



00YR00154

SKUP 1999 – 43

Prosjekt: Kommunestyretesten
Medarbeider: Kari Karstensen
Publikasjon: Nordlands Framtid
Publisert: Mars 1998 – august 1999
Medium: Avis
Tema: Politikk/forvaltning

METODERAPPORT SKUP-99

1. Navn: Kari Karstensen

2. Prosjekt:

Fokus på folkestyret: KOMMESTYRETESTEN

3. Publisering

Hovedprosjektet bestod i å gjennomføre kritiske undersøkelser av de 17 kommunestyrene i Nordlands Framtids dekningsområde - og la dette være et sentralt ledd i avisens dekning foran kommunevalget 1999. De 17 evalueringene ble offentliggjort i tida 23.mars 1998 til 19.juli 1999, mens en oppsummerende hovedartikkel stod på trykk 16.august 1999.

I tillegg kommer enkelte kommentarer og artikler med direkte bakgrunn i prosjektet som ble publisert i samme periode.

Testene ble også publisert på avisens valg-sider på internett høsten-99.

4.Redaksjonsadresse:

NORDLANDS FRAMTID, SJØGATA 86, 8200 FAUSKE, TLF. 756 00061

hovedred:

NORDLANDS FRAMTID, 8002 BODØ, TLF. 75505000

5.Kontakt:

Kari Karstensen tlf. 75600061 /94159553 /75696107

EPOST: kari.karstensen@nordlands-framtid.no

6.Redegjørelse for arbeidet:

a) Slik begynte det

En vinterdag i 1998 begynte jeg å grue meg for kommunevalget neste år. Jeg visste at vi kom til å springe rundt for for å dekke valg møter og lage analyser om hva valget egentlig står om i hver enkelt av våre 17 kommuner. Riksmediene blir plutselig og forbigående interessert i det lokale selvstyret, VG oppdager fylkeskommunen og krever den nedlagt, før det hele kulminerer med at Geir Helljesen entusiastisk beretter om valgresultatet i Rømskog og de 434 andre norske kommunene. Same prosedure hvert fjerde år.

Men hva skjer egentlig i kommunene i mellomtida? Hva driver de folkevalgte med mellom valgene? Fungerer det lokale selvstyret - og hva blir det i tilfelle brukt til?

Selvsagt vet vi mye om hva politikerne driver med, og Nordlands Framtid skriver også mye om det - tidvis både undersøkende og kritisk. Vi kikker politikerne og administrasjonen oftere i kortene, ved å bruke mulighetene offentlighetsloven gir oss og ved å selve sette saker på dagsordenen som politikerne er nødt til å forholde seg til. Og vi bruker fortsatt mye tid på å følge med kommunestyre og de andre møtene som vi har vært med på å få åpnet dørene til. Men innholdet i kommunejournalistikken har endret seg. Vi prøver i alle fall å legge vekt på konsekvensene av politikernes vedtak. Vi skriver om hva budsjettvedtaket betyr for pleietrengende og skolebarn, vi tegner og forklarer hva ulike regjeringsalternativer vil bety for Deg og vi beskriver gjerne spillet bak, for eksempel om personlige relasjoner mellom aktørene som kan ha konsekvenser for politikken. Og det hender at vi referer hvem som sa hva i en interessant debatt, hvis vi tror leserne interesserer seg for temaet.

De gammeldagse kommunestyreferatene er imidlertid ute. Og takk for det. Alle er enige om at det er riktig å flytte fokus mot politikken innhold og dens konsekvenser. Nordlands Framtids og andre avisers kommunejournalistikk har altså forandret seg. Og vi er sjeldnere på kommunale møter. Vi foretrekker andre kilder enn talerstolen. Kommunestyrene har ikke samme status som tidligere - verken i redaksjonenes prioriteringer eller ute blant folk.

Men kommunestyrene holder fortsatt sine møter - selv om vi interesserer oss stadig mindre for dem. Unntatt hvert fjerde år, når vi er fryktelig opptatt av hvem som skal sitte der og hvordan kommunene skal styres.

Med unntak av noen sporadiske oppdrag i Bodø bystyre, var det ti år siden jeg hadde vært i et kommunestyre. Jeg ble nysgjerrig på om kommunestyrene hadde forandret seg og hva de egentlig bruker tida på. Både vi og andre aviser har skrevet mange saker om hva politikerne får i godtgjørelser og hvor mye det koster å holde møter. Jeg savnet fokus på hva vi får igjen for pengene? Trenger vi dem egentlig - eller kan byråkratene og velforeningene dele oppgavene mellom seg?

De siste årene har det også vært tilløp til debatt om kommunestrukturen. Med utgangspunkt i en avis som vil være oppdatert på lokalpolitikken i 17 kommuner og med tidligere erfaring som nyhetsleder og valgmedarbeider i en redaksjon som skulle forholde seg til 45 kommuner, var det også fristende å spørre om vi virkelig trenger alle kommunene og kommunestyrene og kommunestyremøtene. I den grad noen våger seg på en debatt om kommunestruktur, har den gjerne bakgrunn debatt om i økonomi og effektivisering. Jeg var mer interessert i å finne ut

hvordan lokaldemokratiet utøves og hvordan de folkevalgte organene fungerer i forhold til befolkningen i små og store kommuner.

b) Sentral problemstilling ved starten

Problemstillingen var altså å finne ut hvordan kommunestyrene som velges hvert fjerde år fungerer mellom valgkampene. Dette var en temmelig vid problemstilling, og utgangspunktet mitt var også svært åpent. Spørsmålene jeg ville ha svar på var også temmelig generelle:

- Er aktiviteten i kommunestyrene relevant for innbyggerne?
- Er formen profesjonell nok til at kommunestyrene får gjort jobben sin?
- Er det noe samsvar mellom tidsbruk og viktighet av saker?
- Er det forskjell på små og store kommuner, eller er eventuelle forskjeller historisk, kulturelt, menneskelig eller politisk betinget?
- Bør innbyggerne ta kommunestyret sitt alvorlig?
- Er lokaldemokratiet verd prisen?
- Er det noe vits i å stemme ved kommunevalget?

c) Ble problemstillingen endret underveis?

Jeg hadde vel neppe ambisjoner om å få klare svar på alle disse spørsmålene, og jeg fant også ut at det var knapt med forskning som berørte slike tema.

Spørsmålene er først og fremst egnet for menneskelig og politisk vurdering. Mitt og avisens bidrag vil derfor primært være å stimulere til denne typen refleksjon og debatt ved å bringe inn ny informasjon, analysere hva som faktisk skjer og reise aktuelle problemstillinger.

Den grunnleggende problemstillingen om å finne ut hva som skjedde i kommunestyrene stod fast, men fokus kan ha blitt noe endret etterhvert, ikke minst som et resultat av at mine funn ikke stemte helt med alle de vage hypotesene jeg hadde i hodet på forhånd. Selv om jeg endte opp med mange kritiske merknader og et grunnleggende spørsmål om hvorvidt kommunene kan bli for små til at det er noen vits i å drive lokalpolitikk, ble jeg positivt overrasket over mange kommunestyrer, både når det gjaldt form og innhold og evne til å identifisere seg med sine velgere.

Det som også har vært en klar premiss hele veien, var at dette skulle være forbrukerinformasjon. Vi ville teste dem som fikk folkets tillit ved forrige kommunevalg, og dermed styrke velgernes forutsetninger for å gjøre seg opp en mening foran dette kommunevalget. Vi ville også at testen skulle fungere som en tilbakemelding direkte til de politiske organene om hvordan de fungerte i forhold til sammenlignbare kommuner.

d) Organisering av arbeidet

Arbeidet foregikk ved at undertegnede var til stede på et helt kommunestyremøte i hver av de 17 kommunene som ble omfattet av undersøkelsen og presenterte vurderingen av denne gjennom analyse, terningkast og foto. Undersøkelsene ble avsluttet med en sammenlignende analyse.

For en såpass liten redaksjon som vår ble dette et temmelig omfattende prosjekt. Antakelig var verken jeg eller redaksjonsledelsen innforstått med rekkevidden av det vi satte i gang, ikke minst går det mye tid og penger på å reise i et langstrakt distrikt som deles av Vestfjorden. At

arbeidet foregikk over en tidsperiode på halvannet år er en viktig grunn til at det var mulig å kombinere prosjektet med andre forpliktelser i redaksjonen.

Det var et viktig poeng at mine undersøkelser fra kommunestyrene skulle komme i tillegg til vår alminnelige dekning. Det betyr at jeg flere ganger var på jobb i kommunestyret sammen med kolleger fra redaksjonen som produserte nyhetsstoff fra det samme møtet. Det er likevel bare fire av de 17 kommunestyrene hvor vi er nokså fast til stede. Fire hadde vi over hodet ikke vært innom i løpet av kommunestyreperioden, mens de øvrige dekkes med ujevne intervaller.

Metode og kildebruk

Det er verken nytt eller spesielt at journalister er til stede på kommunestyremøter. Det som var nytt for Nordlands Framtid var at vi ikke oppsøkte kommunestyret for å få informasjon om enkeltsaker - men brukte kommunestyrene for å ta en kritisk gjennomgang av form og kvalitet på lokaldemokratiet.

Gjennom en slik systematisk undersøkelse opparbeidet vi oss også et helt unikt materiale, som gav mulighet til å analysere og sammenligne kommunestyrene og påvise sterke og svake punkter ved alle kommunestyrene i vårt distrikt.

Vi har ikke oppfunnet terningen, og vi er heller ikke de første som deler ut terningkast i kommunestyremøter. For øvrig brukte Nordlands Framtid terningkast første gang i den politiske deknningen på valgsteder i 1994.

Jeg vil ikke presentere noe ideologisk forsvar for bruk av journalistiske terningkast. Utgangspunktet mitt var at presentasjonen var sentral for at stoffet skulle nå fram til målgruppa - som var alle velgere. Terningkast spisser stoffet, det fungerer som appetittvekker samtidig som den formidler hovedinnholdet «godt eller dårlig» på en skala fra 1 til 6. Den tvinger også kommentatoren til å ta stilling i stedet for å bare gjemme seg bak formuleringer. At stoff som i utgangspunktet kan oppfattes som tungt og kjedelig blir underholdende og engasjerende, betrakter jeg heller ikke som noen ulempe.

Er det kritisk og undersøkende journalistikk å la en enkelt journalist observere noen møter og skrive en kommentar om hva hun ser og hører og sammenligne møtene med hverandre?

Ja, mener jeg. Og jeg tror denne typen journalistikk er viktig i en tid der vi blir stadig flinkere til å finne gode saker på internett og offentlige journaler. Svarene på mine spørsmål stod ikke der. Jeg var nødt til å gå ut i felten.

På den ene side kan man si at jeg hadde et særdeles rikt kildemateriale ettersom jeg var i kontakt med et par hundre mennesker og skummet mange tusen sider med kommunale dokumenter. Samtidig kan kildematerialet karakteriseres som ualminnelig snevert ettersom artiklene baserte seg på observasjonene til en enkelt person og attpåtil ble framstilt i kommentars form. Likevel presenterte vi dette som seriøs analyse og ikke personlig synsing.

Påstanden min er at det ikke finns andre eller bedre kilder enn journalister når det gjelder faktisk kunnskap og innsikt i hva som skjer i kommunestyrene. Det er knapt med tilhørere i kommunestyrene, og størstedelen av aktørene har ikke vært i andre kommunestyrer enn sitt eget. Journalister er profesjonelle observatører med allsidige samfunnskunnskaper, og bestreber seg på å kombinere innsikt med evne til å gjøre uavhengige betraktninger.

Selv har jeg jobbet som journalist i 16 år. De første årene tilbragte jeg mye tid i kommunestyrer, og tilsammen hadde jeg vært innom åtte ulike kommunestyrer. I løpet av

prosjektet har jeg vært innom 17 kommunestyre. Det er min påstand at svært få mennesker - journalister eller andre - har vært i flere kommunestyre. Dette mener jeg også gir en unik og solid base for å gjøre kritiske undersøkelser.

Gjennom arbeidet som journalist og grunnfag i offentlig rett har jeg ervervet brukbar innsikt i Kommuneloven, Forvaltningsloven og Offentlighetsloven, noe jeg mener har vært nødvendig. Mangeårig arbeid med fylkespolitikk har også gitt verdifullt referansemateriale.

Selv om utgangspunktet for testen er vurdering av ett enkelt kommunestyremøte i hver kommune, er ikke analysene foretatt i et lukket rom. Et sentralt punkt har nettopp vært å vurdere hvordan kommunestyrene fungerer for innbyggerne i den aktuelle kommunen, og for å kunne si noe om det må man ha brukbare kunnskaper om de forskjellige lokalsamfunnene, slik som bosettingsmønster, næringsliv, aktuelle saker og politisk historie. Det går selvfølgelig an å teste kommunestyre uten en slik bakgrunn, men den var en forutsetning for å gjøre akkurat denne testen.

Et mer personlig forhold som jeg tror blir vektlagt når leserne skal vurdere min habilitet i forhold til vurderingen av små og store kommuner er min egen bakgrunn og bosted. Som «ekspert fra byen» ville jeg risikert anklager om å ikke forstå at små og store kommuner er - og skal være - forskjellige. Det at jeg har bodd både i by og bygd og har hatt postadresse i en kommune med 2500 innbyggere de ti siste årene, føler jeg selv som en nyttig erfaring samtidig som jeg tror det har styrket min troverdighet i forhold til å gjøre kvalitetsvurderinger av små og store kommuner.

Om utvalg og spesielle metodeproblemer

Jeg la vekt på at kommunestyremøtene som ble testet skulle være mest mulig "vanlige". Med ett unntak som var praktisk betinget testet jeg ingen budsjettmøter, ettersom disse er spesielle og altomfattende på en annen måte enn andre møter og fordi budsjettet ofte behandles som eneste sak i eget møte. Jeg utelot også utpregede "feriemøter" og ekstraordinære møter fordi jeg ønsket at møtene skulle være mest mulig typiske i lengde, form og antall saker. For øvrig er det kun praktiske forhold som har bestemt utvalget.

Et absolutt krav var at jeg skulle følge møtet fra begynnelse til slutt, noe vil ellers aldri tar oss tid til eller ser grunn for.

Et opplagt metodeproblem var om vi ville få "sannheten" når kommunestyrene var klar over at test-journalisten satt i salen eller om vårt nærvær ville påvirke det som skjedde.

Konklusjonen var at det var vanskelig å gjennomføre testen på noen annen måte.

Undersøkelsen ville miste enhver aktualitet dersom vi skulle vente med å trykke analysene til jeg hadde vært runden i alle 17 kommunestyrene. Forholdene er dessuten svært små og oversiktlige, ofte var jeg eneste publikummer og det ville derfor være umulig å skjule sin identitet og sitt ærend. Selv om jeg var nøye med å aldri gi signaler på forhånd til den kommunen jeg hadde på blokka, opplevde jeg flere ganger at ordføreren visste at jeg var i anmarsj etter at jeg var blitt observert på flyplassen eller bygdas bensinstasjon.

Jeg tror likevel at kunnskapen om at kommunestyret ble testet, i liten grad påvirket resultatene. For det første er kommunestyrene vant med offentlighet, mange av kommunene har direkte overføringer i nærradioen i de fleste av kommunene er de folkevalgte er vant med tilstedeværende journalister "som er ute etter å ta dem". Jeg har ikke erfaring for at dette virker hemmende på aktiviteten.

Poenget mitt var heller ikke å "avsløre" tabber eller andre enkeltheter. Jeg ville finne ut hvordan det enkelte kommunestyret arbeider, prioriterer tida si og kommuniserer med sine velgere. Dette vil neppe påvirkes noe særlig av at man vet at man er utsatt for spesielt kritiske blikk. For øvrig brukte jeg andre tilstedeværende (helst journalister, men også representanter for kommuneadministrasjonen) som referenser for å finne ut om møtet var "typisk" og med ett unntak fikk jeg svært entydige tilbakemeldinger om at mitt nærvær ikke hadde påvirket form og innhold i møtet.

Problemer underveis

Avgrensning av materialet har vært et hovedproblem i arbeidet. Dels skyldes dette at utgangspunktet var svært bredt, men det føltes også vanskelig å skulle forholde seg til all "overskuddsinformasjon". Underveis kom jeg nemlig over svært mange enkeltsaker som jeg gjerne skulle undersøkt nærmere, jeg fikk mange tips både om konkrete saker og om forhold som gjaldt enkelte politikere eller den lokale forvaltningen.

Dette er et åpenbart luksusproblem, som først og fremst viser at den som begynner å grave, alltid vil finne. Likevel er det frustrerende at verken jeg eller redaksjonen når over mer enn en brøkdel av alle de utvilsomt gode sakene som befinner seg i området som gjelder utøvelse av det lokale folkestyret.

For å fullføre prosjektet og for å få fulgt opp de områdene som er mine primære ansvarsområder i redaksjonen (ved prosjektets start var dette fylkeskommunen/allmen politikk, i dag er jeg avdelingsleder på avdelingskontor med tre primærkommuner) var jeg nødt til å sette grenser for mitt engasjement i saker som lå utenfor "mitt" område. Et par saker som kom ut som et direkte resultat av prosjektet, kunne jeg likevel ikke unnlate å gjøre noe med. Den ene gjaldt et kvinnelig formannskapsmedlem i Rødøy som ble forsøkt utestengt fordi hun ikke orket endeløse, gubbete møter. Den andre gjaldt kontrollutvalget på Værøy som ble avsatt etter at de kritiserte ordføreren for å bevilge 1,7 millioner kroner i strid med retningslinjene. (Se vedlegg).

Jeg skulle også gjerne ha laget flere sammenlignende analyser med ulike innfallsvinkler etter å ha gjennomført de 17 undersøkelsene og gjort mer for å få til en debatt i etterkant ved hjelp av flere utenforstående, men tida har ikke strukket til.

Selv om dette prosjektet er gjennomført, føler jeg at det bare er en begynnelse og at det er svært mange ting å ta tak i videre. Det er også fristende å gjennomføre en tilsvarende undersøkelse på slutten av denne kommunevalgperioden, som så kan sammenlignes med den første testen.

7. Arbeidstid og fritid

En hel dag til «feltarbeid» for hver av de 17 kommunene, opptil 50 mils kjøring eller en flyreise for hvert møte og gjennomsnittlig bearbeidingstid på en arbeidsdag for hver kommune, skulle gi minst 40 arbeidsdager. Noen av dem så lange at de strakte seg langt inn i fritida...

8. Spesielle erfaringer, eller: Førte det egentlig til noe

Med et bredt og til dels subjektivt materiale, er det vanskelig å kvantifisere og dokumentere eventuelle konsekvenser av dette journalistiske arbeidet.

Et mål i seg selv kan være å dokumentere en aktivitet som faktisk ikke har vært så synlig for offentligheten. Det mener jeg å ha gjort gjennom denne serien, ved å velge en slik innfallsvinkel på deknningen av kommunestyremøtene. Dokumentasjonsverdien underbygges av fotografier: Slik ser kommunestyret faktisk ut.


Jeg tror også at vi lyktes i å skape debatt, og jeg har fått tilbakemeldinger om at mange kommunestyrer har nyttet testen i sine interne evalueringer. Jeg ble også invitert til å fortelle om undersøkelsen og innlede til debatt på en KS-konferanse om lokaldemokrati hvor en stor del av fylkets ordførere deltok, og fikk absolutt inntrykk av at undersøkelsen vår ble tatt alvorlig og at vi fikk satt fingeren på både gamle og nye problemer.

Jeg mener også at vi har bidratt til en mer generell debatt om det lokale folkestyret, om kommunestørrelse og om hvordan de folkevalgte skal forholde seg til sine velgere.

Siden testen ble gjennomført har det vært kommunevalg hvor noen av hovedaktørene ble gjenvalgt mens andre ble kastet, uten at jeg skal påstå at det er noen sterk sammenheng mellom valgresultat og testresultat. Men i minst en av kommunene (test-taperen) tror jeg vår analyse hadde en viss betydning for at ordføreren gjennom åtte år ble vraket, mens utfordreren fikk rent flertall.

Jeg teller gjerne de små resultatene også, som at et kommunestyre fikk flere røykepauser mens pausene ble strammet inn i en annen og en som har vært møteplager i tjuen år plutselig begynte å tenke seg om før han gikk på talerstolen...

Fauske, 26.januar 2000



Kari Karstensen