

Metoderapport: Slik styres Halden

1. Navn på journalist(ene) som har gjort jobben.

Marte Danbolt og Ole Petter Pedersen

2. Tittel på arbeidet, prosjektet.

"Slik styres Halden"

3. Fullstendig liste over samlet publisering med tittel, dato og medium.

25. november 2010 – papirutgaven

Måtte ut med 400.000 for rot og sommel

Anklages for svartelisting

Avviser svartelisting

– Kommunen må granskes

Kommune uten tillit

Legger ansvaret på politikerne

Her må det ryddes (leder)

25. november 2010 – nettutgaven

Solgte eiendom og ga dispensasjon

Søknad fjernet fra journalen

29. november 2010 – nettutgaven

Viser til feil status for byggeområde

Ordfører langet ut mot journalist

2. desember 2010 – papirutgaven

Politiker blander seg i saksforberedelsen

Politisk underutvalg instruerer rådmannen

Opposisjonen blir herset med

Må opptre ryddig

"Bare ett tilfelle"

Velgerne må gjøre jobben (kommentar)

2. desember 2010 – nettutgaven

Holder tilbake protokoller fra politiske møter

– Udemokratisk i Halden

8. desember 2010 – nettutgaven

– Rådmann må stoppe ulovligheter

9. desember 2010 – papirutgaven

Ingen politisk søndagsskole

Olaussen: Usaklige personangrep

Utvalg har ulovlig budsjettfullmakt

– Svekker lokaldemokratiet

Strør sand på vedtakene

9. desember – nettutgaven

Griper ikke inn overfor Halden

– Aksjon for å fjerne politikere

16. desember 2010 – papirutgaven

Kritiserer Halden-demokratiet

– Tatt med buksene nede

Ønsker yringsfrihet

17. desember 2010 – nettutgaven

Halden dropper ulovlighet

20. desember 2010 – nettutgaven

Halden-kassa er tom

21. desember 2010 – nettutgaven

Halden-budsjettet kan være i strid med loven

(Dekningen har fortsatt inn i 2011)

4. Redaksjon og redaksjonsadresse, samt tlf.nr.

Kommunal Rapport, Boks 1940 Vika, 0125 Oslo. 24 13 64 50

5. Journalistens (eller kontaktpersons) adresse og telefonnummer.

Marte Danbolt, Kommunal Rapport, Boks 1940 Vika, 0125 Oslo. Tlf.: 41 65 86 39.

Ole Petter Pedersen, Kommunal Rapport, Boks 1940 Vika, 0125 Oslo. Tlf.: 90 05 76 40

6. Redegjørelse for arbeidet

a) Når og hvordan kom arbeidet i gang, hva var ideen som startet det hele?

Marte startet alene på prosjektet i september, mens Ole kom med på deltid cirka en måned senere.

Bakgrunnen for prosjektet var at Sivilombudsmannen 22. juni 2010 gikk til det uvanlige skritt å henstille Halden kommune om å igangsette en «bred, ekstern og uavhengig undersøkelse eller gransking av mulige misligheter og annen uforsvarlig forvaltning i kommunen».

Sivilombudsmannens henstilling ble omtalt i Halden Arbeiderblad og NRK Østfold 2. juli, mens Kommunal Rapport hadde sommerstengt.

Etter ferien fulgte vi opp med flere artikler, blant annet med intervju med sivilombudsmannen og kommunens ledelse (KR 12.08), samt kommunestyrets endelige behandling av saken 2. september (KR 09.09), der flertallet avviste opposisjonens krav om gransking, varslerkanal og omvalg til kontrollutvalg.

Da hadde Sivilombudsmannen også frafalt kravet om gransking etter dialog med kommunens rådmann og ordfører. Han anbefalte det likevel, og uttrykte fortsatt bekymring for tillitsforholdet mellom kommune og innbyggere.

Sivilombudsmannen har aldri tidligere tatt til orde for gransking av en kommune. Når det først skjedde, var det ingen i Kommunal Rapports redaksjon som ble overrasket over at det gjaldt nettopp Halden.

Gjennom en årrekke har det vært mye støy rundt Halden kommune, noe som har avstedkommet en rekke artikler i vår avis, der kommunen stilles i et lite heldig eller underlig lys. Senest våren 2010 omtalte Kommunal Rapport to forskjellige saker der det ble framsatt sterke beskyldninger.

Den ene saken gjaldt en konflikt mellom kontrollutvalgets leder og kontrollutvalgets sekretær (KR 20.05 og 27.05), der lederen (med støtte av ordfører) offentlig anklaget sekretæren for politisk korrupsjon. Sekretæren svarte med å påstå at kontrollutvalget i Halden ikke fungerte slik det skulle.

Den andre saken gjaldt et brev fra byens byggebransje til næringsrådet med sterke anklager mot kommunens byggesaksbehandling (KR 27.05).

Flere andre medier, blant annet Fredriksstad Blad og Dagens Næringsliv, har de siste årene laget større reportasjer om "spesielle" Halden kommune. I flere tilfeller er det satt fram påstander om at det meste i Halden styres av én person, Aps gruppeleder Svein Olaussen, som har sittet i kommunestyret siden 1979. Han framstilles gjerne som en slags edderkopp, som trekker i trådene uten selv å framstå som en synlig aktør.

Da verken Sivilombudsmannen eller kommunen ville igangsette noen gransking, ble det en klar oppfatning i Kommunal Rapport at vi måtte undersøke forholdene i kommunen selv.

b) Hva var den sentrale problemstilling ved starten av prosjektet?

I utgangspunktet ønsket vi å undersøke om det var hold i påstandene om korrupsjon, kameraderi og andre former for maktmisbruk knyttet til behandlingen av byggesaker.

Etter hvert fant vi det nødvendig å utvide perspektivet, og forsøke å tegne et bilde av hvordan beslutninger tas i Halden, fortsatt med vekt på byggesak og teknisk sektor.

Vi tok utgangspunkt i de siste månedenes brev og innspill fra innbyggere i Halden til Sivilombudsmannen. Mange av dem inneholdt kritikk av kommunens byggesaksbehandling. Noen fortalte (åpent eller anonymt) om egne erfaringer, andre framsatte påstander om korrupsjon og kameraderi, og tips om konkrete saker som burde granskes.

Også av andre grunner var det naturlig å se nærmere på nettopp byggesak: Byggebransjens brev med kritikk av byggesaksbehandlingen våren 2010, samt to rapporter det siste året fra kommunerevisjonen med sterk kritikk av den samme.

c) Redegjør kort for hva som er genuint nytt i saken (sett mot ev. tidligere offentliggjort informasjon).

- Vi har dokumentert at en sentral politiker (Svein Olausen) i mange år har deltatt både i administrasjonens saksforberedelser og i den politiske behandlingen av de samme sakene, i strid med prinsipper for offentlig forvaltning som tilsier et klart skille mellom administrasjonen og politikerne.
- Vi har omtalt en rekke brudd på spillereglene i reguleringssaken for Mørvikodden (Roger Johansen), en reguleringssak som snart har pågått i seks år.
- Vi har også i andre saker funnet brudd på spillereglene som skal sikre forsvarlig saksbehandling og demokratiske beslutningsprosesser (manglende sakspapirer og protokoller, stadig flytting av møtedatoer m.v.).

Hver for seg kan bruddene anses som mindre alvorlige og som hendelige glipper. Men samlet tegner de et bilde av et system, som tar lett på demokratiske spilleregler og borgernes rettsikkerhet, og som etter vårt skjønn kan legge til rette for ulike former for maktmisbruk, også korrupsjon.

- Vi har påvist at viktige beslutninger i flere saker er tatt av politiske underutvalg uten avgjørelsesmyndighet, og uten at innkallinger og protokoller har vært tilgjengelige for allmennheten.
- Vi har avslørt at finansutvalget i kommunen har fullmakter i strid med loven (fullmakten er trukket tilbake etter at KR skrev om saken).
- Vi har fortalt at budsjettet for 2011 er i strid med lovverket (saken ligger nå til lovlighetskontroll hos Fylkesmannen).
- Vi har også vist at flere aktører i Haldens byggebransje føler seg utsatt for maktmisbruk (svartelisting, trenering m.v.) fra kommunens side.
- Vi har dokumentert at både kommuneansatte, aktører i byggebransjen og innbyggere er redde for å stå fram åpent med kritikk av kommunen, i frykt for represalier.
- Vi har omtalt fem enkeltpersoner som på ulike måter hevder seg utsatt for represalier (oppsigelse, omplassering, trusler m.v.) etter å ha utfordret makthaverne i Halden. (Tre av de fem har stått fram enkeltvis i ulike medier tidligere.)
- Samlet mener vi å ha gitt et både dypere og bredere bilde av Halden kommune enn det vi har sett i tidligere pressedekning, der en gjerne har nøyd seg med å gå inn i én konflikt.

d) Kort beskrivelse av organiseringen av arbeidet, metodebruk, kildebruk, problem underveis mv. Redegjør spesielt for kildebruk og kildekritikk.

Innsamling av fakta/kilder

I første omgang gjennomgikk vi brev til/fra Sivilombudsmannen om Halden, sakspapirene til kommunestyremøtet 2. september der spørsmålet om gransking ble behandlet, omtaler av Halden kommune i lokale medier, samt kommunerevisjonens forvaltningsrapport om byggesaksbehandlingen.

Der vi hadde konkrete tips, forsøkte vi i første omgang å sjekke ut disse uten å gå direkte til kommunen for å be om dokumentene i sakene. Vi prøvde selv å finne dokumentene via kommunens nettside (sakspapirer til politiske møter), eller ad omveier. Det skyldtes dels en antakelse om at kommunen ville forsøke å legge lokk på saker/kilder, hvis de ble kjent med at vi var på jakt etter saker som kunne sette kommunen i et dårlig lys. Videre kunne selve spørsmålet/saken røpe hvem som var våre kilder.

Kommunens nettsider viste seg svært mangelfulle. Også når vi etter hvert åpent etterlyste informasjon og saksdokumenter fra kommunen, var det vanskelig å få det vi søkte. Dels tok det svært lang tid, eller informasjonen var mangelfull. Først etter å ha klaget til Fylkesmannen, fikk vi innsyn i alle de protokollene vi hadde bedt om fra møter i politiske underutvalg. Vi klaget gjentatte ganger i forskjellige innsynssaker.

Problemet med manglende/mangelfulle sakspapirer/protokoller/arkiver ble etter hvert en sak i seg selv, som dokumentasjon på uforvarlig saksbehandling.

Krav om anonymitet

Å finne folk med dårlige erfaringer med kommunens byggesaksbehandling var ikke vanskelig. Men å få noen til å stå offentlig fram med sin sak og sine erfaringer, viste seg lenge nærmest umulig. Mange kunne gi en del opplysninger/vurderinger anonymt, men av hensyn til kildevernet kunne vi heller ikke fortelle om deres byggesaker/konkrete erfaringer.

Frykten for represalier var uttalt ikke bare av en rekke personer med sak til behandling i kommunen, men også hos aktører i byggebransjen i Halden, tidligere kommuneansatte og andre med førstehåndskunnskap om interne forhold i kommunen.

Flere ga helt konkrete begrunnelser: De fryktet at de selv eller nære familiemedlemmer kunne få sparken eller problemer på jobb, at firmaet deres kunne miste oppdrag og få sine saker trenert, slik at de måtte si opp ansatte/nedlegge, at familiemedlemmer ikke skulle få realisert sine planer om å bygge hus i Halden, eller lignende. Også personer som i dag bor og arbeider utenfor Halden, sier de frykter motreaksjoner fra sin tidligere arbeidsgiver.

Etter å ha brukt mye tid på å kontakte en lang rekke personer, satt vi igjen med et stort kontaktnett, mye nyttig bakgrunnsinformasjon, men ingen konkrete saker å skrive om.

Vi fortsatte å sjekke rundt de mest interessante tipsene og personene, blant annet gjennom eiendomsregistre i Norge og Sverige, Brønnøysundregistrene, skatteopplysninger, kommunens vedtaksprotokoller på biblioteket i Halden, aktuelle dommer, samt en lang, lang rekke muntlige kilder (åpne og anonyme).

Vi hadde tidlig fått en viktig åpen kilde, som vi hadde stor nytte av gjennom hele prosjektet, først og fremst som bakgrunnskilde. Dette var en person med lang erfaring i kommunen, tillit, lokalkunnskaper, kontaktnett og et personlig arkiv. Det var særdeles viktig å ha en slik person å konferere med underveis. Også annen ekspertise, bl.a. på offentlig rett og plan- og bygningslov er blitt kontaktet underveis ved behov.

Kildekritikk

I Halden møtte vi en flom av rykter og mer eller mindre morsomme/stygge historier. En historie blir ikke mer sann av at den gjentas av mange, snarere tvert om. Vi har derfor vært nøye med å komme fram til førstehåndskilder, og har bare omtalt episoder/påstander/historier som oppfyller våre selvpålagte krav til dokumentasjon: At de bekreftes av skriftlige dokumenter, en åpen og troverdig førstehåndskilde, minst to troverdige anonyme kilder med førstehåndskunnskap eller egen observasjon. Vi har i flere tilfeller stilt strengere dokumentasjonskrav, som følge av alvorlighetsgraden i påstanden.

For øvrig har vi prioritert episoder/påstander som synes å være representative, framfor de mest oppsiktsvekkende, og bevisst unngått bruk av adjektiver/karakteristikker.

Vi avtalte å møte flere av de mest sentrale anonyme kildene ansikt til ansikt, for å få mer informasjon og ikke minst danne oss et bilde av dem og deres troverdighet. Begge journalistene var med på disse møtene. Noen av kildene møtte vi (i alle fall en av oss) også flere ganger, i tillegg til kontakt på telefon/e-post. De anonyme kildene vi har valgt å bruke, følte vi oss etter hvert svært trygge på.

Kildepleie/tillitsbygging

Møtene med anonyme kilder var nok også viktige for å bygge opp vår tillit hos dem og deres kontaktnett. Vi viste at vi tok deres uttalte frykt alvorlig ved å ta forholdsregler i forhold til når, hvor og hvordan vi kontaktet dem og hvordan vi oppbevarte skriftlig materiale. Vi var nøye med aldri å bekrefte eller avkrefte hvem vi ellers hadde snakket med.

Vi forsøkte aldri å presse noen til stå åpent fram, men tok gjerne kontakt flere ganger for å høre hvordan det gikk med deres sak.

Dette ga til slutt resultater. Roger Johansen bestemte seg for å stå fram, og ga oss dermed den aktuelle byggesaken vi trengte. Vi gikk grundig inn i denne saken, deltok på behandlingen i kommunestyret 14.10, og innhentet en rekke kommentarer fra ulike hold.

Med denne saken i boks, hadde vi også "knaggen" vi trengte for å presentere det store bildet av "Slik styres Halden", som vi da hadde mange av bitene til.

Også noen andre personer ble etter hvert mer åpenhjertige og hjelpsomme, selv om de fortsatt valgte å være anonyme.

Noen tidligere ansatte/politikere i Halden sa seg også villige til å stå åpent fram med sine erfaringer.

Tilstedeværelse i Halden

Vi har i løpet av høsten vært på sju besøk i Halden, inkludert tre kommunestyremøter (med minst en av oss og fotograf). Vi har dermed fått godt innblikk i saker og beslutningsprosesser. Det har også vært nyttig å observere sentrale aktører i aksjon.

Kommunestyremøtene var også viktige for å få tilgang til kilder. Det siste gjelder ikke minst Aps gruppeleder Svein Olaussen, som gjennom hele høsten har vært utilgjengelig på telefon og mail. Dette har vært et gjennomgående problem, både i forhold til å innhente informasjon og kommentarer, og i forhold til å ivareta hans krav på samtidig imøtegåelse av alvorlige påstander mot ham selv.

Samtidig imøtegåelse og sitatsjekk

Kommunal Rapport har utenom kommunestyremøtene måttet kontakte Olaussen via ordfører eller andre i kommunens ledelse. Ved ett tilfelle så vi oss nødt til å få brakt en upublisert artikkel til ham med budbil, slik at han skulle få sjansen til å ta til motmæle.

På sms fra budet fikk vi bekreftelse på at oppdraget var utført, at mottakeren hadde nektet å ta i mot konvolutten, men at budet hadde lagt den i hans postkasse. Neste dag tok Olaussen selv kontakt, både på mail og telefon, og vi fikk omsider noen kommentarer fra ham også.

Vi har lagt vekt på å gi kommunens ledelse rimelig med tid til å imøtegå og kommentere påstander som angår dem, samt å gi sin informasjon. I tillegg til at de har fått oversendt hele eller relevante deler av artiklene på forhånd, har vi hatt et tre timers intervju med rådmann og kommunalsjef. Dette ble tatt opp på lydband, noe vi gjorde klart på forhånd.

I etterhånd ønsket rådmann og kommunalsjef å korrigere sine uttalelser. Vi kunne da vise til lydopptaket, og valgte å trykke begge versjoner: Både det de hadde sagt under intervjuet, og det de i ettertid ønsket å bli referert på.

Ved to anledninger har rådmannen ringt og sagt at han ville komme til Kommunenes Hus (hvor Kommunal Rapport leier lokaler) i løpet av femten minutter, og at han da krevde å få snakke med vår ansvarlige redaktør. Han har begge gangene blitt henvist til å snakke med sakens journalister (Ole er også redaktør) utenfor redaksjonens lokaler.

Av hensyn til sakens karakter og manges uttalte frykt for represalier, har vi tilbudt kildene mulighet for sitatsjekk. Vi har spesielt vært opptatt av å gi anonyme kilder anledning til å lese igjennom på forhånd, slik at de kan forsikre seg om at opplysninger ikke kan spores tilbake til dem.

Omtale – konsekvenser

Artiklene våre fikk voldsom oppmerksomhet lokalt, godt hjulpet av omfattende omtale i Halden Arbeiderblad og NRK Østfold, som også fulgte opp med egne artikler og kommentarer. Midt i ståheien sto Halden-ordføreren fram i HA (29.11) og innrømmet at han på en togtur kunne ha framsatt trusler (han husket ikke helt) mot NRK Østfolds journalist Rainer Prang.

Saken ble omtalt i KR samme dag og var VGs førstesideoppslag dagen etter. VG fulgte opp med en kommentar, der også KR's dekning av kommunen ble nevnt.

Både rådmann, ordfører, Svein Olaussen har kommentert sakene våre lokalt. Deres hovedkommentar er at de ikke kjenner seg igjen i Kommunal Rapports beskrivelser. Olaussen gikk også ut og hevdet at det var satt i gang en kampanje for å skade enkelte politikere i Halden. Rådmannen har i et leserinnlegg bedyret at kommunen er åpen for kritikk, at varslinger blir tatt alvorlig, og at ingen behøver å frykte represalier fra kommunens side.

Kommunens finansutvalg har etter våre avsløringer fått begrenset myndighet (deres fullmakter var ulovlige). 2011-budsjettet har opposisjonen krevd lovlighetskontroll av, også det etter våre artikler. Forhåpentlig har også våre artikler ført til at velgerne i Halden er mer opplyste om maktprosessene i kommunen, og kan dermed ta et mer informert valg ved kommunevalget i høst.

7. Spesielle erfaringer.

Vi har jobbet med materiale som til dels strekker seg over tiår. Det har vært en viktig oppgave å vise sammenhengen mellom de 'gamle' sakene og dagens situasjon i Halden.

Ingen av oss har tidligere jobbet med saker der vi i så stor grad har vært nødt til å basere oss på anonyme kilder. Det har vært en ekstra utfordring, både med hensyn til å sjekke kildene/dokumentere påstandene de kommer med, og å ivareta kildevernet.

Disse to hensynene er i stor grad motsetningsfylte. På den ene siden må anonyme kilder og deres opplysninger sjekkes ekstra grundig, på den annen side må en gjøre dette uten å røpe hvem det gjelder/som er opphav til opplysningene. En må derfor i stor grad gjøre en vurdering av kildens troverdighet på egen hånd. Særlig i slike tilfeller er det svært nyttig å være to journalister, med ulike innfallsvinkler og vurderinger. Kontakt med kilden flere ganger over tid, hjelper også.

God tid og mye tålmodighet og pågangsmot har vært helt nødvendig for å komme i havn med dette prosjektet. Det har flere ganger vært fristende å gi opp, fordi både åpne kilder og dokumenter har vært vanskelig å oppdrive.

Vi har internt i redaksjonen hatt mange diskusjoner om hvor lista skulle legges i forhold til synliggjøring av dokumentasjon, bruken av anonyme kilder og omtale av påstander som kan tenkes å oppfattes injurierende.

Vi har så langt ikke blitt gjort oppmerksom på faktafeil i artiklene. Unntaket er en uttalelse fra kommunalsjefen, som han selv ønsket å legge til i forbindelse med sitatsjekken, noe vi aksepterte. I etterkant avdekket vi at nettopp dette tillegget fra kommunalsjefen var misvisende – noe som

avstedkom en ny artikkel der opplysningen ble korrigert. Lærdommen er at også opplysninger myndighetspersoner krever å få inn i siste runde før deadline, må sjekkes minst like nøye som alle andre.

8. Sted og dato, samt din underskrift.

Oslo 15. januar 2011

Marte Danbolt

Ole Petter Pedersen (sign.)