i leseres holdninger. Dette støtter argumentet til Gans (1993) om at det er virkeligheten og ikke mediene som påvirker. Effekten vi observerer er på mange måter en «budbringereffekt», fordi de negative nyhetene som rapporteres om ser ut til å ha rot i virkelighetens hendelser. Det betyr derimot ikke at medienes rolle ikke er betydningsfull. I denne avhandlingen har jeg for eksempel vist at medienes makt til å *fremstille* ulike saker, spiller en vesentlig rolle for både folks holdninger og NAVs tilpasning til mediene. Mediene er altså ikke en «nøytral» budbringer.

6.2 Avhandlingens bidrag

Teorier om journalistikkens nyhetsrammer og medialiseringen av offentlige byråkretter er i faglitteraturen ofte behandlet som separate teorier som har mye til felles. Jeg er av den oppfatning at dette er to ulike teoretiske tilnærminger som i større grad kan integreres. Et sentralt mål har derfor vært å argumentere for teoretiske bindinger mellom nyhetsrammer og medialisering. Der teorien om nyhetsrammer og rammeeffekter kan si

noe om hvor og hvordan rammer manifesterer seg i tekster, åpner konseptet medialisering for at rammeprosessen kan bestå av gjensidige effekter, samt at rammeeffekter også kan angå institusjoner – ikke bare individer.

Som Strömbäck (2008) påpeker er den klassiske forståelsen av medieeffekter således «important but also insufficient for understanding the process of mediatization» (Strömbäck, 2008: 232). På den måten kan konseptet medialisering være essensielt i forlengelsen av forståelsen av rammer og rammeeffekter som eksempelvis er modellert av de Vreese (2003) og Scheufele (1999).

Et viktig bidrag i denne sammenheng er at avhandlingenes analyser som helhet indikerer en sammenheng mellom pressens vektlegging av episodiske/human interesse-nyhetsrammer og negative tone, folks vektlegging av negative over positive inntrykk og en offentlig etats endring av praksis, ytelse og ressursfordeling. I samtlige av analysene står altså enkeltsaker og negativitet sentralt.

Riktignok peker ikke resultatene fra sammenligningen mellom NAVs effektivitet og mediens omtale på at etaten *tilpasser* seg mediene. De peker imidlertid på at NAVs effektivitet *påvirkes* av pressens omtale. Intervjuene med NAVs kommunikasjonsavdeling indikerte på den andre siden en tydelig kobling mellom mediens rammer/toner og etatens tilpasning til slike rammer/toner.

Samlet støtter dermed avhandlingens empiriske delstudier den teoretiske antakelsen som ble forespeilet i avhandlingens andre kapittel, der jeg argumenterte for sammenhenger mellom journalistiske rammer og slike rammers virkninger for både borgeres meningsdanning så vel som institusjoners medietilpasning. Slik bidrar de ulike empiriske delstudiene i denne avhandlingen til å synliggjøre sammenhenger mellom pressens fremstillingsmakt, folks holdninger og medialiseringen av offentlige etater.

Altså demonstrerer denne avhandlingen at det gir mening å integrere perspektiver som nyhetsrammer og medialisering – både teoretisk, metodisk og empirisk. Hvorvidt slike sammenhenger gjør seg gjeldende i andre institusjoner i samfunnet – som forholdet mellom politikken og medier – bør derfor stå sentralt i fremtidige medievitenskaplige analyser.

Et annet sentralt bidrag er at rammer som fremhever enkeltskjebner og toner som vektlegger negativitet har høy sjanse for å opptre sammen, påvirke folks hold-

ninger og fremprovosere fundamentale endringer i offentlige byråkratier. At episodiske og negative mediasaker gir en større effekt enn tematiske og negative saker kan trolig kobles til forskjellen mellom vikarierende og direkte erfaring. Gjennom historier om enkeltskjebner og negativitet blir en som leser satt inn i en brukers direkte erfaring. Slik erfaring oppleves trolig som nærmere enn rapporter, statistikk eller andre grep som setter saken i en større kontekst.

Således er det også interessant at jeg finner at det går et tydelig skille mellom folks direkte erfaring med NAV og indirekte (eller vikarierende (Hernes, 1978)) erfaring med NAV. Dette skillet kan være et tegn på at *fortellingene* om virkeligheten i pressens omtale av offentlige byråkratier (i Norge) ikke samsvarer med brukeres og ansattes opplevde virkelighet. I følge NAVs kommunikasjonsavdeling gjelder dette spesielt saker som kombinerer og fremhever human interesse/episodiske rammer og negativitet, da disse sakene ofte vil gi det NAV opplever som et uriktig bilde av etaten og dens tjenester.

Metodisk sett bidrar denne avhandlingen med en innovativ tilnærming til å måle sammenhengen mellom medieomtale og endringer i institusjoner i samfunnet. Tidsserier i sammenheng med medieomtale er ikke nytt – heller ikke i norsk sammenheng (Hagen og Nøstdal, 2011; Jenssen og Kalstø, 2011; Meling, 2007).

Denne avhandlingen er imidlertid blant de første som anvender tidsserieanalyser i studiet av mediens påvirkning på situasjonen i organisasjoner – med mål om å teste medialisering. Med slike metodiske tilnærminger kan en belyse gjensidige årsakssammenhenger mellom medieomtale og organisatoriske endringer – noe Strömbäck (2008: 232) understreker som sentralt for konseptet medialisering.

Selv om jeg i denne avhandlingen identifiserte sammenhenger som ikke nødvendigvis kan kobles til medialisering, har jeg demonstrert at denne typen analyser kan være med på å gi medialiseringskonseptet et sårt tiltrengt empirisk fundament (Strömbäck og Esser, 2014). Samtidig vil slike analyser være sentrale bidrag for fremtidige undersøkelser hvor man binder sammen teoretiske tilnærminger som nyhetsrammer, toner og medialisering.

Avhandlingens begrensninger

Denne studien har lagt vekt på å undersøke journalistisk fremstillingsmakt – forstått som journalistiske nyhetsrammer – i sammenheng med en av den norske velferdsstatens største og mest betydningsfulle etater. I likhet med blant annet de Vreese (2003) og Beyer (2012) har jeg benyttet meg av et integrert design, der jeg har søkt å undersøke journalistisk fremstillingsmakt og dens konsekvenser for meningsdanning og organisasjoner. Studien er integrert i den forstand at samme tema (nyhetsrammer og NAV) undersøkes langs komparative akser som tid og sted og i to ulike deler av kommunikasjonsprosessen: 1) i medietekster, og 2) hos publikum og situasjonen i NAV.

Dette designet åpner for å undersøke sammenhenger mellom nyhetsrammer, rammeeffekter for holdninger og rammeeffekter for organisasjoner – eller medialisering av offentlige byråkratier. Det har imidlertid også klare begrensninger – disse tar jeg for meg i det følgende.

Hva kan man si om årsakssammenhenger?

Både tidsserieregresjonene av sammenhengen mellom omtalen og situasjonen i NAV, og surveyeksperimentet av effekten av nyhetsrammene for folks holdninger, kan til en viss grad kan si noe om kausalitet. Designet som helhet derimot ikke gjøre det. En vet eksempelvis lite om situasjonen i NAVs betydning for holdninger, og hvordan disse holdningene igjen kan spille en rolle for omtalen og videre få konsekvenser for folks holdninger og situasjonen i NAV. En har for eksempel ikke data som kan gjøre det mulig å peke på gjensidige koblinger mellom opinionen og medieomtalen. Det kan tenkes at slike sammenhenger er sentrale i og med at NAV har en brukergruppe på størrelse med halve Norges befolkning, samtidig som brukere viste seg viktige som kilder i omtalen. Som jeg nevnte i Kapittel 2 har Kepplinger (2007) foreslått en modell som peker på slike sammenhenger, der medieeffekter inngår i en «feedback loop» med gjensidige påvirkningsforhold i alle ledd. Fremtidige undersøkelser av sammenhenger mellom nyhetsrammer, meningsdanning og medialisering bør derfor søke å gå slike sammenhenger nærmere i sømmene.

En mulig akilleshæl knyttet til påvirkningsforholdene som sannsynliggjøres gjennom tidsserieregresjonen er at en ikke vet om sammenhengen er spuriøs. Ved å

kontrollere for variabler som arbeidsledighetsrate og antall saker eliminerer jeg de to mest sannsynlige mulighetene for slik spuriøsitet, men det betyr ikke at sammenhengene jeg måler ikke skyldes andre forhold enn de jeg har undersøkt, og som *kan* påvirke sammenhengene på en systematisk måte. Erfaringene som NAVs kommunikasjonsavdeling kan fortelle om, samt funnene til Gonsholt (2009) om at kommunikasjonsarbeidere i NAV oppfatter det som at en økning i medieomtale fører til økninger i klage- og ankesaker, kan likevel være med på å sannsynliggjøre sammenhengene. Samtidig er dette en type støtte som ikke er med på å si noe mer om de faktiske årsakssammenhengene.

Hva med andre medier og sjangre?

Papiravisene i avhandlingens innholdsanalyse er viktige kilder til informasjon for befolkningen i avisenes nedslagsfelt i den undersøkte tidsperioden. Samtidig er medier som TV, radio og nettaviser også av stor betydning. En begrensning ved denne analysen er således at den kun kan si noe om dekningen i fem papiraviser – ikke hvorvidt det er sentrale variasjoner etter avisenes politiske ståsted eller de ulike massemedienes særpreg. At Adresseavisen skiller seg ut peker likevel på at det *er* variasjoner mellom avisene i utvalget på tross av at de deler tidligere politisk standpunkt.

En annen begrensning ved utvalget er at det ikke blir tatt hensyn til populærkulturens rolle. I 2012 ble det eksempelvis sendt en humoristisk TV-serie på TV-Norge med tittelen «NAV» som utspilte seg på et NAV-kontor.

Hva med de historiske endringene?

Avhandlingen dreier seg rundt en etat som ble opprettet sommeren 2006. Som blant annet Bay og Saglie (2003) demonstrerer har imidlertid den norske velferdsstaten og dens tjenester lenge utgjort en vesentlig del av nyhetspressens spalteplass. En etat som slår sammen tre tidligere etater vil eksempelvis trolig motta presseomtale som tilsvarende den samlede omtalen av de tre tidligere etatene. Denne studien strekker seg derimot ikke langt nok tilbake i tid til å kunne si noe om dette. Derfor vil det være vesentlig at fremtidige forskningsprosjekter gjør analyser av omtalen av NAV som nettopp strek-

ker seg lengre tilbake i tid – eksempelvis ved å følge et lignende (men oppdatert) design som Bay og Saglie (2003) benytter, og trekke komparative linjer over en 30-40-årsperiode.

Hvordan dannes journalistiske rammer?

Både Beyer (2012) og de Vreese (2003) inkluderer den delen av rammeprosessen som innebærer at rammen bygges («frame building»). På den måten skaffer de seg informasjon om hvordan rammene oppstår, og hvilke redaksjonelle valg som oppstår i arbeidet med utformingen av nyhetsomtale. Brüggemann (2014) konseptualiserer videre den delen av prosessen som befinner seg mellom at journalister «setter» rammer og «sender» rammene videre – noe som indikerer at rammeprosessen er en kompleks prosess med mange «bevegelige deler». Samtidig kan en rekke aktører være med å påvirke, eller «sponse», prosessen *før* rammen når redaksjonen.

Denne studien kan derimot ikke si mye om akkurat denne delen av kommunikasjonsprosessen. Tidsserieanalysene peker til en viss grad på hvorvidt fremstillingen av NAV gjenspeiler situasjonen i NAV (på et makronivå). Samtidig viser intervjuene av NAVs kommunikasjonsavdeling at NAV har gjort endringer i reglementet i taushetsplikten som kan ha påvirket omtalen av NAV. Dette er imidlertid ikke tilstrekkelig for å danne et bilde av den delen av kommunikasjonsprosessen som kommer før rammens manifestering i medieomtalen og effektene på NAV og holdninger til NAV. En vet eksempelvis ikke hvordan journalistene arbeider med NAV, hvilke vurderinger journalister gjør seg når de skriver om NAV, samt hvordan slike vurderinger avhenger av individuelle (Hovden, 2010) eller redaksjonelle (Allern, 2001) forskjeller.

Hva kan offentlige byråkratier og journalister lære?

Vinteren 2009 ble situasjonen i en av Norges største etater for alvor belyst i norsk offentlighet. Ord som NAV-krisen gikk igjen i deknningen, etter at mange som hadde mistet jobbene sine etter finanskrisen ikke fikk dagpengene sine i tide. Køen bygde seg opp fordi NAV, etaten som skulle være mer brukerorientert og få flere folk i arbeid, ikke maktet å ta unna sakene i tide. Den største og viktigste forvaltningsreformen i

nyere tid viste tydelige tegn på problemer. Disse problemene har også blitt viet betydelig spalteplass i norske medier. Særlig med negative fortegn.

De negative fremstillingene av NAV i norsk presse har trolig også gitt seg utslag i folks holdninger til NAV – spesielt de som *ikke* har hatt et personlig forholdt til og erfaring med NAV. Kritikken er heller ikke ukjent for de ansatte i NAV. Som avhandlingens intervjuer belyser, har ansatte til tider ansett det som belastende å arbeide på NAV.

Selv om utfordringene i NAV har angått mange mennesker, er det de negative enkelthistoriene som løftes frem. Avhandlingens eksperiment tyder også på at det er disse historiene som gir størst utslag i folks negative holdninger. Fordi slike forteller-teknikker kan være effektive, er det som Blumler (2014: 36) påpeker, sentralt at slike saker representerer noe mer enn et anekdotisk bevis på at en etat har utfordringer. Der som sakene om enkeltskjebners negative erfaringer med NAV utgjør avvik i et ellers velfungerende system, kan pressen formidle et bilde som ikke samstemmer med brukernes erfaring med NAV. Dette kan igjen føre til at et ellers velfungerende system må ta grep og gjøre endringer, selv om dette ikke er nødvendig.

NAVs kommunikasjonsavdeling opplever *ikke* enkeltsakene som representativ systemkritikk. I stedet opplever de å bli ufrivillig og automatisk satt i rollen som Goliat, eller monstret. En medvirkende årsak til dette er, i følge NAV, at etaten er bundet i taushetsplikten og ikke kan uttale seg i enkeltsaker. Av denne grunn har NAV gjort endringer i en svært sentral praksis – taushetsplikten – som følge av medienes fremstillingsmakt.

Denne avhandlingen kan ikke svare på om presseomtalen og rammene i omtalen er berettiget eller ikke. Avhandlingen kan imidlertid gi en pekepinn på dette spørsmålet, ved å indikere at pressen først og fremst er kritisk i de byene der NAV har hatt utfordringer med blant annet ventetid og misfornøyde brukere. Dette tyder på at presseomtalen som denne avhandlingen har tatt utgangspunkt i, er berettiget i den grad den ser ut til å speile den faktiske situasjonen i NAV i Bergen, Oslo og Trondheim. Samtidig viser resultatene i denne avhandlingen at det rom for at enkeltsaker hvor brukeren settes i rollen som «offeret» kan nedtones noe, da negative holdninger til NAV ser ut til å ha best levevilkår etter eksponering for negative episodiske rammer sam-

menlignet med negative tematiske rammer. At studiene videre tyder på at det er et etterslep blant holdningene til de som kun har indirekte erfaring med NAV sammenlignet med de som har direkte erfaring med NAV, kan videre tyde på at fremstillingen som kommer til syne i mediene ikke reflekterer brukernes tilfredshet med NAV.

For journalister er imidlertid slike enkelthistorier og de negative avvikene innebygd i redaksjonelle nyhetsverdier og kriterier. At omtalen i stor grad balanserer episodiske og tematiske fremstillinger viser at publikum ofte får servert både engasjerende historier om enkeltpersoner og får saken satt i en større kontekst. Dette kan utgjøre et vesentlig kompromiss mellom å selge engasjerende journalistikk og gi et innblikk i situasjonen i NAV. Dersom historien ikke er representativ på denne måten, kan det være hensiktsmessig av journalister å gi uttrykk for nettopp dette. Dette avhenger igjen av at journalister er kritiske til informasjonen de mottar fra brukere – og ikke lar det gå automatikk i å sette brukeren i rollen som «offer». En medieomtale som reflekterer brukernes inntrykk av NAV, fremfor å være et avvik til situasjonen i velferdsstaten, vil også kunne være formålstjenlig for NAV, da etaten får synliggjort utfordringer, som igjen kan generere ressurser fra politisk hold for å finne løsninger.

NAV er ikke den siste store reformen en kommer til å se i norsk, eller internasjonal sammenheng. Denne avhandlingen har antydnet at mediene og den journalistiske fremstillingsmakten spiller en sentral rolle under reformperioder og oppbygningsfaser. Hvordan mediene forvalter slik makt, og ulike konsekvenser av dette bør fortsette å være gjenstand for analyse i fremtidige forskningsprosjekter. Som konklusjon vil jeg foreslå at også fremtidige analyser foretar integrerte analyser, slik at journalistikkens rammer, rammeeffekter og medialiseringen av offentlige institusjoner blir belyst i sammenheng med hverandre.

Referanser

- Aalberg, T. og Beyer A. (2015) Human Interest Framing of Irregular Immigration: An Empirical Study of Public Preferences for Personalized News Stories in the United States, France, and Norway. *American Behavioral Scientist*.
- Aalberg, T. og Brekken T. (2007) Når spill og enkeltepisoder blir viktigst. I: Aalberg T og Jenssen AT (red.) *Den Medialiserte politikken*. Oslo: Universitetsforlaget, 286 s., ill.
- Aalberg, T., Iyengar S. og Messing S. (2012a) Who is a 'deserving' immigrant? An experimental study of Norwegian attitudes. *Scandinavian Political Studies* 35: 97-116.
- Aalberg, T. og Jenssen A. T. (2007) *Den medialiserte politikken*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Aalberg, T., Strömbäck J. og de Vreese C. H. (2012b) The framing of politics as strategy and game: A review of concepts, operationalizations and key findings. *Journalism* 13: 162-178.
- Aarøe, L. (2011) Investigating frame strength: The case of episodic and thematic frames. *Political Communication* 28: 207-226.
- Allern, S. (2001) *Nyhetsverdier: om markedsorientering og journalistikk i ti norske aviser*, Kristiansand: IJ-forlaget.
- Allern, S. og Pollack E. (2009) *Skandalenes markeds plass. Politikk, moral og mediedrev*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Altheide, D. L. og Snow R. P. (1979) *Media Logic*, Beverly Hills: Sage.
- Andreß, H. J. og Heien T. (2001) Four worlds of welfare state attitudes? A comparison of Germany, Norway, and the United States. *European Sociological Review* 17: 337-356.
- Angell, S. I., Byrkjeflot H. og Wæraas A. (2011) *Substans og framturen. Omdømmehåndtering i offentlig sektor*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Arbeidstilsynet. (2009) Tilsynsrapport og varsel om pålegg. Tilsyn med NAV. Arbeidstilsynet.
- Arceneaux, K. og Johnson M. (2013) *Changing Minds Or Changing Channels?: Partisan News in an Age of Choice*, Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Asp, K. (1986) *Måktiga massmedier: Studier i politisk opinionsbildning*, Stockholm: Akademilitteratur.
- Asp, K. (1990) Medialisering, medielogik, mediekategori. i *Nordicom information* 4.
- Asp, K. (2011) *Mediernas prestasjoner og betydelse. Valet 2010*, Göteborg: Institutionen för journalistik, medier och kommunikation. Göteborgs universitet.

- Aust, C. F. og Zillmann D. (1996) Effects of victim exemplification in television news on viewer perception of social issues. *Journalism & Mass Communication Quarterly* 73: 787-803.
- Bachrach, P. og Baratz M. S. (1970) *Power and poverty: Theory and practice*, New York: Oxford University Press.
- Bartholomé, G., Lecheler S. og de Vreese C. H. (2015) Manufacturing Conflict? How Journalists Intervene in the Conflict Frame Building Process. *The International Journal of Press/Politics*.
- Bartlett, F. C. (1932) *Remembering: a study in experimental and social psychology*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bauer, R. A. og Bauer A. H. (1960) America, 'Mass Society' and Mass Media. *Journal of Social Issues* 16: 3-66.
- Baumberger, B. E. (2011) Trøndere fornøyde med NAV. *Adresseavisen*, 19.01.2011.
- Bay, A.-H. og Saglie J. (2003) I verdens rikeste land. Pressens dekning av velferdsstaten 1969-99. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA).
- Bay, A.-H. og Stang E. (2009) Politisk svikt eller individuelt ansvar? Pressens portrettering av fattigdom. I: Bay A-H, Pedersen AW og Saglie J (red.) *Når velferd blir politikk. Partier, organisasjoner og opinion*. Trondheim: Abstrakt forlag.
- Bean, C. og Papadakis E. (1998) A comparison of mass attitudes towards the welfare state in different institutional regimes, 1985–1990. *International Journal of Public Opinion Research* 10: 211-236.
- Bennett, W. L. (1990) Toward a Theory of Press-State Relations in the United States. *Journal of Communication* 40: 103-127.
- Bennett, W. L. og Iyengar S. (2008) A New Era of Minimal Effects? The Changing Foundations of Political Communication. *Journal of Communication* 58: 707-731.
- Bennett, W. L., Lawrence R. G. og Livingston S. (2006) None Dare Call It Torture: Indexing and the Limits of Press Independence in the Abu Ghraib Scandal. *Journal of Communication* 56: 467-485.
- Berelson, B. R. (1948) Communication and Public Opinion. I: Schramm W (red.) *Communications in Modern Society*. Urbana, IL: University of Illinois Press.
- Berger, P. og Luckmann T. (1966) *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*.
- Beyer, A. (2010) Hvordan studere generiske nyhetsrammer? Forslag til metodiske forbedringer. *Norsk Medietidsskrift* 17: 162-179.
- Beyer, A. (2012) *Valgets nyhetsrammer. Produksjon, innhold, opinion* Oslo: University of Oslo. PhD.
- Beyer, A. og Figsenschou T. U. (2014) Media-Hype Fatigue: Audience Evaluations of a Human-Interest Framed Media-Hype. *International Journal of Communication* 8.
- Bezes, P., Fimreite A. L., Lidec P. L. og LÆGreid P. E. R. (2013) Understanding Organizational Reforms in the Modern State: Specialization and Integration in Norway and France. *Governance* 26: 147-175.

- Bjerke, P. (2009) *Refleks eller refleksjon? En sosiologisk analyse av journalistisk profesjonsmoral*, Oslo: Universitetet i Oslo. PhD.
- Blekesaune, M. og Quadagno J. (2003) Public attitudes toward welfare state policies a comparative analysis of 24 nations. *European Sociological Review* 19: 415-427.
- Blumer, H. (1933) *Movies and conduct*, New York: MacMillan.
- Blumler, J. (2014) Mediatization and Democracy. I: Esser F og Strömbäck J (red.) *Mediatization of Politics: Understanding the Transformation of Western Democracies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 31-41.
- Borah, P. (2011) Conceptual issues in framing theory: A systematic examination of a decade's literature. *Journal of Communication* 61: 246-263.
- Boukes, M., Boomgaarden H. G., Moorman M. og de Vreese C. H. (2014) Political News with a Personal Touch: How Human Interest Framing Indirectly Affects Policy Attitudes. *Journalism & Mass Communication Quarterly*.
- Brandt, P. og Williams J. T. (2007) *Multiple Time Series Models*, Thousand Oaks: Sage.
- Brewer, P. R. og Gross K. (2010) Studying the Effects of Issue Framing on Public Opinion about Policy Issues. I: D'Angelo P og Kuypers JA (red.) *Doing news framing analysis: Empirical and theoretical perspectives*. New York, NY: Routledge.
- Brignall, S. og Modell S. (2000) An institutional perspective on performance measurement and management in the 'new public sector'. *Management accounting research* 11: 281-306.
- Brosius, H.-B. og Bathelt A. (1994) The utility of exemplars in persuasive communications. *Communication Research* 21: 48-78.
- Brown, S. R. og Melamed L. E. (1990) *Experimental design and analysis*, Newbury Park, CA: Sage.
- Brüggemann, M. (2014) Between Frame Setting and Frame Sending: How Journalists Contribute to News Frames. *Communication Theory* 24: 61-82.
- Bullock, H. E., Fraser Wyche K. og Williams W. R. (2001) Media images of the poor. *Journal of Social Issues* 57: 229-246.
- Burscher, B., Vliegthart R. og de Vreese C. H. (2015) Frames Beyond Words: Applying Cluster and Sentiment Analysis to News Coverage of the Nuclear Power Issue. *Social Science Computer Review*.
- Busby, E., Flynn D., Druckman J. N. og Hall S. (Under publisering) Putting Framing Effects in Their Place: When Frames (May) Matter. I: D'Angelo P (red.) *Doing news framing analysis II*. New York: Routledge.
- Byrkjeflot, H. (2010) Omdømmehåndtering: drivkrefter, kritikk og paradokser. *Scandinavian Journal of Public Administration* 14: 3-24.
- Byrkjeflot, H. og Angell S. I. (2008) Forvaltning i foretaksklær. Omdømmehåndtering i norske sykehus etter sykehusreformen. *Nordiske Organisasjonsstudier* 10: 71-92.
- Cappella, J. N. og Jamieson K. H. (1997) *Spiral of cynicism: the press and the public good*, New York: Oxford University Press.
- Carpenter, D. (2001) *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, Reputations and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928.*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

- Carroll, C. E. (2013) *Handbook of Communication and Corporate Reputation*, Oxford, UK: Wiley-Blackwell.
- Cho, S. H. og Gower K. K. (2006) Framing effect on the public's response to crisis: Human interest frame and crisis type influencing responsibility and blame. *Public Relations Review* 32: 420-422.
- Chong, D. og Druckman J. N. (2007a) Framing Theory. *Annual Review of Political Science* 10: 103-126.
- Chong, D. og Druckman J. N. (2007b) A Theory of Framing and Opinion Formation in Competitive Elite Environments. *Journal of Communication* 57: 99-118.
- Chong, D. og Druckman J. N. (2010) Dynamic Public Opinion: Communication Effects over Time. *American Political Science Review* 104: 663-680.
- Christensen, T. (2008) "En felles etat"—en analyse av prosessen som ledet frem til opprettelse av ny arbeids-og velferdsforvaltning (NAV). *Tidsskrift for velferdsforskning*. Bergen: Rokkansenteret.
- Christensen, T., Fimreite A. og Læg Reid P. (2013) Joined-Up Government for Welfare Administration Reform in Norway. *Public Organization Review*: 1-18.
- Christensen, T., Fimreite A. L. og Læg Reid P. (2007) Reform of the employment and welfare administrations—the challenges of co-coordinating diverse public organizations. *International Review of Administrative Sciences* 73: 389-408.
- Clawson, R. A. og Trice R. (2000) Poverty as We Know It: Media Portrayals of the Poor. *The Public Opinion Quarterly* 64: 53-64.
- Coe, K., Kenski K. og Rains S. A. (2014) Online and uncivil? Patterns and determinants of incivility in newspaper website comments. *Journal of Communication* 64: 658-679.
- Cohen, J. (1960) A Coefficient of Agreement for Nominal Scales. *Educational and Psychological Measurement* 20: 37-46.
- Cook, T. E. (2005) *Governing with the news: the news media as a political institution*, Chicago: University of Chicago Press.
- Coughlin, R. M. (1989) Welfare Myths and Stereotypes. I: Coughlin. RM (red.) *Reforming Welfare: Lessons, Limits, and Choices*, . Albuquerque: University of New Mexico
- Cushion, S., Thomas R. og Ellis O. (2015) The Mediatization of Second-Order Elections and Party Launches: UK Television News Reporting of the 2014 European Union Campaign. *International Journal of Communication* 9: 21.
- D'Angelo, P. (2002) News Framing as a Multiparadigmatic Research Program: A Response to Entman. *Journal of Communication* 52: 870-888.
- d'Haenens, L. og de Lange M. (2001) Framing of asylum seekers in Dutch regional newspapers. *Media, Culture & Society* 23: 847-860.
- Dahle, Å. og Haugen G. (2008) Tema: Omdømme. *MEMU*. Bergen: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Davis, S. N. (2003) Sex stereotypes in commercials targeted toward children: A content analysis. *Sociological Spectrum* 23: 407-424.
- Davison, w. P. (1983) The Third-Person Effect in Communication. *Public Opinion Quarterly* 47: 1-15.
- de Vreese, C. H. (2003) *Framing Europe: television news and European integration*, Amsterdam: University of Amsterdam. PhD.

- de Vreese, C. H. (2005) News framing: Theory and typology. *Information Design Journal & Document Design* 13.
- de Vreese, C. H. (2010) Framing the Economy: Effects of Journalistic News Frames. I: D'Angelo P og Kuypers JA (red.) *Doing news framing analysis: Empirical and theoretical perspectives*. New York, NY: Routledge.
- de Vreese, C. H. (2014) Mediatization of News: The Role of Journalistic Framing. I: Strömbäck J og Esser F (red.) *Mediatization of Politics. Understanding the Transformation of Western Democracies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 137-155.
- de Vreese, C. H., Banducci S. A., Semetko H. A. og Boomgaarden H. G. (2006) The News Coverage of the 2004 European Parliamentary Election Campaign in 25 Countries. *European Union Politics* 7: 477-504.
- de Vreese, C. H. og Boomgaarden H. (2003) Valenced news frames and public support for the EU. *Communications* 28: 361-381.
- de Vreese, C. H., Boomgaarden H. G. og Semetko H. A. (2011) (In)direct Framing Effects: The Effects of News Media Framing on Public Support for Turkish Membership in the European Union. *Communication Research* 38: 179-205.
- de Vreese, C. H., Peter J. og Semetko H. A. (2001) Framing Politics at the Launch of the Euro: A Cross-National Comparative Study of Frames in the News. *Political Communication* 18: 107-122.
- de Vreese, C. H. og Tobiasen M. (2007) Conflict and identity: explaining turnout and anti-integrationist voting in the Danish 2004 elections for the European Parliament. *Scandinavian Political Studies* 30: 87-114.
- Dewey, M. E. (1983) Coefficients of agreement. *The British Journal of Psychiatry* 143: 487-489.
- Dowling, J. og Pfeffer J. (1975) Organizational legitimacy: Social values and organizational behavior. *Pacific sociological review*: 122-136.
- Druckman, J. N. (2001) The Implications of Framing Effects for Citizen Competence. *Political Behavior* 23: 225-256.
- Eide, M. (1992) *Nyhetsens interesse: nyhetsjournalistikk mellom tekst og kontekst*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Eide, M. (2001) *Til dagsorden! Journalistikk, makt og demokrati*, Oslo: Gyldendal akademisk.
- Eide, M. (2004) *Hodet på blokken: essays om journalistikk*, Oslo: Gyldendal akademisk.
- Eide, M. og Hernes G. (1987) *Død og pine: om massemedia og helsepolitikk*, Oslo: FAFO.
- Eliassen, M. (2010) *Omdømme – betydning for andre enn toppledelsen? En studie av forholdet mellom omdømmeforsvar og jobbtilhørighet og -tilfredshet i NAV*, Tromsø: Universitetet i Tromsø. Masteroppgave.
- Entman, R. M. (1991) Symposium Framing U.S. Coverage of International News: Contrasts in Narratives of the KAL and Iran Air Incidents. *Journal of Communication* 41: 6-27.
- Entman, R. M. (1993) Framing - toward Clarification of a Fractured Paradigm. *Journal of Communication* 43: 51-58.

- Entman, R. M. (2012) *Scandal and silence: media response to presidential misconduct*, Cambridge: Polity Press.
- Erdal, I. J. (2011) Hvor kommer nyhetene fra?: Nyhetsflyt mellom papiraviser, kringkasting og nettmedier Volda: Høgskulen i Volda, Avdeling for mediefag.
- Eriksen, A. R. (2005) Replik til Urszula Srebrowskas artikkel «ATEKST kan lede på villspor». *Norsk Medietidsskrift* 12 ER.
- Eveland, W. P. og McLeod D. M. (1999) The effect of social desirability on perceived media impact: Implications for third-person perceptions. *International Journal of Public Opinion Research* 11: 315-333.
- Falasca, K. (2014) Political news journalism: Mediatization across three news reporting contexts. *European Journal of Communication*.
- Farnsworth, S. J. og Lichter S. R. (2007) *The nightly news nightmare: Television's coverage of US presidential elections, 1988-2004*, New York: Rowman & Littlefield.
- Figenschou, T. U. og Beyer A. (2014) Elitene, minoritetene og mediene – Definisjonsmakt i norsk innvandringsdebatt. *Tidsskrift for samfunnsforskning*.
- Figenschou, T. U., Beyer A. og Thorbjørnsrud K. (2015) The Moral Police: Agenda-setting and Framing Effects of a New (s) Concept of Immigration. *Nordicom Review* 36: 65-78.
- Figenschou, T. U. og Thorbjørnsrud K. (2015a) Faces of an Invisible Population: Human Interest Framing of Irregular Immigration News in the United States, France, and Norway. *American Behavioral Scientist*.
- Figenschou, T. U. og Thorbjørnsrud K. (2015b) Qualitative Political Communication| Backstage Media-Political Elite Negotiations: The Failure and Success of Government Pitch. *International Journal of Communication* 9: 19.
- Flo, I. (2010) *Norsk presses historie 1660-2010. Norske aviser fra A til Å. Bind 4*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Foucault, M. (1977) *Discipline and punish: The birth of the prison*, London: Penguin.
- Frandsen, K. (2014) Mediatization of sports. I: Lundby K (red.) *Mediatization of Communication, the handbooks of communications sciences*. Berlin: Mouton de Gruyter, 199-226.
- Gaines, B. J., Kuklinski J. H. og Quirk P. J. (2007) The logic of the survey experiment reexamined. *Political Analysis* 15: 1-20.
- Galtung, J. og Ruge M. H. (1965) The Structure of Foreign News: The Presentation of the Congo, Cuba and Cyprus Crises in Four Norwegian Newspapers. *Journal of Peace Research* 2: 64-90.
- Gamson, W. og Modigliani A. (1987) The changing culture of affirmative action. I: Braungart G og Braungart MM (red.) *Research in political sociology*. Greenwich: JAI Press, 137-177.
- Gamson, W. A. (1992) *Talking Politics*, New York: Cambridge University Press.
- Gamson, W. A. og Modigliani A. (1989) Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power: A Constructionist Approach. *American Journal of Sociology* 95: 1-37.
- Gans, H. J. (1993) Reopening the Black Box: Toward a Limited Effects Theory. *Journal of Communication* 43: 29-35.

- Gans, H. J. (2004 [1979]) *Deciding what's news: A study of CBS evening news, NBC nightly news, Newsweek, and Time*, Evanston, IL: Northwestern University Press.
- Geer, J. G. (2006) *Studies in Communication, Media, and Public Opinion: In Defense of Negativity: Attack Ads in Presidential Campaigns*, Chicago, IL, USA: University of Chicago Press.
- Gerbner, G. og Gross L. (1974) System of cultural indicators. *Public Opinion Quarterly* 38 460–461.
- Ghanem, S. (1997) Filling in the tapestry: The second level of agenda setting. *Communication and democracy: Exploring the intellectual frontiers in agenda-setting theory*: 3-14.
- Gilens, M. (1996a) Race and Poverty in America: Public Misperceptions and the American News Media. *Public Opinion Quarterly* 60: 515-541.
- Gilens, M. (1996b) "Race coding" and white opposition to welfare. *American Political Science Review* 90: 593-604.
- Gilens, M. (2009) *Why Americans hate welfare: Race, media, and the politics of antipoverty policy*, Chicago: University of Chicago Press.
- Gitlin, T. (1980) *The whole world is watching: Mass media in the making & unmaking of the new left*, Los Angeles: University of California Press.
- Goffman, E. (1974) *Frame analysis: an essay on the organization of experience*, New York: Harper & Row.
- Golan, G. og Wanta W. (2001) Second-level agenda setting in the New Hampshire primary: A comparison of coverage in three newspapers and public perceptions of candidates. *Journalism & Mass Communication Quarterly* 78: 247-259.
- Golding, P. og Middleton S. (1982) *Images of welfare: Press and public attitudes to poverty*, Oxford: Martin Robertson.
- Gonsholt, I. R. (2009) *Omdømmebygging i NAV-Fasadepuss eller nybygg?*, Bergen: Universitetet i Bergen. Masteroppgave.
- Graber, D. (1988) *Processing the news: How people tame the information tide.*, New York: Longman.
- Grimmer, J. og Stewart B. M. (2013) Text as data: The promise and pitfalls of automatic content analysis methods for political texts. *Political Analysis*: mps028.
- Gunther, A. C. og Storey J. D. (2003) The Influence of Presumed Influence. *Journal of Communication* 53: 199-215.
- Hagen, I. (1998) *Medias publikum: frå mottakar til brukar?*, Oslo: Ad notam Gyldendal.
- Hagen, M. og Nøstdal Ø. (2011) Drivkreftene bak opplagsutviklingen til en landsdekkende norsk tabloidavis. En økonometrisk tidsserieanalyse av Verdens Gang fra 1978 til 2009. Bergen: Samfunns- og næringslivsforskning AS.
- Hald, G. M. og Malamuth N. M. (2008) Self-perceived effects of pornography consumption. *Archives of Sexual Behavior* 37: 614-625.
- Hall, S. (1974) Coding and encoding in the television discourse. I: Hall S (red.) *Culture, Media, Language*. London: Arnold, 197-208.

- Hall, S., Critcher C., Jefferson T., Clarke J. og Roberts B. (1978) *Policing the crisis: Mugging, the state and law and order*, London: Palgrave Macmillan.
- Hallin, D. C. og Mancini P. (2004) *Comparing media systems: three models of media and politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hansen, H.-T. (2009a) Bidrar etableringen av lokale NAV-kontorer til bedre tilbakemeldinger fra brukerne? [Norwegian only]. Rökkansenteret: Rökkansenteret.
- Hansen, H.-T. (2009b) Brukererfaringer med NAV: NAV på rett vei? En surveybasert brukerundersøkelse. *Tidsskrift for velferdsforskning* 12: 207-228.
- Hansen, H.-T., Lundberg K. G. og Johanne S. L. (2013a) NAV - med brukeren i sentrum. En introduksjon. I: Hansen H-T, Lundberg KG og Johanne SL (red.) *NAV - med brukeren i sentrum?* Oslo: Universitetsforlaget, 11-31.
- Hansen, H.-T., Lundberg K. G. og Johanne S. L. (2013b) *NAV - med brukeren i sentrum?*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Hepp, A., Hjarvard S. og Lundby K. (2015) Mediatization: theorizing the interplay between media, culture and society. *Media, Culture & Society*.
- Hepp, A. og Krotz F. (2014) Mediatized Worlds — Understanding Everyday Mediatization. I: Hepp A og Krotz F (red.) *Mediatized Worlds: Culture and Society in a Media Age*. London: Palgrave Macmillan UK, 1-15.
- Hernes, G. (1977) Det media-vridde samfunn. *Samtiden* 1.
- Hernes, G. (1978) *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Hjarvard, S. (2008) The mediatization of society: A theory of the media as agents of social and cultural change. *Nordicom Review* 29: 105-134.
- Hjarvard, S. (2011) The mediatization of religion: Theorising religion, media and social change. *Culture and Religion* 12: 119-135.
- Hjarvard, S. (2013) *The mediatization of culture and society*, New York: Routledge.
- Hjarvard, S. (2015) Framing: Introduksjon til et begrep og en klassisk tekst. *MedieKultur. Journal of media and communication research* 31: 104-114.
- Holbert, R. L., Garrett R. K. og Gleason L. S. (2010) A New Era of Minimal Effects? A Response to Bennett and Iyengar. *Journal of Communication* 60: 15-34.
- Hovden, J. F. (2010) Oppdragarar, granskarar, speglarar og agnostikarar. Skisse til ein norsk journalisttypologi. I: Roppen J og Allern S (red.) *Journalistikkens samfunnsoppdrag*. Kristiansand: IJ-forlaget, 238-263.
- Hovden, J. F. (2012) A Journalistic Cosmology. *Nordicom Review* 33: 57-76.
- Huber, G. A. og Paris C. (2013) Assessing the Programmatic Equivalence Assumption In Question Wording Experiments: Understanding Why Americans Like Assistance to the Poor More Than Welfare. *Public Opinion Quarterly*.
- Hughes, H. M. (1936) The Lindbergh case: A study of human interest and politics. *American Journal of Sociology*: 32-54.
- Hughes, H. M. (1937) Human interest stories and democracy. *Public Opinion Quarterly* 1: 73-83.
- Hughes, H. M. (1940) *News and the Human Interest Story*, Chicago: University of Chicago Press.

- Ihlen, Ø., Figenschou T. U. og Larsen A. G. (2015) Behind the Framing Scenes: Challenges and Opportunities for NGOs and Authorities Framing Irregular Immigration. *American Behavioral Scientist*.
- Ihlen, Ø. og Thorbjørnsrud K. (2013) Tears and Framing Contests: Public Organizations Countering Critical and Emotional Stories. *International Journal of Strategic Communication* 8: 45-60.
- Ihlen, Ø. og Thorbjørnsrud K. (2014) Making news and influencing decisions: Three threshold cases concerning forced return of immigrants. *European Journal of Communication*: 0267323114523149.
- IJzerman, H. og Koole S. L. (2011) From perceptual rags to metaphoric riches—Bodily, social, and cultural constraints on sociocognitive metaphors: Comment on Landau, Meier, and Keefer (2010).
- Ivarsflaten, E. (2014) Norsk Medborgerpanel Runde 2. Bergen: Universitetet i Bergen.
- Ivarsflaten, E. (2015) Norsk Medborgerpanel Runde 5. Bergen: Universitetet i Bergen.
- Iyengar, S. (1990) Framing responsibility for political issues: The case of poverty. *Political Behavior* 12: 19-40.
- Iyengar, S. (1991) *Is Anyone Responsible? How Television Frames Political Issues*, Chicago: University of Chicago Press.
- Iyengar, S. (1996) Framing Responsibility for Political Issues. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 546: 59-70.
- Iyengar, S. (2010) The state of media-effects research. I: Curran J (red.) *Media and society*. London, England: 'Bloomsbury Academic'.
- Iyengar, S. og Hahn K. S. (2009) Red media, blue media: Evidence of ideological selectivity in media use. *Journal of Communication* 59: 19-39.
- Iyengar, S. og Kinder D. R. (1987) *News That Matters: Television and American Opinion*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Jackson, S. A. (1992) *Message effects research: Principles of design and analysis*, New York: Guilford Press.
- Jarvis, A. R. (1991) The Payne Fund Reports: A Discussion of their Content, Public Reaction, and Affect on the Motion Picture Industry, 1930–1940. *The Journal of Popular Culture* 25: 127-140.
- Jebriil, N., de Vreese C. H., van Dalen A. og Albæk E. (2013) The Effects of Human Interest and Conflict News Frames on the Dynamics of Political Knowledge Gains: Evidence from a Cross-national Study. *Scandinavian Political Studies* 36: 201-226.
- Jenssen, A. T. og Kalstø Å. M. (2011) Reddet finanskrisen den rødgrønne regjeringen i 2009?—Om stigende forventningers misnøye og politisk nådetid. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 27: 30-59.
- Jessop, B. (2012) Marxist Approaches to Power. I: Amenta E, Nash K og Scott A (red.) *The Wiley-Blackwell companion to political sociology*. West Sussex: Wiley-Blackwell, 3-14.
- Katz, E. og Lazarsfeld P. F. (1955) *Personal influence: the part played by people in the flow of mass communications*, Glencoe, Ill.: Free Press.
- Kepplinger, H. M. (2007) Reciprocal effects: Toward a theory of mass media effects on decision makers. *The Harvard International Journal of Press/Politics* 12: 3-23.

- Kettle, D. F. (2008) Public bureaucracies. I: Rhodes RAW, Binder SA og Rockamn BA (red.) *Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press, 366–385.
- Kinder, D. R. og Palfrey T. R. (1993) *Experimental Foundations of Political Science*, Michigan: University of Michigan Press.
- Knudsen, E. (2011) *Monsterjournalistikken: pressens rolle i Hardangersaken: (en kvantitativ innholdsanalyse av VG, Aftenposten og BTs dekning av kraftlinjesaken Sima-Sammanger)*, Bergen: University of Bergen. Masteroppgave.
- Knudsen, E. (2015a) Framing the Third-person Effect: Perceptions of Framing Effects on Self and Others. *NordMedia 2015 conference, political communication division*. København.
- Knudsen, E. (2015b) Reputation Management, Mediatization, and News Framing of a Norwegian Public Sector Organization. *ICA 2015 afternoon pre-conference: Public Sector Communication: The Challenge of Building Intangible Assets*. San Juan.
- Korn, C. og Einwiller S. (2013) Media coverage about organisations in critical situations: Analysing the impact on employees. *Corporate Communications: An International Journal* 18: 451-468.
- Krippendorff, K. (2004) *Content analysis: an introduction to its methodology*, Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- Kristoffersen, P. og Ødegård P. (2009) Hvordan påvirker NAV-reformen brukerne? Resultater fra NAVs brukerundersøkelser. . *Arbeid og velferd*.
- Kroon, A. C., van Selm M., ter Hoeven C. og Vliegthart R. (2015) Age at work. *Journalism Studies*: 1-20.
- Kvalheim, B. (2009) Enda mer misnøye blant Nav-brukerne. *Bergens Tidende*, 05.05.2009.
- Lakoff, G. (2004) *Don't think of an elephant: Know your values and frame the debate*, White River Junction, VT: Chelsea Green Publishing.
- Landerer, N. (2013) Rethinking the Logics: A Conceptual Framework for the Mediatization of Politics. *Communication Theory* 23: 239-258.
- Lazarsfeld, P. M., Berelson B. R. og Gaudet H. (1948) *The people's choice: How the voter makes up his mind in a presidential campaign*. , New York: Duell, Sloan & Pearce.
- Lecheler, S. og de Vreese C. H. (2015) How long do news framing effects last? A systematic review of longitudinal studies. *ICA 2015*. Puerto Rico.
- Leeper, T. J. og Slothuus R. (2015) Can Citizens Be Framed? How Information, Not Emphasis, Changes Opinions. Unpublished paper, Aarhus University.
- Lengauer, G., Esser F. og Berganza R. (2012) Negativity in political news: A review of concepts, operationalizations and key findings. *Journalism* 13: 179-202.
- Lippmann, W. (1965 [1922]) *Public opinion*, New York: Free Press.
- Lipset, S. M. (1990) *Continental divide: The values and institutions of Canada and the United States*, Ottawa, ON: CD: Howe Institute.
- Livingstone, S. (2009) On the Mediation of Everything: ICA Presidential Address 2008. *Journal of Communication* 59: 1-18.
- Lombard, M., Snyder-Duch J. og Bracken C. C. (2002) Content analysis in mass communication. *Human communication research* 28: 587-604.

- Long, S. J. (1997) *Regression models for categorical and limited dependent variables*, Thousand Oaks, CA: Sage.
- Lund, A. B. (2000) *Først med det sidste – en nyhedsuge i Danmark*, Århus: Forlaget Ajour.
- Lund, A. B. og Willig I. (2009) Om forskningsprosjektet: En nyhedsuge i Danmark (1999-2008. I: Lund AB, Willig I og Blach-Ørsten M (red.) *Hvor kommer nyhederne fra?* Århus: Forlaget Ajour.
- Lundby, K. (2009a) Introduction: "Mediatization" as Key. I: Lundby K (red.) *Mediatization: Concept, Changes, Consequences*. New York: Peter Lang, 1-18.
- Lundby, K. (2009b) Meida Logic: Looking for Social Interaction. I: lundby K (red.) *Mediatization: Concept, Changes, Consequenses*. New York: Peter Lang, 101-119.
- Luoma-aho, V. (2007) Neutral Reputation and Public Sector Organizations. *Corporate Reputation Review* 10: 124.
- Mathiesen, T. (2002) *Makt og medier. En innføring i mediesosiologi*, Oslo: Pax Forlag.
- Matthes, J. (2009) What's in a Frame? A Content Analysis of Media Framing Studies in the World's Leading Communication Journals, 1990-2005. *Journalism & Mass Communication Quarterly* 86: 349-367.
- Mazzoleni, G. (2008) Media Logic. I: Donsbach W (red.) *The international encyclopedia of communication*. Malden: Blackwell, 2930-2932.
- Mazzoleni, G. og Schulz W. (1999) "Mediatization" of Politics: A Challenge for Democracy? *Political Communication* 16: 247-261.
- McCombs, M. (2004) *Setting the agenda: the mass media and public opinion*, Cambridge: Polity.
- McCombs, M. og Ghanem S. I. (2001) The Convergence of Agenda Setting and Framing. I: Reese SD, Gandy OH og Grant AE (red.) *Framing public life: Perspectives on media and our understanding of the social world*. Mahwah, N.J . Lawrence Erlbaum Associates, XVI, 399 s.
- McCombs, M., Llamas J. P., Lopez-Escobar E. og Rey F. (1997) Candidate images in Spanish elections: Second-level agenda-setting effects. *Journalism & Mass Communication Quarterly* 74: 703-717.
- McCombs, M. og Reynolds A. (2009) How the News Shape Our Civic Agenda. I: Bryant J og Oliver MB (red.) *Media effects: advances in theory and research*. New York: Routledge.
- McCombs, M. og Shaw D. L. (1972) The Agenda-setting Function of Mass Media. *Public Opinion Quarterly* 36: 176-187.
- McCombs, M. og Shaw D. L. (1993) The Evolution of Agenda-Setting Research: Twenty-Five Years in the Marketplace of Ideas. *Journal of Communication* 43: 58-67.
- McGlone, M. S. (2007) What is the explanatory value of a conceptual metaphor? *Language & Communication* 27: 109-126.
- McQuail, D. (2010) *McQuail's mass communication theory*, Los Angeles: Sage.
- Meffert, M. F., Chung S., Joiner A. J., Waks L. og Garst J. (2006) The Effects of Negativity and Motivated Information Processing During a Political Campaign. *Journal of Communication* 56: 27-51.

- Meijer, M.-M. og Kleinnijenhuis J. (2006a) Issue News and Corporate Reputation: Applying the Theories of Agenda Setting and Issue Ownership in the Field of Business Communication. *Journal of Communication* 56: 543-559.
- Meijer, M.-M. og Kleinnijenhuis J. (2006b) News and corporate reputation: Empirical findings from the Netherlands. *Public Relations Review* 32: 341-348.
- Meling, E. (2007) *Brød eller sirkus? En tidsserieanalyse av TV-debatters innflytelse på partioppslutning i stortingsvalgkampen 2005*, Bergen: UiB. Masteroppgave.
- Meyer, T. (2002) *Media Democracy: How the Media Colonize Politics*, Cambridge: Polity Press.
- Midtbø, T. (2000) Et spørsmål om tid: Tidsserieanalyse som et verktøy i samfunnsvitenskapen. *Tidsskrift for samfunnsforskning* 41: 58-84.
- Miller, J. M. og Krosnick J. A. (1996) News media impact on the ingredients of presidential evaluations: a program of research on the priming hypothesis. I. I: Mutz DC, Sniderman PM og Brody RA (red.) *Political Persuasion and Attitude Change*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 79-99
- Moy, P. og Pfau M. (2000) *With malice toward all? The media and public confidence in democratic institutions*, Westport, CT: Praeger.
- Nelson, T. E., Oxley Z. M. og Clawson R. A. (1997) Toward a psychology of framing effects. *Political Behavior* 19: 221-246.
- Neuendorf, K. A. (2002) *The content analysis guidebook*, Thousand Oaks: Sage.
- Neuman, W. R., Just M. R. og Crigler A. N. (1992) *Common knowledge: News and the construction of political meaning*, Chicago: University of Chicago Press.
- Noelle-Neumann, E. (1973) Return to the concept of powerful mass media. *Studies in Broadcasting* 9: 67-111.
- Nærland, T. U., Knudsen E., Sjøvaag H. og Ytre-Arne B. (2015) Mediating the Nordic Welfare Model: Journalistic Representations and Public Attitudes. *ICA 2015 afternoon pre-conference: Public Sector Communication: The Challenge of Building Intangible Assets* San Juan.
- Oliver, M. B. (1994) Portrayals of crime, race, and aggression in "reality-based" police shows: A content analysis. *Journal of Broadcasting & Electronic Media* 38: 179-192.
- Olsen, J. P. (2006) Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16: 1-24.
- Ottosen, R., Røssland L. A. og Østbye H. (2002) *Norsk pressehistorie*, Oslo: Det Norske Samlaget.
- Pallas, J. og Fredriksson M. (2011) Providing, promoting and co-opting: Corporate media work in a mediatized society. *Journal of communication Management* 15: 165-178.
- Parisi, P. (1998) A Sort of Compassion: The Washington Post Explains the "Crisis in Urban America". *Howard Journal of Communication* 9: 187-203.
- Paul, B., Salwen M. B. og Dupagne M. (2000) The Third-Person Effect: A Meta-Analysis of the Perceptual Hypothesis. *Mass Communication and Society* 3: 57-85.
- Perreault, W. D. og Leigh L. E. (1989) Reliability of nominal data based on qualitative judgments. *Journal of Marketing Research* 26: 135-148.

- Perry, S. D. og Gonzenbach W. J. (1997) Effects of news exemplification extended: Considerations of controversiality and perceived future opinion. *Journal of Broadcasting & Electronic Media* 41: 229-244.
- Perse, E. M. (2001) *Media effects and society*, Mahwah, NJ.: Routledge.
- Petersson, O. (1987) *Maktbegrepet*, Stockholm: Carlsson.
- Pinker, S. og Lakoff G. (2007) Does language frame politics? *Public Policy Research* 14: 59-71.
- Post, J. E., Lawrence A. og Weber J. (2002) *Business and Society: Corporate Strategy, Public Policy, Ethics*, New York, NY: McGraw-Hill.
- Powell, T. E., Boomgaarden H. G., De Swert K. og de Vreese C. H. (2015) A Clearer Picture: The Contribution of Visuals and Text to Framing Effects. *Journal of Communication*: n/a-n/a.
- Price, V., Tewksbury D. og Powers E. (1997) Switching trains of thought the impact of news frames on readers' cognitive responses. *Communication Research* 24: 481-506.
- Prior, M. (2007) *Post-broadcast democracy: How media choice increases inequality in political involvement and polarizes elections*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Puijk, R., Østbye H. og Øyen E. (1984) *Sosialpolitikk eller sosialpornografi? En analyse av sosialpolitiske reportasjer i pressen*, Bergen: Universitetsforlaget.
- Rasinski, K. A. (1989) The effect of question wording on public support for government spending. *Public Opinion Quarterly* 53: 388-394.
- Reese, S. D. (2001a) Prologue-Framing public life. I: Reese SD, Gandy OH og Grant AE (red.) *Framing public life: Perspectives on media and our understanding of the social world*. Mahwah, N.J: Lawrence Erlbaum Associates.
- Reese, S. D. (2001b) Understanding the global journalist: A hierarchy-of-influences approach. *Journalism Studies* 2: 173-187.
- Retriever. (2014) Medieanalyse NAV – Arbeids- og velferdsetaten 2013.
- Rozell, M. J. (1996) *The press and the Bush presidency*, Westport, CT: Praeger.
- Sahlstrand, A. (2000) *De synliga. Nyhetsällor i svensk storstadsmorgonpress*, Stockholm: Stockholms universitet: JMK. PhD.
- Scheufele, B., Haas A. og Brosius H.-B. (2011) Mirror or Molder? A Study of Media Coverage, Stock Prices, and Trading Volumes in Germany. *Journal of Communication* 61: 48-70.
- Scheufele, D. (1999) Framing as a theory of media effects. *Journal of Communication* 49: 103-122.
- Scheufele, D. og Iyengar S. (2014) The state of framing research: a call for new directions. *The Oxford Handbook of Political Communication Theories*. New York: Oxford University Press.
- Scheufele, D. og Tewksbury D. (2007) Framing, Agenda Setting, and Priming: The Evolution of Three Media Effects Models. *Journal of Communication* 57.
- Schillemans, T. (2012) *Mediatization of Public Services: How Organizations Adapt to News Media*, Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH, Internationaler Verlag der Wissenschaften.

- Schuck, A. R. T., Vliegenthart R. og de Vreese C. H. (2014) Who's Afraid of Conflict? The Mobilizing Effect of Conflict Framing in Campaign News. *British Journal of Political Science* FirstView: 1-18.
- Schudson, M. (2003) *The Sociology of News* New York/London: W. W. Norton & Company.
- Schudson, M. (2007) The Anarchy of Events and the Anxiety of Story Telling. *Political Communication* 24: 253-257.
- Schuman, H. og Presser S. (1977) Question Wording as an Independent Variable in Survey Analysis. *Sociological Methods & Research* 6: 151-170.
- Scott, W. A. (1955) Reliability of content analysis: the case of nominal scale coding. *Public Opinion Quarterly* 19: 321-325.
- Seethaler, J. og Melischek G. (2014) Phases of Mediatization. *Journalism Practice* 8: 258-278.
- Semetko, H. A. og Valkenburg P. M. (2000) Framing European Politics: A Content Analysis of Press and Television News. *European Journal of Communication* 50: 93-109.
- Sevenans, J. og Vliegenthart R. (2015) Political Agenda-Setting in Belgium and the Netherlands: The Moderating Role of Conflict Framing. *Journalism & Mass Communication Quarterly*.
- Shehata, A. og Strömbäck J. (2013) Not (Yet) a New Era of Minimal Effects: A Study of Agenda Setting at the Aggregate and Individual Levels. *The International Journal of Press/Politics* 18: 234-255.
- Shen, F. og Edwards H. H. (2005) Economic Individualism, Humanitarianism, and Welfare Reform: A Value-Based Account of Framing Effects. *Journal of Communication* 55: 795-809.
- Shen, F., Lee S. Y., Sipes C. og Hu F. (2012) Effects of Media Framing of Obesity Among Adolescents. *Communication Research Reports* 29: 26-33.
- Sjøvaag, H. (2010) The reciprocity of journalism's social contract. *Journalism Studies* 11: 874-888.
- Sjøvaag, H. (2014) Homogenisation or Differentiation? *Journalism Studies* 15: 511-521.
- Sjøvaag, H. og Stavelin E. (2012) Web media and the quantitative content analysis: Methodological challenges in measuring online news content. *Convergence: The International Journal of Research into New Media Technologies*.
- Skog, O.-J. (1998) Å forklare sosiale fenomener: en regresjonsbasert tilnærming. Oslo: Ad notam Gyldendal.
- Slothuus, R. (2007) Framing Deservingness to Win Support for Welfare State Retrenchment. *Scandinavian Political Studies* 30: 323-344.
- Slothuus, R. og de Vreese C. H. (2010) Political Parties, Motivated Reasoning, and Issue Framing Effects. *The Journal of Politics* 72: 630-645.
- Smith, P. (1990) The use of performance indicators in the public sector. *Journal of the Royal Statistical Society. Series A (Statistics in Society)*: 53-72.
- Smith, P. og Mayston D. (1987) Measuring efficiency in the public sector. *Omega* 15: 181-189.
- Sniderman, P. M. og Grob D. B. (1996) Innovations in Experimental Design in Attitude Surveys. *Annual Review of Sociology* 22: 377-399.

- Soroka, S. N. (2002) Issue Attributes and Agenda-Setting by Media, the Public, and Policymakers in Canada. *International Journal of Public Opinion Research* 14: 264-285.
- Soroka, S. N. (2006) Good News and Bad News: Asymmetric Responses to Economic Information. *Journal of Politics* 68: 372-385.
- Soroka, S. N. (2012) The Gatekeeping Function: Distributions of Information in Media and the Real World. *The Journal of Politics* 74: 514-528.
- Soroka, S. N. (2014) *Negativity in Democratic Politics: Causes and Consequences*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Sotirovic, M. (2000) Effects of media use on audience framing and support for welfare. *Mass Communication & Society* 3: 269-296.
- Srebrowska, U. (2005) ATEKST kan lede på villspor. *Norsk Medietidsskrift* 1: 40-43.
- Stang, E. (2007) Fremstillinger av banevern i løssalgspresen. En innholdsanalyse av artikler om barnevern i VG og Dagbladet. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA).
- Stroud, N. J. (2010) Polarization and partisan selective exposure. *Journal of Communication* 60: 556-576.
- Stroud, N. J. (2011) *Niche news: The politics of news choice*, New York, NY: Oxford University Press.
- Strömbäck, J. (2005) In Search of a Standard: four models of democracy and their normative implications for journalism. *Journalism Studies* 6: 331-345.
- Strömbäck, J. (2008) Four Phases of Mediatization: An Analysis of the Mediatization of Politics. *The International Journal of Press/Politics* 13: 228-246.
- Strömbäck, J. (2010) Mediatization and perceptions of the media's political influence. *Journalism Studies* 12: 423-439.
- Strömbäck, J. (2011) Mediatization of Politics: Toward a Conceptual Framework for Comparative Research. I: Bucy WP og Holber RL (red.) *Sourcebook for Political Communication Research. Methods, Measures, and Analytical Techniques*. New York: Routledge, 367-382.
- Strömbäck, J. og Aalberg T. (2008) Election news coverage in democratic corporatist countries: A comparative study of Sweden and Norway. *Scandinavian Political Studies* 31: 91-106.
- Strömbäck, J. og Dimitrova D. V. (2011) Mediatization and Media Interventionism: A Comparative Analysis of Sweden and the United States. *The International Journal of Press/Politics* 16: 30-49.
- Strömbäck, J. og Esser F. (2009) Shaping Politics: Mediatization and Media Interventionism. I: Lundby K (red.) *Mediatization. Concept, Changes, Consequences*. New York: Peter Lang, 205-224.
- Strömbäck, J. og Esser F. (2014) Mediatization of Politics: Towards a Theoretical Framework. I: Esser F og Strömbäck J (red.) *Mediatization of Politics. Understanding the Transformation of Western Democracies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 3-28.
- Strömbäck, J. og Karlsson M. (2011) Who's got the power? *Journalism Practice* 5: 643-656.
- Strömbäck, J., Negrine R., Hopmann D. N., Maier M., Jalali C., Berganza R., Seeber G. U., Seceleanu A., Volek J. og Dobek-Ostrowska B. (2011) The

- mediatization and framing of European parliamentary election campaigns. I: Maier M, Strömbäck J og Kaid Lee L (red.) *Political communication in European parliamentary elections*. Farnham, UK Ashgate, 161-174.
- Strömbäck, J. og Van Aelst P. (2013) Why political parties adapt to the media: Exploring the fourth dimension of mediatization. *International Communication Gazette* 75: 341-358.
- Sun, Y., Pan Z. og Shen L. (2008) Understanding the Third-Person Perception: Evidence From a Meta-Analysis. *Journal of Communication* 58: 280-300.
- Svallfors, S. (1995) Velfärdsstaten i pressen. En analys av svensk tidningsrapportering om velfärdspolitik 1969–1993. Umeå: Umeå Studies in Sociology, Sociologiska institutionen, Umeå universitet.
- Svallfors, S. (2011) A bedrock of support? Trends in welfare state attitudes in Sweden, 1981–2010. *Social Policy & Administration* 45: 806-825.
- Svallfors, S. (2012) *Contested welfare states: Welfare attitudes in Europe and beyond*, Stanford, CA: Stanford University Press.
- Sæbø, G. (1992) Formidling og foredling. Avisenes rolle i meningsdannelsen om sosialhjelp. Oslo: INAS.
- Tal-Or, N., Tsfati Y. og Gunther A. C. (2009) The influence of presumed media influence: Origins and implications of the third-person perception. I: Nabi RL og Oliver MB (red.) *The Sage Handbook of Media Processes and Effects*. Thousand Oaks, CA: Sage, 99-112.
- Tankard, J. W. (2001) The Empirical Approach to the Study of Media Framing. I: Reese SD, Gandy OH og Grant AE (red.) *Framing public life: Perspectives on media and our understanding of the social world*. Mahwah, N.J. Lawrence Erlbaum Associates, XVI, 399 s.
- Thorbjørnsrud, K. (2015a) Byråkrati, medier og kommunikasjon. I: Ihlen Ø, Skogerbo E og Allern S (red.) *Makt, medier og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Thorbjørnsrud, K. (2015b) Mediatization of Public Bureaucracies: Administrative versus Political Loyalty. *Scandinavian Political Studies* 38: 179-197.
- Thorbjørnsrud, K., Figenschou T. U. og Ihlen Ø. (2014) Mediatization in public bureaucracies: A typology. *Communications-The European Journal of Communication Research* 39: 3-22.
- Trussler, M. og Soroka S. (2014) Consumer Demand for Cynical and Negative News Frames. *The International Journal of Press/Politics* 19: 360-379.
- Tuchman, G. (1978) *Making news: a study in the construction of reality*, New York: Free Press.
- Tversky, A. og Kahneman D. (1981) The framing of decisions and the psychology of choice. *Science* 211: 453-458.
- Van Aelst, P., Thesen G., Walgrave S. og Vliegenthart R. (2014) Mediatization and Political Agenda-Setting: Changing Issue Priorities? I: Esser F og Strömbäck J (red.) *Mediatization of Politics. Understanding the Transformation of Western Democracies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 200-220.
- Van Aelst, P. og Vliegenthart R. (2014) Studying the Tango. *Journalism Studies* 15: 392-410.
- Van Der Pligt, J. og Eiser J. R. (1980) Negativity and descriptive extremity in impression formation. *European Journal of Social Psychology* 10: 415-419.

- van Doorn, B. W. (2015) Pre- and Post-Welfare Reform Media Portrayals of Poverty in the United States: The Continuing Importance of Race and Ethnicity. *Politics & Policy* 43: 142-162.
- Van Gorp, B. (2007) The Constructionist Approach to Framing: Bringing Culture Back In. *Journal of Communication* 57: 60-78.
- Vliegenthart, R. (2014) Moving up. Applying aggregate level time series analysis in the study of media coverage. *Quality & Quantity* 48: 2427-2445.
- Vliegenthart, R., Boomgaarden H. G. og Boumans J. W. (2011) Changes in political news coverage: Personalization, conflict and negativity in British and Dutch newspapers. *Political communication in postmodern democracy: Challenging the primacy of politics*. London: Palgrave Macmillan, 92-110.
- Vliegenthart, R. og Mena Montes N. (2014) How Political and Media System Characteristics Moderate Interactions between Newspapers and Parliaments: Economic Crisis Attention in Spain and the Netherlands. *The International Journal of Press/Politics* 19: 318-339.
- Vliegenthart, R. og Roggeband C. (2007) Framing immigration and integration Relationships between press and parliament in The Netherlands. *International Communication Gazette* 69: 295-319.
- Vliegenthart, R. og van Zoonen L. (2011) Power to the frame: Bringing sociology back to frame analysis. *European Journal of Communication* 26: 101-115.
- Vliegenthart, R. og Walgrave S. (2008) The contingency of intermedia agenda setting: A longitudinal study in Belgium. *Journalism & Mass Communication Quarterly* 85: 860-877.
- Waldahl, R. (1999) *Mediepåvirkning*, Oslo: Ad notam Gyldendal.
- Weber, M. (1947) *The theory of economic and social organization*, New York: Oxford University Press.
- Weber, M. (1978) *Economy and Society*. I: Guenther RAW og Wittich C (red.) *Economy and Society*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Weber, R. P. (1990) *Basic content analysis*, Newbury Park: Sage.
- Weinstein, E. A. og Crowdus S. E. (1968) The effects of positive and negative information in person perception. *Human Relations* 21: 383-391.
- White, D. M. (1950) The Gate Keeper: a Case Study in the Selection of News. *Journalism Quarterly*: 389-390.
- Wæraas, A. og Byrkjeflot H. (2012) Public Sector Organizations and Reputation Management: Five Problems. *International Public Management Journal* 15: 186-206.
- Zaller, J. R. (1992) *The nature and origins of mass opinion*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Zillmann, D., Chen L., Knobloch S. og Callison C. (2004) Effects of Lead Framing on Selective Exposure to Internet News Reports. *Communication Research* 31: 58-81.
- Zillmann, D., Gibson R., Sundar S. S. og Perkins J. W. (1996) Effects of exemplification in news reports on the perception of social issues. *Journalism & Mass Communication Quarterly* 73: 427-444.
- Zucker, H. G. (1978) The variable nature of news media influence. I: Ruben BD (red.) *Communication Yearbook*. New Brunswick, NJ: Transaction Books.

Østbye, H., Helland K., Knapskog K. og Larsen L. O. (2002) *Metodebok for mediefag*,
Bergen: Fagbokforlaget.

Appendiks for kapittel 3

Oversikt over avisene i utvalget

Samtlige av avisene i utvalget har samme eier¹²⁹, og avisene Aftenposten, Adresseavisen og BT har en avtale om stoffutveksling. Det vil si at enkelte artikler kan publiseres på tvers av disse avisene. Likevel tyder en empirisk undersøkelse på at slik stoffutveksling¹³⁰ ikke er utbredt (Sjøvaag, 2014).

Aftenposten har siden 2010 vært Norges største papiravis når det gjelder opplag. Avisen er en regionsavis i Oslo og nærområdene, produseres nå i tabloidformat, men er ikke regnet som en populærjournalistisk avis. Aftenposten startet i 1860 som aftenavis med Morgenbladet som viktigste konkurrent, og ble grunnlagt av boktrykkeren Christian Schibsted ved en navneendring fra Christiania Adresseblad til Aftenposten. Under perioden med partipressen var avisen privat eid av Schibsted-familien, men hadde tette bånd til det politiske partiet Høyre og et tydelig borgerlig ståsted (Flo, 2010: 25). Da Morgenbladet i 1865 begynte med aftenutgave, svarte Aftenposten dagen etter med en morgenutgave. Etter hvert ble morgenutgaven den viktigste. Aftenutgaven fikk navnet *Aften*. Aften var og er (i utvalgsperioden) en lokalavis i Oslo-området. Både Aftenposten og Aften eies i dag av Schibsted ASA. Aften ble nedlagt (erstattet med Osloby) ved utgangen av 2012.

¹²⁹ BT, VG, Aften og Aftenposten eies av Schibsted. Adresseavisen eies av Polaris, som kontrolleres av Schibsted sammen med NWT.

¹³⁰ Stoffutvekslingen ble imidlertid trappet opp i perioden jeg undersøker. Jeg har imidlertid ikke registrert at samme artikkel (om NAV) har stått på trykk i de ulike avisene.

Verdens Gang, eller VG, er Norges største tabloidavis¹³¹ og Norges nest største avis. VG kommer ut i Oslo, men har nokså lik dekningsprosent i hele landet. Avisen kom i trykk for første gang 23. juni 1945. I motsetning til de resterende avisene i utvalget har VG aldri hatt direkte tilknytting til et politisk parti, men har likevel et borgerlig utgangspunkt (Ottosen et al., 2002: 106). Etter svake opplagstall gikk VG i 1962 over fra å være en morgenavis til å bli en middagsavis på løssalgsmarkedet. Året etter endret også VG format til tabloid (Flo, 2010: 368). Etter at Schibsted overtok som eier i 1966 har VG opplevd oppgang og passerte Aftenposten i 1981 – frem til 2010 – som Norges største avis. Avisen eies i dag fremdeles av Schibsted ASA.

Bergens Tidende, eller BT, er Vestlandets største avis, og den største avisen utenfor Oslo. Avisen utgis nå i tabloidformat, men regnes, i likhet med Aftenposten og Adressa, for å være en seriøs avis. BT kom i trykk for første gang 2. januar 1868, grunnlagt av boktrykker Johan William Eide. Under perioden med partipresse hadde avisen et tydelig tilhørighet til det politiske partiet Venstre, og var på begynnelsen av 1900-tallet Venstres mest sentrale talerør på Vestlandet. Fremdeles kan avisens liberale verdier gjenspeiles i avisens lederartikler. Avisen eies i dag av Schibsted ASA.

Adresseavisen er Norges eldste eksisterende avis – første gang utgitt i 1767. Avisen er i dag den nest største (etter BT) avisen utenfor Oslo, med Trondheim og Trøndelag som viktigste dekningsområde. Under perioden med partipresse hadde avisen tette bånd til det politiske partiet Høyre. Avisen eies i dag av Polaris Media ASA. Schibsted ASA er imidlertid største aksjonær i Polaris Media.

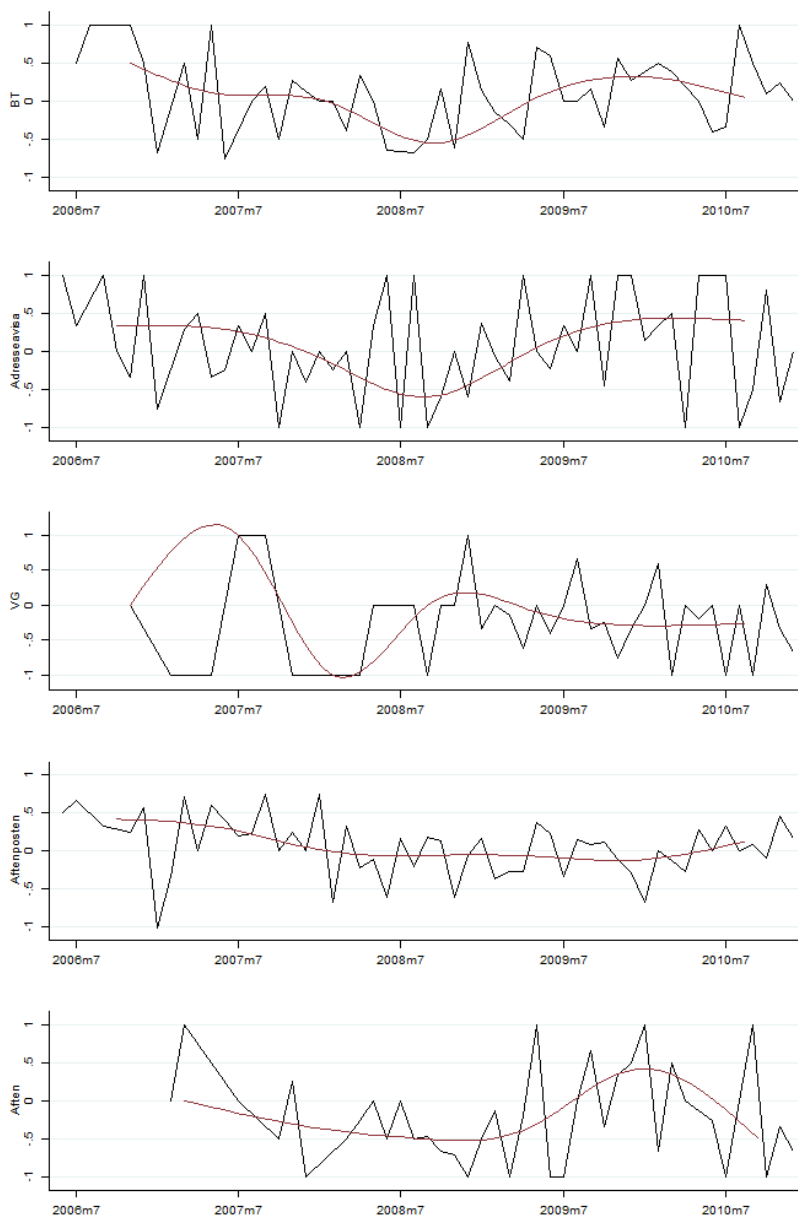
¹³¹ Tabloid peker her på fokuset på populærjournalistikk – ikke bare selve formatet.

Figurer og tabeller

Tabell 0.1 Oversikt over dekningsprosenten til VG, BT, Adresseavisen, Aftenposten og Aften i Norge, Oslo, Bergen og Trondheim

		Norge			Oslo			Bergen			Trondheim		
		2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Dekningsprosent i %	Adresse-avisen	6 %	5 %	5 %	0,2 %	0,2 %	0,2 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	69 %	68 %	64 %
	Aften	9 %	8 %	8 %	43 %	41 %	37 %	0,2 %	0,3 %	0,2 %	0,2 %	0,2 %	0,2 %
	Aftenposten	18 %	17 %	16 %	52 %	50 %	45 %	4 %	4 %	4 %	7 %	7 %	6 %
	BT	6 %	6 %	6 %	0,3 %	0,3 %	0,2 %	64 %	63 %	58 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %
	VG	28 %	25 %	21 %	27 %	25 %	21 %	20 %	17 %	15 %	30 %	34 %	21 %

Kommentar: Tabellen viser ulike avisers dekningsprosent i Norge, samt byene Oslo, Bergen og Trondheim. Tabellen er basert på tall generert med TNS Gallups programvare Gallup PC Rapport. Tilgjengelig på: <http://live.tns-gallup.no/gpcrapp/>.



Figur 0.1 Gjennomsnitt dominans av rammer over tid i redaksjonelle artikler (månedstintervaller)

Kommentar: Gjennomsnitt dominans av episodiske eller tematiske rammer er aggregert til månedlige intervaller. Variabelen for gjennomsnitt ramme varierer mellom -1 og +1 og er kodet på følgende vis: -1= episodisk, 0=balansert/nøytral, +1=tematisk. I tillegg indikerer den røde linjen utviklingen på et mer overordnet nivå (utregnet som kryssmedian).

Kodebok (med omkodete verdier)

Bakgrunnsvariabler

ID-nummer

Dato: ååååmmdd

Avis

- 1 BT
- 2 Adresseavisen
- 3 VG
- 4 Aftenposten
- 5 Aften

Type artikkel

- 0 N/A
- 1 nyhetssak
- 2 reportasje
- 3 leder eller kommentarartikler intern
- 4 debatt/leserinnlegg
- 5 kronikk/kommentar fra eksterne
- 6 notiser eller Q&A
- 7 kultur
- 8 sport
- 9 Guide/rapportoppsummering

Er saken synlig på forsiden?

- 0 N/A
- 1 Ja

Nyhetsrammer

Episodisk ramme

Brukes konkrete personer/individer som caser for å illustrere saken i artikkelen?

0 N/A / I tekst eller mindre referanser (lite synlig/tekstboks/må lete for å finne noe)

1 Ingress/mindre bilde/grafikk (synlig) / I tittel/(stort)bilde/forside: svært synlig (legger merke til det med en gang)

Brukes en konkret hendelse/CASE for å illustrere saken i artikkelen?

0 N/A / I tekst eller mindre referanser (lite synlig/tekstboks/må lete for å finne noe)

1 Ingress/mindre bilde/grafikk (synlig) / I tittel/(stort)bilde/forside: svært synlig (legger merke til det med en gang)

Tematisk ramme

Brukes TRENDER, prosesser eller bruker statistikk/grafikk for å illustrere saken?

0 N/A / I tekst eller mindre referanser (lite synlig/tekstboks/må lete for å finne noe)

1 Ingress/mindre bilde/grafikk (synlig) / I tittel/(stort)bilde/forside: svært synlig (legger merke til det med en gang)

Går saken utover en konkret hendelse/case/individ (referer til tidligere hendelser) eller gir ev. informasjon om et SYSTEM/etat i tittel, ingress eller bilde?

0 N/A / I tekst eller mindre referanser (lite synlig/tekstboks/må lete for å finne noe)

1 Ingress/mindre bilde/grafikk (synlig) / I tittel/(stort)bilde/forside: svært synlig (legger merke til det med en gang)

Andre rammer

Human interest: omtaler tittel ingress eller bilde en konkret person og hans/hennes problemer, prestasjon på en måte som vekker følelser som sinne, sympati/empati/medfølelse

0 N/A

1 JA

Konflikt: omtaler tittel/ingress/bilde en uenighet mellom to eller flere parter/kilder og/eller belyses saken fra flere sider?

0 N/A

1 JA

Ansvar: omtaler tittel/ingress/bilde en person/parti/organisasjon som er ansvarlig for problem eller løsning?

0 N/A

1 JA

Nevner tittel/ingress/bilde/forside NAVs økonomiske situasjon, tap eller tilskudd? (obs! ikke utbetaling til brukere)

0 N/A

1 JA

Nevner tittel/ingress/bilde/forside brukernes økonomiske situasjon, tap eller tilskudd?

0 N/A

1 JA

Negativ/positiv tone

Brukes NEGATIVE ord og formuleringer for å beskrive NAV i tittel, ingress eller bilde?

0 N/A / I tekst eller mindre referanser (lite synlig/tekstboks/må lete for å finne noe)

1 Ingress/mindre bilde/grafikk (synlig) / I tittel/(stort)bilde/forside: svært synlig (legger merke til det med en gang)

Brukes POSITIVE ord og formuleringer for å beskrive NAV i tittel, ingress eller bilde?.

0 N/A / I tekst eller mindre referanser (lite synlig/tekstboks/må lete for å finne noe)

1 Ingress/mindre bilde/grafikk (synlig) / I tittel/(stort)bilde/forside: svært synlig (legger merke til det med en gang)

Kildebruk

Antall refererte kilder i artikkelen? (obs: ikke omtalt, men direkte referert eller sitert) (let i hele artikkelen).

Brukes følgende som sitert kilde: Politiker/parti/byråkrat (lokalt, regionalt eller nasjonalt) opposisjonsparti (obs: tre regjeringsperioder) (let i hele artikkelen)

0 N/A

1 Ja, kilden er referert/sitert

Brukes følgende som sitert kilde: Politiker/parti/ byråkrat (lokalt, regionalt eller nasjonalt) regjeringsparti (obs: tre regjeringsperioder) (let i hele artikkelen)

0 N/A

1 Ja, kilden er referert/sitert

Brukes følgende som sitert kilde: NAV (tall fra NAV viser at...)

- 0 N/A
- 1 Ja, kilden er referert/sitert

Brukes følgende som sitert kilde: leder NAV

- 0 N/A
- 1 Ja, kilden er referert/sitert

Brukes følgende som sitert kilde: ansatt (ikke leder) NAV

- 0 N/A
- 1 Ja, kilden er referert/sitert

Brukes følgende som sitert kilde: offentlig etat/rapport/undersøkelse/granskning

- 0 N/A
- 1 Ja, kilden er referert/sitert

Brukes følgende som sitert kilde: Annen leder administrator/byråkrat/etat/rådgiver (offentlig) (også helsearbeidere/ledere)

- 0 N/A
- 1 Ja, kilden er referert/sitert

Brukes følgende som sitert kilde: Annen ansatt (ikke leder) administrator/byråkrat/etat/rådgiver (offentlig) (også helsearbeidere/fastleger etc.)

- 0 N/A
- 1 Ja, kilden er referert/sitert

Brukes følgende som sitert kilde: (NAV) Bruker/pasient/klient (ev. pårørende på vegne av bruker)

- 0 N/A

1 Ja, kilden er referert/sitert

Brukes følgende som sitert kilde: fagperson/Ekspert (forsker, lege eller noen som har ekspertise på området)

0 N/A

1 Ja, kilden er referert/sitert

Brukes følgende som sitert kilde: Forbund/organisasjon (eks. handikapforbund, fagforening)

0 N/A

1 Ja, kilden er referert/sitert

Original kodebok med forklaringer og kommentarer

Titlene i innholdsfortegnelsen gir klare føringer for hvor i artikkelen man skal lete. Eksempelvis er «Se etter disse aspektene i HELE saken» en pekepinn på at disse variablene kan befinne seg i hele artikkelen. «Se etter disse aspektene i (kun) tittel/ingress/bilde» innebærer at det kun er behov for å se på forsiden (dersom det er forsideoppslag), tittel eller ingress. Dette går altså raskere å kode.

Før vi går videre til selve kodeboken blir det her gitt en overordnet forklaring til kodebokens videre «logikk».

Utvalget består av artikler som nevner NAV i tittel og/eller ingress. Utvalget er artikler fra BT, VG, Adressavisen og Aftenposten. Alle er hentet fra A-tekst. Disse er printet ut og vil bli levert til koder.

Verdier: noen verdier er dikotome, noe som innebærer at det kun er to verdier å velge mellom (Typisk 1 ja og 0 nei). Her er N/A eller «missing» det samme som «nei». Noen variabler bruker skala fra 0-3. I disse skalavariablene skal grad av synlighet kodes. Høyeste grad av synlighet i artikkelen skal alltid kodes.

Plassering i artikkelen: noen variabler gjelder for hele artikkelen. Det vil si at du må lete i hele artikkelen for å svare på spørsmålet. Noen variabler gjelder kun tittel/ingress/bilde. Dette er et forsøk på å si om artikkelen fokuserer på dette aspektet, fordi journalistisk metode som regel innebærer å plassere det viktigste først. Samtidig er det mindre tidkrevende å lete i tittel/ingress fremfor hele artikkelen.

N/A: Alle «N/A- verdiene» er det samme som 0, nei eller «missing». Med andre ord er det ikke nødvendig å trykke 0. Disse blir automatisk «missing» som igjen blir automatisk 0. Dersom variabelen ikke inneholder verdien «N/A» må variabelen kodes.

Negativ/svært negativ: en artikkel kan være både negativ og veldig negativ. Den kan også være både negativ og positiv.

Kilder registreres dersom de er forfatter eller sitert/referert. Kilder som kun omtales registres ikke.

Variabelnavn som er brukt i denne kodeboken gjenspeiles i «Label» i SPSS/Stata-fil.

Beregnet tid pr. artikkel: 3-7 min. (avhengig av lengde)

(Nesten) Alle de printede artiklene har markert hvor NAV står i artikkelen. Dette gjør det enkelt å se hvilke deler av artikkelen som omtaler noe som har med NAV å gjøre. Man må imidlertid ikke stole blindt på disse «markeringene».

ID-nummer

Kommentar: her registreres et nr. for artikkelen. Dette unike ID-nummeret må også registreres på selve artikkelen. På den måten kan man spore artiklene i ettertid.

Dato: ååååmmdd

Kommentar: I NSD stat må datoer registreres med dette formatet.

Avis

- 1 BT
- 2 Adresseavisa
- 3 VG
- 4 Aftenposten
- 5 Aften

Type artikkel

- 0 N/A
- 1 nyhetssak
- 2 reportasje
- 3 leder eller kommentarartikler intern
- 4 debatt/leserinnelegg
- 5 kronikk/kommentar fra eksterne
- 6 notiser eller Q&A
- 7 kultur
- 8 sport
- 9 Guide/rapportoppsummering

Kommentar: notiser eller Q&A kodes dersom notisen ikke er en nyhetssak. Eksempelvis «fem på gaten». Q&A er typisk artikler der lesere sender inn spørsmål til et ekspertpanel om jobb/pensjon etc.

Antall illustrasjoner /grafikk (ikke bylinebilde)

Kommentar: I noen artikler tidlig i den undersøkte perioden er det ikke bilder/pdf tilgjengelig. Dersom det i teksten står «bildetekst» skal 1 illustrasjon registreres her.

Hvor synlig er saken på Forsiden?

- 0 N/A
- 1 Kun henvisning
- 2 Sekundært oppslag på førsteside
- 3 Hovedoppslag

Størrelse/synlighet (inkludert tittel og bilde)

- 0 N/A
- 1 notis
- 2 1 spalte
- 3 to/tre spalter (mer enn 1 spalte, mindre enn 1/2 side)
- 4 ½ side
- 5 1 side (mer enn 1/2 side)
- 6 1-2 sider (mer enn 1 side)
- 7 Over 2 sider

Kommentar: I noen artikler tidlig i den undersøkte perioden er det ikke bilder/pdf tilgjengelig. Dette gjør det vanskelig å vite størrelse. Notis kodes dersom artikkelen har 2 eller færre små avsnitt i tillegg til tittel og ingress. Dersom artikkelen er 3-4 mindre avsnitt lang kodes den som 1 spalte. Dersom saken er 1 retrieverside kodes den som 1 side. Dersom det i teksten står «bildetekst» skal man anta at teksten er ett nummer større i volum enn slik den fremstår i Retrievers versjon. Dersom teksten for eksempel er 1 side, men bruker bildetekst skal man registrere dette som 1-2 sider.

Guide til størrelser i retrieverformatet (uten pdf)

Notis: max 3 mindre avsnitt inkludert ingress

1 spalte: 4-5 avsnitt inkludert ingress

½ side er en halv retrieverside eller 6-7 avsnitt

1 side er mer enn en halv retrieverside.

1-2 sider dersom det er mer enn 1 retrieverside.

Over 2 sider er mer enn 2 retrieversider

Guide til størrelser i retrieverformatet med pdf

Notis: halv spalte eller mindre (inkludert bilde, tittel ingress)

1 spalte: litt mer enn halv spalte – til en hel spalte(inkludert bilde, tittel ingress)

2/3 spalter: mer enn 1 spalte, men mindre enn halv side (inkludert bilde, tittel ingress).

Kan komme i konflikt med «1 spalte». Gå i så fall for 2/3 spalter.

½ side er mer enn 2/3 spalter opp til en halv side (inkludert bilde, tittel ingress)

1 side er en halv side eller mer (inkludert bilde, tittel ingress)

1-2 sider er typisk hvis bildet strekker seg over to sider. Altså: mer enn 1 side.

Se etter disse aspektene i HELE saken (gradert skala)

Her opereres det med variabler som skal dekke to sider av samme sak. Eksempelvis er variabelen som måler positiv eller negativ presseomtale av NAV delt i to. På den måten fanges artikler som eksempelvis sier «NAV-kontor får mange klager, men de ansatte jobber på spreng for at det skal gå bra». Her registreres det at det både er positive og negative elementer i artikkelen. Disse elementene graderes etter synlighet eller plassering i artikkelen. Et positivt element i tittelen er f.eks. mer synlig enn et negativt element i brødteksten.

Fremstilling enkeltsak/generelle strukturer og systemer

Brukes konkrete PERSONER/individer som caser for å illustrere saken i artikkelen? I så fall hvor synlig er dette plassert?

0 N/A

1 I tekst eller mindre referanser (lite synlig/tekstboks/må lete for å finne noe)

2 Ingress/mindre bilde/grafikk (synlig)

3 I tittel/(stort)bilde/forside: svært synlig (legger merke til det med en gang)

Brukes en konkret hendelse/CASE for å illustrere saken i artikkelen? I så fall hvor synlig er dette plassert?

0 N/A

1 I tekst eller mindre referanser (lite synlig/tekstboks/må lete for å finne noe)

2 Ingress/mindre bilde/grafikk (synlig)

3 I tittel/(stort)bilde/forside: svært synlig (legger merke til det med en gang)

Kommentar: Variabel 8, 9, 10 og 11 registrer episodiske og tematiske rammer. Disse er delt i fire ulike variabler fordi en sak kan bestå av både episodiske og tematiske elementer. Disse variablene skal således kodes uavhengig av hverandre. Dersom en sak har både episodiske og tematiske elementer i tittel/ingress/forside/stort (hel/halvsides) bilde, er det uproblematisk at begge variablene registreres som dette. Det betyr bare at det er likevekt mellom episodiske og tematiske elementer i artikkelen. Variabel 8 og 9 skal registrere såkalte episodiske elementer i artikkelen. Det vil si saker som fokuserer på personer (8) og/eller bestemte hendelser (9). F.eks. kan en NAV-bruker illustrere en sak om NAVs problemer med utbetaling av en tjeneste. Eller et bestemt NAV-kontor som fikk ros av en politiker. Det kreves at artikkelen bruker en konkret sak eller person for å illustrere noe – det er ikke tilstrekkelig at en person er brukt som kilde. Eksempelvis er setningen «Tor Saglie sier at årsaken er bedre kommuneøkonomi» ikke en episodisk setning, men setningen «Tor Saglie beklager at NAV-kontoret i Bergen har problemer» en episodisk setning. Dette er fordi setningen dreier seg om at Saglie gjør noe (beklager) og omtaler et konkret kontor. Dette registreres etter grad av synlighet i artikkelen. Det mest synlige skal alltid registreres. Med andre ord: dersom dette illustreres både i tittel og i brødtekst, så skal det registreres som «3: I tittel/bilde/forside: svært synlig», fordi dette er det mest synlige alternativet.

FAQ:

Må enkelthendelsen(eller de andre elementene) dreie seg om NAV?

Svar: nei, det må ikke nødvendigvis være knyttet direkte til NAV.

Dersom man er i tvil om hvor i teksten de(t) episodiske elementene er: Hva avgjør om artikkelen skal kodes som 1, 2 eller 3?

Svar: spørsmålet som må stilles er hvorvidt du forstår at dette dreier seg om en enkelthistorie ut i fra setningen. Står det for eksempel «Kan ikke motta støtte» i tittelen og «Ola har søkt gang på gang, men får ikke motta støtte» i ingressen, så må vi først lese ingressen for å fastslå at det her dreier seg om en enkeltsak. Ergo kodes den som enkeltsak i ingress – ikke i tittel.

Hva bør jeg se etter?

Svar: typiske episodiske saker bruker navn på personer eller konkrete hendelser for å beskrive noe. «Ola (44) har sett seg lei av ledighetskøen». Det betyr ikke at saker som bruker konkrete personer som kilde er episodiske. Handler saken om en person, eller handler saken om et tema, der en kilde kommer med informasjon om temaet? Her er det et krav at artikkelen handler om personen og at personen således brukes for å illustre noe i saken.

Er henvisninger til en tidligere artikkel en enkeltsak?

Svar: NEI! Unntak er hvis saken det henvises til er en enkeltsak og tydelig fremstår som en referanse til en enkeltsak.

Brukes TRENDER, prosesser eller bruker statistikk/grafikk for å illustrere saken? I så fall hvor synlig er dette plassert?

- 0 N/A
- 1 I tekst eller mindre referanser (lite synlig/tekstboks/må lete for å finne noe)
- 2 Ingress/mindre bilde/grafikk (synlig)
- 3 I tittel/(stort)bilde/forside: svært synlig (legger merke til det med en gang)

Går saken utover en konkret hendelse/case/individ (referer til tidligere hendelser) eller gir ev. informasjon om et SYSTEM/etat? I så fall hvor synlig er dette plassert?

- 0 N/A
- 1 I tekst eller mindre referanser (lite synlig/tekstboks/må lete for å finne noe)
- 2 Ingress/mindre bilde/grafikk (synlig)
- 3 I tittel/(stort)bilde/forside: svært synlig (legger merke til det med en gang)

Kommentar: Variablene 10 og 11 skal registrere såkalte tematiske elementer. Det vil si saker som fokuserer på systemer, reformer, statistikk, eller går ut over en bestemt hendelse. Dette er et journalistisk grep for å sette en sak i en større kontekst. F.eks. kan en artikkel omtale antall arbeidsledige, si noe om et mønster av hendelser som har skjedd den siste tiden, kritisere NAV-reformen eller NAVs systemer, etc: «velferdsstatens problemer». Det mest synlige skal alltid registreres. Med andre ord: dersom dette illustreres både i tittel og i brødtekst, så skal det registreres som «3: I tittel/bilde/forside: svært synlig», fordi dette er det mest synlige alternativet.

Eksempelvis kodes saker med tittelen «Ledigheten på rekordlavt nivå», og ingress: «Den positive trenden i arbeidsmarkedet fortsetter. Ledigheten er nå på rekordlave 2,8 prosent», forstår vi allerede i tittelen (lavt nivå på ledighet=statistikk) at det refereres til system og tall. Denne kodes altså som «3». Andre eksempler på tematiske titler er: «1500 færre arbeidsledige den siste måneden» eller «21 500 færre arbeidsledige».

FAQ: må informasjonen om system (eller de andre elementene) dreie seg om NAV?

Svar: nei, det må ikke nødvendigvis være knyttet til NAV.

Dersom artikkelen har tematiske elementer, men man er i tvil om hvor elementer er, hva avgjør om artikkelen skal kodes som 1, 2 eller 3?

Svar: spørsmålet som må stilles er hvorvidt man forstår at dette dreier seg om systemer, strukturer eller bredere kontekst ut i fra setningen. Står det for eksempel «Færre yrkesledige» i tittelen og «2% nedgang i ledige denne måneden» så trenger man kun å lese tittel for å forstå at det her dreier seg om en bredere kontekst og strukturelle fenomener. Ergo kodes den som tematisk i tittel – ikke i ingress. Overskriften «vil jobbe stadig kortere» er imidlertid ikke tematisk. Her vet vi ikke om det er en person eller en trend det er snakk om og vi trenger ingress eller brødtekst.

Hva bør jeg se etter?

Svar: typiske ord som organisering, byråkrati, statistikk, «færre yrkeshemmede», reform, sentralisering, omstilling

Fremstilling: negativ/positiv

Brukes NEGATIVE ord og formuleringer for å beskrive NAV i artikkelen. Hvor synlig er dette?

- | | |
|---|---|
| 0 | N/A |
| 1 | I tekst eller mindre referanser (lite synlig/tekstboks/må lete for å finne noe) |
| 2 | Ingress/mindre bilde/grafikk (synlig) |
| 3 | I tittel/(stort)bilde/forside: svært synlig (legger merke til det med en gang) |

Kommentar: Variabel 12 og 13 registrerer negative og positive fremstillinger av NAV. Disse følger samme mønster som variabel 8, 9, 10 og 11. Altså er de delt i to ulike variabler fordi en sak kan bestå av både positive og negative elementer. Også disse variablene skal kodes uavhengig av hverandre.

[Forklaring: Dersom en sak har både positive og negative elementer i tittel/ingress/forside/stort (hel/halvsides) bilde, er det uproblematisk at begge variablene registreres som dette. Det betyr bare at det er likevekt mellom negative og positive elementer i artikkelen].

Variabel 12 skal registrere negative elementer i artikkelen. Det vil si saker som omtaler NAV med å fokusere på negative aspekter. F.eks. kan problemer med et NAV kontor skape vanskeligheter for brukere. Dette setter NAV i et negativt lys. Dette registreres etter grad av synlighet i artikkelen - ikke hvor negativt det er (dette fanges til dels opp i variablene om sterk negativ/positiv ordbruk – senere i kodeboken). Det mest synlige skal alltid registreres. Med andre ord: dersom dette forekommer både i tittel og i brødtekst, så skal det registreres som «3: I tittel/bilde/forside: svært synlig», fordi dette er det mest synlige alternativet.

Variabelen gjelder både NAV-systemet, ulike kontorer, reformen, ansatte og ledere – så fremt dette er med på å fremstille NAV på en negativ måte.

FAQ: Hva gjør man dersom saken kan fremstille NAV både positivt og negativt? For eksempel: «NAV er ikke redd for at det skal bli en ny krise» eller «reformen er oversolgt» eller «de har slaktet reformen, det mener vi er feil».

Svar: slike saker kodes som både negative og positive. Dersom det negative og positive elementene er på samme plass (for eksempel i ingressen), så kodes artikkelen som negativ i ingress og positiv i ingress. Slik blir det likevekt samtidig som man får registrert at den ikke er nøytral.

Hvordan vet jeg at NAV omtales negativt?

Svar: Dette vil til syvende og sist være en subjektiv vurdering fra koderens side. Her skal negativt kodes så lenge NAV settes i et mindre bra lys. Den enkleste måten å sjekke om NAV er negativt fremstilt på er å erstatte NAV med ditt eget navn. Fremstilles du negativt? Typiske elementer er at noen kritiserer NAV, bruker adjektiver som ikke er fordelaktige for NAV etc.

OBS! Noen saker omtaler NAV negativt i temabanneret øverst på siden. F.eks. bruker VG ordet NAV-kø over mange av sine artikler. I slike saker skal alle artikler som er samlet under temabanneret kodes som negativ i tittel/forside (3). («NAV-kø» kvalifiserer også til «veldig negativt»- se senere i kodeboken).

Brukes POSITIVE ord og formuleringer for å beskrive NAV i artikkelen. Hvor synlig er dette?

- | | |
|---|---|
| 0 | N/A |
| 1 | I tekst eller mindre referanser (lite synlig/tekstboks/må lete for å finne noe) |
| 2 | Ingress/mindre bilde/grafikk (synlig) |
| 3 | I tittel/(stort)bilde/forside: svært synlig (legger merke til det med en gang) |

Variabel 13 skal registrere såkalte positive elementer i artikkelen. Det vil si saker som omtaler NAV med å fokusere på positive aspekter. F.eks. kan en tjeneste være en suksess, få flere brukere i jobb, og være hjelpelige. Dette setter NAV i et positivt lys. At «etaten drar vesentlig lærdom av noe» setter også etaten i et positivt lys – og skal derfor kodes.

Dette registreres etter grad av synlighet i artikkelen - ikke hvor positivt det er (dette fanges til dels opp i variablene om sterk negativ/positiv ordbruk). Det mest synlige skal alltid registreres. Med andre ord: dersom dette forekommer både i tittel og i brødtekst, så skal det registreres som «3: I tittel/bilde/forside: svært synlig», fordi dette er det mest synlige alternativet. Merk at NAV må stå i samme setning/være i samme bilde for at det skal registreres.

Variabelen gjelder både NAV-systemet, ulike kontorer, reformen, ansatte og ledere – så fremt dette er med på å fremstille NAV på en negativ måte.

Brukes NEGATIVE ord og formuleringer for å beskrive REGJERINGEN (regjeringspolitikker, parti, ansatt etc)? Hvor synlig er dette?

- 0 N/A
- 1 I tekst eller mindre referanser (lite synlig/tekstboks/må lete for å finne noe)
- 2 Ingress/mindre bilde/grafikk (synlig)
- 3 I tittel/(stort)bilde/forside: svært synlig (legger merke til det med en gang)

Kommentar: Variabel 14 og 15 registrerer negative og positive fremstillinger av den daværende regjeringen (rødgrønn i alle periodene). Disse er delt i to ulike variabler fordi en sak kan bestå av både positive og negative elementer. Også disse variablene skal kodes uavhengig av hverandre.

Disse variablene følger videre samme mønster som variabel 12 og 13.

OBS: dette gjelder spesifikt regjeringen eller regjeringsmedlemmer – ikke bare politikere generelt eller politikere som har tilhørighet til et regjeringsparti.

Brukes POSITIVE ord og formuleringer for å beskrive REGJERINGEN (regjeringspolitikker, parti, ansatt etc)? Hvor synlig er dette?

- 0 N/A
- 1 I tekst eller mindre referanser (lite synlig/tekstboks/må lete for å finne noe)
- 2 Ingress/mindre bilde/grafikk (synlig)
- 3 I tittel/(stort)bilde/forside: svært synlig (legger merke til det med en gang)

Nevner saken ordene «NAV», «Arbeids- og velferdsdirektoratet», «NAV-etaten», «NAV-reformen», NAV leder/direktør på nasjonalt nivå (NAV generelt eller nasjonalt nivå)?

0 N/A

1 ja

Kommentar: omtaler saken NAV på nasjonalt nivå? F.eks.: «statlige tjenester fungerer bra» eller «NAV direktør sier NAV prøver så godt de kan» eller saker som tydelig angår hele Norge: «Ledigheten er nå på rekordlave 2,8 prosent, eller 67 800 personer, ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV).» Her er sistnevnte en henvisning til NAV generelt og ikke til et NAV-kontor eller lignende. Dersom artikkelen ikke oppfyller disse kravene og der er tvil, skal det kodes N/A.

Nevner saken ordene «NAV-lokal», «lokal[e] kontor[er]», [Stedsnavn] NAV, lokalkontorleder/fylkesleder (NAV lokal eller regional)?

0 N/A

1 ja

Kommentar: omtaler saken spesifikt NAV på lokalt nivå? F.eks.: «NAV-kontor på Laksevåg får mye ros». «Direktøren for NAV Hordaland innrømmer at NAV går dårlig». Dersom saken kun f.eks. nevner NAV Hordaland skal kun variabel 17 kodes som «ja» – ikke NAV nasjonal (16).

Gir saken informasjon/forklaring om hva NAV-reformen/etaten/tjenester innebærer eller nye tjenester/kontorer?

0 N/A

1 ja

Kommentar: sitter en som leser igjen med mer kunnskap om NAVs tjenester (o.l.) etter artikkelen? Informeres man gjennom fakta, informasjon om endringer i systemet etc.? Kunnskap om brukeres opplevelse er ikke regnet som fakta. Man skal heller ikke kode informasjon FRA NAV, som f.eks. tall fra NAV.

Antall refererte kilder i artikkelen? (obs: ikke omtalt, men direkte referert eller sitert).

Kommentar: det må ikke nødvendigvis være sitatstrek. Kilder som introduseres med «nevner, i følge, tall fra ... viser, samt forfattere av debatter/kronikker skal også registreres som kilde.

Kildebruk er fordelt på variabler som ser om ulike «kildegrupper» uttaler seg. Dersom flere kildegrupper uttaler seg skal flere kildegrupper kodes.

Kommentar: Advokater har vært en problematisk kilde å kode. Dersom advokater representerer en annen, skal kilden som representeres kodes. Eksempelvis dersom advokat representerer bruker, skal bruker kodes. Dersom dette ikke er mulig må man kode «andre».

Kilde: Politiker/parti/byråkrat (lokalt, regionalt eller nasjonalt) opposisjonsparti (obs: tre regjeringsperioder)

0 N/A

1 Ja, kilden er referert/sitert

Kilde: Politiker/parti/ byråkrat (lokalt, regionalt eller nasjonalt) regjeringsparti (obs: tre regjeringsperioder)

0 N/A

1 Ja, kilden er referert/sitert

Kommentar: arbeids og inkluderingsdepartementet er regjeringen, men rådgiver fra departementet er annen administrator

Kilde: NAV (tall fra NAV viser at...)

0 N/A

1 Ja, kilden er referert/sitert

Kommentar: er NAV brukt som kilde til arbeidsledighetstall eller lignende? Denne variabelen skal kun fange at NAV-etaten er kilde – ikke ansatte i NAV.

Kilde: leder NAV

- 0 N/A
- 1 Ja, kilden er referert/sitert

Kilde: ansatt (ikke leder) NAV

- 0 N/A
- 1 Ja, kilden er referert/sitert

Kommentar: hovedverneombud i NAV kodes som NAV-ansatt, fordi det her er snakk om en person som er leder på vegne av de ansatte.

Kilde: Annen leder administrator/byråkrat/etat/rådgiver (offentlig) (også helsearbeidere/ledere)

- 0 N/A
- 1 Ja, kilden er referert/sitert

Kommentar: denne kodes også selv om en etat eller institusjon sier noe. F. eks. «i følge Riksrevisjonen gjør ikke folk jobben sin».

Kilde: Annen ansatt (ikke leder) administrator/byråkrat/etat/rådgiver (offentlig) (også helsearbeidere/fastleger etc.)

- 0 N/A
- 1 Ja, kilden er referert/sitert

Kilde: (NAV) Bruker/pasient/klient (ev. pårørende på vegne av bruker)

- 0 N/A
- 1 Ja, kilden er referert/sitert

Kilde: fagperson/Ekspert (forsker, lege eller noen som har ekspertise på området)

0 N/A

1 Ja, kilden er referert/sitert

Kommentar: denne kodes også dersom en organisasjon melder om noe. For eksempel «Norstat melder i en undersøkelse at...». Her brukes en bred ekspertdefinisjon. Bruker journalisten noen av kildene som ekspert på området? = ekspert.

Kilde: Forbund/organisasjon (eks. handikapforbund, fagforening)

0 N/A

1 Ja, kilden er referert/sitert

Se etter disse aspektene i (kun) tittellingress eller bilde (dikotom)**NAV-offer: Omtaler tittel, ingress eller bilde konkrete NAV-bruker(e) som har problemer med (eller offer for) NAV-systemet?**

0 N/A

1 JA

Kommentar: Denne variabelen registrerer om NAV-brukere blir fremstilt som «enkeltmenneske mot systemet». Her inntar man som regel en offerrolle. Typiske saker er «måtte vente i 2 måneder på dagpenger».

Human interest: omtaler tittel ingress eller bilde en konkret person og hans/hennes problemer, prestasjon på en måte som vekker følelser som sinne, sympati/empati/medfølelse

0 N/A

1 JA

Kommentar: brukes et «human face» for å fortelle historien? Brukes det adjektiver eller andre virkemidler som vekker følelser? Vektlegges det hvordan konkrete mennes-

ker eller mindre grupper blir påvirket? Går artikkelen inn i personers private liv?
OBS! gjelder også bilder!

Konflikt: omtaler tittel/ingress/bilde en uenighet mellom to eller flere parter/kilder og/eller belyses saken fra flere sider?

0 N/A

1 JA

Kommentar: refererer artikkelen til uenighet, er det noen som bebreider hverandre, belyses flere sider av saken? Referer artikkelen til vinnere eller tapere?

Ansvar: omtaler tittel/ingress/bilde en person/parti/organisasjon som er ansvarlig for problem eller løsning?

0 N/A

1 JA

Kommentar: tildeles en person/system/organisasjon ansvar? Omtales det at en person/system/organisasjoner har mulighet til å gjøre noe med en utfordring/problem? F.eks: «regjeringens pengebruk er årsaken til at ... går galt». Eller: regjeringen har mulighet til å løse problemet.

Omtales konkrete NAV-bruker(e) i tittel, ingress eller bilde som misbruk/å leve på andres midler/svindlere knyttet til NAVs tjenester?

0 N/A

1 JA

Kommentar: Denne variabelen registrerer om NAV-brukere blir fremstilt somsvindlere eller «snyltere på statens regning». Typiske saker er «ble dømt for trygdesvindler».

Nevner tittel/ingress/bilde/forside NAVs økonomiske situasjon, tap eller tilskudd? (obs! ikke utbetaling til brukere)

0 N/A

1 JA

Kommentar: F.eks.: «NAV får ikke godkjent sitt regnskap» «så mye koster dette NAV» «Nav får mer penger» «nav betaler for utdanning av..». Det regnes ikke «konsekvenser» dersom noen lurte NAV for et beløp med penger – dette fanges med svindelvariabelen

Nevner tittel/ingress/bilde/forside brukernes økonomiske situasjon, tap eller tilskudd?

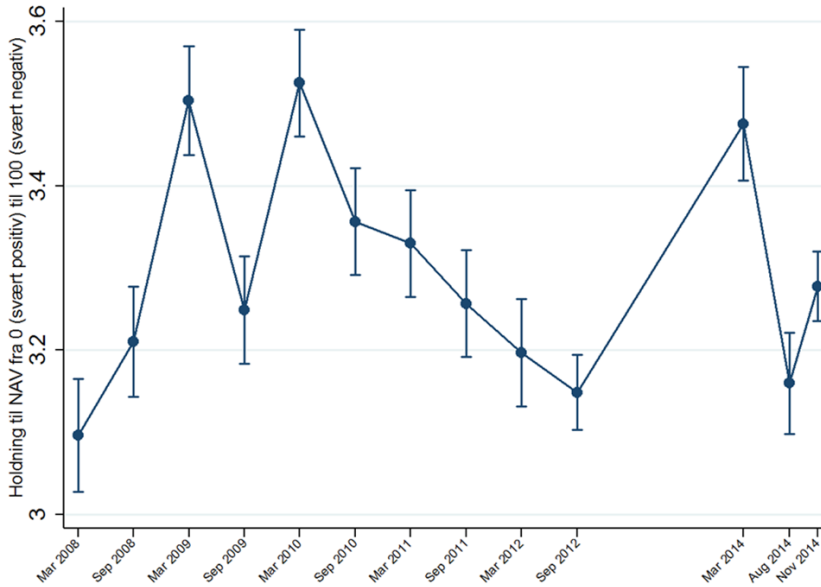
0 N/A

1 JA

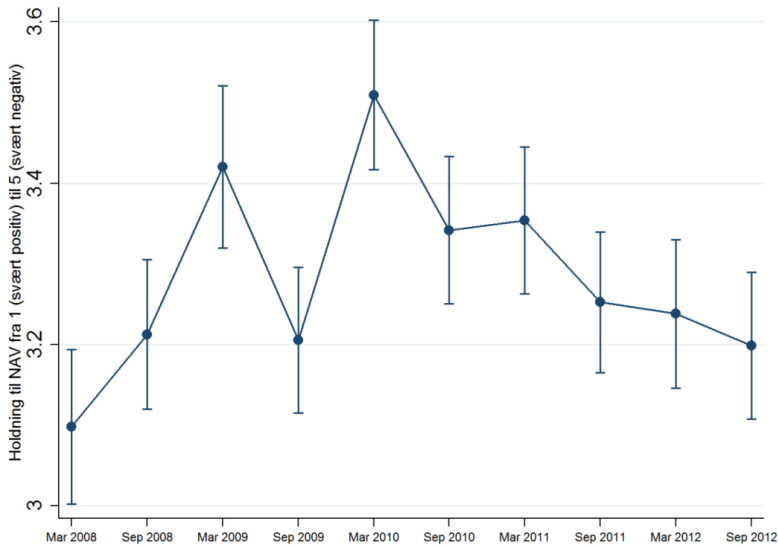
Kommentar: F.eks: «Brukerne er fattige», «får ikke utbetalt det jeg har krav på», «Nav gir meg rikelig med penger», «ungdom lever godt på statens regning» «skylder nav penger», «bruker dømt til å betale erstatning til NAV». Ledighetstall og lignende regnes ikke som konsekvenser for brukerne med mindre det spesifikt nevnes at det går utover konkrete brukere.

Appendiks for kapittel 4.1

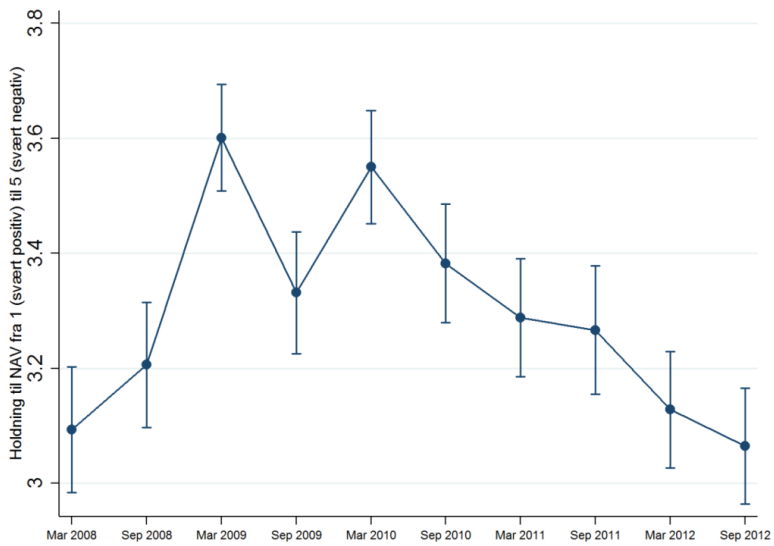
Figurer og tabeller



Figur 0.2 Gjennomsnitt holdning til NAV over tid (2008-2014) med 95 % konfidensintervall. Aggregert data
 Kommentar: Figuren viser holdning over tid med alternativt omkodet skala. Således ser vi at holdningene gir et ganske annet mønster dersom man benytter en ulik omkoding av 7-punktskalaen.



Figur 0.3 Gjennomsnitt holdning til NAV blant brukere over tid (2008-2014) med 95 % konfidensintervall.



Figur 0.4 Gjennomsnitt holdning til NAV blant ikke-brukere over tid (2008-2014) med 95 % konfidensintervall.

Appendiks for kapittel 4.3

Figurer og tabeller

Tabell 0.2 Holdninger til NAV, fordelt etter eksperimentgruppe. Prosent

	Tematisk/positiv	Tematisk/negativ	Epi- sodisk/negativ	Episodisk/positiv	Kontrollgruppe
1 Svært positiv	3 %	1 %	2 %	8 %	2 %
2 Positiv	17 %	15 %	11 %	22 %	11 %
3 Noe positiv	20 %	16 %	11 %	19 %	19 %
4 Hverken positiv eller negativ	27 %	21 %	16 %	17 %	17 %
5 Noe negativ	19 %	25 %	32 %	21 %	30 %
6 Negativ	10 %	16 %	17 %	9 %	13 %
7 Svært negativ	4 %	7 %	12 %	5 %	8 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
N	304	308	313	307	298

Kommentar: Tabellen viser prosentvis folks inntrykk av NAV målt på en 7-punkt skala hvor høyere verdier indikerer mer positivt inntrykk av NAV, fordelt på de ulike gruppene i eksperimentet. Kilde: Norsk medborgerpanel, fjerde runde.

Tabell 0.3 OLS-regresjoner av effekter av nyhetsrammer og fremstillingstoner på holdninger til NAV

Eksperimentgrupper	Modell 1		Modell 2		Modell 3	
	B	SE	B	SE	B	SE
Kontrollgruppe	Ref.		Ref.		Ref.	
Tematisk × positiv	.45***	(.12)	.46***	(.13)	.47***	(.13)
Tematisk × negativ	.043	(.12)	.053	(.13)	.07	(.13)
Episodisk × negativ	-.3*	(.12)	-.32*	(.13)	-.31*	(.13)
Episodisk × positiv	.66***	(.12)	.7***	(.13)	.72***	(.13)
Alder			.11***	(.026)	.11***	(.025)
Utdanning			-.0017	(.002)	-.0017	(.002)
Kjønn (kvinne=1)			-.0057	(.081)	-.0095	(.08)
Kontakt med NAV (1=ja)			.13	(.085)	.13	(.085)
Generell interesse for politikk			.0098	(.011)	.01	(.011)
Bor i Sør-Trøndelag (1=ja)					.34*	(.15)
(Konstant)	3.7***	(.088)	3.2***	(.15)	3.1***	(.15)
Observations	1530		1423		1423	
Justert R ²	.05		.06		.07	

Kommentar: OLS-regresjon av hvordan ulike stimuli predikerer variasjoner i holdninger til NAV. Tabellen viser ustandardiserte (B) betakoeffisienter, samt standardfeil (SE). Avhengig variabel er inntrykk av NAV målt på en 7-punkt skala hvor høyere verdier indikerer mer positivt inntrykk av NAV. Uavhengige variabler er dummyvariabler av ulike eksperimentgrupper. Gruppen «Tematisk/positiv» leste eksempelvis en nyhetssak om NAV som fremstilte NAV positivt og fokuserte på tematiske aspekter. Kilde: Norsk medborgerpanel, fjerde runde. * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Appendiks for kapittel 5.1

Intervjuguide for intervjuer av NAVs kommunikasjonsavdeling

Eliteintervju: kommunikasjonsarbeidere/ledere i NAV

Problemstilling: hvordan arbeider/tilpasser kommunikasjonsarbeidere/ledere i NAV med negativ presseomtale, omdømmebygging og informasjon om/fra etaten? Hvordan forholder NAVs informasjonsarbeidere seg til presseoppslag?

Ca. varighet pr intervju: 45 min

Antall respondenter: 4.

1 nåværende kommunikasjonsdirektør, 1 nåværende seksjonssjef for NAV og medier, 1 nåværende pressevakt, 1 tidligere kommunikasjonsdirektør.

Intervjuform: én og én, anonymt eller åpent (respondenten velger).

Tema:

- Krisehåndtering/negativ presseomtale
 - Mtp. Brukere
 - Taushetsplikt
 - Mennesket mot systemet
 - Mtp. Omdømme/politikere
 - Mtp. Ansatte i NAV
- Arbeid for å fremstå positivt utad:
 - solskinnshistorier
- Informasjon om tjenester
- Informasjon om arbeidsmarked etc.

Bakgrunnsspørsmål (besvares skriftlig før intervjuet):

- Navn
- Stilling
 - Ev. tidligere stilling i NAV
 - Tidligere relevant arbeidserfaring
- Arbeidssted (lokalt/nasjonalt)
- Kjønn
- Alder

Nøkkelbegreper som jeg MÅ innom:

- Arbeidsoppgaver
- Håndtering av negativ presseomtale
- Spørre om spesifikk case som var vanskelig å møte
- Arbeid for å fremstå positiv utad (solskinshistorier, omdømmehåndtering)
- Viktig at NAV har positivt omdømme?

Spørsmål: nåværende arbeidere

- Arbeider avdelingen med pressedekning?
- Arbeider de med omdømmebygging?
- Hvem har ansvar og fokus på ekstern kontra intern kommunikasjon?
- Grad av autonomi.
- Rolle som kilder til mediene

Kilder til pressen

- Hva er dine ansvarsområder i din nåværende stilling?
- Fortell litt om hvordan dere jobber i din avdeling
 - Hvordan arbeider dere for å informere om NAVs tjenester og arbeidsledighetstall etc.?
- Hvorfor trenger NAV kommunikasjonsstrategier og rådgivere?
- Når NAV blir kontaktet av mediene om noe som omhandler NAV– hvem svarer? Hvem får uttale seg? Leder eller ansatte?
 - Har dere regler for ekstern kommunikasjon? Kan du fortelle litt om disse?
 - Gir dere rådgiving til andre NAV-ansatte/ledere som uttaler seg i pressen? Kan du fortelle litt om dette? Hvem gir dere råd til? Hvilke råd gir dere?

Omdømme

- Bør NAV ha et positivt omdømme? Hvorfor/hvorfor ikke?
- Fortell litt om hvordan dere arbeider med å bygge/opprettholde omdømme eksternt?
 - Bruk av pressen? Leter dere etter/bruker dere strategisk positive eksempler/solskinshistorier? Har du noen eksempler på dette?
 - Bruker dere andre metoder for å fremstå positivt?
 - Har dere et bevisst språkbruk? (ikke bruke ord som «krise», gjøre språk mer forståelig for brukerne). Kan du fortelle litt om dette?

- Fortell litt om hvordan dere arbeider med å bygge/opprettholde omdømme internt?

Krisehåndtering og pressedekning

- Hvordan forholder din avdeling seg til mediene?
 - Hvordan forholder din avdeling seg til negative presseoppslag?
 - Har du et eksempel på spesielt vanskelige mediasaker?
 - Dersom et medieoppslag om en trist enkelthendelse settes på dagsorden: hvordan arbeider dere for å møte dette?
 - Fortell litt om hvordan dere arbeider for å håndtere negativ presseomtale knyttet til enkeltsaker/brukere/vanskelige hendelser?
 - Ev. hvordan takler dere taushetsplikten knyttet til å uttale seg om enkeltsaker?
 - Er det andre utfordringer med enkeltsaker?
 - Har du noen tanker om hva pressens rolle bør være i slike enkeltsaker?
- Hvordan arbeider dere for å håndtere negativ presseomtale med tanke på generelt omdømme?
 - Forskjell mellom nasjonalt omdømme og lokalt omdømme?
- Hvordan arbeider dere for å håndtere negativ presseomtale med tanke på ansatte i NAV?
 - Bruk av internmagasinet

Journalistikk

- Har du noen tanker om pressens fokus på person fremfor sak? Bruk av enkelthendelser fremfor statistikk eller saker som går utover enkeltepisoder?
- Hva mener du om kritikken av NAV i pressen?
 - Fortjent?
 - Har du noen eksempler?
 - Hvordan påvirker pressen ditt daglige arbeid?
 - Hvordan mener du NAV burde blitt fremstilt i pressen?

Spørsmål til ansatte fra NAVs oppstart/2008

Kilder til pressen

- Hva var dine ansvarsområder i din daværende stilling?
 - Hva gikk dette arbeidet ut på?
 - Samarbeidet dere med andre avdelinger/ledere?
 - Hva var deres ansvarsområde kontra selve NAV-ledelsens
- Fortell litt om hvordan dere arbeidet for å informere om hva NAV var i starten?

- Hvorfor trengte NAV kommunikasjonsstrategier og rådgivere?

Omdømme

- Bør NAV ha et positivt omdømme? Hvorfor/hvorfor ikke?
- Fortell litt om hvordan dere arbeidet med å bygge/opprettholde omdømme eksternt?
 - Bruk av pressen? Leitet dere etter/brukte dere strategisk positive eksempler/solskinshistorier? Har du noen eksempler på dette?
 - Brukte dere andre metoder for å fremstå positivt?
 - Hadde dere bevisst språkbruk? (ikke bruke ord som «krise», gjøre språk mer forståelig for brukerne). Kan du fortelle litt om dette?
- Fortell litt om hvordan dere arbeidet med å bygge/opprettholde omdømme internt?

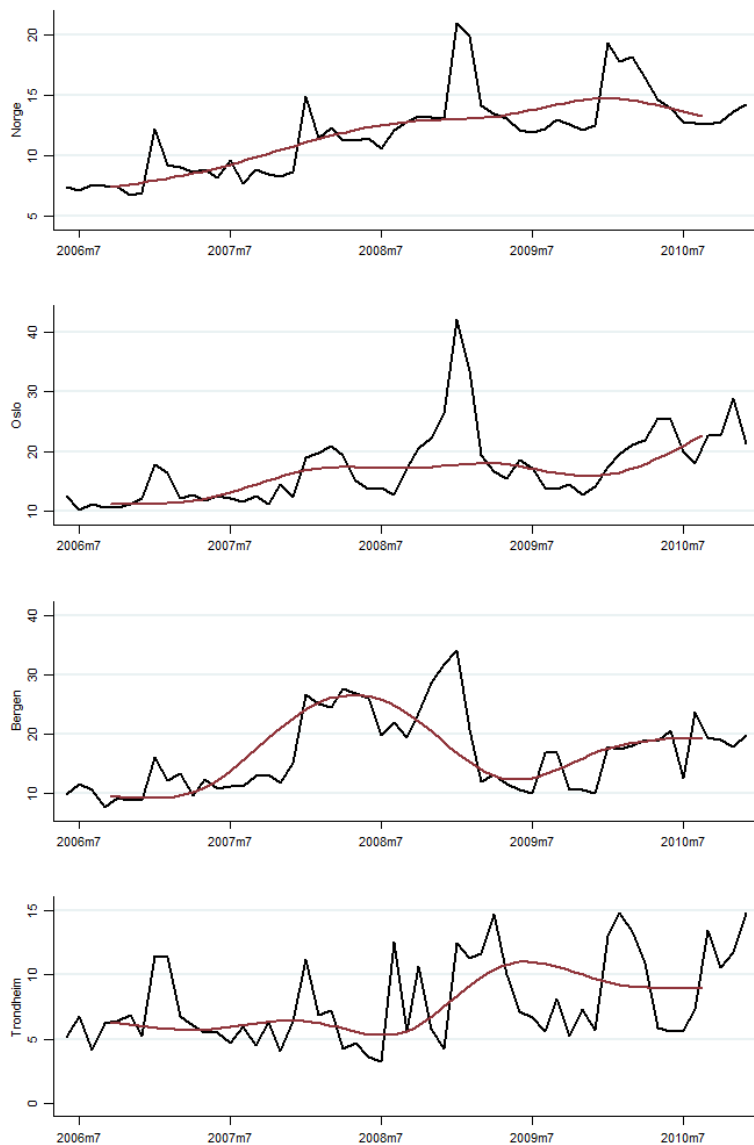
Krisehåndtering og pressedekning

- Fortell litt om hvordan dere forholdt dere til pressen og negative presseoppslag?
 - Hva var dere forberedt på/ikke forberedt på mtp. medieomtalen av NAV?
 - Hadde dere lagt bestemte strategier?
- Hvordan arbeidet dere når de første negative presseomtalene begynte å dukke opp?
 - Hvilke perioder har vært spesielt krevende for NAVs kommunikasjonsavdeling med tanke på negativ presseomtale?
- hvordan arbeidet dere for å håndtere negativ presseomtale knyttet til enkeltsaker/brukere/vanskelige hendelser?
 - Ev. hvordan taklet dere taushetsplikten knyttet til å uttale seg om enkeltsaker?
 - Var det andre utfordringer med enkeltsaker?
 - Har du noen tanker om hva pressens rolle bør være i slike enkeltsaker?
- Har du noen tanker om pressens dekning av NAV slik den var da du arbeidet der?
 - Har noe endret seg nå kontra før?
 - Har du noen tanker om pressens bruk av enkeltepisoder og enkeltpersoner fremfor sak?
 - Hva mener du om kritikken av NAV i pressen?
 - Fortjent?
 - Har du noen eksempler?
- Hvordan arbeidet dere for å håndtere og møte negativ presseomtale?
 - Forskjell mellom nasjonalt omdømme og lokalt omdømme?
 - Hvordan arbeidet dere for å håndtere negativ presseomtale med tanke på de ansatte i NAV og det å være stolt av jobben sin?

- Bruk av internmagasinet?
- Hvem fikk uttale seg i pressen?
 - Hadde dere regler for kommunikasjon?
 - Hva gikk disse ut på?
 - Rådgiving av NAV-ledere som uttaler seg i pressen?
-
- Arbeidet dere strategisk med å bygge/opprettholde omdømme eksternt/internt?
 - Fortell litt om hvordan dere brukte pressen? Leitet dere etter/brukte dere strategisk positive eksempler/solskinshistorier?
 - Andre metoder?
 - Bevisst språkbruk? (ikke bruke ord som «krise», gjøre språk mer forståelig for brukerne)

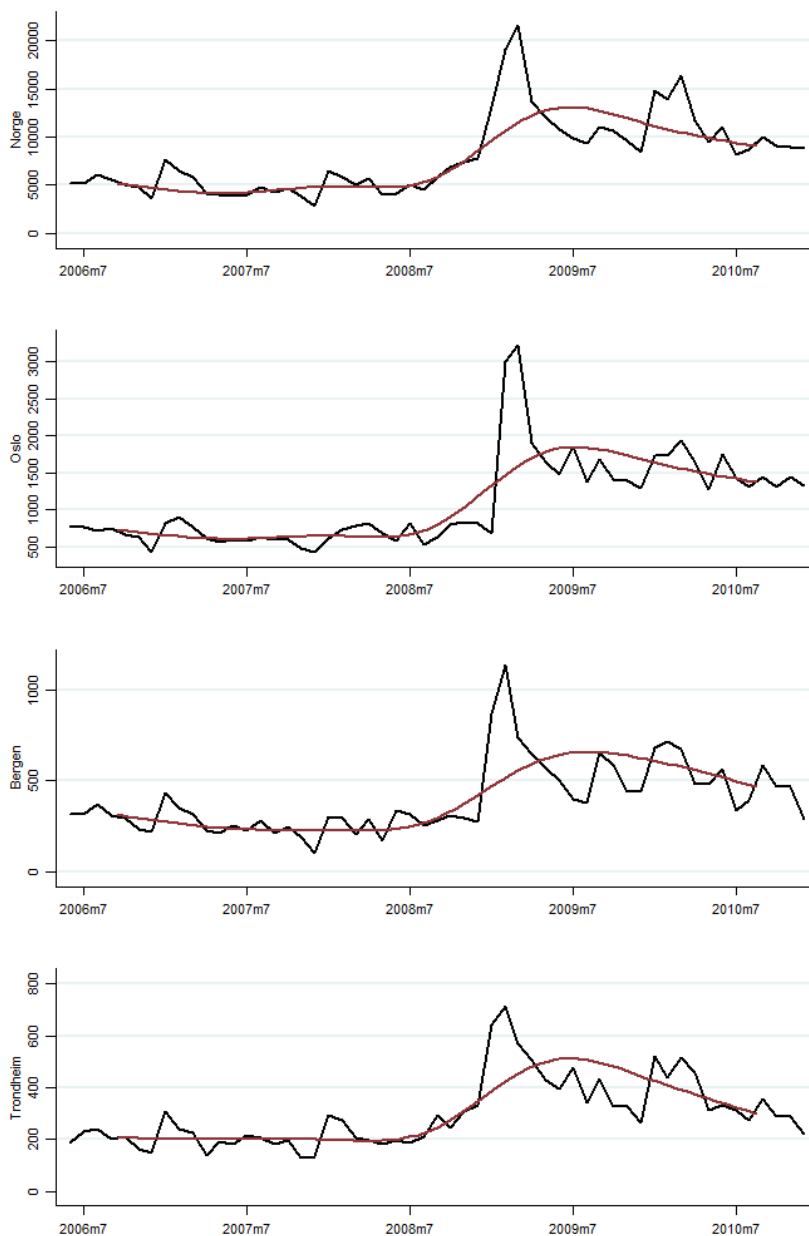
Er det noe du ville gjort annerledes med tanke på NAVs kommunikasjon i de årene du jobbet der?

Appendiks for kapittel 5.2



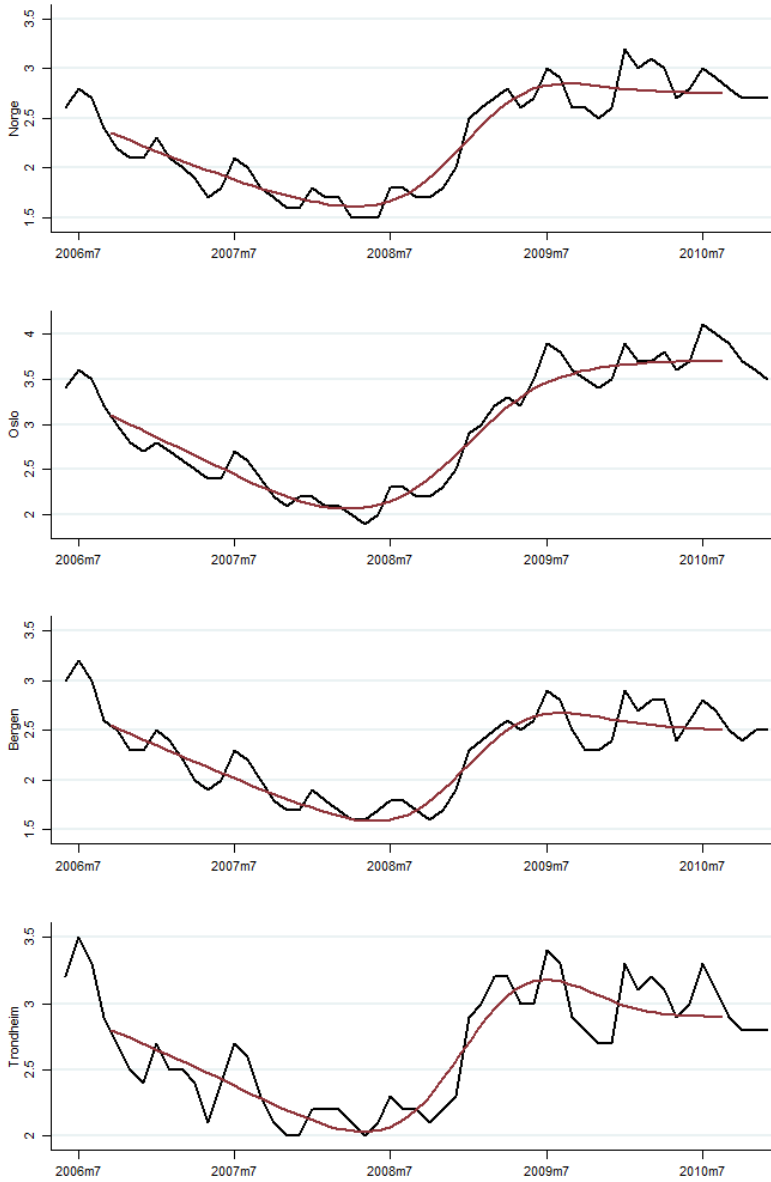
Figur 0.5 Gjennomsnitt ventetid på dagpenger i NAV i perioden 01.07.2006 – 31.12.2010 (månedstintervaller), fordelt på Norge, Oslo, Bergen og Trondheim

Kommentar: Figuren viser gjennomsnitt ventetid på dagpenger. Kilde: aggregert datasett fra NAV.



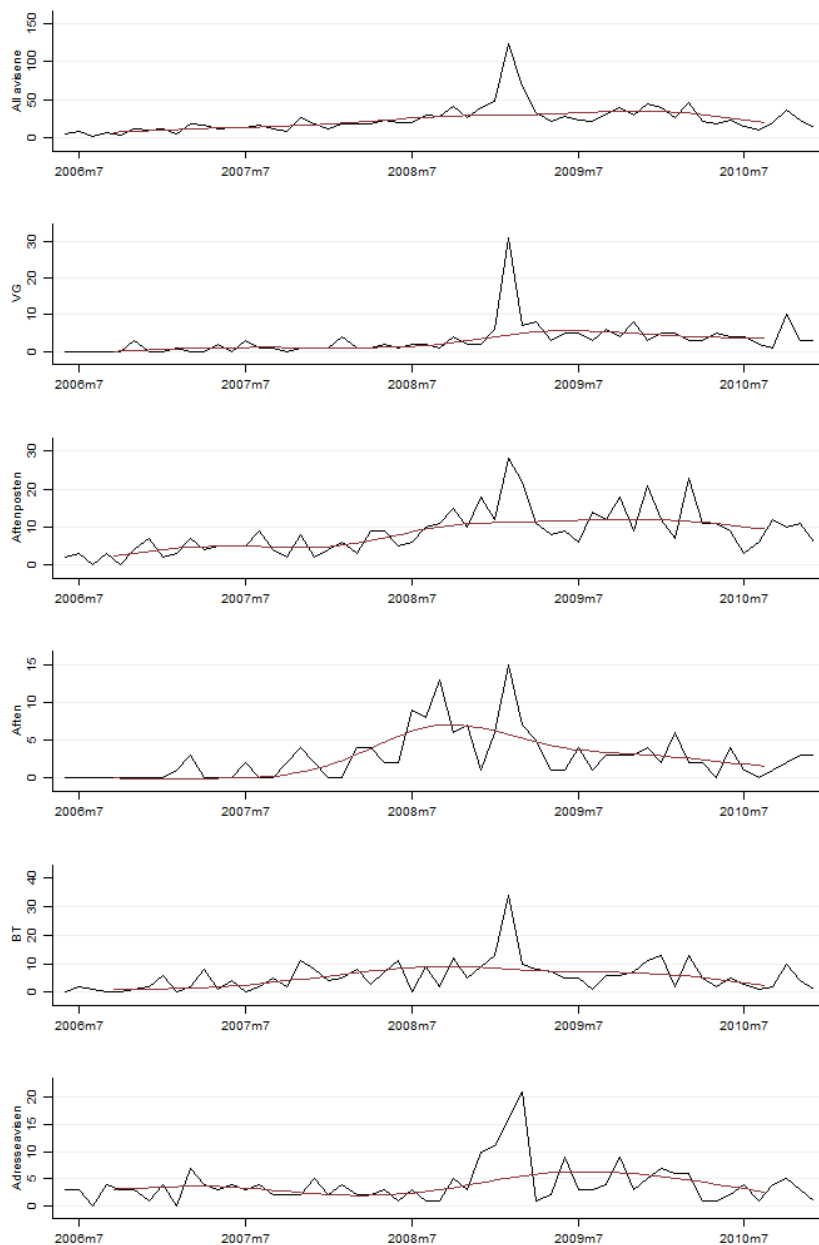
Figur 0.6 Gjennomsnitt antall dagpengesaker som behandles i NAV i perioden 01.07.2006 – 31.12.2010 (månedstintervaller), fordelt på Norge, Oslo, Bergen og Trondheim

Kommentar: Figuren viser gjennomsnitt antall saker (dagpenger). Kilde: aggregert datasett fra NAV.

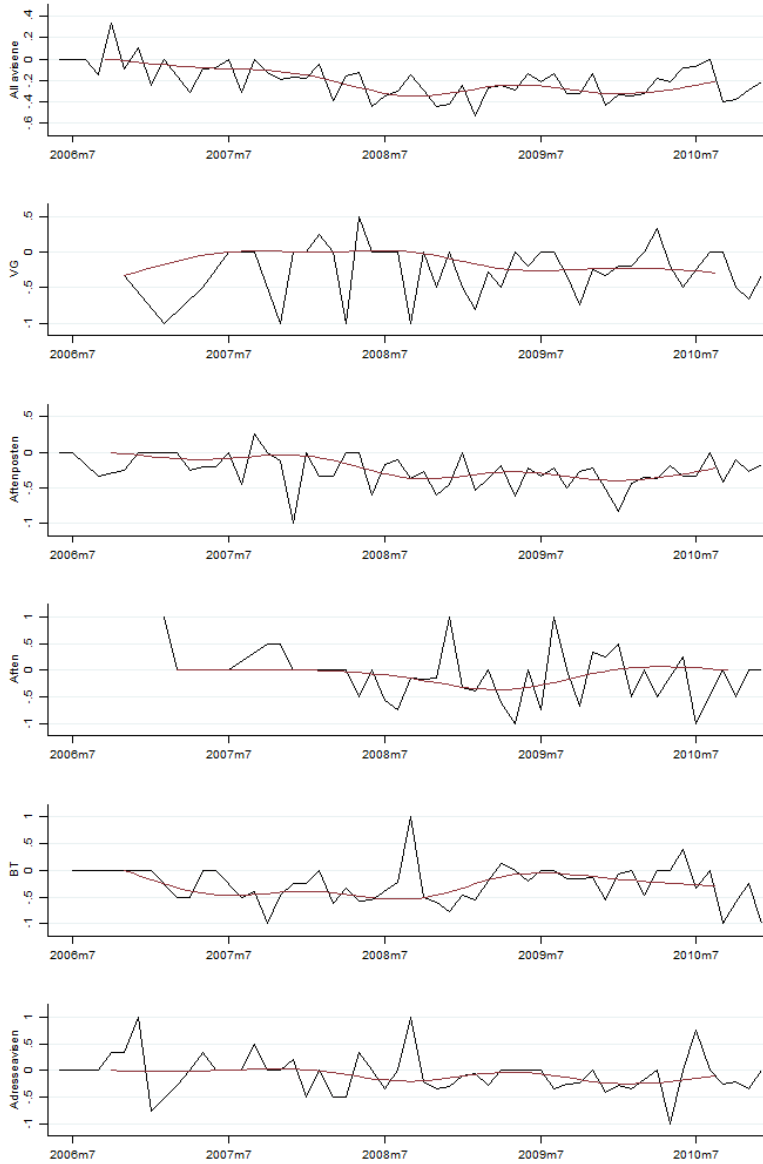


Figur 0.7 Gjennomsnitt arbeidsledighetsrate (%) i perioden 01.07.2006 – 31.12.2010 (månedstintervaller), fordelt på Norge, Oslo, Bergen og Trondheim

Kommentar: Figuren viser gjennomsnitt arbeidsledighetsrate. Kilde: SSB



Figur 0.8 Gjennomsnitt antall saker om NAV over tid i redaksjonelle artikler om NAV i perioden 01.07.2006 – 31.12.2010 (månedstintervaller).



Figur 0.9 Gjennomsnitt dominans av negative/positive fremstillinger av NAV over tid i perioden 01.07.2006 – 31.12.2010 (månedsintervaller).

Kommentar: Figuren som viser gjennomsnitt dominans av negative eller positive fremstillingstøner er kodet på en bipolar (fra -1 til +1) skala der -1 er episodisk dominans, 0 er balansert/nøytral og +1 er tematisk dominans. Kilde: innholdsanalysen.

