

# SKUP-kandidat 2003:

**Kari Karstensen, Avisa Nordland**

8002 Bodø

tlf. 7550000 / 48126043

## Søkelys: Folkestyret

En vurdering av hvordan lokaldemokratiet utøves i 19 kommunestyre i Nordland

### Publisert i Avisa Nordland:

16. september 2002	Røst: Maktesløs møteplass
17. september 2002	Bodø: Skryteskole med disiplin
18. september 2002	Rødøy: Stakkars Rødøy
23. september 2002	Sørfold: Sørgelig svakt i Sørfold
1. oktober 2002	Skjerstad: Kosestund og nabokrangel
28. oktober 2002	Gildeskål: Kraftfylt i Gildeskål
29. oktober 2002	Steigen: Traust i Steigen
4. november 2002	Værøy: Når noen snakker sammen
4. november 2002	Fauske: Kampen mot tiden
5. desember 2002	Meløy: Mye styr for ganske lite
6. mars 2003	Beiarn: Politikk framfor prat
7. mars 2003	Hamarøy: Ta den sak og la den vandre
4. april 2003	Flakstad: Demokrati verd en pokal
8. mai 2003	Narvik: Poteter og politikk
21. mai 2003	Vestvågøy: Storpolitikk og fornuft
27. mai 2003	Saltdal: Komplette verksted
3. juni 2003	Rana: Massiv kongress i Rana
25. juni 2003	Tysfjord: Livlig foran stupet
3. juli 2003	Moskenes: Politikk i det skjulte
25. august 2003	Oppsummering: Kommunestyre uten politikk

Hele serien er også lagt ut på an.no

### Ide og bakgrunn:

Lokalavisene skriver mye om lokalpolitikk. Men gamle dagers møtereferater er ute, og konsekvensjournalistikk er det nye idealet. Vi er først og fremst ute etter å beskrive hva vedtak – eller mangel på vedtak – i kommunale organer har å si for den enkelte innbygger. Kommunestyremøtene er sjeldnere direkte kilde til nyhetssaker. Som journalister vil vi helst fortelle nyhetene før kommunestyret strør sand på dem...

Mange redaksjoner prioriterer ned den klassiske kommunestyredekingen. Avisa Nordland tar for eksempel mål av seg til å dekke 18 kommuner. Av disse er det bare tre-fire

kommunestyre vi følger nokså systematisk. Nesten halvparten av kommunestyrene i vårt primærområde blir aldri besøkt av avisa.

Avisenes arbeidsmåte og fokus har altså endret seg. Men har formen på kommunestyremøtene endret seg? Hvordan utøves egentlig lokaldemokratiet i de forskjellige kommunene? Hva er likt og hva er forskjellig i de ulike kommunene?

Første gang jeg stilte slike spørsmål var vinteren 1998 da jeg jobbet som politisk journalist i daværende Nordlands Framtid. Jeg ville sjekke den lokalpolitiske tilstanden før kommunevalget 1999 ved hjelp av notatblokk, kamera og terninger.

Et typisk trekk ved lokalavisenes kommunalpolitiske dekning er at arbeidet er delt mellom journalister som følger "sin" kommune. Det er sjelden vi sammenligner politikken i en kommune med hva som skjer i nabokommunene.

Et poeng for meg var derfor å ha en annen innfallsvinkel til kommunestyrene enn den vi vanligvis benyttet - samtidig som jeg lette etter sammenhenger så vel som kontraster.

Arbeidet resulterte i en serie med rapporter fra 17 kommunestyremøter i Salten og Lofoten som ble trykket i Nordlands Framtid fra vinteren 1998 til sommeren 1999.

Da Avisa Nordland startet opp vinteren 2002, bestemte vi oss for at jeg skulle gjøre en ny test - som skulle gå fram mot kommunevalget 2003. Muligheten til å sammenligne hvert enkelt kommunestyre med seg selv fire år tidligere, var et interessant tilleggspoeng.

Samtidig brukte jeg erfaringene fra den første runden til å spisse konseptet. Mens serien i Nordlands Framtid fokuserte en del på form og stil - og konkluderte med at meget var forskjellig - ville jeg denne gangen spisse undersøkelsen mot innholdet i kommunestyremøtene.

### **Sentrale problemstillinger:**

Hvordan er kvaliteten på lokaldemokratiet? Det var hovedproblemstillingen.

Utgangspunktet mitt var at kommunestyret er det overordnede organet i kommunen - og den viktigste (og i mange tilfeller den eneste) arena for lokalpolitikk.

Jeg ønsket å drive forbrukerveiledning for innbyggerne/leserne våre om hvordan kommunestyret deres driver lokalpolitikk - ja, om de gjør det i det hele tatt.

Det gav meg følgende spørsmål:

- Hva foregår egentlig på kommunestyremøtene?
- Har det som skjer i kommunestyret betydning for innbyggerne i kommunen?
- Hva slags saker kommer på dagsordenen og hvordan blir de behandlet?
- Klarer kommunestyret å fange opp hva innbyggerne i kommunen er opptatt av?
- Er det administrasjonen eller politikerne som styrer kommunen?
- Er de politiske motsetningene tydelige og vesentlige?
- Virker klimaet og møtekulturen demokratifremmende?
- Er det reell politisk behandling av saker i møte, eller foregår den egentlige saksbehandlingen andre steder (formannskap, komiteer, administrasjonen, utenfor kommunen)?
- Har kommunestyret i det hele tatt handlingsrom og behov for et eget politisk organ?

Nysgjerrigheten min i forhold til kommunestyrene er også knyttet til paradokset med at dette er et felt preget av stillstand. Kommunegrensene er praktisk talt ikke endret på 40 år, mens kommunikasjoner og andre samfunnsforhold har endret seg kolossalt. Ikke minst har

kommunenes oppgaver, rammebetingelser og arbeidsformer endret seg, både gjennom lovverk, økonomiske ordninger og oppbygging av administrative funksjoner. De politiske partiene har også endret sine arbeidsmåter fra å være basert på solid grasrotaktivitet og formelle organisjonskanaler til å bli profesjonalisert og medietilpassede. Men til tross for alle disse endringene, holder kommunestyrene sine møter omtrent som før.

Kommunestruktur er et viktig debatttema – og kommer til å være det i tida som kommer. Det gjorde det også naturlig å sette andre spørsmål på lista, som:

- Trenger vi alle kommunene?
- Fungerer kommunestyrene annerledes i små og store kommuner?
- Er det forskjell i lokaldemokratisk kvalitet mellom små, mellomstore og større kommuner?

Ettersom jeg hadde god oversikt over feltet fra før og foretok en kraftig revisjon av konseptet i forhold til serien jeg gjorde noen år tidligere, hadde jeg ikke behov for å justere problemstillingene underveis.

Poenget var heller ikke å komme fram til en bestemt konklusjon, fordi vurderingene og sammenligningene var selve poenget.

### **Beskrivelse av arbeidet:**

Konseptet gikk ut på å følge et helt kommunestyre fra begynnelse til slutt og gi en vurdering. I tillegg til å beskrive 17 av de 18 kommunene i Salten og Lofoten som utgjør Avisas Nordlands dekningsområde, inkluderte jeg Rana og Narvik, som er Nordlands største kommuner etter Bodø. Totalt er altså 19 kommuner med.

Arbeidet foregikk over en periode på 10 måneder. I tillegg kommer en oppsummerende artikkel i forkant av kommunevalget. Materialet er også brukt indirekte i flere andre kommentarartikler, særlig i tida rundt kommunevalget i september.

Sjangeren er en kombinasjon av kommentar- og dokumentarformen og foruten selve kommentaren er fotografi, møtefakta og terninger en del av de faste elementene.

Det var et poeng å være spiss. Det har ingen hensikt å anvende en skala fra 1 til 6 hvis vi bare tør dele ut 3-ere og 4-ere.

For det første ville jeg speile forskjellene – som er høyst reelle.

Men like viktig var det å bruke skarp penn og tabloide virkemidler for å skape debatt om viktige spørsmål på et område som mange i utgangspunktet oppfatter som tørt og kjedelig.

Da må journalistikken være engasjert og ikke likegyldig.

### **Metode:**

Metodene mine er ikke vitenskapelige. Så langt jeg kjenner til, finns det ikke redskaper som kan brukes til å måle kvalitet, appell og relevans i kommunestyre som er så forskjellige som Røst og Bodø.

Det finns nok fakta som kan si noe om lokaldemokratiets kvalitet, eksempelvis antall behandlede saker og andel saker der det er dissens i et kommunestyre. Valgdeltakelse og sammensetning av kommunestyrene gir oss indikatorer på hvordan det står til med demokratiet. Videre kan vi vite noe om størrelsen på frie inntekter i en kommune, omfanget av fylkesmannens legalitetskontroll osv.

Slike enkeltstående tall og fakta er likevel utilstrekkelige i forhold til spørsmålet om lokaldemokratiet fungerer i forhold til velgerne i hver enkelt kommune. Jeg mener en kvalitativ vurdering av den typen jeg mener det er behov for, må være subjektiv. Jeg tror også den subjektive formen er best egnet til å vurdere hvert enkelt kommunestyre ut fra sine premisser enn om man skulle holdt seg til ”nøytrale” tall og fakta.

Selv om formen er subjektiv, er likevel ikke serien basert på helt tilfeldig synsing. Jeg har dekket kommunestyremøter gjennom 20 år som journalist. Til sammen har jeg vært til stede i 21 ulike kommunestyre. Dette gir en nokså unik referanseramme. Den første folkestyre-serien i Nordlands Framtid fungerte også som en viktig erfaringsbase for den nye serien ved at jeg hadde grunnlagskunnskap om hvert enkelt kommunestyre og ble mer bevisst hva jeg var ute etter.

Solid lokalkunnskap var den andre delen av erfaringsgrunnlaget som lå til grunn for serien. For samtidig som jeg ville sammenligne kommunene i vårt dekningsområde, var det et poeng å vurdere kommunene ut fra sine forutsetninger. De 19 kommunene som ble evaluert er vidt forskjellige når det gjelder innbyggertall, geografi, økonomiske og menneskelige ressurser, politisk tradisjon, utviklingstrekk osv. Denne kunnskapen lå også til grunn for hver enkelt vurdering. For å få et enda bedre grunnlag å vurdere ut fra, søkte jeg også råd hos lokalkontor-medarbeiderne som dekket de enkelte kommunene til vanlig – og også fra kolleger i andre aviser som var til stede på de enkelte møtene.

### **Metodiske problemstillinger:**

Selv om jeg deler ut karakterer, gjør jeg selvsagt ingen krav på å presentere dommen over lokaldemokratiet.

For selv om jeg tør påpeke styrker og svakheter i hvert enkelt kommunestyre, besitter jeg ingen fasit. Det er da heller ikke poenget. Tvert imot ønsker jeg og avisa å utfordre til debatt – gjerne ved å provosere og trække på noen ømme tær.

Dessuten er det for mange metodiske svakheter til å presentere funnene som en fasit.

For det første har jeg lagt liten vekt på kvantifiserbare størrelser. Min dybdekunnskap om de enkelte kommuner og kommunestyre er variabel, og oppfatningen av møtet passerer et menneskelig filter. Kommunestyrene jeg kjenner godt kan dermed få en grundigere vurdering – på godt og vondt – enn kommunestyre hvor jeg ikke har samme mulighet til å trenge til bunns.

I tillegg må dette karakteriseres som en stikkprøvekontroll ved at testen kun baserer seg på ett enkelt møte. For å sikre at møtene likevel skulle være mest mulig typiske, prøvde jeg å holde meg unna budsjettmøtene, fordi disse nødvendigvis preges av å være mer altomfattende og ”viktige” enn ordinære kommunestyremøtene. Heller ikke ekstraordinære møter eller utpregede temamøter med bare en sak på sakslista, inngikk i testen.

Et annet metodisk problem er om møtene endrer karakter av at jeg er til stede. Selv om jeg oppfattet at noen få politikere la vekt på ”å skjerpe seg” da de registrerte at jeg var i rommet, var problemet i praksis mindre enn jeg forestilte meg på forhånd.

For det første er det ikke noe uvanlig ved at journalister følger kommunestyremøter. Mange møter kringkastes også på nærradioen uten at det legger merkbare bånd på politikerne. Dessuten var jeg i liten grad opptatt av formfeil og detaljer, men fokuserte på politisk innhold, fokus og arbeidsmåte. Disse forholdene varierer ikke så mye fra møte til møte i de enkelte

kommunestyre, og endres ikke vesentlig av at noen prøver å gjøre et godt inntrykk på den frammøtte anmelderen.

En annen problemstilling er selvsagt rollen som kommentator i tette samfunn og overfor folk jeg skal forholde meg til både i nyhetsarbeid og i andre sammenhengen. Jeg tror ikke testen kunne vært gjennomført av journalister som til daglig følger de aktuelle kommunestyrene – fordi det trengs litt avstand. Samtidig forholdt jeg meg til den utfordringen på samme måte som vi alltid må i lokalaviser, nemlig med bevissthet om at jeg må tørre å se dem vi omtaler i øynene seinere.

Det er jo heller ikke slik at en negativ karakter rammer kollektivt. Tvert imot, er det ofte bestemte grunner til at kommunestyre fungerer dårlig – og det som oftest noen som har interesse av at en ”autoritet” utenfra skal påpeke slike svakheter, eksempelvis at rådmannen bedriver politikk, at administrasjonen ikke makter å få fram saker, at ordføreren er defensiv, at enkeltrepresentanter kverulerer osv. Testen peker også enkelte grunnleggende og strukturelle problemstillinger – som at enkelte kommuner er så små og har så lite handlingsrom at det kan stilles spørsmål ved om kommunen i det hele tatt har noen berettigelse som selvstendig politisk enhet (noe jeg eksempelvis påpekte i Skjerstad – lenge før kommunen selv vedtok å slå seg sammen med Bodø).

### **Arbeidstid:**

Med 19 hele møter, reisetid på opptil ti timer for enkeltmøter, noe planlegging og en dags utskrivingsarbeid for hvert møte, er det naturlig å kalkulere med nærmere 50 dagsverk for hele prosjektet.

Forskjellen mellom arbeid og fritid er jeg derimot ikke like vant til å kalkulere...

### **Konklusjoner og erfaringer:**

Selv om poenget var å vurdere kommunestyrene for seg og la sammenligningen fungere som en oppsummerende hovedsak, har jeg fått bekreftet en hovedhypotese, som jeg vil karakterisere som både viktig og dramatisk, jfr, artikkelen 25.august 2003:

- Mange kommunestyre driver ikke med politikk i det hele tatt.

Dette er noe jeg ikke ville vært i stand til å ”avsløre” uten å selv gå inn og observere og tørre å gjøre egne vurderinger. Heller ikke mange av de andre svakhetene ved dagens lokaldemokrati lar seg påvise uten kvalitative og subjektive vurderinger.

Erfaringen både jeg og redaksjonen gjør oss er at et slikt prosjekt der vi går dypere og bredere også gjør oss bedre rustet for å produsere både nyhets- og kommentarstoff som går rett i kjernen av lokal- og regionalavisenes hovedoppgave.

Bodø, 20.januar 2004

Kari Karstensen