



”Temmet vaktbikkje”

Kan nye styringsformer påvirke medias rolle som vaktbikkje i lokale plansaker?

Emne SPL 3900

Trondar Lien

**Mastergradsoppgave samfunnsplanlegging
Institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging (ISS)
Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning
Universitetet i Tromsø
Våren 2010**

Forord

I august 2009 døde Ann Sissel Jenssen av kreft. Den kampen måtte hun gi tapt. Min tidligere kollega i Bladet Tromsø er en av de tapreste og mest visjonære mennesker jeg har møtt. Hun våget og satse. Ikke for å vinne, men for å utfordre. Selv gikk hun på ski over Grønland uten annen forutsetning enn viljen til å forberde seg og våge. Slik utfordret hun meg til å satse. På en av våre mange reportasjeturer i Tromsøs nærområder havnet vi i Breivika. Samtalene hadde vi hatt tidligere og gjort ferdig. Det var meg det sto på. Det var jeg som måtte våge. Da jeg oppsøkte studieavdelinga følte jeg meg som Eddie the Eagle som for første gang setter utfor i Holmenkollen. Ikke var det langt, ikke var det vakkert, og ikke var det minneverdig for andre enn meg selv. Men det brøyt en barriere. Høsten 2008 var jeg en del av miljøet på IPL i Breiviklia. Følte jeg. Medstudenter i kjelleren som ga også ga vennskap, og alle de proffe vitenskapelige ovenpå stilte opp og lot meg få sjansen.

Nå er er jeg så ferdig som jeg kan. Jeg føler meg som Askeladden med en masse gode hjelpere rundt meg: Mette, Steinar og Margrete Haar på Kongsvinger; uten dem hadde ikke feltarbeidet vært mulig å gjennomføre. Andreas Foss Westgaard som har stått last og brast og henta meg inn og hjulpet meg over kneiker og et stykke inn i vitenskapen. Grete Jakobsen som har lest og bidratt. Ragnhild Hageberg har kommet med tips og innspill. Tone Bruun som har reflektert og ment, Ellen Width har lyttet og kommentert, Atle Sæverud, Gjermund Evanger, Ingrid Dahl Skarstein, Silje Aamodt, name them, and I'll forget somebody. Sorry!

Viktigst for meg er likevel mine nærmeste. Kjersti som har våget å hente fram det mest positive og samtidig har hjulpet pappa, Brage som har heiet meg fram og vært stolt, Trymmelym som har vokst fra å være baby til å bli en ekte liten sprell levende gutt. Grete som har gitt meg mulighet, og venner og kjente i Sør-Afrika som hoderistende har kikket på meg og latt meg være i fred slik at jeg kunne sitte og skrive og gruble innelåst bak et par porter – for sikkerhets skyld.

Men først og sist er det Ann Sissel Jenssen jeg vil takke. Uten henne, ikke noe masterstudium, ei heller noe år med opphold i Sør-Afrika. Jeg vil alltid si at dette landet gjorde meg til et rikere menneske. Men jeg vil alltid legge til at det var hun som puffet meg utfor kanten og fikk meg til å hoppe i det.

Jeg har ikke angret et sekund.

Takk alle sammen!

Somerset West, Cape Town 18. mai 2010

Trondar Lien

Innhold

FORORD	3
INNHold	4
SAMMENDRAG/ABSTRACT	7
1 INNLEDNING	8
1.1 Styringsformer i endring	8
1.1.1 Uformelt forarbeid	10
1.2 Medias roller i plansaker	11
1.2.1 Planprosess og mediedekning i Øvrebyen Park.....	11
1.2.2 Uformelle møter	12
1.3 Problemstilling	12
1.4 Avgrensning	13
1.5 Oppgavens struktur	14
2 TEORETISK TILNÆRMING	15
2.1 Tverrfaglighet	15
2.2 En demokratisk idealprosess	16
2.2.1 Maktperspektiv.....	17
2.2.2 Nettverksstyring	17
2.2.3 Samstyring	18
2.2.4 Fristilling og New Public Management	19
2.3 Agonisme i horisontale nettverk	20
2.3.1 Kommunikativ planlegging	20
2.3.2 Konsensus ikke mulig.....	21
2.3.3 Legitimerer strid	21
2.4 Analyseperspektiv	22
3 MEDIAS MANGE ROLLER	23
3.1.1 Tre funksjoner	23
3.1.2 Kommentar som sjanger	24
3.2 Søker mot konflikt	24
3.3 Økonomisk press	25
3.3.1 Medieutfordringer og demokrati	26
4 MAKT	28

4.1 Makt som begrep	28
4.1.1 Makt og påvirkning	29
4.2 Makt og demokrati	30
4.2.1 Endring av tyngdepunkt.....	31
4.2.2 Medieinnflytelse.....	31
5 METODISK TILNÆRMING	32
5.1 Endring av fokus	33
5.2 Tema	34
5.3 Studien og casen.....	34
5.4 Arena.....	35
5.5 Aktørene.....	36
5.5.1 Triangulering.....	36
5.5.2 Tredelt skriftlig materiale	36
5.6 Kvalitativ metode	37
5.6.1 Informantutvalget	38
5.6.2 Tekst som sosial konstruksjon	39
5.6.3 Bottom up.....	40
5.6.4 Hermeneutisk fortolkning.....	41
5.7 Kvantitativ undersøkelse	41
5.7.1 Spørreundersøkelsen.....	41
5.7.2 Utvalg i små populasjoner, validitet og reliabilitet	42
5.8 Etikk	44
5.8.1 Eget ståsted	44
5.8.2 Åpenhet	44
5.8.3 Anonyme politikere	45
6 BYEN, ØVREBYEN OG PROSJEKTET ØVREBYEN PARK.....	46
6.1 Kongsvinger kommune	46
6.1.1 Historie	47
6.1.2 Ny kommuneplan	47
6.1.3 Folkevalgtes rolle.....	48
6.2 Øvrebyen.....	48
6.3 Øvrebyen Park.....	49
6.3.1 Reguleringsplaner	50
6.4 Konflikter, aktører og endringer	53
6.5 Arena, aktør og vaktbikkje.....	54
6.6 Tidslinje, tre faser	54
6.6.1 Oppstartsfasen,	55
6.6.2 Konfliktfasen.....	56
6.6.3 Fredsfasen	57

6.7 Aktørnettverkene	58
6.8 Redaksjonelle reportasjer om Øvrebyen Park.....	60
6.8.1 Beskriver konflikter.....	61
6.8.2 Media som aktør gjennom egne standpunkt	64
6.8.3 Media som arena.....	64
6.9 Innflytelse og makt	67
6.10 Makt og media	69
6.10.1 Media som vaktbikkje	70
7 INNFLYTELSE OG DAGSORDEN	71
7.1.1 Media som arena.....	72
7.1.2 Setter dagsorden	74
7.1.3 Uviktig aktør	75
7.1.4 Presser ikke, hindrer ikke	76
7.2 Medias roller oppsummert	78
8 KONKLUSJON	80
Kilder	82
Figurer	85
Tabeller	85
Vedlegg 1 Informantene.....	86
Vedlegg 2 Sakspapirer Øvrebyen Park, Kongsvinger kommune.....	87
Vedlegg 3 Redaksjonell omtale av Øvrebyen Park i Glåmdalen	88
Vedlegg 4 Intervjuguide	89
Spørsmål til utbygger Karl Erik Rimfeldt	89
Spørsmål til utbygger Terje Martinsen	89
Spørsmål til redaktør Rolf Nordberg.....	89
Spørsmål til journalist Bård Engh.....	90
Spørsmål til kommuneplanlegger Hilde Nygaard	90
Spørsmål til planlegger Karen-Anne Noer.....	91
Spørsmål til leder i Øvrebyen Vel, Trond Hagerud	92
Pensumliste	93
Metode:	93

Sammendrag

Endringer av styringsformer i offentlig virksomhet har ført til mindre hierarkiske, og mer vertikale styringsformer. Mens de demokratiske styringsformene tidligere var vertikale i sin oppbygging, skjer nå mange av prosessene underveis i det horisontale plan i form av og uformelle nettverk. I lokale plansaker der det er tydelige krav om stor åpenhet, kan deler av planprosessen nå skje i lukkede uformelle aktørnettverk. Disse er vanskelig å overvåke, spesielt de der aktører går i dialog med hverandre for å minske åpne konflikter. Media er i denne sammenhengen både aktør, i tillegg til rollen at de har funksjoner som arena og vaktbikkje. I rollen som offentlig vaktbikkje, kan det være vanskelig å komme inn i og avdekke hva som skjer i slike nettverk og avdekke hvem som utøver makt og innflytelse. Som aktør kan media ha selvstendig innflytelse i enkeltsaker, mens de som arena overlater innflytelsen til andre. Mens begrunnelsen for endring av styringsformer blant annet har vært ønske om transparente prosesser, har andre deler av endringene gjort det vanskeligere få gjennomført oppgaven som vaktbikkje. En case fra Kongsvinger beskriver prosessene rundt en plansak og hvordan lokalavisa Glåmdalen dekket saken.

Stikkord: *Planlegging, nye styringsformer, aktørnettverk, mediapåvirkning*

Abstract

Changes of Governance in the public sector have led to less hierarchic and more vertical Governance. While democratic corporate structure previously was vertical in its construction, today many of the processes happen on the way in the horizontal plane through informal networks. In local planning matters with clear demands for high transparency, part of the planning process can now be done in closed informal actor networks. Such networks are difficult to monitor, especially when the actors are in dialogue with each other to minimize open conflict. In this context the media constitute both the player, in addition to the role of arena and watchdog. In the role as public watchdog, it can be difficult to enter and discover what is happening in these networks, in order to identify whether anyone is exercising power and influence. As an actor the media can have independent influence in individual cases, while as an arena hand the power to influence over to others. Though the rationale for changing corporate structures has been justified by the desire for transparent processes, consequences also following the changes in governance have made it more difficult for the media to function its role as watchdog. This thesis's case study from Kongsvinger, Norway describes the processes around a local planning matter and how the local newspaper Glåmdalen covered the matter.

Key words: *Planning, new governance, actor networks, media influence*

1 Innledning

I det moderne Norge er det et tydelig krav om at kommunal styring, og spesielt plan- og reguleringsprosesser, skal underlegges stor grad åpenhet og demokratiske prosesser, noe som blant annet reguleres av Plan- og bygningsloven (Miljøverndepartementet, 2009). Begrunnelsen for dette er den samme som for medienes samfunnsoppdrag: *Noe allmennheten har krav på å vite noe om* (Allern 2001). Media er i denne sammenhengen også aktive *aktører*, i tillegg til rollen de har som *arena* og *vaktbikkje*. Et sentralt spørsmål er om også media i sine roller har fanget omstillingene og derigjennom klarer å ivareta sitt samfunnsoppdrag. Et annet sentralt spørsmål blir om de nye styringsformene kan overvåkes av offentligheten, eller om det legges opp til at offentlige prosesser delvis skal kunne foregå i lukkede rom, for eksempel i såkalte aktørnettverk. Med nye styringsformer åpnet det seg mulighet for aktører i plansaker å gå i dialog på en uformell måte også med grupper som ikke har en formell plass i det demokratiske system. Slike dialoger og bruk av aktørnettverk mellom eksempelvis en utbygger og motstandergrupper har ingen krav til åpenhet eller offentlighet. Et overordnet ønske om bredere deltakelse og større åpenhet i plansaker kan derfor kunne føre til at det foregår prosesser underveis som for media er vanskelig å overvåke.

Tittelen for denne oppgaven er ”En temmet vaktbikkje?”, der spørsmålet er hvorvidt media i de nye styringsregimer fortsatt kan være vaktbikkjer for offentlige forvaltning når nye styringsformer tas i bruk, mens den journalistiske tilnærmingen er den samme som før de nye styringsformene gjorde sitt inntog.

Jeg har som case for denne oppgaven valgt å studere en plansak i Kongsvinger kommune som lokalmedia fattet interesse for, og som skapte reaksjoner i nærmiljøet. Øvrebyen Park er et boligutbyggingsprosjekt, planlagt tett inntil det historiske området ved Kongsvinger festning, et område naboer og nærmiljø er opptatt av å bevare. I oppgaven vil jeg gå inn på medias rolle og hvordan aktørnettverkene spilte inn i planprosessen, og hvordan medias dekning ble påvirket av disse.

1.1 Styringsformer i endring

Samfunnets kompleksitet og mangfold gjør det nødvendig å hente inn flere aktører for å løse kompliserte saker. Den hierarkiske styringsformen der planer ensidig ble lagd av en

administrasjon og lagt fram for politisk godkjenning, det som kalles den parlamentariske styringskjeden, er blitt supplert med andre former for styringsmekanismer. Planfeltet er et eksempel på et samfunnsområde hvor dette er tilfellet, noe ikke minst den reviderte Plan- og bygningsloven (Miljøverndepartementet 2006, planveileder kap 4) illustrerer. Her legges det opp til en stor grad av bred offentlighet og medvirking i planprosesser. Ikke bare det, det kreves også at planmyndighetene driver aktivt opplysningsarbeid om slike prosesser. I paragraf 16-1 heter det:

”Planleggingsmyndighetene i stat, fylkeskommune og kommune skal fra et tidlig tidspunkt i planleggingsarbeidet drive en aktiv opplysningsvirksomhet overfor offentligheten om planleggingsvirksomheten etter loven. Berørte enkeltpersoner og grupper skal gis anledning til å delta aktivt i planprosessen.”

(PBL, 2009: § 16-1)

To sentrale begrep som er dekkende for hvordan store endringer i hvordan lokale demokratiske prosesser er styrt, og i måten lokale maktstrukturer er organisert på, er ”governance” og *fristilling* av offentlige oppgaver. Governance er et begrep Røiseland og Vabo oversetter til ”samstyring”(ibid). En slik styring kan betraktes som mer horisontal, og mindre hierarkisk, enn de tradisjonelle government-styringsformene. *Fristilling* innebærer at kommunen eller fylkeskommunen overlater noe av tjenesteproduksjonen til private tjensteytere. Men at de styrer alle sider av virksomheten gjennom instruksjon og fastsettelse av økonomiske rammer (NOU 2000:22). *Fristillingen* av de offentlige styringsprosessene er et resultat av de prosessene som skjedde på 1980- og 90-tallet og som er beskrevet som en ideologisk forskyving. Det kom en endring i synet på hva som skal være offentlig og hvordan det offentlige skal organiseres, noe som henger tett sammen med styrking av nyliberale ideer, en styrking som er nært knyttet nettopp til voksende styringsproblemer (Grønlie og Selle 1999).

De nye styringsformene gjør at kommunale og offentlige anliggender i stor grad også behandles av formelle og uformelle nettverk, der offentlige aktører er til stede, men der også aktører fra privat nærings- og organisasjonsliv deltar. Nettverksstyring utfordrer imidlertid de demokratiske idealprosesser og tradisjonell teori om demokrati. På samme måte ufordres også idealet om rasjonell planlegging og tradisjonell planleggingsteori av governance (Fimreite et al, 2005).

Utgangspunktet for å studere lokale beslutningsprosesser, er at en må forstå i hvilken sammenheng styringsprosessene og de politiske vedtakene skjer. Når utbyggere f.eks. går i uformelle møter med motstandere og motstanderes nettverk, er dette gjerne motivert av et ønske om å motvirke konflikter. Dette kan føre til beslutningsprosesser som er lukket for offentligheten, og dermed også for media.

1.1.1 Uformelt forarbeid

Plansaker, slik som Øvrebyen Park, er et eksempel på en sak der nye styringsformer og uformell kontakt er tatt i bruk: Utbygger avholdt møter med motstandere av prosjektet for å argumentere fram et omforent kompromiss ved å gi noe tilbake for å rydde konflikter av veien ved siden av å forholde seg til de pålegg og endringer som den formelle prosessen krevde. Tradisjonelt går ikke media inn i plansaker før konfliktene er synlige. Media bruker ofte konflikter til å synliggjøre offentlige prosesser, derfor blir konflikter i enkeltsaker viktige signal til media om at de bør vurdere saken med redaksjonell interesse. Med nye styringsformer der uformelle kontrakter og prosesser med aktørnettverk er en viktig del av forarbeidet, kan konfliktene bli mindre synlig, og videre media mindre interessert. Selv om det fortsatt ligger konflikter i plansaker, kan konfliktene ligge skjult, noe som kan skape mindre offentlig oppmerksomhet om plansaker.

I et nytt styringsregime kan en åpenhet i forhold til hva slags prosesser som skal kunne finne sted, få negative konsekvenser. Den nye Plan- og bygningsloven (PBL 2009) legger opp til at uformell kontakt kan gis autoritet:

Planleggingsmyndighetene i stat, fylkeskommune og kommune skal fra et tidlig tidspunkt i planleggingsarbeidet drive en aktiv opplysningsvirksomhet overfor offentligheten om planleggingsvirksomheten etter loven. Berørte enkeltpersoner og grupper skal gis anledning til å delta aktivt i planprosessen. (PBL 2009:§16-1).

Det legges også opp til en mulighet for kommunal medvirking gjennom å etablere nettverk at grupper som sjeldent deltar i planprosesser og derfor trenger støtte. Arbeids- og samråingsgrupper kan også brukes i tillegg til vanlig formell saksbehandling, med forvarsling og offentlig ettersyn for å bedre partenes medvirkningsmuligheter (Miljøverndepartementet 2006, planveileder kap 4).

For media som skal ha oppsikt med planprosessene, kan uformelle nettverk og bruk av ulike grupper være vanskelig å overvåke. De har ingen formell posisjon, de har ingen formell makt, men kan påvirke prosesser (PBL 2009 §20-5). En offentlighet som gjennom media skal overvåke forvaltningen, kan ved å gå inn i en sak finne ut på hvilket nivå den befinner seg, og se hvilke vedtak som er gjort og hvem som er ansvarlig for vedtak og framdrift. Et slikt hierarkisk system gjør oppgaven som offentlig vaktbikkje enklere fordi en hver sak følger det samme mønsteret.

1.2 Medias roller i plansaker

Media har en tredelt rolle i plansaker, og dette defineres som medias samfunnsoppdrag. Vaktbikkja skal overvåke på vegne av offentligheten, som arena skal de være en møteplass for samfunnsdebatt og meningsbrytninger, mens de som aktører selv kan innta standpunkt og gjennom argumentasjon drive påvirkning i enkeltsaker eller helhetlige samfunnsproblemer.

Den aktuelle casen Øvrebyen Park, ble lansert gjennom et omfattende forslag til reguleringsplan og utbyggingsprosjekt. Da planforslaget møtte motstand i nærmiljøet og ble omfattet av generell interesse i Kongsvinger, fikk byens lokalavis Glåmdalen flere roller. De var aktører da saken ble omtalt på leder- og kommentar plass, de var arena når de ga ulike grupperinger redaksjonell plass til leserbrev eller for å opplyse om frister og aktørmøter, og de opptrådte som vaktbikkjer da de overvåket saken redaksjonelt.

Sett fra et mediaståsted er styring etter en hierarkisk styringsmodell relativ enkel å overvåke. Saker som skal gjennom et hierarkisk styringssystem, vil til enhver tid befinne seg på et definert nivå i styringssystemet. Ved å søke etter sakene i forvaltningsapparatet, vil det være mulig å finne den og vite hvor den står.

1.2.1 Planprosess og mediedekning i Øvrebyen Park

Planprosessen rundt boligutbyggingsprosjektet i Øvrebyen i Kongsvinger er på alle måter en tradisjonell planprosess som har fulgt de vanlige spillereglene for slike saker. Media dekket saken første gang da utbyggeren Rimfeldt Eiendom hadde avholdt en arkitektkonkurranse og hadde sitt første forslag til reguleringsplan klart. Etter det gikk saken de formelle rundene med høring og videre til politisk behandling før det formelle reguleringsarbeid kunne settes i gang. Media fulgte opp da motstanderne av prosjektet mobiliserte, men var ikke med da utbygger Rimfeldt møtte motstanderne. Totalt var det over 20 omtaler i Glåmdalen av prosjektet.

Som jeg vil vise senere, har avisene fortsatt en overvåkningsrolle i planprosesser av denne typen, men denne rollen utfordres av styringssystemer der nye former for styring er tatt i bruk. Da kan plansaker tilsynelatende være til behandling i det hierarkiske system samtidig som ulike aktører i et eller flere nettverkssystem søker å løse uenigheter og konflikter utenom det formelle systemet. Et spørsmål blir derfor om og hvordan endringer av styringsformer utfordrer medias dekning av plansaker.

1.2.2 Uformelle møter

Mens media søker mot konflikter i plansakene, søker planleggerne å finne fram til omforente løsninger, dvs størst grad av enighet. Jeg vil i denne oppgaven beskrive for hvordan slike omforente løsninger framkommer, og hvorfor en større grad av enighet innenfor plansakene øker avstanden mellom journalist og planlegger i tilnæringsmåte. Spørsmålet blir om nye styringsformer påvirker medias rolle som vaktbikkje i lokale plansaker? I denne oppgaven skal jeg analysere plansaken Øvrebyen Park, forløpet av de prosesser saken har gjennomgått og de medieoppslag den har hatt i lokalavisa Glåmdalen for å se om det er noe i avisoppslagene som har påvirket beslutningsprosessene, eller om de har latt seg passivisere av den enighet som i den uformelle prosessen er skapt mellom utbygger og motstander.

1.3 Problemstilling

På bakgrunn av den prosessen som plansaken gjennomgikk, er min overordnede problemstilling:

På hvilken måte og i hvilken grad påvirker lokalmedia planprosesser der prosessen delvis styres av aktørnettverk?

Denne problemstillingen vil søkes besvart gjennom casen Øvrebyen Park i Kongsvinger. Lokalmedia er i denne saken først og fremst representert gjennom avisa Glåmdalen. Hvordan Glåmdalen har utøvd sin rolle som henholdsvis vaktbikkje, aktør og arena vil stå sentralt. Planprosessens aktører og nettverk og deres påvirkning av prosessen danner utgangspunktet for denne analysen. Mer spesifikt er problemstillingen forankret i tre forskningsspørsmål:

- *Hvilken rolle har avisa Glåmdalen spilt i planprosessen Øvrebyen Park i forhold til å være vaktbikkje, aktør og arena?*
- *Hva slags forhold har ulike aktører i plansaken Øvrebyen Park til bruk av media, og hvilke påvirkning mener de media har i slike saker?*

- ***Hvordan har nye styringsformer og bruk av uformell kontakt mellom aktørene påvirket Glåmdalens dekning av plansaken Øvrebyen Park?***

1.4 Avgrensning

I denne studien inngår flere analyseenheter, og en avgrensning av disse. Beskrivelsen av *casen* krever også en avgrensning i tid. Analyseenheterne er i tre deler: Det skriftlige materialet som består av sakspapirer og avisinnlegg, kvalitative intervju med aktører i plansaken og en kvantitativ undersøkelse blant kommunestyrerepresentantene på Kongsvinger. På den måten kan jeg nærme meg casen fra flere ulike sider, men innenfor en fastlagt ramme.

Det første avisinnlegget om prosjektet Øvrebyen Park stod på trykk i Glåmdalen 22.3.2007. Det empiriske grunnlaget for denne oppgaven startet med dette, og jeg har fulgt saken fram til i juni 2009 da den stoppet opp. Etter den tid er prosessen gått videre, og prosjektet blitt godkjent, slik at salget og byggingen av de nye boligene i Øvrebyen Park er i gang når denne oppgaven ferdigstilles i mai 2010. Av hensyn til ferdigstilling av masteroppgaven, har jeg vært nødt til å avgrense studien og empiriinnsamlingen tidsmessig fram til og med juni 2009. Hendelser rundt Øvrebyen Park skjedd etter sommeren 2009, er derfor ikke behandlet i denne oppgaven.

Å ”måle” makt, påvirkning eller innflytelse inn mot politiske prosesser er problematisk, fordi det berører verdispørsmål hos enkeltmennesker. Jeg har derfor valgt en *kvantitativ* tilnærming til de politiske aktører (kommunestyret) fordi de samlet sett utgjør en demokratisk enhet, men likevel har ulike verdisyn, og *kvalitativ* tilnærming til de øvrige aktørene fordi de kan si noe om hvilke valg de har tatt og hvordan de har oppfattet andre aktører.

For å belyse casens formelle sider, har det vært nødvendig å gå gjennom det offentlige settet av sakspapirer som omfatter utbyggingen. I tillegg har jeg samlet det *skriftlige materialet* fra lokalavisa Glåmdalen. Tilsvarende har det vært nødvendig å gå gjennom og analysere det Glåmdalen har skrevet om saken. Dette har vært viktige dokumenter for å kunne analysere prosessen, men også som bakgrunnskunnskap for å kunne gjennomføre intervju med aktører fra ulike grupper som alle har hatt en rolle, formelt eller uformelt, i planprosessen. Den kvantitative undersøkelsen er gjennomført blant kommunestyrets medlemmer, og gir noen svar på hvordan disse oppfatter rollefordeling, makt og påvirkning.

Å studere en slik planprosess og se den i forhold til media, er interessant både i forhold å vurdere medias fri og uavhengige rolle og deres samfunnsoppdrag, men også i forhold til å se prosessen separat i forhold til hvordan nettverk dannes og nye aktører får en rolle selv om de formelt ikke har en demokratisk valgt plass. Det vil også kunne gi noen svar på hvilke rolle en lokalavis som Glåmdalen har og om den har makt eller påvirkning i lokale plansaker og saker som angår arealplanlegging i sitt dekningsområde.

I en stor undersøkelse på Sørlandet har samfunnsforskeren Dag Ingvar Jacobsen tatt for seg rollefordelingen mellom kommuneadministrasjon og politikere. Han har i en liten del av denne undersøkelsen med hvilke rolle media spiller i forhold til innflytelse og påvirkning. Casen fra Kongsvinger kan utfylle det bildet som Jacobsen tegnet i sin undersøkelse.

1.5 Oppgavens struktur

I oppgavens første del vil jeg gå gjennom teoretiske sider av planlegging, mediemakt og mediepåvirkning. Dette vil utgjøre bakteppet for den påfølgende analysen; både begrepsmessig og for å få en tverrfaglig sammenheng og forståelse. I andre del av oppgaven vil metodiske aspekter ved studien bli gjennomgått. Her vil både de kvalitative og kvantitative analysemodellene bli drøftet. Det er nødvendig for å oppnå en kritisk tilnærming til det materiale som videre skal analyseres. Tilnærmingen til det skriftlige materialet, samt etikk og kilder vil dessuten bli gjort rede for i metodedelene.

I den første av de tre analysedelene vil Kongsvinger kommune, Øvrebyen og prosjektet Øvrebyen Park bli presentert, og gjennom bilder og kart vil de romlige sidene ved studien bli synliggjort. Analysedelens andre del legger vekt på gjennomgang av planprosessen, mediedekningen og sakspapirene. I denne kvalitative delen av analysen brukes også svar fra intervjuene som ble gjennomført i mai/juni 2009. Den tredje delen av analysen inneholder en gjennomgang av svarene fra kommunestyrets medlemmer, og svarene sammenholdes med det analyseresultatet som Dag Ingvar Jacobsen fikk i Sørlandsundersøkelsen. Gjennom en slik metode vil jeg anvende en triangulering som jeg mener styrker forskningskvaliteten i denne studien.

2 Teoretisk tilnærming

Å nærme seg kommunale planprosesser, er å nærme seg et innviklet sett av styringsformer og prosesser. For å kunne ha nødvendige verktøy til å kunne analysere hvilken rolle media spiller i slike prosesser, er det nødvendig å kartlegge styringsformene i den aktuelle kommunen samt kartlegge hvordan planprosessene fungerer. Denne oppgaven vil ikke drøfte utviklingen av den lokaldemokratiske styringsformen i Kongsvinger, men de styringsformer og metoder kommunen bruker i planprosesser og hvordan den tradisjonelle hierarkiske styringsmodellen overlappes og komplementeres av governance, nettverksstyring og aktive aktørnettverk.

Denne teoridelen vil være delt i fem. Den første delen vil beskrive bakgrunnen for nye styringsformer. I den andre delen vil horisontal nettverksstyring, governancebegrepet, og New Public Management (NPM) bli avgrenset og beskrevet. Der vil jeg drøfte hva som skiller de nye styringsformene fra den hierarkiske styringsmodellen, government. I del tre vil media og medias roller bli drøftet, mens den fjerde delen er viet maktbegrepet, og maktrelasjoner. Den siste delen av teorikapittelet er viet makt og demokrati, makt og media. Der vil jeg drøfte hvordan styringsformer, media og makt påvirkes av hverandre

Ettersom denne oppgaven ikke er en medievitenskapelig analyse, vil mye det teoretiske tyngdepunktet ligge på vurdering av hvordan nye styringsformer, governance og maktpåvirkning og om, hvor hvordan disse virker inn på media rolle. Det blir også en drøfting av om media kan være en maktfaktor i demokratiske samfunnsprosesser og i styringen av disse.

2.1 Tverrfaglighet

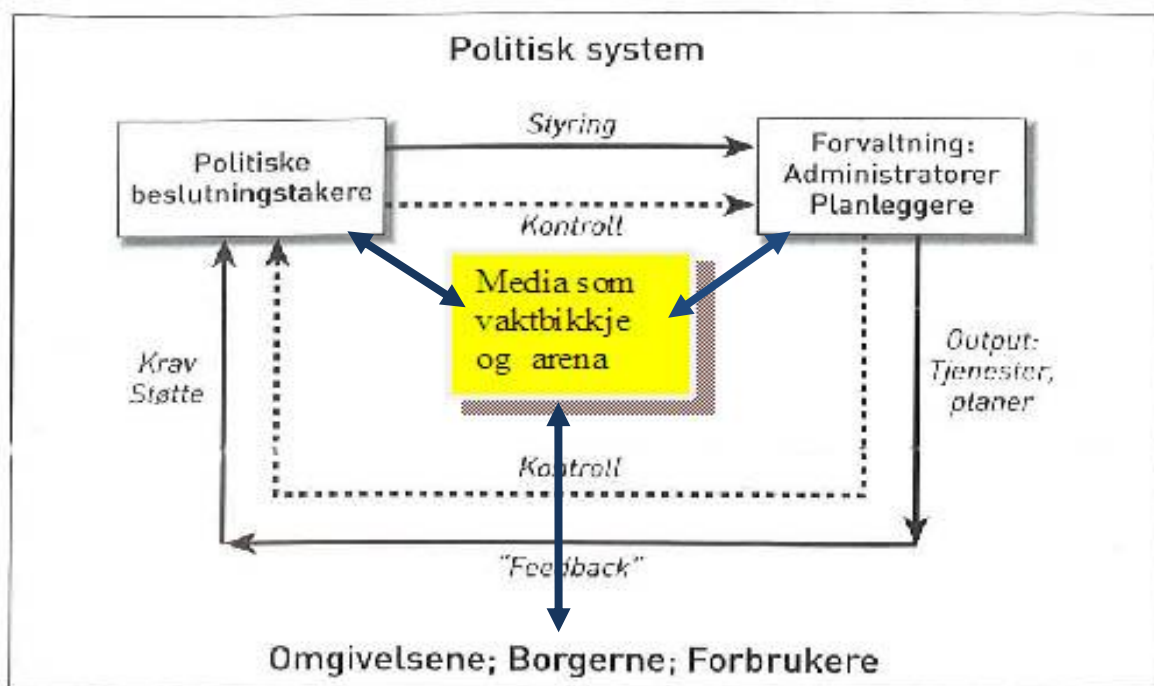
Ved å velge et tema som mediepåvirkning i plansaker, fordrer det en tverrfaglig tilnærming der mediekunnskap og maktteori kommer i tillegg til teorier om styringssystemer både i vertikale og horisontale styringssystemer. Teorikapittelet bidrar til en forståelse av hvordan planprosesser styres og hvem og hva som påvirker prosessene, hvordan media ivaretar sitt samfunnsoppdrag og tilnærmer seg en planprosess.

Formålet med å beskrive nye styringsformer er å presentere begreper som kan kaste lys over planlegging og påvirkningsfaktorer i lokaldemokratiet i prosessene fram mot politiske beslutninger, prosesser som lokalmedia ikke alltid ser. Jeg vil først ta for meg ulike demokratiteorier, for deretter å drøfte offentlighetsbegrepet.

Mediedelen vil ta for seg og beskrive samfunnsoppdraget og de ulike rollene; *vaktbikkje*, *aktør* og *arena*. Det blir der nødvendig å avgrense medias ulike roller og drøfte på hvilke måter de oppfyller sitt oppdrag.

2.2 En demokratisk idealprosess

Fortsatt er de vedtatte offentlige, demokratiske styringsformene hierarkiske. Fimreite og Medalen (2005) betegner denne typen styringsformer som "government". Lokalt forutsettes det at en kommuneadministrasjon legger fram saker for politisk behandling, slik at det kan gjøres vedtak om en sak på vegne av befolkningen. Vedtakene blir således folkets vilje. Organiseringen i kommunene er også klar. Øverst en politisk ledelse som har en administrativ stab med seg. Mens den politiske ledelsen har ansvar for å utøve politikk, har administrasjonen ansvar for å utføre vedtakene, men også planlegge og å forberede saker til politiske møter på en slik måte at politikerne gjøres i stand til å fatte vedtak.



Figur 1: Den demokratiske idealprosess (Lundquist 1970 i Fimreite et al, 2005:12) og hvordan media som vaktbikkje kan plassere seg, (med eget tillegg om medias rolle).

Som figur 1 viser, er en slik prosess den demokratisk idelle, men den åpner ikke for et mangfold av innspill som de nye styringsformene og her spesielt den reviderte plan- og bygningsloven legger opp til. Medias rolle i en slik idealprosess er å plassere seg uavhengig alle grupperinger, men med adgang både til de politiske beslutningstakerne, til administratorer og planleggere, men også til sivilsamfunnet, borgerne, forbrukerne og aktører. Ved å innta en uavhengig posisjon vil medias rolle som vaktbikkje være uavhengig. De vil kunne operere innenfor beslutningssystemet, men ha mulighet til fritt å kunne gå ut i omgivelsene og overvåke samfunnet generelt og beslutningstakerne fra utsiden.

2.2.1 Maktperspektiv

Politikk er å ville. Å mobilisere makt for å skape oppslutning om en politikk, er derfor viktig i alle politiske prosesser enten de involverer eksterne eller interne aktører (Fimreite et al, 2005:18). Makten kan sies å skapes i dialog mellom velgere og valgte, og utøves av det kommunale styringsapparatet (ibid:11). Selv om det tegnes et idealbilde av dette styringsapparatet som et identifiserbart til institusjoner som lett kan avkreves ansvar, har den nye postmodernistiske tradisjon endret dette. Gjennom en lang tradisjon har demokratiske prosesser ideelt sett vært sett på som hierarkisk oppbygd der en gruppe aktører gjennom demokratiske valgprosesser er gitt autoritet til å utøve makt (Fimreite et al, 2005:11), en modell som nå omtales som government. I løpet av de siste tiårene har nye styringsformer vokst fram. Økende internasjonalisering, globalisering og privatisering av offentlige tjenester, er noen av årsakene til tendensene (Sehested 2007:46). De fleste av de nye styringsformene dekkes av fellesbegrepet governance, som egentlig bare betyr styring men som i samfunnsvitenskapelig betydning oftest refererer til styring gjennom nettverk der både offentlige og private aktører samarbeider og gjensidig anerkjenner hverandre (Sehested 2007:5).

2.2.2 Nettverksstyring

Selvstyrte nettverk samarbeider på tvers av organisasjonsnivåene for å nå mål som organisasjonene ikke ser for seg å kunne nå alene. Samarbeidet er tuftet på tillit og regler som er forhandlet fram mellom nettverket sine medlemmer. Governance, eller aktørnettverk, er bredere enn government i og med at det inkluderer ikke-offentlige aktører. I praksis innebærer det en betydelig grad av fristilling fra styrende myndigheter ettersom nettverkene ikke står til ansvar overfor myndighetene, men disse kan indirekte, dog ufullstendig styre

nettverkene. Skal media kunne være vaktbikkje og ikke bare arena, må de selv bli en del av nettverksstrukturen om de skal kunne være til stede for å beskrive de nye styrings- og beslutningsystemene.

Teknologisk utvikling, økt kompleksitet og tverrfaglighet er ingredienser i en sammensatt og innviklet helhet som utgjør samfunnet i dag. I denne konteksten melder behovet for oppdaterte styringssystemer seg. Ikke minst er det viktig med deltakelse på alle plan og med god lokal kunnskap for kunne ha en best mulig framtidsrettet deltakelse (Healey 1997). Healey argumenterer for at planlegging må skje gjennom et samarbeid mellom det offentlige, næringslivet og sivilsamfunnet. Samlet vil dette kunne gi en mer effektiv planlegging ved at de mål man setter seg lettere forankres bedre. Nettverkssystemer kan sies å ha også et annet fortrinn; de kan ivareta fellesskapsverdier uten at den politiske styringen er til stede. Politisk styring vil da skje gjennom verdimobilisering innenfor nettverket (Fimreite et al, 2005:17). Kongsvinger kommune har tatt dette inn samfunnsdelen av sin kommuneplan, noe som der gir befolkningen og aktører i ulike saker direkte innflytelse i blant annet planprosessene.

2.2.3 Samstyring

Mange av de markedsorienterte reformene som er tatt i bruk av lokale myndigheter i de nordiske landene, har forårsaket en fragmentert offentlig administrasjon der det er behov for nye koordineringsmekanismer som går utover hierarkisk kontroll og rene markedsmekanismer (Bogason, 2001 i Løfgren og Ringholm 2009). I denne sammenheng har nettverkstyring blitt oppfattet som en fleksibel form for å sikre samordning og kontrollert implementering av politikken (Løfgren og Ringholm 2009). Utgangspunktet for å studere lokale beslutningsprosesser, er at en må forstå i hvilken sammenheng styringsprosessene og de politiske vedtakene skjer. Når utbyggere går i uformelle møter med motstandere og motstanderes nettverk, er dette et resultat av en slik fristilling og et ønske om å motvirke konflikter. Det kan også ses på som en form for aktørnettverk som lukker prosessene for offentligheten, men samtidig åpner dem for fleksible løsninger.

Røiseland, et al, (2008) beskriver fire modeller for governance, samstyring, som styringsform: Governance by multilevel governments, governance by local government, governance by networks, og governance without government. Selv om alle disse fire modellene er beskrivelser av samfunn på Nordkalotten, er de allmenngyldige i de fleste

vestlige demokratier (Røiseland, et al, 2008). De fire variantene av governance varierer i fra den styringsformen vi tidligere kjente der aksjonen var vertikal med ulike nivåer for beslutninger til selvstyrte nettverk i et horisontalt nettverk helt uten noen form for styring. I alle styringsemodellene er handlingsrommet til stede, men ifølge Hernes ligger maktutøvelsen fast, det er bare form og aktører som endres. Dette bekreftes hos Røiseland og Vabo (2008). De ser en reell endring i lokale maktstrukturer når kommunene i større grad enn tidligere styrer sammen med andre aktører i lokalsamfunnet, samstyring eller styring i nettverk. Samstyring kan skje innenfor det offentlige eller på tvers av sektorer, på ett eller flere forvaltningsnivåer eller mellom aktører på ulike nivåer (Bruun 2009:11).

2.2.4 Fristilling og New Public Management

Fristilling er et av de NPM-inspirerte verktøyene som i relativt stor utstrekning har fått fotfeste i Norge (Christensen og Læg Reid, 2001 i Jakobsen 2009). Fristillingen av offentlig sektor er knyttet til styringsformer som beskrives som New Public Management. Her nærmer styringen av offentlig virksomhet seg måten privat næringsliv styres på. Grønlie og Selle (1999) beskriver fristillingen i fire dimensjoner. En *indre fristilling* der deler av den offentlige forvaltningen fristilles fra det politiske system. Eksempelvis at lønns- og personalstyringen skjer etter bedriftsøkonomiske prinsipper. Den andre dimensjonen er den *ytre fristillingen* der offentlige oppgaver flyttes bort fra sentrale styringsorgan. Dannelsen av heleide offentlige fristilte foretak er eksempler på slike. Den tredje dimensjonen er *oppgaveforflytning* der offentlige enheter får økt selvstendighet. Dette kjenner vi igjen i kommunale forvaltningsenheter der den enkelte virksomhet styres ut fra politisk gitte rammer. Den fjerde er flytting av offentlige oppgaver ut til frivillige organisasjoner, lag og foreninger. Frivillighetssentralene der pensjonister og frivillige gjør en innsats for folk som trenger en tjeneste, er eksempel på slike.

Med de nye fristillingene kom også endringene i maktforholdene. Fristillingen er ikke bare en endring i styringsform, men også i maktforhold mellom offentlige aktører. Profesjoner, fagforeninger, politikere og virksomhetene posisjonerer seg alle i forhold til de samlede ressurser som er til rådighet. Fristilling innebærer endring i etablerte maktforhold, og de enkelte berørte aktører posisjonerer seg i forhold til fristillingsforslag og bevegelser i samsvar med egne interesser, institusjonell logikk og tradisjoner (Grønlie 1998:17).

Media har også en rolle i nye styringsformer. De skal fortsatt være vaktbikkjer, men også arena. For media er en del av opplysningsarbeidet å ta de politiske beslutningsprosessene ut i det offentlige rom; det være seg åpne folkemøter eller omtale av lokale politiske komiteer, politiske beslutninger og offentlige anliggender. De bør også oppfordre til at ulike aktører danner nettverk. Demokratiske styresett må være fleksible nok til å gi rom for spontan og utenomparlamentarisk mobilisering (Fimreite et al, 2005). Skal media ivareta de roller som er definert, der de både skal være en demokratisk overvåker/vaktbikkje, aktør og arena, må de også være en del av den utenomparlamentariske mobiliseringen (ibid).

2.3 Agonisme i horisontale nettverk

I styringsformer som er basert på aktiv medvirkning av berørte grupper, nettopp slik plan- og bygningsloven krever det, kan bruk av uformelle aktørnettverk være hensiktsmessig. Utviklingen av nettverk som styringsform springer ut fra planteorier tidlig på 90-tallet som alle bygger på Jürgen Habermas' teorier om *kommunikativ* rasjonalitet og John Rawls om *deliberativ planlegging* (Mouffe 1999:745) der forhandlinger og oppnåelse av enighet er grunnleggende. De er et utgangspunkt også for moderne samstyringsprosesser. Habermas ønsker med sine teorier å bringe fornuften inn som et ordnende prinsipp. Habermas ønsket å sikre et rasjonelt ståsted for samfunnskritikk begrunnet i fornuft, samlet i begrepet *rasjonalitet*. Habermas hevder ut fra "subjektfilosofien" at den *instrumentelle rasjonalitet* er den dominerende handlingsform, og må derfor erstattes med *kommunikativ* orientering. Subjekt-objekt-forholdet må byttes ut med subjekt-subjektrelasjon. Det betyr at en teori om samfunnet ikke bare kan analysere *instrumentell* handling, men også å gjøre rede for en handling rettet mot å oppnå felles forståelse *kommunikativ* handling (Brekke 2003).

2.3.1 Kommunikativ planlegging

Patsy Healey bruker begrepet kommunikativ planlegging om nettverksstyring som omfatter en svært bred deltakelse både av alle aktører; kommune, næringsliv og private aktører og som gjennom kommunikative prosesser oppnår enighet. Men etter hennes syn må disse styres og brukes på en for kommunen tjenlig måte (Healey 1997). Slike nettverk må derfor være fleksible, samle interesser og ta initiativ, men kommunen må ha kontroll over dem. Offentlige styringssignaler blir dermed en del av det verdimeslige fellesgods for et nettverk, og slike verdier bringes videre gjennom sosialisering og læring (Fimreite et al, 2005:17).

2.3.2 Konsensus ikke mulig

Chantal Mouffe (2000) innførte begrepet agonisme i et forsøk på å forsone den liberale tradisjonen med den demokratiske innenfor samfunnsforskningen. Hun mener at dette kan fjerne den motsetningen som finnes mellom liberalisme og demokrati; opprette en forsonende modell. (Mouffe 2000:5). Hun argumenterer for at en demokratisk modell i form av agonistisk pluralisme bedre kan gi oss en forståelse av hvordan aktører i et demokratisk system kan mobiliseres til å delta (ibid).

Jean Hillier (2003) er kritisk til grunnlaget for den kommunikative rasjonalitet. Hun bringer Mouffes ideer over i planleggingen. Hennes sterkeste innvending er at det ikke er mulig å basere planlegging på konsensus slik Habermas gjør. Hun mener at de kommunikative teoriene kan bære en grunnidé, men at det viktig å skape en forståelse for at det i planleggingsprosesser oppstår uenighet, og at den forblir videre i prosessen, uten at prosessen av den grunn stopper opp. Dette ligger også i Habermas teori der han skiller mellom ideal og virkelighet (Habermas 1979: 208-9 i Hillier 2003)

2.3.3 Legitimerer strid

Det agonistiske rom legitimerer offentlig strid og konkurranse over tilgang til ressurser, og mener at konflikt mellom forskjellige synspunkter, interesser og verdier er uunngåelig: Et pluralistisk demokrati må tillate uttrykk for dissens, interesse- og verdikonflikter (Hillier 2003). I enhver planleggingsprosess er det nødvendig å synliggjøre disse konfliktene og uenighetene. Ved å bringe disse fram i aktørnettverkene, og bringe de uenige syn nærmere hverandre, vil det både være en nødvendig med ytringskanal for uenigheten, samtidig som en del av de konflikter som kan løses, blir løst i et horisontalt nettverk. Dette utfordrer de synlige konfliktene i de tradisjonelle vertikale nettverkene. Med medias definerte rolle, ville det vært naturlig at de var en arena for å synliggjøre uenigheten og også være en ytringskanal for denne. Når media blir stående på utsiden av prosessene, kan det synes som om konfliktene ikke lenger er tilstede, og dermed ikke like interessante å formidle videre.

Slike horisontale nettverk utfordrer den vertikale governmentmodellen på flere måter. En sentral politisk styringskapasitet kan bli ineffektiv dersom ikke det sentrale sjiktet har kanaler for informasjon om de sentrale sjikt (Fimreite et al, 2005:17). Ressurssvake aktører vil ha vanskelig å orientere seg i et system der aktører i horisontale nettverk er styrende. Politikerne har imidlertid en forpliktelse til å lytte til og respondere på signal fra velgerne. I et

styringssystem der nettverk inngår som en viktig del, kan signaler som nettverkene sender ut bli viktige for politikerne å omsette fra politiske signaler til resultat (ibid).

Planlegging i praksis kan ikke bygge på et system der det skal oppnås konsensus i alle sammenhenger. Med andre ord, demokrati uten institusjonaliserte normative uenigheter er rett og slett ikke demokrati (Shiffman, 2002: 182 i Hillier 2003). Hillier mener en agonistisk planleggingstilnærming kan være løsning på dette. Alternativet til en agonistisk planleggingsprosess blir en antagonistisk praksis preget av rent fiendtlige forhold der motstandere ikke har respekt for hverandre, ikke er interessert i hverandres krav og søker å utslette hverandres identiteter (Laclau og Mouffe 2002 i Kristiansen, 2006). I planprosesser som omfattes av offentlig interesse, vil alle de konflikter som søkes løst utenfor det hierarkiske system og inn i en agonistisk form, synes mindre konfliktfylte.

2.4 Analyseperspektiv

Det som kanskje er nytt, er hvordan en i plansaker ser at private utbyggere i større grad forsøker å unngå åpen konflikt ved å gå i direkte dialog med slike interesser uten å gå veien om det formelle kommunale systemet. Dette kan ses på som en form for kommunikativ planlegging, og et ønske om konsensus. Når utbyggere søker agonismen gjør de det først og fremst for å spare tid og penger. Konflikter fører som regel til utsettelse, noe ingen utbyggere er tjent med. For en vaktbikkje som skal overvåke samfunnet, er det viktig å vite om direkte dialoger og de skjulte kanalene for påvirkning om de skal avdekke makt og innflytelse.

Det blir i min case nødvendig å se på den rollen lokalavisa Glåmdalen har, både i lokalsamfunnet og i plansaker i sitt dekningsområde, og vurdere om og når de er aktører, arena og vaktbikkje. Det er også viktig å beskrive de nye styringsformene og planprosessen i lys av disse rollene, og på hvilken måte Glåmdalen nærmer seg disse på. Både planprosesser og media har makt og innflytelse, og det kan være nødvendig å se hvilke former for makt eller innflytelse de har i en planprosess som tilfellet i Øvrebyen.

3 Medias mange roller

Det er en uttalt nasjonal målsetning å opprettholde en mangfoldig norsk medie verden, først og fremst representert gjennom lokale, regionale og nasjonale aviser, men også gjennom ulike former for etermedier og nettmedier. I Stortingsmelding 57/2001, "*I ytringsfrihetens tjeneste*" uttales det overordnede målet som "*Å sikre ytringsfriheten som en forutsetning for et levende folkestyre*". Dette bygger igjen på Grunnlovens §100 om ytringsfrihet der "Det påligger Statens Myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst samtale".

Vær Varsomplakaten er de felles vedtatte etiske normene for norsk presse, det vil si trykt presse, radio og fjernsyn, og nettbaserte medier. Plakaten sier om samfunnsoppdraget:

Ytringsfrihet, informasjonsfrihet og trykkefrihet er grunnelementer i et demokrati. En fri uavhengig presse er blant de viktigste institusjonene i et demokratisk samfunn. (NP pkt 1.1.)

3.1.1 Tre funksjoner

Vær Varsomplakaten sier altså også noe om mediernes samfunnsoppdrag: *Noe allmennheten har krav på å vite noe om* (Allern 2001), men svært lite om hvilken faktisk rolle media spiller i et moderne samfunn. Likevel er medieforskerne enige om tre punkter som de sentrale: *Informasjonsfunksjonen* der målet er spredning av kunnskap om viktige begivenheter, det som i hovedsak oppfattes som nyhetsformidling. *Vaktbikkjefunksjonen* er definert som mediernes evne til, som en fjerde statsmakt, å overvåke mektige institusjoner, grupper og enkeltmennesker, mens den siste oppgaven er *arenafunksjonen*. Mediene som arena skal sikre plass for aktivt å medvirke til debatt om viktige samfunnsproblemer (Østbye, Kvalheim 2009:5). Medieforsker Sigurd Allern utdyper det siste punktet og hevder at pressen ikke bare er arena for samfunnsdebatt, men også *aktør* på egne vegne (...) og utøver en *definisjonsmakt* i samfunnet (Allern 2001:11). Kulturdepartementet utdyper og formulerer det samme slik:

Mediene utgjør (...) et institusjonalisert system for informasjonsformidling og samfunnsdebatt. Mediernes betydning for ytringsfrihet og demokrati er allment anerkjent (...). Mediene har også en funksjon i forhold til å utøve kontroll med offentlig og privat maktutøvelse i samfunnet.

(St.melding 57/2001:3)

Vi kan på denne måten dele inn samfunnsoppdraget i forhold til de roller mediene spiller og synliggjøre det Stortinget har pålagt dem.

Tabell 1: Mediene og samfunnsoppdragene (egen)

Vaktbikkje	Aktør	Arena
Mediene skal utøve kontroll med offentlig og privat maktutøvelse i samfunnet	Medienes selvstendige ansvar for selv p ta standpunkt. Dette har betydning for ytringsfrihet og demokrati.	Mediene utgjør et institusjonalisert system for informasjonsformidling og samfunnsdebatt.

3.1.2 Kommentar som sjanger

Redaksjonelle kommentarer er presseetisk klart skilt fra nyhetssjangeren. Pressens Vær Varsom-plakat pålegger redaksjonelle medarbeidere å klargjøre hva som er faktiske opplysninger og hva som er kommentarer. (NP pkt 4.2). Normalt kan de redaksjonelle kommentarene deles inn i tre grupper. Anmeldelser (teater-, film-, bok-, opplevelses- o.l.), temakommentar og lederartikler (Allern 2001:133).

Den første gruppa, *anmeldelser*, er knyttet til spesielle arrangement eller hendelser av kulturell art. *Temakommentarene* er ofte skrevet av journalister som i redaksjonell sammenheng har fordypet seg i et tema og der i gjennom skaffet seg saksinnsikt. Svært ofte er det samme journalist som skriver nyhetsreportasjer som også skriver temakommentarene. Disse er da merket slik at Vær Varsomplakatens punkt er oppfylt. Slike artikler er alltid signert, og er som regel journalistens mening, og fremmer kun hans eller hennes syn.

Lederartikler er definert som mediets redaksjonelle politiske plattform. Disse er enten skrevet av redaktør eller av en journalist i redaktørens navn, og som regel er de usignerte. På lederplass kommenteres både konkrete hendelser, men der kommer også avisas prinsipielle mening til syne. Det er først og fremst gjennom lederartiklene avisa kan sies å være samfunnsaktør på prinsipielt grunnlag.

3.2 Søker mot konflikt

Etter at de politiske partiene ikke lenger hadde eierskap i eller innflytelse over mediene, er søking etter konflikter styrende for mye av det nyhetsarbeidet som skjer. Spesielt gjelder det for lokalaviser. I en undersøkelse der 221 av landets 430 ordførere var med våren 2009, svarte nesten halvparten at lokalavisene er mer opptatt av å dekke konflikter enn å belyse

problemstillinger på en konstruktiv måte. Undersøkelsen ble gjennomført av Revio for kommunikasjonsfirmaet PR-operatørene i 2009 og gjort som en del av en kommersiell undersøkelse. Likevel er undersøkelsen i denne sammenhengen verd å skjele til, siden mange av de samme synspunkt på og meninger om at media søker konflikter kommer igjen i svarene fra flere av informantene i den kvalitative delen av min undersøkelse.

Mange av ordførerne i PR-byråets undersøkelse mener også at lokalavisene vanskeliggjør kommunens styringsarbeid. Hele 44 prosent sier at lokalpressen i viktige saker motarbeider ordførerne, eller skader deres arbeid (Journalisten.no 08.06.2009).

"Det mest negative som kommer fram er konfliktorienteringen i pressen. Nesten halvparten av dem som svarer mener at lokalavisene er mer opptatt av å dekke konflikter enn å belyse problemstillinger på en konstruktiv måte. Mange mener også at lokalavisene vanskeliggjør kommunens arbeid."

(Ibid)

3.3 Økonomisk press

De fleste norske aviser ble etablert ut fra ideelle målsettinger og har en lang ideologisk tradisjon. Svært mange av avisene ble etablert med partitilknytning og ble drevet ut fra andre målsetninger enn profitthensyn (Østbye, Kvalheim 2009). Da avisenes navlestrenger inn mot de politiske partiene ble kuttet, og konsernene overtok eierskapet, kom også kravene til økt profitt. Selv om statlig pressestøtte i dag gis til de presumptivt minst ressurssterke avisene, er også økonomien i disse under press.

Det økonomiske presset mediene har til økt lønnsomhet kan i seg selv også bli en alvorlig utfordring. Tor Slaatta siterer Ignacio Ramonet som skrev i Le Monde Diplomatique:

"Den raske utvikling av gratisaviser i europeiske byer med på å undergrave de etablerte avisenes reklameinntekter. Lønnsomheten i å drive selvstendig redaksjonelt arbeid faller drastisk, samtidig som risikoen for å bli tatt for journalistiske feil øker. Resultatet kan bli en ekstremt disiplinert og kontrollert medieoffentlighet, hvor ingen redaksjoner lenger tør eller kan drive kritisk journalistikk."

(Tor Slaatta 2005: 83)

Norsk Journalistlag bestilte i 2010 en rapport om journalistikk, profitt og eierskap og redaksjonell frihet. Rapporten konkluderer med at kravet i avisene har ført til at redaksjonene presses til økt produktivitet og lavere kvalitet.

Det er i stor grad eierne som bestemmer i hvilken grad ei avis vil satse på kvalitetsjournalistikk (...), framfor gjennom hvilke ressurser de stiller til rådighet for ulike typer journalistikk.

(Østbye, Kvalheim 2009:4)

Det betyr at kvalitetsjournalistikk og tidkrevende journalistiske undersøkelser er avhengig av ressurser stilt til disposisjon av avisledelsen. Om en vaktbikkjefunksjon skal utføres godt, må den utføres over tid og med bruk av tid. Først da har denne funksjonen både en egen og en journalistisk kvalitet.

Det kan innvendes mot denne rapporten at den er bestilt av en aktiv fagforening til bruk i sitt politiske arbeid, men for at den skal være troverdig har uavhengige forskere stått fritt i utformingen så vel som i kildearbeidet, og har i sitt kvalitative utvalg med eiere, redaktører og journalister. Samtidig tar undersøkelsen opp i seg en aktualitet som medieteoretikerne ikke alltid har med; kravet til lønnsomhet.

Også Glåmdalen, som eies av A-pressen har store krav til inntjening, og er nødt også på redaksjonell plass å velge. Som lokalavis har den et mandat til for å ha nærblick på lokalsamfunnet, som bedrift har de krav til lønnsomhet. Mandatet og kravet kan komme i konflikt med hverandre dersom eiersiden våger og satse på journalistisk kvalitet. Å opprettholde vaktbikkjefunksjonen defineres som journalistisk kvalitet, og kan ved for sterke krav til lønnsomhet komme i faresonen.

3.3.1 Medieutfordringer og demokrati

Demokratiske prosesser i lokalsamfunn kan naturligvis oppfylle noen av kriteriene, men havner svært ofte langt nede på redaksjonenes prioriteringslister, ofte på grunn av at de er ressurskrevende. Nyhetssjangerne er i liten grad viet prosessen og strukturer (ibid:68). Men dette er ikke noen absolutt sannhet. Hva som i en redaksjon defineres som en nyhet vurderes også ut fra kriterier som markedsposisjon og geografisk lesermarked (ibid:159). Da endringer i eierstrukturene og økt krav til inntjening kom, førte det til økt effektivisering i redaksjonene (Østbye, Kvalheim 2009). Det betyr igjen at langsomme kommunale prosesser som plan- og

utbyggingssaker er, sjelden får høy prioritet, heller ikke i lokale media. I riksmidia synes slike saker, med få unntak, være fraværende.

Med økt krav til inntjening og lønnsomhet blir et sentralt spørsmål hvordan dette kravet påvirker journalistikken, og muligheten til å ta vare på alle funksjoner; formidle *informasjon*, være aktiv *vaktbikkje*, en åpen *arena* og selvstendig *aktør*. Den kanskje enkleste delen, er funksjonen som passiv arena for ytringer. I slike tilfeller åpnes spaltene for lesernes meninger; kronikker og debattinnlegg, uten annen kontroll enn redaksjonell gjennomlesning for å sørge for at innholdet ikke kommer i konflikt med Vær Varsomplaktatens rettslige bestemmelser og språklig kosmetikk. I riksavisene kan kronikk- og debattspalter fungere som en del av en nasjonal offentlighet, mens debattinnlegg og leserbrev i aviser med et begrenset, geografisk dekningsområde er viktig for en lokal offentlighet (Allern 2001:133). Også i disse spaltene skjer det utsiling av innsendt stoff. Faneordet ytringsfrihet gir publikum rett til å sende inn, men redaksjonene frihet til å publisere eller forkaste etter egen vurdering.

Faneordet *informasjon* vil i medie verden oversettes til nyheter, avisenes prioriterte stoffområde. Det er innenfor nyhetssjangeren vi finner vaktbikkjefunksjonen. Det er der avisenes redaksjoner på eget fritt grunnlag overvåker mektige institusjoner, grupper og enkeltmennesker i samfunnet og synliggjør deres handlinger i nyhetsreportasjer. Går vi inn og definerer stofftyper og kategoriserer dem inn i de tre funksjonene *vaktbikkje*, *aktør* og *arena*, går det tydelig fram at det bare er på nyhetsplass, som kritisk og uavhengig overvåker mediene har en vaktbikkjefunksjon (tabell 2) Det blir derfor viktig å undersøke i hvilken grad Glåmdalen har brukt nyhetsplass på plansaken Øvrebyen Park.

Tabell 2: Medieroller og sjangre (egen)

Vaktbikkje	Aktør	Arena
Nyhetsreportasje	Kommentar	Kommentar
Kommentar	Leserbrev/debatt	Leserbrev/debatt
Leserbrev/debatt		

Det synes som om både medieansatte, medieeierne og myndighetene er enige om fanene og prinsippene. Journalistenes selvbilde henger sammen med nyhetsarbeidet som er knyttet til journalistens troverdighet og legitimitet (Frey 2007:10). Nyheter vurderes ut fra nyhetskriterier der de vanligste er vesentlighet, identifikasjon, sensasjon, aktualitet og

konflikt. En kan se på nyhetskriteriene som sorteringsredskaper som brukes på utbudet av informasjon og hendelser som kan bli nyheter (ibid:11). Begrepet informasjon og nyhet henger nøye sammen, men hvilke nyheter som velges ut, er en avgjørelse som tas av redaksjonen. Hva som blir nyheter på redaksjonell plass, avhenger av hvilke tips redaksjonene får. De mest vanlige kildene er representanter for organisasjoner og institusjoner. Slike kilder kalles "autoriserte vitere" fordi de har en offentlig anerkjent kompetanse som nyhetsmediene drar veksler på (Fishman 1908, Ericson & al 1989 i Allern 2001). Kommuneadministrasjon, politikere og etablert næringsliv hører til den siste gruppa. I en tidlig fase av en planprosess vil derfor utbygger og kommunens administrasjon være de mest nærliggende kildene.

4 Makt

Alle demokratiske prosesser er knyttet til det å omsette vedtak i handling. Vi har tidligere sett at politikk er å ville. Mobilisering av makt for å skape oppslutning om en politikk, er derfor viktig i alle politiske prosesser enten de involverer eksterne eller interne aktører (Fimreite et al, 2005:18). Utøvelse av politikk kan også sees på som utøvelse av makt. Men også medias rolle er definert som makt, selv om perspektivet på makt i media defineres på ulike måter. En stor del av de påvirkninger som skjer i moderne samfunn er mer snakk om innflytelse enn makt. Men i mange situasjoner kan det være vanskelig å skille (...) – begge typer kan skje samtidig (Hernes 1975:113).

Tor Slaatta (2005) påpeker at det institusjonelle maktperspektivet på media tidlig ble utviklet gjennom de organiserte maktutredningene i Norge og Sverige. Først og fremst mener han det institusjonelle perspektivet er blitt lest, anerkjent og forstått blant politikere og politiske journalister. Maktutredningens (1975) og Gudmund Hernes' og Martin Eides bøker om nyhetsmedier og journalistikk (1987) har vært pensum for mange statsvitere og journalister opp gjennom 1980- og 90-tallet. Den institusjonelle tilnærmingen har dermed også hatt stor praktisk betydning og levert det forskningsbaserte grunnlaget for et viktig, mediekritisk fokus på journalisters profesjonelle rutiner, arbeidsbetingelser, verdier og normer (Slaatta 2005:82). Det er derfor nødvendig å gå inn på selve begrepet, avgrense og definere det i forhold til de problemstillinger som reises i denne oppgaven.

4.1 Makt som begrep

Mange har forsøkt å definere makt, men makt er et glatt begrep (Mathisen 2002:42). Enhver avgrensing er også en definisjon, og i det ligger det en definisjonsmakt i forhold til hva som

ligger i begrepet. Max Webers definisjon er den som oftest legges til grunn. Han definerer makt som *ens sjans til å sette gjennom sin vilje i det sosiale liv* (Weber i Mathisen 2002:43). Den norske regjeringen nedsatte i 1972 et utvalg for å undersøke "de faktiske maktforhold i det norske samfunn". Sosiologen Gudmund Hernes ble oppnevnt til leder av arbeidet, og brukte forarbeidet til å utrede og klarlegge årsak til makt. I sin utredning "Makt og avmakt" (1975) deler Hernes begrepet inn i åtte deler:

- Positiv evne til å realisere sine interesser (*fordelingsaspekt*)
- Makt over andre, få andre til å gjøre det en vil (*forbindelsesaspekt*)
- Noe en aktør ikke bare har, men også utøver (*beslutningsaspekt*)
- Sidevirkningene av en aktørs handling for en annen evne til å kunne så sine mål (*realiseringsaspekt*)
- En organisasjon har til å løse problemer (*kollektivaspekt*)
- Kunnskap om mulige konsekvenser (*informasjonsaspekt*)
- Evnen til å kontrollere hjelpemidlene (*teknologiaspekt*)
- Mangel på klare egeninteresser (*avmakt*)

(Hernes 1975)

Ved siden av å kunne se utviklingen av nye styringsformer som governance, nettverksstyring og andre rasjonelle styringsformer, er det viktig å ha et fokus på hvor makt ligger, hvor makt utøves og hvem som utøver makt i en planprosess. Gudmund Hernes mener makt kan defineres uavhengig av de spesifikke mekanismer eller kanaler som makt utøves gjennom, eller de konkrete midler som tas i bruk ved maktutøvelsen (Hernes 1975:22). Ved å følge hans resonnement, vil makt utøves uavhengig av hva slags styringssystemer som er satt opp.

4.1.1 Makt og påvirkning

I en tradisjonell plansak er det flere forhold som spiller inn på hvem som har innflytelse og hvem som utøver makt. En *aktør* øver makt når konsekvensene av andres handlingsvalg endres (Hernes 1975:106). Det politiske, demokratiske system utøver avgjørende makt over planprosesser, som i saken med Øvrebyen Park. Men før saken kom til politisk behandling, hadde den vært gjennom ulike prosesser der ulike aktører utøvet innflytelse over prosessen og hverandre.

Aktører kan utøve innflytelse i plansaker ved å kartlegge hvilke interesse de andre har, de må vite hvordan mål og midler henger sammen, og de må ha tillit hos dem de søker å påvirke, og en må være i stand til å levere premisser til dem som skal treffe avgjørelsene (ibid:107). Nettopp dette ligger i medias vaktbikkjerolle, de må kjenne aktørene, kjenne saken og ha kunnskap for å utøve innflytelse. Mangler en eller flere av disse elementene vil muligheten for innflytelse svekkes. Om en utbygger som aktør i en plansak klarer å få tillit, levere kunnskapspremisses og vet hvordan kunnskap skal overleveres beslutningstakerne, politikerne, vil utbyggeren kunne få gjennom sin sak på for han mer smidig og rasjonell måte. På mange måter kan en si at mediemakt mer er snakk om innflytelse enn direkte makt ettersom det er i rollen som påvirker media har en vaktbikkjefunksjon.

Utøvelsen av makt henger dermed sammen med posisjon og aktør noe som Slaatta også beskriver som begrepsparet aktør-arena (Slaatta 2005:80). I en slik posisjon står den enkelte journalist i aktørrelasjoner med andre kilder, men arbeider innenfor en medieorganisasjon som ut fra bestemte rutiner og nyhetskriterier produserte en arena for dramatisert og iscenesatt nyhets- og informasjonsformidling (ibid). En kan si at journalisten har et forbindelsesaspekt i sin maktutøvelse over sine kilder og sin nyhetsutvelgelse, mens kollektivaspektet er redaksjonens utøvelse av makt over journalisten. Samlet har mediet, redaksjonen og journalisten kunnskap om mulige konsekvenser (*informasjonsaspekt*).

4.2 Makt og demokrati

Det store problemet med subtile styringsteknikker som nettverksstyring er at det er vanskelig å få øye på, og enda vanskeligere å opponere mot (Fimreite et al, 2005: 17). Den politiske idealmodellen er knyttet til et sett institusjoner som er identifiserbare og som lett kan avkreves ansvar (ibid:11). En slik identifisering er vanskeligere i aktørnettverkene. I disse er ingen enkeltvis eller institusjonelt ansvarlig, og beslutninger og kunnskap fra ett nettverk kan flyte over i annet. Det er heller ingen i slike nettverk som har et individuelt legitimt ansvar for beslutninger eller signaler som blir gitt. Målet for nettverksdannelser kan være å skape selvstyrte nettverk som kan ivareta felleskapsverdier uten at den politiske styringen fortløpende er til stede. Det finnes heller ikke lover og regler for dannelse av nettverk og utøvelse av makt i disse. Bærende ideer formidles til et sett nøkkelaktører som i neste omgang formidler budskapet til andre aktører. Det vil alltid være noen som ikke aksepterer reglens verdigrunnlag og som ikke vil gi sin støtte til makthaverne gjennom å agere i nettverk.

Poenget er at det er mulig å skape maktgrunnlaget mer eller mindre legitimt (Stoker 1998 i Bruun 2009).

4.2.1 Endring av tyngdepunkt

Nettverksstyring innebærer en utvisking av grenser og ansvar for å håndtere sosiale og økonomiske spørsmål. Hernes sier at en aktørs makt reduseres i den utstrekning han har liten kontroll over de saker det skal treffes avgjørelse om, eller de prosedyremessige sider ved saksbehandlingen (Hernes 1975). I en samstyrt prosess vil enkeltaktører dermed ikke kunne ansvarliggjøres på samme måte som enkeltaktører eller identifiserbare flertall i en demokratisk prosess. Samtidig vil hovedtyngden av maktstrukturen ligge i nettverkene, ikke hos enkeltindividene. En aktørs makt reduseres i den utstrekning han har liten kontroll over hvilke andre aktører som skal være med på å treffe beslutninger (ibid). Studier av makt og politiske eliter har som regel anerkjent betydningen av formelt lederskap, men i praksis har forskningen som oftest vært konsentrert om formelt lederskap, særlig gjennom politiske partier og folkevalgte posisjoner (Aars og Kvalevåg 2005:155). I denne oppgava viser jeg at de politiske prosessene ikke alene styrer planprosessene i Kongsvinger, men at aktørnettverkene, folkemøtene og de uformelle strukturer har hatt en avgjørende rolle i en plansak der det har vært synlige og til dels store konflikter.

4.2.2 Medieinnflytelse

I følge Allern er ikke nyhetsmediene en arena der ulike aktører kjemper om oppmerksomhet, de er også selv aktører, og utøver makt. Mediesosiologen Gaye Tuchman påpeker at:

Nyhetsjournalistikken er en sosial institusjon. Nyheter er en institusjonalisert måte å gjøre informasjon tilgjengelig for konsumenter. (...) For det andre er medienes nyhetsavdelinger en alliert til mektige og legitimerede institusjoner i samfunnet.

(Gaye Tuchman i Allern 2001:21)

Vi ser at medieforskerne gjerne kobler medie- til ordet makt. Mediemakt er svært ofte brukt, og definert. Mediene blir gjennom sin deltakelse aktører, de blir gjennom sin tilstedeværelse vaktbikkjer. Hva som ligger til grunn for dette, er ofte definert som:

Vesentlighet (relevans for leserne), identifikasjon (geografisk eller kulturell nærhet), sensasjon (overraskelsen), aktualitet (nærhet i tid), konflikt (sakens innebygde uenighet)

(Østlyngen & Øvrebø 2001).

Endringen av styringssystemer kan gjøre det vanskelig for media på tradisjonell måte å avdekke makt og maktovergrep slik Vær Varsomplakaten forutsetter (NP 2008 pkt 1.4). Uformelle nettverk som en del av lokal styringsform utfordrer forestillingen om gjennomgående demokratisk styring (Fimreite et al, 2005). Nye styringssystemer som nettverk opererer med en innebygget maktforståelse (Sehested 2002:29). Det kan derfor være vanskelig å se hvor makt utøves, og hvem som innehar maktposisjoner. Prosessene i nettverkene har sjeldent offentlighetens lys rettet mot seg. (Fimreite et al, 2005:18). Dette gjelder ikke minst for media som gjennomgående har et institusjonelt perspektiv på demokratiske styringsformer.

Journalistikkens ses lett som en avgrenset form for profesjonsideologi forårsaket av institusjonens behov for reproduksjon av legitimitet og makt, men mye av dens karakter og virkning bør i større grad tilskrives eksterne endringer i de økonomiske og politiske betingelsene for redaksjonelt arbeid. Når slike eksterne elementer likevel gjøres gjeldende innenfor et institusjonelt perspektiv, blir forbindelsene mellom «nyhetsmedienes makt» og «makten over mediene» gjerne uforklart og uformidlet (Slaatta 2005:82). Medienes rolle som vaktbikkjer kan i dette perspektivet svekkes dersom ikke journalistene i enkeltmediene finner en plass i disse nettverkene, og inntar en aktørposisjon noe som prinsipielt strider mot vedtatt presseetikk (NP 2008 pkt 2.3). Fortsatt er det viktig for enkeltmediene å fremstå som en unik plattform for distinkte symbolkretsløp, mens mulighetene for faktisk å bli det er strukturelt betinget (Slaatta 2005:84). Om de likevel blir en del av nettverkene, er det nødvendig for dem å synliggjøre sine ressurser ettersom ressursvake aktører vil ha problemer med å orientere seg (Fimreite et al, 2005:18). Dette kommer i konflikt med rollen som uavhengig vaktbikkje. Dermed vil en posisjon som aktør og arena svekke medias rolle som vaktbikkje.

5 Metodisk tilnærming

Målet med denne studien er å få en forståelse av om media har påvirket arbeidet for et planlagt boligprosjekt både foran og underveis i planprosessen og om politikerne har latt seg påvirke av det som er skrevet, og kommet til syne i lokalavisa Glåmdalen. Avisa skrev om saken fra den ble offentlig kjent, og har siden brukt en del spalteplass på den både i avisas nyhetsdel, på kommentarplass og i leserbrevspaltene. Spørsmålet er om noe av det som er

skrevet i lokalavisa har hatt påvirkningskraft for utfallet i denne saken? Det vil si i forhold til de planer som er lagt og de beslutninger som er tatt.

Jeg har som tittel på denne oppgaven: "Temmet vaktbikkje?" og vil gjennom en case å undersøke der om lokale medier har påvirkning i denne konkrete plansaken, og gjøre en vurdering av om de svar som finnes også kan gjøres generelle gjennom en *analytisk generalisering* slik Kvale (2006) beskriver det:

En begrunnet vurdering av i hvilken grad funnene fra en studie kan brukes som en rettleiding for hva som kan komme til å skje i en annen situasjon.

(Kvale 2006:161)

Hoveddelen av undersøkelsen er kvalitativ, basert på intervju med ulike involverte aktører. I tillegg er den basert på skriftlig materiale i form av overordnede planer, sakspapirer og avisartikler. En mindre kvantitativ undersøkelse blant kommunens folkevalgte om påvirkning, er også en del av datamaterialet. De ulike datakildene er valgt for å kunne analysere saken fra flere ulike synsvinkler, en metodetriangulering. I den kvantitative undersøkelsen er det bare brukt kommunestyrepolitikere som respondenter, mens informantene til den kvalitative undersøkelsen har vært aktører i den konkrete planprosessen Øvrebyen Park. Ved å sammenholde resultater fra de to delene, og holde den kvantitative delen opp mot Sørlandsundersøkelsen, kan funnene, om de peker i en retning, gi en rettleiding for om dette også gjelder andre, tilsvarende situasjoner.

5.1 Endring av fokus

Da jeg startet arbeidet med masteroppgaven og bestemte tema, sto jeg som journalist midt i dekningen av en aktuell plansak ¹. Temaet plansaker interesserer meg fordi de er komplekse og har noen klart og en del uklart definerte aktører. Gjennom år har jeg sett at behandling av store plansaker har beveget seg ut av det politiske rom og over i en mer åpen offentlig sfære. Jeg ønsket å undersøke om "vi i media" bare er tilstede som observatører, eller om vi det vi skriver har en påvirkningskraft. Ut fra medieteorier og definert samfunnsoppdrag, har journalister en vaktbikkjefunksjon. I denne oppgava har jeg et ønske om å synliggjøre den påvirkningskraft andre journalister og jeg selv har hatt i slike saker.

¹ Utbyggingen av ny havneterminal på Prostneset

Etter hvert som arbeidet med oppgava skred fram, har jeg vært nødt å revurdere både min egen og andres journalistroller. Planleggingsteori og medieteori går nødvendigvis ikke i hånd i hånd, og journalisters samhandling med politikere har kanskje ikke den kraft jeg antok. Fokus ble endret og søkelyset dreid fra å se på medias påvirkning til å se på medias roller. Det blir derfor gjennom den empiriske analysen nødvendig å finne forklaring på hvor i prosessene påvirkningene skjer og se om media er tilstede der denne påvirkningen foregår.

5.2 Tema

Casestudien er hentet fra Kongsvinger der en utbygger ønsket å bygge ut et boligfelt rett nedenfor Kongsvinger festning. Området har ikke vært gjenstand for regulering siden 70-tallet, og feltet som er planlagt, ligger tett opp til et historisk og verneverdig område. Hva som styrer valg av tema for en masteroppgave, har med interesse og nærhet til tema å gjøre. Jeg har valgt denne casen fordi det er en tradisjonell plansak der konflikter og motsatte interesser er svært synliggjort: En entreprenør ønsker å bebygge et felt nær et vernet område, det kommer reaksjoner og innspill i planprosessen, og saken blir tatt opp til ny politisk vurdering, før den stanset helt opp uten aktivitet høsten 2008. Med bakgrunn som journalist, har min tilnærming til slike saker til nå vært journalistens; arena og vaktbikkje. Gjennom flere år har jeg fulgt ulike plan- og utbyggingssaker, og erfart at styringsformer er endret og at det i systemer der det er tatt i bruk ulike nettverksstyringer, har vært vanskeligere å komme så tett inn på aktørene og planprosessene som jeg kunne ønske.

5.3 Studien og casen

Som arbeidstittel for oppgaven hadde jeg valgt: ”Media - vaktbikkje, aktør og arena i lokale plansaker?” Den er nå endret til ”Temmet vaktbikkje? Om nye styringsformer kan påvirke medias rolle som vaktbikkje i lokale plansaker”. Analysen tar utgangspunkt i en teoretisk tilnærming av lokale styringsformer, med særlig fokus på makt og maktstrukturer. Spørsmål som søkes belyst er en forståelse for hva som påvirker slike prosesser, og om det finnes andre maktforhold som har virket mellom aktørene i denne prosessen? Finnes det nettverk eller enkeltaktører som har virket inn på de beslutningene som er fattet i denne konkrete saken? Spørsmålene endres under prosessen, og noen av de opprinnelige spørsmålene er forlatt eller omformulert. Videre rettes søkelyset mot media, og hvordan media er brukt i prosessen, og hvorvidt media har spilt en selvstendig rolle i denne saken. Med endringer i lokale beslutningssystemer som er kommet det siste tiåret, er utformingen og demokratiske kommunale prosesser endret. Den journalistiske arbeidsmetodikken har ikke nødvendigvis

endret seg tilsvarende. Studien består således av en enkelt case, avgrenset i tid og rom og i antall aktører. Slike studier kan være velegnet for å studere nettverk og styringssystemer fordi slike nettverk er avhengige av den enkelte aktørs deltakelse og medvirkning.

I et casestudium avgrenses forskningens fokus på casen, som både er avgrenset og gis en så inngående beskrivelse som mulig. Johannesen, Kristoffersen og Thufte (2004) henviser til Robert K. Yin. Han har definert to dimensjoner for utforming av caseundersøkelser. For det første; antall case som analyseres og for det andre, om man tilnærmer seg casen på en holistisk eller analytisk måte, dvs. én eller flere analyseenheter. Dette gir fire ulike strategier, og blant disse er valgt *Enkelt – case-design med flere analyseenheter*, ettersom min studie både inneholder en kvalitativ del, en kvantitativ del, samt et tekstutvalg. Case-studier kan ikke bidra til å danne lovmessige forklaringer, men som Sørensen og Torfing (2005:180) hevder:

”De fleste samfundsvidenskabelige forskere har for lengst indset, at en kontekstuell baseret viden med karakter af forståelse frem for forklaring er endemålet, og at casestudier rummer en enestående mulighed for virkelig at lære noget om verden ved åbent og konsekvent at forholde sig til den kompleksitet og de nuancer, som verden indeholder, og som man ofte overser i kvantitative surveyundersøgelser”.

(Sørensen og Torfing 2005, sitert i Jacobsen 2009)

5.4 Arena

Arenaer er først og fremst steder der meninger er kommet fram i ulike sammenhenger, steder for samhandling. Det finnes en rekke andre arenaer der aktører, enten grupper og enkeltpersoner, møtes. Det kan også være steder der meninger brytes og der aktører synliggjøres, f.eks. et møte mellom utbygger og planlegger, mellom planlegger og naboer, et tematisk folkemøte eller et politisk møte der folkevalgte formelt behandler saken planprosessen handler om. I denne studien brukes begrepet arenaer i to ulike sammenhenger. I fysisk forstand brukes begrepet om stedet og planområdet i Kongsvinger der boligfeltet Øvrebyen Park skal anlegges. Men også media, i denne sammenhengen avisa Glåmdalen, må betraktes som en arena. Som arena kan lokalavisen deles inn i flere del-arenaer: **Reportasjeplass** der omtalen er initiert av redaksjonen, **leserbrevspalte** der meninger synliggjøres og **kommentarspalter** som brukes av lederskribent (redaktør) eller meningsbærende journalister. Analysedelen vil gå nærmere inn på bruk av disse arenaene.

5.5 Aktørene

I en planprosess er det svært mange aktører. Alle som har en mening og som er meningsbærere inn i det offentlige rom må defineres som aktører. Noen av disse ytrer seg gjennom lokalavisa, andre skriver under på opprop, og atter andre igjen deltar på folkemøter og sier sin mening. I denne oppgaven har jeg valgt å fokusere på de aktiviserte aktørene, det vil si de som har en tydelig posisjon i forhold til prosjektet. De er synlige og identifiserbare har spilt en aktiv rolle i planprosessen. Disse aktørene kan deles inn i fem kategorier, hvorav fire er intervjuet i den kvalitative delen, mens den femte gruppa, de politisk valgte, er med i en kvantitativ undersøkelse.

De som intervjues har også relasjoner i sak til en eller flere av de øvrige informantene. Aktører fra det politiske demokrati er bevisst holdt unna den kvalitative delen av undersøkelsen. Deres meninger kommer heller til syne i den kvantitative undersøkelsen. Grunnen til at politikerne er valgt bort som informanter, er nettopp deres rolle som *meningsbærende* representanter valgt av storsamfunnet, og at de på den måten er direkte synlige i beslutningsprosessen.

5.5.1 Triangulering

Datainnsamlingen har vært foregått gjennom *kvalitative intervju*, en *kvantitativ undersøkelse* og gjennom en studie av dokumentene som beskriver casen og de innspill som er kommet i lokalavisa Glåmdalen. Med en slik bredde i datamaterialet søkes metodisk triangulering (Silverman 2006:9). Metodene er valgt for å oppnå ulike tilnærminger til plansaken, slik at den kan observeres fra ulike vinkler. *Datatriangulering* vil si å kombinere to eller flere typer av analyser av på det empiriske materialet som er samlet inn. Ved å benytte datatriangulering kan man få forskjellige perspektiv på det som studeres for å oppnå et mer helhetlig bilde. Ved hjelp av datatriangulering kan man også finne korreleringspunkter i de ulike deler av materialet, noe som kan fungere som en bekreftelse av de funn man gjør under analysen (Silverman 2006:43).

5.5.2 Tredelt skriftlig materiale

Det skriftlige materialet er tredelt, og blir foruten intervjuene de viktigste kildene for analysearbeidet i denne studien. Det består av saksdokumenter fra Kongsvinger kommune, avisartikler fra avisa Glåmdalen og generelle overordnede planer og rapporter, både fra Kongsvinger kommune, men også fra overordnede statlige myndigheter i form av lover og

forskrifter. Sakspapirene fra kommunen vil sammen med avisartiklene danne en kronologi som kan framsettes langs en tidsakse (Artiklene legges som vedlegg). En slik tidsakse kan bidra både til å få et godt overblikk, men også for å teste om det er sammenfall i tid for spesielle hendelser i prosjektutviklingen.

Både saksframstilling og avisartikler vil gi innsikt i hvordan saken er håndtert og hvordan utbyggingssaken har vært presentert i det offentlige rom. Avisartiklene som er skrevet vil bli kritisk gjennomgått ved tett lesning og analysert for å se hvordan de er konstruert og for å vurdere hvilken holdning, negativ eller positiv de har til utbygging av Øvrebyen Park. Ved å tre tilbake kan det da undersøkes hvilke meninger som konstrueres. Dekonstruksjon handler nettopp om å avsløre at betydninger ikke kun bare er det som er til stede i et utsagn, men også i det som ikke uttrykkes (Sehested 2003:26).

5.6 Kvalitativ metode

Kvalitativ forskning kjennetegnes av en utforskende tilnærming, der problemstilling og forskningsspørsmål ofte ikke er ferdig utformet før i etterkant av feltarbeidet. En kvalitativ metode forholder seg til data i form av tekster, og legger vekt på fortolkningen av dataene (Johannesen, Kristoffersen, Thufte 2004:185). Denne tilnærmingen er valgt fordi den kan gi tekstlig beskrivende oppfatninger av hvordan planprosessen i Øvrebyen Park har foregått, og fordi det gir fyldigere og mer spektrale observasjoner enn hva en kvantitativ undersøkelse ville gitt.

Intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte intervjuer, det vil si at det var delvis forberedte og styrte gjennom en intervjuguide, delvis foregikk intervjuene som en fri samtale. Semistrukturerte intervju kan defineres som ”...et intervju som har som mål å innhente beskrivelser av den intervjuedes livsverden, med henblikk på fortolkning av de beskrevne fenomenene.” (Kvale 2001:21). I forkant ble det utarbeidet en intervjuguide som i hovedsak ble fulgt. I tillegg ble det gitt plass for en fri samtale som kunne gi rom for utdypende svar, og for at informantene fritt skulle få anledning til å snakke om relevante emner. Ettersom alle intervjuer også er sosialt situert, blir også svarene preget av dette, noe det må tas høyde for i det videre arbeidet. Spørsmålene som var utarbeidet var ikke ledende (Kvale 2001:159), men svarene som formidles vil gjennom transkribering være fortolket.(Kvale 2001: 90). Dette er en del av den postmoderne tradisjonen som denne oppgaven er skrevet i. Alle som er

intervjuet har lest og gjennomgått de utskrevne intervjuene og det er gitt *skriftlige samtykke* fra alle informanter.

Informantintervjuer som metode er valgt for å få fram aktørens historier om plansaken Øvrebyen Park, og registrere hvilke holdninger de har til spørsmål som er knyttet til planprosessen. Et kvalitativt intervju gir en annen informasjon enn det som kommer fram i en kvantitativ undersøkelse. Ikke minst kan slike intervju gi rom for begrunnelser og motiv for handlinger. Fordelen med denne metoden er åpenheten (Kvale 2006:44), og samtaleaspektet er viktig. Meningsdannelse er knyttet til språk. For å finne ut av hvordan folk konstruerer virkeligheten må man få fatt i den meningen som folk skaper når de handler i praksis (Sehested 2002:23). De kvalitative intervjuene vil da, både hver for seg og samlet, kunne gi en informasjon om hva den vanlige meningen om medias rolle i planprosesser er, enten den er tydelig eller mindre tydelig.

I tillegg til dette datamaterialet, er annet kildematerialet analysert, blant annet beskrivelser av kommunen gjennom nøkkeldata generelt og enkelte data som gjelder trehusbebyggelsen spesielt. Dette er data som inngår for å beskrive rammen om det aktuelle utbyggingsprosjektet, og setter casen i en kvantitativ sammenheng. Elektronisk fremstilte kart (GIS), bilder som kan illustrere kulturhistoriske trekk og en historisk beskrivelse av området, vil også inngå som en del av casebeskrivelsen og som bakgrunnsmateriale for å forstå helheten.

5.6.1 Informantutvalget

Kvalitativ metode brukes for å komme nær inn på det som skal studeres. Til denne studien er det valgt ut sju informanter som alle har arbeidet med Øvrebyen Park ut fra ulike posisjoner (tabell 3)². Å foreta en kvalitativ undersøkelse i form av en intervjuundersøkelse, betyr at det er nødvendig å gjennomføre et tilstrekkelig antall intervjuer. Hvor mange dette er, finnes det ikke svar på, men antallet skal være tilstrekkelig til at forskeren får nok informasjon og nye informanter ikke tilfører ny informasjon (Johannessen et al, 2004:106).

Tabell 3: Informanter som er intervjuet (egen)

Informanter	Utbygger	Planmyndighet	Sivilsamfunn	Media
Navn, informant 1	Karl Erik Rimfelt Investor og utbygger	Hilde Nygaard Leder kommunens samfunnsavdeling	Trond Hagerud Leder i Øvrebyen vel	Rolf Nordberg Redaktør Glåmdalen
Navn, informant 2	Terje Martinsen Arkitekt for Øvrebyen Park	Karen-Anne Noer Kommunal rådgiver		Bård Engh Journalist i Glåmdalen

I denne studien er det foretatt en strategisk utvelgelse av informanter der målet med utvelgelsen har vært å finne kilder som kunne gi nødvendige data og utfyllende svar. Deres ulike historier om plansaken Øvrebyen Park skaper den helhet som her ansees som hensiktsmessig. Utvalget representerer alle siden, og det var på forhånd ikke kjent hva den enkelte informant mente om saken.

Et utvalg på sju informanter med til sammen fire ulike ståsteder kan sees på som et intensivt utvalg. Det kjennetegnes ved at de er sterkt preget av det kjennetegnet som skal undersøkes uten å være ekstreme (Johannessen et al, 2004:110). Utvalget kan også ses på som et kriteriebasert utvalg (ibid) ettersom informantene oppfyller kriteriene ved å være aktører i plansaken Øvrebyen Park (Vedlegg 1). Utvalget kan også sies å ha en basis i teoretisk utvelgelse, en metode som er hentet fra Grounded Theory (Strauss og Corbin i Dalen 2008) og som beskriver en spesiell prosedyre for sammensetning av egnede utvalg der formålet er at utvalget gjenspeiler en *maksimal variasjon* av perspektiv innenfor fenomenet som skal studeres (Dalen 2004:46). Min metode er ikke Grounded Theory (GT), men jeg velger å bruke denne tilnærmingen til utvelgelsen av informanter fordi den kan gi informasjon som kan overlape, bekrefte og utelukke informasjon fra andre informanter.

5.6.2 Tekst som sosial konstruksjon

Tekstanalysen vil ha et sosialkonstruktivistisk utgangspunkt, og vil bli analysert ut fra den sosiale konteksten de er skrevet, hvordan de blir brukt i en sosial sammenheng, og hvordan de brukes for selv å produsere identitet i en større sammenheng (Silverman 2006:155). Sosialkonstruktivisme er en oppfattelse av at større eller mindre deler av det vi kaller virkeligheten er resultat av sosiale konstruksjoner. I denne sammenhengen kan sosialkonstruktivisme defineres i to deler slik Karina Sehested (2002) gjør. Den ene delen er å hente fram viten som en del av en sosial prosess, mens den andre en undersøkelse av meningsdannelse gjennom språklig konstruksjon (Sehested 2002:20). Meninger konstrueres og rekonstrueres dagelig ved at folk interagerer og tillegger utsagn, handlinger og begivenheter bestemte betydninger som også gir mening for andre (Sehested 2002:23).

Den første delen av feltarbeidet har gått med til å lese gjennom sakspapirer som ligger offentlig tilgjengelig, og registrere disse kronologisk langs en tidsakse. Dessuten er alt som avisa, Glåmdalen har skrevet om Øvrebyen Park fra den første gangen ble presentert og fram til 1. juni 2009, gjennomgått. Gjennomgangen av dette materialet har fire formål:

1. Gi **saksinnsikt**
2. Danne basis for **tidsakser**
3. Gi grunnlag for den **språklige analysen**
4. Være **basis** for den kvalitative intervjuundersøkelsen.

- 1) **Saksinnsikt** er nødvendig for å kunne se prosessen som en helhet og senere kunne analysere den.
- 2) **Tidsaksene** vil gi en oversikt over når innspill i saken kom, både formelt og som ytringer i det offentlige rom, og synliggjøre om det er noe sammenfall i tid mellom disse.
- 3) **Språkanalysen** kan, ut fra et gi svar på i hvilken sammenheng teksten stå, og hvem den er rettet mot. Den kan også, ut fra en konstruktivistisk posisjon analyseres for å se hva hvordan den inngår i en sosial sammenheng (Silverman 2006:155).
- 4) **En basis** for de kvalitative intervjuene må være sakskunnskap, men også kjennskap til de meninger som er ytret. En gjennomlesning av dokumenter og avisinnlegg er en forutsetning for å kunne gjennomføre semistrukturerte intervju.

5.6.3 Bottom up

For å kunne undersøke den politiske prosess som Øvrebyen Park har gått gjennom, er det nødvendig å gå gjennom de skriftlige kildene, sakspapirene og avisartiklene. For å få et begrep om hvordan den har foregått, kan et bottom up-perspektiv på prosessene være nyttig. Det er et perspektiv som undersøker prosessen nedenfra og som dermed ikke følger en hierarkiske top-down beslutningsmodell (Sehested 2002:16). I en bottom up-strategi legges det opp til å studere hvordan de politiske problem og problemstillinger håndteres i forhold til gjeldende praksis, og se hva som har en betydning for saken. (ibid). Man starter med å beskrive den politiske problemstilling. I denne saken gjelder det blant annet forholdet til gjeldende reguleringsplan, som beskriver hvilke prosesser som plansaken gjennomgikk,

hvilke prosesser, aktører og nettverk som underveis har påvirket saken. (Sehested 2002:17). Ved en slik metode kan det oppnås å få en bred og åpen beskrivelse av planprosessen, og et godt grunnlag for å få tolket innspill og oppfatninger som informantene har om prosessen.

5.6.4 Hermeneutisk fortolkning

Samfunnsvitenskapen har gjennom den språklige vendingen rettet oppmerksomheten bort fra bare å søke mot kvantifiserbare størrelser (positivismen) til å legge vekt på fortolkninger og alternative tilnæringer. Å velge en kvalitativ metode for å få en tilnærming til en case kommer innenfor en postmoderne tradisjon. *Det blir en sosial virkelighetskonstruksjon, der hermeneutiske tolkninger av teksters mening, (...) en dialektisk plassering av menneskers aktivitet i sosiale og historiske sammenhenger, blir viktig* (Kvale, 2006:27). I slike prosesser skapes mer eller mindre faste betydninger og mønstre i handlinger og meninger – diskurser (Sehested 2001:33).

5.7 Kvantitativ undersøkelse

For å få en triangulering av data, er det også gjennomført en spørreundersøkelse blant politikerne i kommunestyret i Kongsvinger. Undersøkelsen er begrenset i omfang, og avgrenset til spørsmål om påvirkning i politiske saker. Denne gruppen er holdt utenfor den kvalitative delen av studien.

5.7.1 Spørreundersøkelsen

Den kvantitative delen er gjennomført ved at samtlige 33 av kommunestyrets representanter fikk utdelt et spørreskjema på to sider. 17 av kommunestyrerepresentantene, valgte å ikke delta i undersøkelsen. De fleste og viktigste av spørsmålene i denne delen av undersøkelsen er de samme som Dag Ingvar Jacobsen stilte i sin omfattende undersøkelse *"Vi har det så greit..."* (2003) i 30 sørlandskommuner, en undersøkelse jeg her for enkelhets skyld kaller Sørlandsundersøkelsen. For at svarene skal kunne sammenliknes i størst mulig grad med resultatene fra Jacobsens Sørlandsundersøkelse, var det nødvendig å bruke de eksakt samme spørsmålene.

Det empiriske materialet som er hentet inn på Kongsvinger fra i den kvantitative undersøkelsen, vil også bli vurdert på selvstendig grunnlag. Det enkelte kommunestyremedlemmet ble ikke forespurt om å delta, men ordfører ga i forkant av et kommunestyremøte aksept for at undersøkelsen kunne gjennomføres samlet i forbindelse med et kommunestyremøte. Undersøkelsen har spørsmål omkring media og makt og påvirkning,

kvantitative data, samt en kvalitativ del om kjønn alder og partitilhørighet. Målet med undersøkelsen er å få vite om Kongsvingers politikere mener lokalmedia har en påvirkingskraft i plansaker. De generelle spørsmålene vil omfatte politisk ståsted, deres oppfatning av media rangert, viktigheten av politisk gruppering, og rangert hvem de generelt mener påvirker politiske beslutningsprosesser. 15 av de 33 kommunestyremedlemmene som deltok i undersøkelsen besvarte undersøkelsen, og ett av skjemaene var ufullstendig utfylt. Dette vil ikke få konsekvenser i analysearbeidet når den kvantitative skal vurderes.

5.7.2 Utvalg i små populasjoner, validitet og reliabilitet

Det er valgt en kvantitativ tilnærming til å undersøke beslutningstakernes meninger. I analysen vil politikernes rolle i lokaldemokratiet bli vurdert ut fra om de fungerer i en hierarkisk modell eller i en nettverksmodell som er mer horisontal. Svarene fra den kvalitative undersøkelsen vil bli sett i lys av styringsmodellen som finnes i Kongsvinger. Det er derfor nødvendig også å vurdere undersøkelsens validitet og reliabilitet. I en spesifikk sak som denne er politikernes oppgave i prinsippet å si ja eller nei til en prosess, og en plan. Deres svar kan således kvantifiseres. Det samme kan partitilhørighet, alder og kjønn. Derfor er det viktig også å ha med spesielle spørsmål om plansaken Øvrebyen Park. Derfor ble det også stilt direkte spørsmål om medias dekning i denne saken har hatt betydning, eller om det er andre aktører som har betydd noe. I en enkeltstudie som dette er det umulig å generalisere. Men den spesifikke situasjonen er likevel interessant fordi den kan sees på som et uttrykk for slike situasjoner (Alvesson 200:203).

Det kan likevel være mulig å antyde en retning, eller avkrefte en slik, fordi studien både sammenholder data fra den kvantitative undersøkelsen med svarene i den kvalitative, samt en vurdering av dem i forhold til en omfattende doktorgradsundersøkelse gjort av Dag Ingvor Jacobsen (Oslo 2003). Ut fra de svar som kommet vil det videre arbeidet i denne undersøkelsen sammenliknes med Jakobsens analyse og hans materiale. Det blir derfor avgjørende om reliabiliteten i denne undersøkelsen målt opp mot Jacobsens (2003) undersøkelse er tilfredsstillende slik at de kvantitative dataene i undersøkelsen fra Kongsvinger har validitet.

Dag Ingvor Jacobsens spørreskjemaundersøkelse ble gjennomført i mai og juni 2000. Skjema ble da sendt til både de nyvalgte politikerne, og til kommunale ledere og sentrale saksbehandlere i alle de 30 kommunene i Aust- og Vest-Agder. Skjema ble sendt personlig til hver enkelte kommunestyrerepresentant, til den private hjemmeadressen. Av 799 utsendte

skjema kom det inn 540 skjema i brukbar stand, en svarprosent på 68. I de 30 kommunene varierte svarprosenten fra ca. 50 til 86. Skjema ble også sendt til 465 administrative ledere, og 313 (svarprosent = 67) svar ble returnert (Jacobsen 2003).

I min kvantitative undersøkelse ble spørreskjema levert ut samtidig til alle 33 medlemmer i kommunestyret på Kongsvinger. De er i denne sammenhengen hele populasjonen. De fikk samtidig en kort orientering om studien, men uten at det ble lagt føringer for svarene i orienteringen. Med 15 svar, vil svarutvalget bli 45,5 prosent av populasjonen. Det er ingen politiske føringer i undersøkelsen, slik at utvalget på 45,5 kan sies å være signifikant. Selv om det her dreier seg om en svært liten populasjon, kan utvalget sies å være representativt ut fra parti- og kjønnsfordeling slik det også går fram av tabellene under (tabell 4 og 5):

Tabell 4: Kommunestyrets sammensetning, partitilhørighet og kjønn. (egen)

Parti	Ap	Frp	H	Sv	Sp	KrF	V	PP	SUM
Antall	10 rep	6 rep	5 rep	3 rep	2 rep	1 rep	1 rep	5 rep	33 rep
%	33,3 %	20 %	16,7 %	10 %	6,7 %	3,3 %	3,3 %	16,7 %	100 %
Kjønn (M/K)	8 M	6 M	2 M	2 M	1 M	0 M	0 M	5 M	24 M 70%
	2 K	0 K	3 K	1 K	1 K	1 K	1 K	0 K	9 K 30 %

Tabell 5: Svarutvalgets sammensetning, partitilhørighet og kjønn. (egen)

Parti	Ap	Frp	H	Sv	Sp	KrF	V	PP	SUM
Antall	7 rep	2 rep	1 rep	1 rep	1 rep	1 rep	1 rep	1 rep	15 rep
%	46,7%	13,3%	6,7 %	6,7 %	6,7 %	6,7 %	6,7 %	6,7 %	100 %
Kjønn (M/K)	5 M	2 M	0 M	1 M	0 M	0 M	0 M	1 M	9 M 60 %
	2 K	0 K	1 K	0 K	1 K	1 K	1 K	0 K	6 K 40 %

Fordi utvalget partimessig er fordelt på alle partier, og det i kommunestyret er partier som bare har én representant, må et eller flere av partiene være underrepresentert i spørreundersøkelsen. Utvalget kan ut fra dette sies å være representativt.

Målet med denne kvantitative undersøkelsen er *ikke* å gjøre svarene representative for andre populasjoner enn kommunestyret i Kongsvinger. Det kan innvendes at utvalget kan synes uegnet fordi respondentene (politikere) selv har valg/ikke valgt å delta i den. Når dette synspunktet likevel blir satt til side, er det fordi undersøkelsen i sin form og metode likevel oppfyller krav til representativitet og uavhengighet fordi den er nøytral og gir ingen

enkeltrespondent noen fordel. Undersøkelsen samsvarer med Jacobsens Sørlandsundersøkelse (2005).

Respondentene i min undersøkelse har alle samme bakgrunn fra politisk arbeid, og deres svar oppfyller krav til uavhengighet: Utvalget respondenter er tilfeldig og de er uavhengig hverandre. I statistiske sammenheng er dette kravet til at et utvalg kan kalles tilfeldig.

5.8 Etikk

Samfunnsforskning er mye basert på betraktninger og en kritisk-teoretisk gjennomgang. Det er derfor viktig at forskeren i sin rolle må ta hensyn til dette. Det gjelder ikke minst den informasjonen som hentes inn. I den kvalitative del av undersøkelsen, ble formålet med intervjuet og bakgrunnen for undersøkelsen klargjort for informantene. Alle intervju er blitt gjennomført med informert samtykke. Da intervjuene var ferdig utskrevet, ble de sendt til informanten der både spørsmålsstilling og utskrevne svar var med. Bortsett fra en av informantene, sendte alle intervjuene tilbake men sine endringer som ble tatt med inn i det videre analysearbeidet. På den måten ble eventuelle misforståelser ryddet av veien, og informantens mening vil klarere. Den siste informanten aksepterte intervjuet i sin helhet slik det ble sendt han.

5.8.1 Eget ståsted

Utgangspunktet for denne studien er å se om media har innflytelse, påvirkning og det som i noen sammenhenger kan kalles *makt* i lokale plansaker. Selv om jeg i denne studien har en *forskerrolle*, er det min erfaring og kunnskap med å håndtere slike saker som *journalist* i en lokalavis som har åpnet nysgjerrigheten. Dette ståstedet vil naturligvis virke inn på betraktninger og analysen, men den teoretiske tilnærmingen er forskerens.

5.8.2 Åpenhet

Det har vært et ønske om i størst mulig grad å bruke åpne kilder, og synliggjøre kildene fordi dette er et ideelt medieprinsipp. Samtidig er det viktig å ivareta aktørenes uavhengige interesser. Derfor vil alle opplysninger som er private, konfidensielle eller av bedriftsintern natur, bli behandlet deretter. Om noen av informantene hadde ønsket anonymitet, vil dette naturligvis blitt etterkommet. Det var under utarbeidelse av spørsmål og problemstillinger viktig å formulere disse slik at svarene som ble gitt av informantenes var deres grunnsyn, ikke fremprovoserte, "ønskede" svar gjennom ledende spørsmål. På den måten vil både informantenes integritet og forskerrollens uavhengighet bli ivaretatt. Det vil også bli klarlagt for informantene hvilken informasjon som vil bli tatt med.

5.8.3 Anonyme politikere

Den kvantitative delen ble gjennomført som en anonym spørreundersøkelse der målet var å få fram tallmessige og målbare sammenhenger som kan brukes i det videre analysearbeidet. Svarene fra undersøkelsen vil verken av meg eller av andre, kunne etterspores til den enkelte respondents identitet.

Selv har jeg ingen annen tilknytning til Kongsvinger enn at jeg privat ofte besøker stedet og har venner der, og kjenner derfor lokalsamfunnet som en utenforstående betrakter. Samtidig kjenner jeg enkeltmennesker på stedet, både ansatte i media, ansatte i offentlige etater og politikere. Ingen av disse er under arbeidet med oppgava blitt eller vært tatt med på drøftinger i forbindelse med innhold eller resultater.

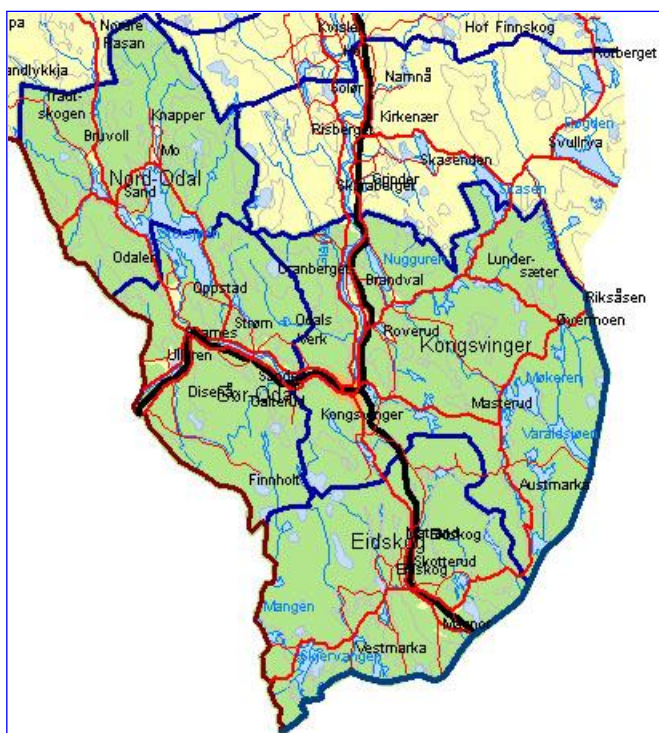
6 Byen, Øvrebyen og prosjektet Øvrebyen Park

I denne delen av oppgaven skal jeg gjøre rede for planprosessen rundt Øvrebyen Park, generelt om Kongsvinger kommunes befolkning, geografi og den politiske organiseringen. Den siste delen er nødvendig for å se hvordan kommunen er organisert.

Planforslaget ”Øvrebyen Park” ble første gang presentert som ”Lavhus i sju byggetrinn med plass for totalt 86 leiligheter” (Glåmdalen 22.3.07). Allerede fra start ble prosjektet vurdert problematisk i forhold til vernet området. ”Eksisterende bebyggelse, i tillegg til at utbyggingsområdet er i nært naboskap til verneverdiene i Øvrebyen, er i seg selv en stor utfordring”, heter det på reportasjeplass da prosjektet første gang ble presentert (Glåmdalen 22.3.07). Avisa synliggjør seg fra start i en vaktbikkjefunksjon i denne saken, spesielt på lederplass der de skriver:

I dag er det Øvrebyen park, rett på utsiden av verneområdet, som er stridstema, med en reguleringsplan som skal til behandling i juni. Tiltakshaverne har revidert blokktegningene betydelig etter alle innvendingene som kom. Det er svært positivt, men det viser samtidig hvor viktig det er at Øvrebyen har sine vaktbikkjer (Glåmdalen, 2007).

6.1 Kongsvinger kommune



Kongsvinger er den sørligste av Hedmarks kommuner. Det er også en grensekommune i dobbelt betydning og den grenser i sør mot Akershus og i øst mot Sverige. Den ligger sentralt til kommunikasjonsmessig og har store landbruks- og skogareal.

Kommunen regner seg som et handels- og regionsenter i Sør-Hedmark og hadde 1.1.2009 en befolkning på 17.326 innbyggere hvorav rundt 12 000 bor i byen. Det har siden hundreårsskiftet vært en svak tilbakegang i folketallet, og

Figur 2: Kart over Kongsvinger kommune, den sørligste kommunen i Hedmark og som grenser mot Sverige i øst. (Kongsvinger.no)

befolkningens gjennomsnittsalder har økt. Kongsvinger ligger sentralt til på Østlandet. Reiseavstand under 1 time til Gardermoen og vel 1 time til Oslo. Kongsvinger grense til Sverige og er et knutepunkt med riksveg-, buss- og tog til Oslo og Stockholm og nordover mot Trondheim.

6.1.1 Historie

Den opprinnelige byen oppsto på 1600-tallet og ble dannet i "skyggen" av og som et handelssted i forbindelse med byggingen av Kongsvinger festning. Festningsbyen, gamle Kongsvinger er en godt bevart trehusbebyggelse og er i dag et populært utfarts- og boområde. Kongsvinger er opprinnelig bare en liten del av dagens kommune. Mot slutten av 1800-tallet svingte konjunktorene mye. Skogsdriften var motoren i den lokale økonomien, men den var ikke like stabil lenger. Samtidig mistet festningen mye av sin militære betydning. Byen var fortsatt et viktig trafikalt knutepunkt, men veksten stagnerte(<http://kongsvinger.kommune.no>),

På 1960-tallet endret alt seg. Kongsvinger fikk status som vekstsenter og folk strømmet til de nye arbeidsplassene som blant annet nytt sykehus og egen avdeling av SSB førte til. I 1964 ble kommunene Kongsvinger, Brandval og Vinger slått sammen til en ny storkommune – dagens Kongsvinger. Boligbyggerlaget i byen bygde rekordmange leiligheter og rekkehus, og på 1980-tallet var befolkningen nesten doblet. Men veksten flatet ut, og har i de siste årene vært svært stabil. Politisk og administrativt er det i Kongsvinger som i de fleste andre kommuner en målsetting om å få til ny vekst, og kommunens planavdeling har i den nye kommuneplanen lagt en slik vekst til grunn.

6.1.2 Ny kommuneplan

Kommuneplanen er kommunens overordnede plan og er vedtatt av kommunestyret, sist i oktober 2009. Planen består av en samfunnsdel og en arealdel, noe som er en ny måte å drive planlegging på i Kongsvinger. Samfunnsdelen beskriver kommunens utfordringer og hvilke strategier som skal legges til grunn for å møte disse. Kommuneplanens arealdel avklarer hvilke områder som kan bygges ut og hvilke forutsetninger som ligger til grunn for utvikling av områdene. Arealdelen består av et kart med bestemmelser og retningslinjer. Arealdelen vedtas med rettsvirkning. Minst en gang i løpet av en valgperiode skal kommunestyret vurdere om det er behov for å gjøre endringer i kommuneplanen (<http://kongsvinger.kommune.no>).

Arbeidet med å samle inn aktuell kunnskap og få innspill til samfunnsdelen av kommuneplanen har skjedd på ulike måter. Både ved å hente inn statistikk, men også

"(...) gjennom dialoger og prosesser. (...) Blant annet er det gjennomført folkemøter, det ene veldig godt besøkt" (Hilde Nygård).

6.1.3 Folkevalgtes rolle

Fra 15.01.2007 ble Kongsvinger kommune organisert i 27 tjenesteenheter og fire. Kommunen har i løpet av de siste fire årene prøvd ut flere alternative politiske modeller:

Fram til 1.10.2006 hadde Kongsvinger hovedutvalgsmodellen, fra høsten 2006 og ut perioden 2007 forsøkte Kongsvinger en modell med formannskap og 2 komiteer – komité A og komité B – dvs. komiteer uten faste ansvarsområder. Ved oppstarten av nytt kommunestyre høsten 2007 endres igjen modellen til formannskap pluss 3 komiteer med faste ansvarsområder samt planutvalg.

I følge den vedtatte kommuneplanen, legges det opp til aktiv deltaking, ikke bare gjennom oppmøte i demokratiske kommunale forum, men også i andre sammenheng. På kommunens hjemmeside er de folkevalgtes rolle definert, men ikke helt klarlagt. Det kan vise at kommunen fortsatt er i en strukturendringsperiode. Ifølge kommunens er det viktigste å ivareta:

- Ombudsrollen
- Myndighetsrollen
- Virksomhetsstyringsrollen
- Samfunnsutviklingsrollen
- Arbeidsgiverrollen
- Eierrollen

Det ikke finnes noen entydig fasit på hva kommunen selv mener er den beste politiske organisasjonsmodellen. Ved siden av deltagelse i en hierarkisk vertikal modell der politiske vedtak fattes, har politikerne også andre oppgaver som delvis handler om å involvere seg i nettverksstrukturer på andre nivå og innenfor uformelle horisontale nettverk.

6.2 Øvrebyen

Øvrebyen er den eldste delen av Kongsvinger beliggende under festningen. Den ble anlagt som Vinger skanse i 1673-74 og er forløperen til dagens festning. I 1682 ble Vinger skanse utvidet til en fullverdig festning. På 1700-tallet vokste Kongsvinger Leir og gradvis vokste det fram et handelssenter som ble kjøpstaden Kongsvinger - opprettet 15. april 1854.

I 1975 vedtok kommunestyret en reguleringsplan som omfatter hele området og sikrer de historiske sidene ved området. Øvrebyen Park ligger innenfor reguleringsområdet (markert med gult på kartet)



Figur 3:
Kart over
Øvrebyen
med
Øvrebyen
Park har jeg
her markert
med gult.
(<http://www.ovrebyen.no>)

1. Aamodtgården (1801) 2. Telthuset (1729) 3. Brannbrønnen (restaurert i 1997). 4. Rolstadgården (1709) 5. Hedmarks første sykehus (bygget før 1720) 6. Digerudgården (1773–1793) 7. Herdahlgården (1773) 8. Hultgrendgården (bygget før 1720) 9. Grønnerudgården (1787–1788) 10. Rolighed (1857) 11. Christiansengården (1770–1790) 12. Herdalshjørnet 13. Baanrudgården (1801) 14. Dahlmannsgården/Svendborg (1773–1793) 15. Badeparken 16. Jonas Lie-gården (1856) 17. Vinger Kirke (1699) 18. Nyhusgården (1773) 19. Festningen

6.3 Øvrebyen Park

Øvrebyen Park er et boligprosjekt som utvikles på den gamle gartneritomta i Øvrebyen i Kongsvinger og er avgrenset av Øvre Langelandsveg, Rynningsgate og Alfsgate. Området ligger lengst sør i området som ble planregulert som en del av Øvrebyen festningsområde i

- b) ”9402 Galgebakken”, vedtatt 12.12.03, sist revidert 27.03.04. Den nye planen erstatter kun en mindre del av den gamle.
- c) ”7305 Øvrebyen”, vedtatt 16.06.00. Ny plan erstatter kun en mindre del av denne planen.

Bebyggelsen i området har vært i konstant og kontinuerlig forandring og utvikling siden 1600-tallet, men i 1960-70 årene ble det startet et reguleringsarbeid for å få større kontroll over videre endringer og saneringer. Resultatet av dette arbeidet ble bl.a. reguleringsplanen ”Øvrebyen”, stadfestet 02.06.75. Deler av områdene ble da regulert til ”Spesialområde, Bevaring”, men området som 0704 Øvrebyen Park omhandler ligger utenfor disse områdene (Planbeskrivelse til reguleringsplan 0704, Øvrebyen Park).



Figur 5: Utbyggingsområdet. Størstedelen av området som nå skal bygges ut, var tidligere gartneri. (Eget foto)

Planområdet har i dag variert bebyggelse, men er i hovedsak preget av bygningsmassen fra nedlagt gartnerivirksomhet. Innenfor planområdet finnes det eksempler på sveitserstil, nøktern etterkrigs- og murarkitektur. Ingen av bygningene innenfor planområdet har status som vernet, men det er i løpet av planprosessen blitt enighet om at to bygninger anses som bevaringsverdige: Sveitserstilshuset og Epidemisykehuset. For å kunne ivareta bygningene har kulturminnemyndighetene åpnet opp for at bygningene kan moderniseres/tilføres nødvendige moderne fasiliteter, under premis om at eksteriørkarakteren skal videreføres (www.kongsvinger.kommune.no).

Store deler av området Øvrebyen Park som Rimfeldt ønsker å bygge ut, har vært i familiens eie i flere generasjoner. Opprinnelig ble det drevet som gartneri, og det var også der hagekonseptet ”Plantasjen” startet opp. Det opprinnelige gartneriet ble forlatt da det ble behov for utvidelser, og ble deretter stående tomt. Familien Rimfeldt som også driver eiendomsutvikling ønsket å omregulere hele området til boligformål, også den bygningen som ble kjøpt tett inntil egen eiendom, og som tidligere var et epidemisykehus. Etter en

lukket arkitektkonkurranse i 2006 der kommunens planmyndigheter var med å sette premisser, ble utkastet fra arkitektfirmaet Arkitektlaget fra Kongsvinger valgt. Vinnerprosjektet ble presentert for Kongsvinger kommunes administrasjon den 19.03.2007. Arkitektlaget AS søkte i et brev datert 19.04.2007 på vegne av Rimfeldt Eiendom AS om igangsetting av reguleringsplan ”Øvrebyen Park”.

I det første utbyggingsforslaget som ble var plankravene fra kommunen fraveket både i forhold til utbyggingsgrad for tomte og mønehøyde på de nye boligene. Det forelå dessuten planer om å rive det tidligere epidemisykehuset for å få en høyere utnyttning av arealet.

”Reguleringsplanen er så gammel som tilbake fra 1975 og skulle lenge vært endret. Men tanken vår var at vi ikke følte oss bundet av selve reguleringsplanen, men at vi skjelte til den ånden den var lagd i.” (TM)

Da forslaget til reguleringsplan var ute på høring i april 2007, kom det inn en rekke merknader. Prosjektet som vant arkitektkonkurransen, avvek fra premissene som var utarbeidet av kommunen på to vesentlige punkter;

- Bebyggelsen var for høy
- Alle eksisterende bygninger var revet bortsett fra de eksisterende boliger ut mot Rynningsgate.

Vinnerprosjektet ble sendt til berørte myndigheter, museene, grunneiere og naboer for uttalelse. Det kom inn åtte uttalelser. På bakgrunn av uttalelsene og etter dialog med ulike aktører, ble følgende endringer tatt inn i prosjektet:

- ”Sveitserhuset” og ”Epidemisykehuset” ble bevart
- Bygningene langs Alfsgate ble redusert i høyde
- Utforming av tak ble endret for å bryte ned bygningenes volum
- Bygningen langs Rynningsgate ble flyttet lenger inn på tomte

Først etter at disse endringene var gjort, ble reguleringsarbeidet formelt satt i gang. I planbeskrivelsen (vedlegg 3) gis det en oppsummering av dialogen som ble ført med ulike aktører (Kongsvinger kommune 2007: Arkiv: R-0704, K1-143).

6.4 Konflikter, aktører og endringer

Fra det første forslaget som utbyggeren sendte inn som reguleringsforslag ble det gjort store endringer. Det første forslaget tok i følge arkitekt Terje Martinsen heller ikke gjeldende reguleringsplan inn som en premiss, men forholdt seg til et forarbeid fra kommunen.

Naboene i bakkant av Øvrebyen Park protesterte mot planene først og fremst fordi deres boliger ville miste utsikt. Kvinnemuseet og historisk interesserte enkeltbeboere gikk sammen og dannet en aksjonsgruppe mot utbygging av Øvrebyen Park. Kvinnemuseet har sitt eget hus i Øvrebyen og er både et temamuseum og en bevarer av historiske minnesmerker. Bakgrunnen var at de mente om de foreliggende planer ble realisert, ville mye av det historiske preget i Øvrebyen bli borte.

Før første høringsrunde ble det avholdt en rekke møter både mellom aktørene. Utbygger Rimfeldt møtte både Øvrebyen Vel, Aksjonsgruppa og representanter for Kvinnemuseet. Første høringsrunde førte til at utbygger gikk ned på mønehøyde, men beholdt utbyggingsgrad. I møtene mellom utbygger og motstanderne ble i følge Rimfeldt uenigheten klarlagt og utbygger informerte om sine videre planer ut fra de krav til endringer som var gitt. Dette førte til at protestene og motstanden mot prosjektet minket.

Den andre høringsrunden ble mest formell. En mindre gruppe, synliggjort i kommunestyret i SVs gruppe opprettholdt motstanden helt fram til sluttbehandlingen. Tre ganger forsøkte de å stanse utbyggingsplanene. Første gangen ved å vise til høringsmerknadene fra fylkeskonservator der det anbefales å vente til hele området blir regulert, deretter to ganger og be om konsekvensutredning av prosjektet, men forslaget fikk bare SVs ene stemme da kommunestyret behandlet saken. Den 22. mai 2008 ble den nye reguleringsplanen for området Øvrebyen Park vedtatt, og i begynnelsen av juni samme år ble det inngått bindende avtale mellom utbygger og kommune om omfang, teknisk infrastruktur, friområder og andre forhold. Etter at denne avtalen ble underskrevet, ble prosjektet lagt på is inntil videre.

Utbygger Rimfeldt tok hensyn til en del av de merknadene som kom også utover de formelle. Blant annet er utnyttelsesgrad holdt nede. Leder for den kommunale planavdeling, Hilde Nygård sier det underveis i prosessen var mange diskusjoner og det kom mange innspill og tilpasninger før saken endte opp som godkjent reguleringsplan for Øvrebyen Park.

6.5 Arena, aktør og vaktbikkje

I teorikapittelet beskrives styringsformer, makt og maktinnflytelse. Dette kapittelet tar for seg hva slags styringsformer som planprosessen rundt Øvrebyen Park har gjennomgått, og hva som har influert denne. Det empiriske materialet som ligger til grunn for analysene er intervjuene med aktører³, sakspapirer⁴, artikler, kommentarer, notiser og leserbrev fra Glåmdalen⁵, tidsakse med oversikt over plansakens forløp og en kvantitativ undersøkelse blant kommunestyremedlemmer i Kongsvinger. Metoden som skal brukes er gjennomgått i metodekapittelet, og det empiriske materialet vil analyseres etter følgende hovedspørsmål:

- *Hvilken rolle har avisa Glåmdalen spilt i planprosessen Øvrebyen Park i forhold til å være vaktbikkje, aktør og arena?*
- *Hva slags forhold har ulike aktører i plansaken Øvrebyen Park til bruk av media, og hvilke påvirkning mener de media har i slike saker.*
- *Hvordan har nye styringsformer og bruk av uformell kontakt mellom aktørene påvirket Glåmdalens dekningen av plansaken Øvrebyen Park?*

Etter en gjennomgang av det empiriske materialet synes problemstillinga ”Temmet vaktbikkje?” fortsatt å være relevant. Etter en gjennomgang av intervjuene, av saksframstillingen i sakspapirer og av innlegg i lokalavisa Glåmdalen, synes det som om lokalavisas dekning i denne saken ikke har hatt avgjørende betydning for denne enkeltsakens utfall i det kommunale systemet. Men det betyr ikke at media i lokale plansaker ikke har makt. Spesielt i de saker der det blir konflikter.

6.6 Tidslinje, tre faser

En tidslinje kan være et viktig redskap for å se utviklingstrekk i en prosess. Tabellene 6-8 viser kronologien i saksutvikling og i redaksjonell omtale av Øvrebyen Park. Går vi inn på tidslinjen (tabell 6) kan vi dele saksgangen i tre faser som jeg her kaller: Oppstartsfasen, konfliktfasen og fredsfasen. Betegnelsene på de ulike faser er gjort i forhold til media. Mens prosjektet følger en normal planlogikk, kommer den i media til syne på ulike måter. Tidslinjen strekker seg fra prosjektet formelt ble initiert av utbygger og fram til slutten av mai 2009.

³ Oversikt over intervjuede aktører ligger som vedlegg 1

⁴ Oversikt over sakspapirer ligger som vedlegg 2

⁵ Oversikt over avisartikler ligger som vedlegg 3

6.6.1 Oppstartsfasen,

Den første fasen, oppstartfasen, er saksforberedende både fra utbygger og kommune (tabell 6). Den strekker seg fra 16. juni 2006 til 7.juni 2007. I denne perioden har utbyggeren Rimfeldt forberedt prosjektet, innhentet kommunens premisser for utbygging, avholdt arkitektkonkurranse og presentert prosjektet for kommunen. Avisa Glåmdalen har en reportasje om at feltet skal bygges ut, og det er ingen synlig konflikt til stede. Arkitekten søker om igangsettelse av regulering i følge de planene som er utarbeidet, og saken legges ut til høring. Avisa Glåmdalen omtaler på eget grunnlag ingen av de merknadene som kommer inn, selv om det i disse ligger synlige i de kommunale sakspapirer og lett tilgjengelig som vedlegg til disse, De har da ikke tatt på seg vaktbikkjerollen, men er en objektiv informasjonsarena.

Tabell 6: Tidslinje Øvrebyen Park, oppstartsfasen.

Dato	Prosjektutvikling	Dato	Glåmdalen skriver
16.06.06	Kommunens premisser før arkitektkonkurransen utsendt.		
2006-2007	Rimfeldt Eiendom AS avholdt arkitektkonkurranse for den "gamle Plantasjen-tomta"		
19.03.07	Vinnerprosjektet ble presentert for Kongsvinger kommunes administrasjon		
		22.03.07	"Øvrebyen Park kommer" (nyhetsreportasje)
19.04.07	Arkitektlaget AS søker på vegne av Rimfeldt Eiendom AS om igangsetting av reguleringsplan "Øvrebyen Park".		
23.04.07	Høringsuttalelser kommer inn. ⁶		
07.06.07	Arkitektlaget AS kommenterer på vegne av tiltakshaver innkomne innspill, framlegger revidert planforslag.		

⁶

I alt åtte uttalelser kom inn: 1) Hedmark fylkeskommune, datert 23.05.2007, 2) Fylkesmannen i Hedmark, datert 29.05.2007, 3) Kvinnemuseet – Solør-Odalsmuseene, datert 24.04.2007, 4)- Kongsvinger/Vinger historielag, datert 20.05.2007, 5) Thommessen Krefting Greve Lund AS, datert 22.05.2007, 6)- Kongsvinger og omegns boligbyggelag AL, datert 15.05.2007, 7) Nabo Arne O. Skyrud, datert 24.05.2007, 8) Kraftselskapet Eidsiva, datert 15.05.2007

6.6.2 Konfliktfasen

Den neste fasen er konfliktfasen og varer fra 12. juni til 10. september. Konflikten var synlig i Glåmdalen da en motstandsgruppe konstituerer seg og tar opp kampen mot utbygging og gikk ut i avisa og fortalte om dette. Motstanderne og SVs kommunestyrerepresentant får pressedekning, samtidig som utbygger starter endringen av prosjektplanene.

Tabell 7: Tidslinje Øvrebyen Park, konfliktfasen (egen)

Dato	Prosjektutvikling	Dato	Glåmdalen skriver
		12.06.07	"Kjemper mot utbygging m/2 undersaker (nyhetsreportasje)
13.06.07	Informasjonsmøte om Øvrebyen Park arrangert av beboerne Avholdt all-/informasjonsmøte på Kvinnemuseet.	13.06.07	"Informasjonsmøte om Øvrebyen park" (notis)
15.06.07	Avholdt særmøte med lokale interesseorganisasjoner		
19.06.07	Øvrebyen Park til førstegangsbehandling i planutvalget med påfølgende vedtak.		
		21.06.07	"Historisk vandalisme" (nyhetsreportasje) "Krafttak i Kongsvinger" (leder)
30.08.07	Sentrumsplanen vedtatt i k-styret med Øvrebyen Park, Rynningsgate som pkt 11		
		04.07.07	"Uenig i riving" (nyhetsreportasje)
		10.09.07	"Åpent brev" (leserbrev/debatt) "Forøyd med svar" (nyhetsreportasje)

Verken planendringene eller den politiske behandlingen av prosjektet får omtale i Glåmdalen. Det nærmeste Glåmdalen kommer i dekning av den politiske behandlingen av Øvrebyen Park, er kritikk fra den lokale aksjonsgruppe på tillatelsen til å rive det de mener er et verneverdig hus. Dette står på trykk flere dager etter at kommunen har vedtatt ny sentrumsplan der

Øvrebyen Park er med. På dette tidspunktet ble det avholdt flere særmøter mellom utbygger og prosjektmotstandere der prosjektet som helhet og detaljer, i følge arkitekt Terje Martinsen, ble drøftet. På lederplass var Glåmdalen den 21. juni avventende til prosjektet, men positiv til at det var motstandere i Øvrebyen som fulgte saken tett. I denne fasen kan Glåmdalen defineres som en vaktbikkje og som en arena.

6.6.3 Fredsfasen

Den tredje fasen, fredsfasen startet i månedsskiftet september, oktober 2007 og strekker seg her fram til slutten av mai 2009. Til tross for at prosjektet fortsatt var omstridt, og det i følge utbygger Rimfeldt måtte flere runder til for godkjenning, ble det ikke omtalt i Glåmdalen. På det tidspunktet var både Øvrebyen Vel og Aksjonsgruppa mot utbygging av Øvrebyen Park hørt, og hadde langt på vei fått gjennomslag for sine syn i samtaler. Antagonistene hadde blitt agonister gjennom aktørnettverkinnsats fra utbygger. I tillegg var mediekritikken dempet, Glåmdalens videre reportasjer, temaartikler og notiser der Øvrebyen er med, er fri for kritikk. Avisa har forlatt vaktbikkjerollen og ble igjen en arena.

Tabell 8: Tidslinje Øvrebyen Park, fredsfasen (egen)

Dato	Prosjektutvikling	Dato	Glåmdalen skriver
18.10.07	Avholdt særmøte med museene Befaringer med fylkeskommunens kulturvern- og planavdeling Det siste av flere uformelle møter med naboer		
		01.12.07	Om utbygging i Kongsvinger (temaartikkel)
		11.01.08	"Det skjer noe i Kongsvinger" (kommentarartikkel)
12.02.08	Støyberegninger utarbeidet.		
		23.02.08	"Reguleringsplan på høring" (notis)
		26.03.08	"Tid for å komme med innspill" (notis)

27.02.08	"Øvrebyen Park" lagt ut til offentlig ettersyn.		
		08.04.08	"Byggeprosjekter Kongsvinger" (temaartikkel)
11.04.08	Høringsfrist		
22.05.08	Avklaring av innsigelse fra Fylkesmannen		
		29.05.08	"Tegnebord for distriktet" (temaartikkel)
		31.05.08	"Øvrebyen i våre hjerter" (lederartikkel)
24.6.08.	Forslag til utbyggingsavtale		
		02.09.08	"Raserer vi Kongsvinger" (kommentar)
		14.08.08	"Følger nøye med" (nyhetsreportasje)
		29.10.08	"Legger planer på is" (nyhetsreportasje)
		21.04.09	"Verneverdig bygning" (nyhetsreportasje)
		08.05.09	"Jobber for bedre tider" (nyhetsreportasje)

6.7 Aktørnettverkene

Bare to aktørnettverk er synlig i denne prosessen, Øvrebyen Vel og Aksjonsgruppa mot utbygging av Øvrebyen Park. Denne aksjonsgruppa var aktiv kun en kort periode. Motstanderne av utbyggingen som var organisert i Kvinnemuseet, skrev høringsuttalelser, men deltok ikke på annen måte i noen offentlig debatt. Den synlige aktiviteten fra alle aktørgrupper som var motstandere, stanset da utbygger Rimfeldt etter flere møter med de aktørgruppene framla et utbyggingsforslag som var akseptabelt både for naboer, kommune og ikke minst for særgruppeene med historisk bevaring på agendaen. Ingen av disse møtene mellom aktører er omtalt redaksjonelt til tross for at utbygger Rimfeldt i ettertid mener

møtene med de berørte partene var avgjørende for å få løst konflikter. Det finnes heller ikke noe annet skriftlig materiale tilgjengelig fra disse møtene.

Informantene på utbyggersiden Karl Erik Rimfeldt (KER) og arkitekt Terje Martinsen (TM) synes å være enige om at Glåmdalen som samfunnsarena ikke er viktig, og at aktørnettverk er viktigere steder. Verken utbygger eller hans arkitekt bruker media i sitt informasjonsarbeid. For dem er direkteinformasjon med berørte grupper en viktigere måte å nå fram i plansaker på enn å bruke media. Dette er en form for aktørnettverk der det ikke blir tatt beslutninger, men hvor konflikter synliggjøres og der måter konfliktene kan løses på, kommer opp.

”Når vi skal informere, bruker vi folkemøter. Vi skriver heller ikke detaljerte referat fra disse folkemøtene, men tar med oss de innspill som kommer i en helhetlig vurdering. Den nye plan- og bygningsloven sier det er vi som skal ta opp og kommentere de innspill som er kommet.”

(TM)

I den konkrete saken med Øvrebyen Park ble en slik dialogform og nettverkskontakt benyttet aktivt. Utbyggeren inviterte til møte der både Øvrebyen Vel og Aksjonsgruppa mot utbyggingen av Øvrebyen Park var med. Disse møtene foregikk uten referater, men tok i bruk nettverksstyring for å rydde uenigheter av veien. Glåmdalen informerte om det ene av disse møtene, men var ikke redaksjonelt tilstede.

”Vi har hatt en god dialog med Øvrebyen Vel og senere de som ble Aksjonsgruppa. Jeg føler vi fikk til en god dialog også med dem. Mye av de negative tingene som kom fram i starten av prosjektet, ble ryddet av veien da vi informerte.”

(KER)

Også kommunens planadministrasjon er opptatt av å bruke aktørnettverk i form av folkemøter for å nå fram i plansaker som kan skape konflikter. De uformelle møtene kommer i tillegg til de formelle høringsrundene som alle plansaker gjennomgår. Hilde Nygård sier kommunen bruker en folkelig møteform med pubmøter der det legges opp til debatter og hvor populære eller kjente personer er møteledere.

”Vi har også kjørt gruppearbeid for at flest mulig skal kunne delta. På disse møtene er ofte Glåmdalen til stede, og de står selvsagt fritt til å dekke dette.”

(HN)

Aksjonsgruppa møtte også uformelt kommunens planavdeling for å diskutere denne saken. Det er det ingen motstand mot i det kommunale systemet, tvert i mot. Selv om slike møter er

en del av styringslogikken i en plansak, kan de også ses på som uformelle dialogmøter, en form for aktørnettverk

”Aksjonsgruppa var her et par ganger i forbindelse med Øvrebyen Park. Og det var helt greit at de kom. De kom ikke med faner og bannere. Da tar vi fram mappa og går gjennom saken. Jeg kan skjønne at det ikke er helt enkelt å vite alt om slike saker, hvor og når man skal reagere og komme med innspill.”

(K-AN)

Journalist Bård Engh mener derimot at aktørnettverkenes rolle er underordnet. Spesielt er han skeptisk til om folkemøter har en påvirkningsmakt og mener de kun kan justere inntatte standpunkter i saker.

Leder i Øvrebyen Vel sier de har direktemøter med kommune i forkant av enkeltsaker som for å lage en brannplan for bydelen, men generelt mener han de er for passive i forhold til Øvrebyen og det som der skjer.

”De vil gjerne ha Øvrebyen å vise fram som et viktig område, men uten at de selv bidrar”

(TH)

6.8 Redaksjonelle reportasjer om Øvrebyen Park

En gjennomgang av redaksjonelle saker i Glåmdalen fra perioden mars 2007 og ut mai 2009 der navnet Øvrebyen Park er med, viste at Øvrebyen Park er med 20 ganger (tabell 8). Ni av disse er nyhetsreportasjer der Øvrebyen Park enten er hovedtema eller et viktig sidetema. Tre ganger er det notiser om Øvrebyen Park, samtlige er påminnelser om kommende folkemøter høringsfrister. Tre av artiklene er temaartikler, enten om utbyggingsprosjekt, eller om faglighet rundt bygningsverk og arkitektur. Glåmdalen har hatt tre kommentar-/lederartikler som har omfattet Øvrebyen Park, og to leserbrev om samme tema.

Tabell 9: Glåmdalens dekning av Øvrebyen Park (egen)

Type stoff	Nyhets-reportasje	Notis	Kommentar/Ledere	Tema-artikler	Leserbrev/Debatt
Antall	9	3	2/2	3	2

Dette kan synes som et stort antall, men redaktør Rolf Nordberg mener avisa har vært beskjedne i sin dekning av prosjektet.

"Glåmdalen har ikke skrevet mye om Øvrebyen Park. Det betyr ikke at det har vært engasjement rundt det. Men prosjektet har et begrenset omfang i en bydel i vår viktigste dekningskommune."

(RN)

At antall leserbrev er så lite som 2, henger sannsynligvis sammen med flere forhold. For det første at utbygger eller hans prosjektutvikler prinsipielt aldri går ut i media. For det andre ble det arrangert folkemøter underveis i prosessen for å gi svar på spørsmål som kom. Både kommune og utbygger har tatt i bruk governancestyring og aktørnettverk uten å gi dem formell innflytelse, og at det først er når henvendelsen kommer skriftlig inn til reguleringsmyndighet den tas med.

"Vi ber om innspill ved oppstart av en regulerings sak. Da er det ikke lett alltid å forstå at de (innbyggerne) må gjenta sitt syn når det kommer til offentlig gjennomsyn. (...) Innbyggerrollen kan være litt tung, spesielt i vanskelige saker.(K-AN)

Også utbygger og prosjektledelse bruker nettverk for å gi ut informasjon og derigjennom skape løsninger i stedet for konflikter. Arkitekten som er utbyggers prosjektleder oppsøker aldri media for å informere. Det gjør heller ikke utbygger.

"Vi går aldri i media. (...) Vi går heller i dialog med dem som berøres. (...) Mye av de negative ting som kom fram, i starten av prosjektet ble ryddet av veien da vi informerte." (KER)

6.8.1 Beskriver konflikter

De ni nyhetsreportasjene som ble laget om og rundt Øvrebyen Park var av ulike slag. Fire av dem var konfliktsøkende og de kom alle tidlig i prosessen, fra 21. juni 2007 og fram til 10. september 2007. Artikkene før og etter dette har enten beskrevet prosjektet eller etterspurt framdrift i det.

Tabell 10: *Kronologi over nyhetsreportasjene i Glåmdalen om Øvrebyen Park*

Redaksjonell artikkel	Dato	Bekrivelse av artikkel
"Øvrebyen Park kommer"	22.03.07	<i>Beskrivelse av prosjektet basert på utbygger og arkitekts utsagn.</i>
"Kjemper mot utbygging m/2 undersaker"	12.06.07	<i>Om naboer og interessehavere i Øvrebyen som ønsker å bevare området uten bebyggelse.</i>
"Historisk vandalisme"	21.06.07	<i>SV-politiker ønsker å stanse-utsette prosjektet gjennom å be om konsekvensutredninger. Ingen imøtegående kommentar.</i>
"Uenig i riving"	04.07.07	<i>Utsagn fra aksjonsgruppa som er motstander av at epidemisykehuset som står på området skal få rives. Ingen imøtegående kommentar.</i>
"Fornøyd med svar"		<i>Utsagn fra aksjonsgruppa støttes av fem politiske parti som har svart på gruppas utfordring om Øvrebyen Park. Ingen imøtegående kommentar.</i>
"Følger nøye med"	14.08.08	<i>Generell sak om vanskelig boligmarked og en tilstandsrapport om prosjektet Øvrebyen Park. Ingen annen kommentar.</i>
"Legger planer på is"	29.10.08	<i>Reportasje om økonomisk krise og nye boligprosjekt. Øvrebyen Park fortsetter, mens et annet prosjekt legges på is. Ingen annen kommentar.</i>
"Verneverdig bygning"	21.04.09	<i>Om oppdagelsen av soppangrep på det verneverdige epidemisykehuset.</i>
"Jobber for bedre tider"	08.05.09	<i>Reportasje om framdriften av nye boligprosjekt. Øvrebyen Park er en av dem.</i>

Informasjon om prosjektet til naboer skjedde fra utbyggers side direkte til velforeningen i området, et møte som ikke er nedtegnet eller datert i de offisielle papirene, men som både utbygger og velforening var enige om var et nyttig og avklarende. I denne plansaken brukes aktørnettverk og governance på en aktiv måte til styring av prosjektet og både utbygger og planmyndighet bygger slike nettverk for å nå fram med sine forslag og for å nå sine mål. Møtene mellom aktørene har skjedd i all åpenhet og i noen tilfeller er også innbyggerne invitert til å delta. Avisa Glåmdalen som synliggjorde konfliktene, var imidlertid ikke synlig

til stede på noen av de åpne møtene mellom utbyggere og motstanderne.

Glåmdalen har i sin dekning omtalt prosjektet Øvrebyen Park ni ganger på reportasjeplass. I tillegg er prosjektet nevnt i andre forbindelser eller i notis form. Av de ni reportasjene der prosjektet enten var hovedtema eller et av hovedtemaene, var fire av dem viet motstandernes mening og utsagn. Bare den innledende reportasjen kan sies å være ensidig positiv i form av at det er en beskrivelse av et nytt boligprosjekt i en populær bydel. At avisa synliggjør konflikter, er et inntrykk som har festet seg utenfor det redaksjonelle miljøet.

”Det er ikke alltid vi er samkjørte om hvilke saker som er viktige. De (Glåmdalen) er kanskje ute etter å finne konflikter, vi ønsker å informere. Det er to ulike tilnærminger og gir av og til ulikt syn på sakene.” (K-AN)

Dette ble også understreket av utbyggeren som selv aldri brukte media av to grunner; han har en tro på at konflikter bør løses i direkte samtale og gjennom direkte informasjon. Den andre er at saker som synliggjøres i media varsler at saken har en konflikt i seg.

”Man merker at der det er en kilde til konflikt, kobles ofte avisa inn. Da blir avisa en arena for konflikten.” (KER)

Det er i den redaksjonelle dekningen av plansaken Øvrebyen Park påfallende mangel på samtidighet i kommentarer. Det er et presseetisk prinsipp at en hver sak skal ha samtidig imøtekommende kommentarer. Det eneste unntaket fra denne reglen gjelder i de tilfeller der saken betraktes som en løpende politisk debatt. En plansak av denne typen kan ses på både som en konfliktsak i lokalsamfunnet og som en løpende politisk debatt.

”Den som utsettes for angrep skal snarest mulig få adgang til tilsvarende, med mindre angrep og kritikk inngår som et ledd i løpende meningsutveksling”

(VVP 2002:4:15)

Verken på redaksjonell plass eller i form av leserbrev kom det til noen meningsutveksling. Kritikken mot Øvrebyen Park ble hengende i lufta uten tilsvarende eller påfølgende meningsutveksling.

Til tross for at denne saken var synlig og lett tilgjengelig, ble heller ikke høringsuttalelsene som kom inn omtalt redaksjonelt. Heller ikke de endringer som utbygger gjorde som en følge

av høringsuttalelser, kommunale krav og innspill fra aksjonsgrupper ble omtalt. Avisa gjorde som i første høringsrunde og i notis form oppmerksom på at det var tid å komme med innspill til saken, men fulgte selv ikke opp. Heller ikke da støyberegningene var avsluttet fikk dette omtale. Omtalen av Øvrebyens Park og prosjektet fikk dermed ingen avsluttende omtale. I den grad avisa, etter at reguleringsplan for området ble vedtatt og prosjektet ble godkjent, omtalte Øvrebyen Park var i forbindelse med finanskrisen som ble utløst høsten 2008 og som førte til at mange byggeprosjekt stanset opp. Også gjennomføringen av Øvrebyen Park stanset opp noe både utbygger (KER) OG (TM) hevder skyldes et tregt marked⁷.

6.8.2 Media som aktør gjennom egne standpunkt

Medias rolle som aktør i samfunnsdebatter kan avgrenses til kommentatorrollen. Gjennom tradisjonelle lederartikler eller tematiske kommentarer om enkeltsaker eller -tema, synliggjøres deres holdning. Aktørrollen ligger også i hvordan stoffet presenteres og vinkles, hvilken side som kommer først til orde og får størst oppmerksomhet. Men også visuelle forhold som bilder og bildemontasjer kan bidra til å skape holdninger; gjør media til aktør.

"Når vi skriver på lederplass eller kommenterer, er vi klart aktører. Men det hender vi også på vanlig redaksjonell plass må sies å være aktører. Det handler om hvordan vinkler saker eller går inn i saker." (RN)

Det betyr at de usynlige mekanismer som redaksjonelle valg og senere presentasjonsmessige forhold bidrar til å aktivisere avisa som aktør. Kommentatorrollen synes å ha liten direkte innflytelse. Kommentarer og lederartikler er mer klargjørende i forhold til leserne og en del av helhetlig meninger hos medieaktøren.

"Jeg tror ikke de som fra før er positive til dette prosjektet hadde endret mening på bakgrunn av det Glåmdalen skriver" (BE)

6.8.3 Media som arena

Media generelt og lokalmedia spesielt utøver sin maktrolle både når de opptre som vaktbikkjer, aktører og når de arena for ytringer av alle slag. Det er et politisk uttalt og vedtatt nasjonalt mål å opprettholde mangfoldet av norske medier. En viktig politisk målsetting med dette er å åpne for debatt og ytringer. Mediene som arena skal sikre plass for aktivt å medvirke til debatt om viktige samfunnsspørsmål. Gjennom pressestøtteordningen har nasjonale myndigheter gjort pressen til en viktig samfunnsaktør som i festtaler og i offisielle dokumenter gis et stort ansvar og en viktig aktørrolle.

⁷ Prosjektet ble aktivisert igjen høsten 2009 og første byggetrinn ble da lagt ut for salg.

"Når det gjelder å sikre allsidighet og mangfold står allmennmedia sentralt. For utvalget framstår en styrking av allmennmedia gjennom stimuleringsiltak som et sentralt virkemiddel for å sikre ytringsfrihet og mangfold. Med utgangspunkt i mandatet blir det viktig for utvalget å understreke at offentlige støtteordninger i særlig grad bør vurderes rettet mot de media som påtar seg det særlige samfunnsansvaret som allmennmedium".

(NOU 1995:39)

Sosiolog Thomas Mathisen mener makten ligger i selve informasjonsinstituttet. Det å informere er i seg selv en måte å skape holdninger på og derigjennom utøve innflytelse og makt. Det gjelder ikke bare hva som settes på trykk, men også måten alt stoff redigeres og presenteres på.

"Makten fra mediene vil som tyngdepunkt være mikromakt. Det vil dreie seg om en informasjonskontroll som er slik at mottakerne tar opp i seg og gjør til sine, i hverdagslivet, bestemte bilder av virkeligheten til fortrensel for andre, og det vil dreie seg om en holdningspåvirkning som er slik at mottakerne tar opp i seg hele tankemønstre når det gjelder å forstå og vurdere verden (...)"

(Mathisen 2002:48).

Alle norske medier har en stor grad av integritet, og legger alltid til grunn egne vurderinger av hva som skal på trykk. Redaktørinstituttet gir ansvarlig utgiver makt til å redigere i alle typer tekster, også leserbrev og debattinnlegg som sendes avisa. Dette er en form for informasjonskontroll som ikke er synlig fordi den utføres negativt, dvs at det som ikke kommer på trykk, er intern kunnskap og omtales ikke. Det er kun mediens redaktørinstitutt som vet hva som refuseres og derigjennom også vet hva som formidles ut i offentligheten. En slik redigering er utøvelse av informasjonskontroll som gjør redaktør og utgiver til en maktfaktor i kraft av å ha mikromakt; ha informasjonskontroll. Selv om aktører som er uenige med avisas grunnsyn får sin mening på trykk, kan ofte plassering, utforming og plassering i forhold til andre tekster ha en betydning for hvordan innlegget oppfattes.

Meninger avisa selv har, synliggjøres både gjennom plassering og gjennom hva som skrives. Avisas Glåmdalens rolle som meningsarena er viktig i forhold til saker kommuneadministrasjonen arbeider med.

Redaktør Rolf Nordberg bekrefter dette og sier de får innspill til redaksjonelle saker, men at disse da vurderes fra sak til sak. Hans grunnsyn er også at de i utgangspunktet skal være positive til gode tiltak i lokalsamfunnet, men at de på selvstendig grunnlag avgjør hvilke saker som skal omtales. Det gjelder også innspill fra kommuneadministrasjonen som tidvis henvender seg til redaksjonen i Glåmdalen for å få en sak synliggjort i media:

"Det hender vi ber dem skrive om en sak, og de gjør det. Det hender også vi har gjort ferdig stoff til dem som de har brukt. (HN)

Det som da gjøres ferdig fra kommunens side, er imidlertid ikke hele artikler og ferdige reportasjer, men tilrettelagte innspill i form av synlige planer, og saker som er under arbeid ferdig sortert fra kommunens planleggere. Den kommunale motivasjonen for å gjøre dette er ikke for å påvirke i enkeltsaker, men for å sortere i det mangfoldet av lover, fakta og regler en plansak består av. De kommunale planleggerne opplever at media ikke alltid skjønner sakene som er under arbeid:

"Det er ikke alltid media skjønner de sakene vi arbeider med. Men det varierer fra sak til sak og hvilke journalister som har den". (K-AN)

Bård Engh sier han som journalist har løpende kontakt med kommunale myndigheter om saker som er politisk aktuelle, saker om f.eks. tomtespørsmål og sentrumsutvikling. Engh mener han selv aldri har fått direkte tips om saker fra kommuneadministrasjonen, annet enn i form av sideinformasjon i forbindelse med andre saker. Han føler seg generelt ikke brukt av tipserne, men sier at det i enkelte saker kommer innspill som kan være uttrykk for gjensidig nytteforhold.

"(...) at det som står har felles interesse. Noe som er bra for den som omtales og noe som våre lesere kan ha nytte av å få vite" (BE)

I den redaksjonelle omtalen av Øvrebyen Park er startartiklen nettopp en slik positiv nyhet. Der omtales prosjektet uten store motforestillinger. På den måten skapes et inntrykk av positivitet, noe som også har vært Glåmdalens policy under redaktør Rolf Nordberg.

"Vi skal i utgangspunktet være positive" (RN)

Redaktøren av Glåmdalen ønsker ikke at hans avis skal framstå som negativ. Samtidig ønsker han at avisa skal ha en vaktbikkjefunksjon i forhold til forvaltning og storsamfunn. Men utgangspunktet for avisa når nye prosjekt kommer opp og initiativ blir tatt, er at avisa skal være grunnleggende positiv.

Slik ble også Øvrebyen Park omtalt i den første av de to lederartiklene som har hatt denne utbyggingen som tema. I den andre artikkelen var avisa etter redaktørens utsagn generell i omtalen og positiv til prosjektet. I den andre lederartikkelen, som kom etter at en interessegruppe hadde kommet med negative innspill, stilte avisa seg positiv til at slike utbyggingsprosjekt hadde sine "vaktbikkjer".

"At disse fikk gjennomslag for noe, viste igjen at det er viktig med offentlighet og debatt og at det er noen som bryr seg og passer på." (RN)

Dette bekreftes i intervjuene i den kvalitative delen av denne undersøkelsen. Flere andre av informantene stadfester arkitekt Terje Martinsens utsagn om at det ikke er gjennom enkeltsaker, men gjennom holdningspåvirkning avisa Glåmdalen har størst makt. Utbygger Rimfeldt nyanserer bildet:

"Selvsagt kan de (media) påvirke i enkeltsaker (...) men først og fremst påvirker de gjennom den holdningene inntar til prosjekter og saker."

(KER)

Journalist Bård Engh deler langt på vei Rimfeldts syn.

"Jeg tror ikke de som fra før er positive til dette prosjektet (Øvrebyen Park) hadde endret mening om det på bakgrunn av det som Glåmdalen skriver, men de får bekreftet sin mening. (...) Media sementerer ofte eksisterende holdninger mer enn å skape nye."

(BE)

Arkitekt Terje Martinsen sier det i en hver utbyggingssak er motstand og at det er viktig å ta høyde for dette i arbeidet med å prosjektere et nytt boligfelt

"Vi trodde ikke vi ville møte mye motstand, men noe er det alltid. (...) ... vi bor i en by. Det er nesten umulig å lage en ny reguleringsplan uten at noen protesterer." (TM)

6.9 Innflytelse og makt

En av pressens samfunnsoppdrag er å være vaktbikkje. *Vaktbikkjefunksjonen* er her tidligere definert som medienes evne til å overvåke mektige institusjoner, grupper og enkeltmennesker. Å følge en plansak på nært hold er en slik oppgave. Men det fordrer at vaktbikkja media er til stede der avgjørelser tas og der aktører tar opp saken.

"Av og til er det viktigste å fjerne frykt eller gi informasjon. (...) Da er det viktig å ha kunnskapen på sin side, Kunnskap er en viktig måte å påvirke og ha makt på. Også i media."

(RN)

Redaktør Rolf Nordberg ønsker ikke å bruke maktbegrepet i kombinasjon med mediedekning, men mener dette heller kalles påvirkning, en påvirkning han mener nok ligger tett opp til makt. Han sier media ofte blir tillagt mer makt enn hva de har, noe som etter hans mening får uheldige utslag.

"Jeg tror vi har makt og påvirker. Men jeg mener mange norske politikere og rikspolitikere generelt, lar seg styre av media. Det er ikke bra. Jeg tror mange politikere hadde tjent på å være mer rakrygga og ikke gitt etter for mediepress."

(RN)

Professor Sigurd Allern er en av dem som er mest kritisk til makt og maktutøvelse enden det er i media eller i andre sammenhenger.

"Enkeltpersoner har sjelden makt i seg selv, makt er et relasjonelt begrep som handler om forhold. Man må ikke forveksle maktrollene med den individuelle makten personer har. De store medieeierne har en strukturell makt over mediekartet og budsjett, og har evnen til å tvinge sin vilje gjennom i mediebransjen. Redaksjonelle ledere derimot har makt gjennom sin store journalistiske tyngde."

("Kampanje"2008)

Alle informantene er det enighet om at media har en påvirkningskraft og at de er en maktfaktor, men ikke nødvendigvis i enkeltsaker. Det er media som helhetlig institusjon som utøver makt slik også statlige myndigheter ser på det.

"Mediene utgjør (..) et institusjonalisert system for informasjonsformidling og samfunnsdebatt. Mediene har også en funksjon i forhold til å utøve kontroll med offentlig og privat maktutøvelse i samfunnet "

(St.Melding57/2001)

Selv om Øvrebyen Park ble gjenstand for mye oppmerksomhet både i nærmiljø og lokalavis, utløste ikke saken dypere konflikter enn at de lot seg løse med direkte samtaler og folkemøter. Bare i startfasen, før kommune og utbygger hadde informasjonsmøter rettet mot nabolag, aksjonsgrupper og særmøter med lokale interesseorganisasjoner, var det synlige

konflikter. Protestene kom både på byggehøyde og utforming. Slike protester var ventet og kommer i de fleste utbyggingssaker.

"Det er jo ofte sånn at folk som bor i et område gjerne vil at det ikke skal forandre seg" (KER).

Analysen av avisoppslagene i denne saken viser at det bare var fragmentarisk dekning av denne enkeltsaken, og bare der det var oppløp til konflikt. Glåmdalen dekket verken de åpne debattene i kommunestyre og planutvalg, beboermøter eller aktørmøter. Utbygger Rimfeldts påstand om at avisa i hovedsak kobles inn der det er konflikter synes å bekreftes av denne gjennomgangen.

6.10 Makt og media

Det er som arena for meninger media i denne sammenhengen har størst påvirkningskraft. Det gjelder det helhetlige bildet, både meninger, konflikter og rene faktaopplysninger kommer fram. Verken utbygger eller arkitekt bruker selv aktiv media som arena, men deltar når de blir spurt. Kommuneplanleggerne bruker derimot lokalavisa når de ønsker å få ut et budskap. Til tross for at journalist Engh hevder avisas uavhengighet og sier han selv aldri er kontaktet av kommuneadministrasjonen, sier leder av samfunnsavdelingen at får inn stoff når de ønsker. Reportasjene som er skrevet, viser at i den grad Glåmdalen har brydd seg, har avisa vært en arena for motstanderne. Lokale nettverk som velforeninger og aksjonsgrupper ser på avisa som en arena der de kan få fram sitt syn. Leder i Øvrebyen Vel, Trond Hagerud mener helt klart at Glåmdalen har makt:

"Klart de har. Både gjennom det de skriver på redaksjonell plass, men også gjennom å gi plass for innlegg og leserbrev, i tillegg til sine egne kommentarer. Makt oppnår de først og fremst ved å skape oppmerksomhet og ved å være kritiske til det som skjer. Men også ved å ha egne meninger. Det blir på en måte viktig med denne treenigheten." (TH)

Han mener også at lokalavisa som arena skal være med- ikke motspiller i lokale saker:

"Glåmdalen er medspiller for oss. (...) Jeg er sikker på at hadde vi sagt klarere fra (i regulerings saker), ville avisa engasjert seg".(TH)

Redaktøren gjør her avisa først og fremst til en meningsarena der noe av samfunnsdebatten tas i det åpne rom. Likevel opprettholder han avisas funksjon som vaktbikkje selv om han på

den ene siden mener den er begrenset i enkeltsaker, og på den andre siden mener noen politikerne i for stor grad lar seg styre av mediemakt.

"Jeg tror vi har makt og at vi påvirker. Samtidig mener jeg mange norske politikere hadde tjent på å være mer rakrygga og ikke gitt etter for mediepress". (RN)

6.10.1 Media som vaktbikkje

Leder av Kongsvinger kommunes samfunnsavdeling, Hilde Nygård mener Glåmdalen i sin journalistikk ivaretar det kritiske perspektivet som de skal ha, og derigjennom ivaretar samfunnsoppdraget som "vaktbikkje".

Både leder av samfunnsavdelinga, Hilde Nygård og rådgiver i den samme avdelinga, Karen-Anne Noer, mener journalistene ikke alltid snakker samme språk som dem og at journalistene ikke alltid skjønner reguleringsaker som er under arbeid. Noer differensierer mellom enkeltjournalisters kunnskapsnivå i slike saker, og mener yrkesgruppa er unnskyldt fordi "det er umulig for dem å kunne alt om alle saker." Dessuten mener Noer at journalister som tar kontakt om enkeltsaker ofte er på jakt etter konflikter mer enn ute etter å opplyse.

"De er kanskje ute etter å finne konflikter, vi ønsker å informere om positive konsekvenser for samfunnet. Det er to ulike tilnærminger, og gir av og til ulikt syn på sakene." (K-AN)

Det er heller ikke alltid media er samkjørte med kommunens planavdeling om hva som er "viktig", noe som ikke bare gjelder journalister, men også naboer og "mannen i gata".

"Innbyggerrollen kan være litt tung, spesielt i vanskelige saker. Da må vi hjelpe dem." (K-AN)

Redaktør Rolf Nordberg vil ikke helt klart skille de to rollene aktør og vaktbikkje. Han mener det er medias oppgave å fjerne frykt og gi informasjon i enkeltsaker, og at informasjon ofte er avgjørende:

"Det er viktig å ha kunnskapen på sin side. Kunnskap er en viktig måte å påvirke og ha makt på. Også i media."

(RN)

7 Innflytelse og dagsorden

For å kunne se hvordan det politiske maktapparatet i Kongsvinger ser på sin rolle i forhold til å sette saker på dagsorden, få fram meninger, ta beslutninger og påvirke samfunnsutvikling så vel som enkeltsaker, har jeg valgt å bruke en kvantitativ undersøkelse der alle i kommunestyret fikk anledning til å delta. Undersøkelsen ble gjennomført i et kommunestyremøte 4. juni 2009, og er basert på de samme spørsmål og gjennomført med samme struktur som Dag Ingvar Jacobsen hadde på sin studie av forholdet mellom politikk og administrasjon i 30 norske kommuner (2003). I denne undersøkelsen ble det fokusert på å kartlegge empirisk hvordan den faktiske relasjonen er mellom politikk og administrasjon, i hvilken grad og hvordan administrasjonen faktisk utøver politisk makt, og eventuelt hvor stor politisk makt administrasjonen har i forhold til andre aktører i et moderne og pluralistisk samfunn som også forsøker å påvirke politiske vedtak (Jacobsen 2009).

Jacobsens undersøkelse omfattet spørreskjema til mer enn 500 lokalpolitikere og over 300 administrative ledere i 30 sørlandskommuner, med fokus på tre spørsmål der hovedtema er forholdet mellom politikk og administrasjon. Han har i sin undersøkelse også med et spørsmål i flere deler av undersøkelsen om hvordan medias roller er i forhold til politikere og administrasjon.

Svarene fra Kongsvingerundersøkelsen samsvarer i resultat i stor grad med svarene Jacobsen har fått på sin sørlandsundersøkelse, noe som ytterligere støtter signifikansen i min undersøkelse. Der svarene i liten grad skiller seg fra hverandre, kan variansen bygge på tilfeldigheter. Der forskjellene er større, kan det skyldes både geografiske ulikheter, påvirkning av aktuelle saker og i noen grad tilfeldige avvik.

Jeg har i tillegg tatt med et innledende spørsmål om bruk av arenaer. For at den kvantitative empiriske undersøkelsen skal samsvare med den kvalitative delen analyseres begge ut fra etter de samme kjernes spørsmål som lå til grunn for den kvalitative analysen.

Den kvantitative undersøkelse kan bare i liten grad gi svar på det siste av disse tre spørsmålene. Spørreundersøkelsens to siste spørsmål, om press og påvirkning kan si noe om hvor presset kommer fra og hvem som påvirker saker. Undersøkelsens to siste spørsmål kan derfor si noe om retning i hvem som ikke påvirker og presser politikere i deres arbeid.

Undersøkelsen i Kongsvinger har ikke hatt som mål å se på forholdet mellom administrasjon og politikere, men på medias innflytelse i en plansak. Svarende fra denne delen av undersøkelsen gir også en klar indikasjon på om den kvalitative delen av undersøkelsen kan genraaliseres.

De fire spørsmålene som ble stilt var

- Hvilke areaer som brukes (her spørsmål 1)
- Hvem setter politisk dagsorden (her spørsmål 2)
- Hvem har innflytelse i politiske saker (her spørsmål 3)
- Hvem gir deg følelsen av å bli presset (her spørsmål 4)
- Hvem påvirker i lokale saker (her spørsmål 5)

Av kommunestyrets 33 representanter svarte 15 representanter. Signifikansen i dette er gjennomgått i metodekapitlet, og utvalget er representativt. Det første spørsmålet som her er med, er en registrering på ordinalnivå av arena, der respondenten kun blir bedt om å påpeke bruk eller ikke bruk. Dette er en registrering som ikke sier noe om rangering/ordning, kun om bruk. De tre neste spørsmålene er spørsmål på intervallnivå langs en skala fra 0 ingen til 4, svært stor. For å regne ut en gjennomsnittsindeks for de tre siste spørsmålene, har jeg brukt nivånummeret som multiplikator for antall respondenter, deretter summert og regnet ordinært gjennomsnitt.

7.1.1 Media som arena

Det ørste spørsmålet som politikerne fikk, var hvilke arenaer de var aktive på. En analyse av hvor meninger fremmes og hvor politikerne møter sine velgere, avdekker hvor politkerne mener de kan søke kunnskap og utøve makt.

Jacobsen påpeker at det ikke bare er administrasjonen som gjennom saksforberedelse forsøker å påvirke kommunale vedtak. Også andre aktører som bruker ulike kanaler, vil forsøke det samme, og dermed modifisere forholdet mellom politikk og administrasjon på lokalt nivå (Jacobsen 2003: 2.4). Lokale organisasjoner bruker ofte direkte aksjonsvirksomhet siden det bare i liten grad finnes formelle sammenbindinger mellom lokale organisasjoner og kommunen i form av råd og utvalg (ibid).

"På samme måte som aksjoner og interessegrupper, kan media medvirke til at det er vanskeligere for administrasjonen å skjule informasjon for politikere ved at saker blir undersøkt av journalister og formidlet via aviser eller lokale radio- og TV-nyheter. Medias rolle kan også tenkes å ha blitt sterkere de siste årene på grunn av to sentrale forhold. For det første har vi opplevd en prosess der spesielt aviser har løsrevet seg fra partipolitiske bindinger (...) For det andre har media skjerpet sin kritiske rolle, og vi har opplevd et større innslag av kritisk og undersøkende journalistikk. (...) Til sammen vil disse to faktorene kunne ha ført til at lokale medier er blitt en viktigere politisk maktfaktor også på lokalt nivå de siste tiårene.

(Jacobsen 2003: 2.4)

Undersøkelsen på Kongsvinger viser at folkemøter er den viktigste arenaen for 11 av 14⁸ (73 prosent) politikere (tabell 12). Media som arena, blir gjennom direktekontakt, i sin redaksjonelle frie rolle (vaktbikkjefunksjon) og som arena for meningsytringer ansett som svært viktig. Andre arenaer blir bare i liten grad brukt. Jacobsens påstand om at lokalmedia er viktig, er derfor holdbar. Mer enn halvparten av politikerne responderer med positiv bruk av media som demokratisk arena. Spørsmålet om i hvilken grad og på hvilken måte er media arena og maktfaktor i planprosesser kan da besvares positivt, men så lang kan vi ikke si at den er arena og maktfaktor, men maktfaktor i kraft av å være arena både for meningsytringer og for egne redaksjonelle saker. Makten ved å være en slik arena er at avisa sitter med kunnskap om mulige konsekvenser, og derved har makt i kraft av *informasjonsaspekt* (Hernes 1975), og at de ved å være en formidlingsarena kontrollerer hjelpemidlene og gjennom det utøver makt ut fra *teknologiaspektet* (ibid).

Spørsmål om arenatype: "Å delta på folkemøter også utenfor kommunestyresalen er en måte å få meninger fram på. Hvilke arenaer bruker du aktivt?"

⁸

14 av 15 respondenter besvarte spørsmålet

Tabell 11: Arenatype (egen)

Arnea-type	Antall brukere	Prosent
Folkemøter	11	73
Direkte kontakt med media	8	53
Skriver leserbrev	9	60
Blogger/Facebook/e-medier	3	20
Andre ^{1) 2)}	2	13

¹⁾ Folkemøter ²⁾ Kontakt direkte Storting, regjering, nasjonale myndigheter

7.1.2 Setter dagsorden

Evnen til å sette dagsorden er en viktig politisk faktor. Det er gjennom dagsorden saker kommer opp, utredes og føres fram til beslutningsapparatet. Å mobilisere makt for å skape oppslutning om en politikk, er derfor viktig i alle politiske prosesser. Å sette dagsorden i et politisk landskap, er derfor avgjørende for å ha innflytelse og der i gjennom makt. Spørsmålet som politikerne fikk var:

Spørsmål om dagsorden: Sentralt i all politikk står evnen til å sette en sak på dagsorden, sørge for at saken blir tatt opp til politisk debatt. Hvor viktig vil du si følgende instanser er når det gjelder å sette dagsorden i din kommune. Innflytelsen rangeres på en skala fra 0 ingen til 4, svært stor.

Tabell 12: Evne til å sette dagsorden (egen)

Instans	0	1	2	3	4	Gjennomsnitt	Jacobsens gjennomsnitt
Kommunepolitikere		1	7	7	3,3	3,2	
Administrasjonen i kommunen	1		3	7	4	2,9	3,0
Statlige myndigheter	4	2	2	6	1	1.9	2,2
Pressgrupper i lokalsamfunnet	5		2	5	3	2,1	2,5
Media	4		1	5	5	2,5	2,3
Internasjonale organer, spesielt EU/EØS	5	6	4			0.9	1.1

Svarene viser at kommunepolitikere tillegger sin egen rolle stor viktighet (tabell 13). Nesten like viktig anser politikerne kommuneadministrasjonen å være. Statlige myndigheter, pressgrupper og media havner alle et godt stykke ned på rangstigen. Her avviker dessuten Kongsvingerundersøkelsen fra Jacobsens undersøkelse ved at medias innflytelse vurderes klart større enn både pressgrupper i samfunnet og statlige myndigheter.

At media oppfattes som å ligge noe bak politikere og administrasjon i viktighet, er ventet. I Jacobsens undersøkelse ligger de etter hans vurdering overraskende langt bak, mens media i Kongsvingerundersøkelsen blir tillagt stor evne til å sette dagsorden. Dette samsvarer også

med teorien om at dagsordenfunksjonen vært sett på som sentral (Slaatta 1999 i Jacobsen 2003). Avviket mellom de to undersøkelsene kan skyldes at Kongsvinger har en egen lokalavis og at det dermed er nærhet mellom medium og kommune. Dette er et forhold som også medieforskerne trekker fram som viktig i forholdet media og makt (Østlyngen & Øvrebø 2001).

En annen grunn til mangel på innflytelse er at nyhetssjangeren i liten grad er viet kommunale prosesser og strukturer. Langsomme kommunale prosesser blir sjelden tema dersom de ikke oppfyller andre krav som f.eks å være konfliktskapende. I slike tilfeller blir nyhetene subaktive, det vil si de tar opp tema eller sak som allerede er aktuell og som andre har satt på dagsorden. I den grad media dermed setter dagsorden, er det å sette en sak under debatt ved å hente inn nye opplysninger og setter saken i et kritisk lys, *vaktbikkjefunksjonen*. Media har dermed en tendens til å forsterke det som allerede er satt på dagsorden av andre, heller enn å sette dagsorden selv (Jacobsen 2003:4.1). Mens administrasjonens saksforberedelser kan sees på som å sette saker på dagsorden, utøver de makt gjennom *kollektivaspektet*, evnen til å løse problemer (Hernes 1975). Politikernes makt utøves gjennom de beslutninger de tar, men også gjennom sin egen evne til å realisere sine interesser, *fordelingsaspektet (ibid)*. Media har på sin side ingen direkte innflytelse, men gjennom sin dekning og ved å se mulige andre veier å gå, også kan reise debatt som kan åpne for andre løsninger og muligheter, *realiseringsaspektet (ibid)*.

7.1.3 Uviktig aktør

Medieteoretikerne mener det er på kommentarplass avisene opptrer som aktører. Da gjør de det som regel på prinsipielt grunnlag; ved å kommentere aktuelle saker som allerede er omtalt, eller ved å fremme avisas politiske eller samfunnsmessige grunnsyn. Media blir i Kongsvingerundersøkelsen av politikerne sett på som ikke særlig viktige aktører til samfunnsutvikling. Ikke uventet ser de seg selv som de viktigste, fulgt av administrasjon på noe avstand. I Sørlandsundersøkelsen ble staten sett på som den viktigste samfunnsutvikleren også for den enkelte kommunen. Heller ikke i denne undersøkelsen blir media sett på som en viktig aktør. At media oppfattes til å ha relativt lite på hvordan kommunen utvikler seg, er kanskje ikke uventet.

Spørsmål kommunal innflytelse: "Helt generelt, hvor stor innflytelse synes du følgende instanser har på den måten kommunen utvikler seg på. Innflytelsen rangeres på en skala fra 0 ingen til 4, svært stor."

Tabell 13: *Kommunal innflytelse (egen)*

<i>Instans</i>	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>Gj snitt</i>	<i>Jacobsens Gjennomsnitt</i>
<i>Kommunepolitikere</i>			1	9	5	3,3	2,6
<i>Administrasjonen i kommunen</i>	1		2	10	2	2,7	2,8
<i>Statlige myndigheter</i>	2		9	4		2,0	2,9
<i>Pressgrupper i lokalsamfunnet</i>	3	2	5	4	1	1,9	1,8
<i>Media</i>	3	2	5	3	2	1,9	1,7
<i>Internasjonale organer, spesielt EU/EØS</i>	5	6	4			0,9	1,0

Media er ikke en formell del av det politisk-administrative beslutningsapparatet, og vil dermed ha begrenset innflytelse (Jacobsen 2003:4.1). Dette kan også synliggjøres ved å destrukture medias rolle i forhold til å ha innflytelse på kommunens utvikling. Hernes (1975) lister opp en rekke negative betingelser i forhold til en aktørs makt. Medias mangler mulighet på å kontrollere enkeltsaker, har i bare en liten grad mulighet på å påvirke prosedyremessige sider ved saksbehandlingen, og er helt forhindret fra selv å delta i beslutningsprosessene. Dette bekrefter politikernes syn om at media er uviktige aktører for samfunnsutviklinga.

Respondentene i Kongsvinger skiller seg på dette punktet klart fra dem som deltok i Sørlandsundersøkelsen (tabell 14). De mener sin egen rolle og kommuneadministrasjonens rolle er viktigere enn statlig innflytelse. Medias rolle som samfunnsaktører har de et tilsvarende syn på som deltakerne i sørlandsundersøkelsen; de anser medias innflytelse som aktør er svært liten og heller ikke særlig viktig.

7.1.4 Presser ikke, hindrer ikke

Undersøkelsens to siste spørsmål handler mer om hvem som utøver ytre press eller forsøker å hindre enkeltpolitikeres ønske om å få gjennom enkeltvedtak. I begge disse to siste undersøkelsene havner medias rolle svært langt nede i rangeringen.

Spørsmål om hindring: *Mange ganger er det som politiker vanskelig å få gjennom saker en ønsker. Hvor ofte vil du si at de følgende instanser hindrer deg i få gjennom de politiske vedtak du ønsker? Innflytelsen rangeres på en skala fra 0 ingen til 4, svært stor.*

Tabell 14: Politiske hindringer (egen)

Instans	0	1	2	3	4	Gj snitt	Jacobsens Gjennomsnitt
Kommunepolitikere i andre parti	4		3	4	4	2,3	2,3
Kommunepolitikere i eget parti	5	4	5	1		1,1	1,2
Administrasjonen i kommunen	4	3	5	2	1	1,4	1,5
Statlige myndigheter	5	2	6	2		1,3	2,0
Pressgrupper i lokalsamfunnet	5	1	8	1		1,3	1,4
Media	5	1	7	2		1,4	1
Internasjonale organer, spesielt EU/EØS	5	5	4		1	1,1	Ingen svar

Resultatene i begge undersøkelsene viser at politikerne bare i liten grad oppfatter administrasjonen som et særlig hinder eller som å representere et press. Faktisk føler de fleste politikerne at presset er større fra medlemmer i eget parti, mens politiske motstandere og staten klart representerer de viktigste hindringene. Slik sett fremstår administrasjonen bare som en av flere aktører som alle legger begrensninger og føringer på det som skjer i det politiske liv (Jacobsen 2003:8.2).

Politikerne både på Kongsvinger og på Sørlandet gir uttrykk for den samme holdning til hvem som er den største hindringen (Tabell 15). Et avvik er det: På Sørlandet gir politikerne uttrykk for at staten står i veien for å realisere lokale politiske vedtak. Svarene fra begge undersøkelser forteller også at politikerne føler de har en makt og innflytelse i samfunnet, selv om stadig flere beslutninger tas i horisontale nettverk før sakene når fram til politisk beslutning.

Spørsmål om press: *Mange grupper ønsker å påvirke dere politikere. Føler du noen gang at de følgende instanser "presser" deg til å fatte vedtak du egentlig ikke ønsker? Innflytelsen rangeres på en skala fra 0 ingen til 4, svært stor.*

Tabell 15: Politisk påvirkning (egen)

Instans	0	1	2	3	4	Gj snitt	Jacobsens Gjennomsnitt
Kommunepolitikere i andre parti	3	5	3	2	2	1,7	1,2
Kommunepolitikere i eget parti	5	2	5	2	1	1,5	1,3
Administrasjonen i kommunen	4	2	6	3		1,5	1,2
Statlige myndigheter	5	8	2			0,9	1,7
Pressgrupper i lokalsamfunnet	4	3	6	2		1,4	1,1
Media	6	5	3	1		0,9	1,2
Internasjonale organer, spesielt EU/EØS	6	7	2			0,6	1,0

At politikerne ikke påvirkes av media kan også sees på som en konsekvens av framveksten av nye styringsformer der uformelle nettverk utfordrer forestillingen om gjennomgående demokratisk styring (Fimreite et al, 2005). Disse styringssystemer som nettverk opererer med en innebygget maktforståelse (Sehested 2002:29), og det kan derfor være vanskelig å se hvor makt utøves og hvem som innehar maktposisjoner. Kommunepolitikere i Kongsvinger skiller seg ikke vesentlig fra politikerne som var med i Sørlandsundersøkelsen (tabell 16), og uttrykker en klar holdning til media ikke har noen særlig innvirkning på dem som politikere.

Prosessene i nettverkene har sjeldent offentlighetens lys rettet mot seg. (Fimreite et al, 2005:18). Dette gjelder ikke minst for media som gjennomgående har et institusjonelt perspektiv på demokratiske styringsformer. Når den institusjonelle strukturen endres uten at media endres, vil det tradisjonelle kritiske perspektiv forflyttes fra media og de utøver ikke den mediemakt de tradisjonelt hevdes å utøve.

7.2 Medias roller oppsummert

Etter den første artikkelen i Glåmdalen, "Øvrebyen Park kommer", som kun presenterte prosjektet, kom det fire artikler i rask rekkefølge der det var motstandere av utbyggingen som kom til orde og at disse fire var samlet innenfor et halvt år fra prosjektet ble presentert 23. mars 2007 til 10. september samme år da kommunalpolitikere i opposisjon offentlig gir motstanderne sin støtte. Tidslinjen under viser at det etter den tid var en rekke særmøter der utbygger med og uten representanter for kommunens planavdeling var til stede. Ingen av disse aktørmøtene ble dekket av lokalavisa, og aktørnettverkene fikk fritt spillerom uten av lokalavisa påtok seg en vaktbikkje-funksjon.

I den grad Glåmdalen på redaksjonell plass har referert til utvikling og vedtak i denne saken, er det til formelle vedtak i det vertikale styringssystemet der politikernes vedtak ene og alene er avgjørende, mens aktørnettverket, og den uformelle delen av governancestyringen ikke er omtalt eller ettergått redaksjonelt. Dette er samsvarende med hva Fimreite et al (2005) hevder, at problemet med subtile styringsteknikker som nettverksstyring er at det både vanskelig å få øye på, og enda vanskeligere å opponere mot. Det kan synes i et slikt system som lokalavisas vaktbikkjefunksjon ikke er så fremtredene som arenarollen, men at en del av nettverksdannelsen foregikk helt åpent, så åpent at avisa selv fortalte om og inviterte til dem i egne spalter. Likevel unnlot Glåmdalen selv å dekke disse møtene.

8 Konklusjon

I en kommune som Kongsvinger der de demokratiske formelle beslutningslinjer ligger fast, og der samstyring i aktørnettverk i stor grad brukes som supplerende planleggingsverktøy, endres balansen i maktforholdene. Fimreite et al (2005) hevder at makt skapes gjennom mer eller mindre formelle nettverk mellom aktører fra både offentlig og privat sektor. Når politikerne ikke har styring eller er deltakere i aktørnettverkene, vil de ha liten kontroll med hvem som deltar i disse og hvilke beslutninger og kunnskap som kommer ut av disse. Utformingen av politikken, blir da til som et resultat av samstyring mellom aktørene, og de demokratisk valgte politikernes makt svekkes. På den andre siden vil aktører med stor sosial eller økonomisk kapital kunne ha en større innflytelse i prosesser som fører fram mot et mål. Nettverksperspektivet retter oppmerksomheten mot tyngdepunktet av politisk innflytelse, særlig der det dannes nettverk rundt saker eller politikkområde (Aars og Kvalevåg 2005:155).

Lokalavisa Glåmdalen framstår i liten grad en som en del av de lokale aktørnettverkene. De vil derfor heller ikke ha noen spesiell innflytelse i saker der ulike aktører danner slike nettverk og bruker media i planleggingsarbeidet sitt. Media vil samtidig ha vanskeligheter med å komme inn i slike saker. Delvis fordi sakene etter at de har vært diskutert og behandlet i aktørnettverkene på overflaten mangler den grunnleggende konflikten som media ønsker, delvis fordi sakene ikke befinner seg på noe klart definert nivå i beslutningshierarkiet. Prosessene i det nettverksarbeidet som foregikk som en del av forarbeidet for å få igjennom Øvrebyen Park i det hierarkiske systemet, fikk aldri offentlighetens lys rettet mot seg. Glåmdalen mistet med dette viktige perspektiver da de dekket denne saken.

Gjennomgangen av tidslinja viser at Glåmdalens kritiske perspektiv på planprosessen Øvrebyen Park først og fremst var forbeholdt kritikerne av prosjektet. Etter at de første gang, i oppstartsfasen, skrev om Rimfeldts byggeplaner, søkte de bare i liten grad å følge prosjektet opp, utover å bli en arena for kritikerne, Glåmdalen søkte konflikt. Mens kritikerne på sin side brukte lokalavisa som arena, holdt utbyggerne seg vekk fra denne arenaen. De gikk i dialog med kritikerne, samtidig som de fulgte de formelle spilleregler i planprosessen uten at media var nærværende. Avisa Glåmdalen unngikk på den måten å bli en vaktbikkje, og ble i hovedsak en arena uten å ha særlig påvirkningsmakt i denne plansaken.

Plansaker følger sin egen styringslogikk. De er ikke lenger kun horisontalt oppbygde, men har også vertikale styringsformer i seg. Skal media ta oppgaven som vaktbikkje på alvor, må de i større grad forflytte oppmerksomheten sin fra kun å være arena og å oppsøke konflikter, til også å følge plansakenes indre liv over tid. Da vil de kunne avdekke de nettverk som dannes, og de konflikter som ligger i disse. Det krever ressurser, og kan komme i konflikt med medieeierens lønnsomhetskrav. På sikt vil imidlertid langsiktighet og tett oppfølging avdekke at konfliktene fortsatt er til stede, men at det ofte fra utbygger er et ønske om å dempe konfliktene for at prosjektene raskere skal la seg gjennomføre.

Planprosessen med Øvrebyen Park var kun et utbyggingsprosjekt som ikke skapte veldig store bølger. Lokalavisa var likevel nærværende, uten å få innflytelse på prosjektet. Selv om dette er en enkeltsak, kan det ut fra de svarene politikerne ga i den kvantitative undersøkelsen synes som om lokalavisa på Kongsvinger bare i liten grad søker å nå inn som en påvirkningsfaktor i enkeltsaker. Avisa Glåmdalen ønsker å være vaktbikkje, men der nye styringsformer som aktørnettverk tas i bruk, får ikke denne vaktbikkja teften av det som foregår. Avisa står da, som både redaktør og utbygger påpeker igjen som arena og med makt til generell påvirkning av holdninger. De vil være uten stor mulighet til å påvirke i mange typer enkeltsaker dersom de ikke går inn og avdekker hvordan gjennomføringen av saken styres både i forvaltning og fra utbygger. Media må nærme seg lukkede nettverk og avdekke hvordan de er oppbygd og hvem som bruker kunnskapsmakt og innflytelse i disse sakene.

Kilder

- Allern, Sigurd. 2001.** *Nyhetsverdier*. Oslo: IJ-forlaget, 2001.
- Brekke, Ole Andreas, Høstaker, Roar, Sirnes, Thorvald, 2003:** *Dimensjonar i moderne sosialteori: Bourdieu, Habermas, Latour og Luhmann*, Oslo: Det Norske Samlaget,
- Bruun, Tone. 2009.** «*Hvorfor ble det nei til KultiRana?*», Handelshøgskolen i Bodø Masteroppgave i administrasjon og ledelse.
- Dalen, Monica. 2004.** *Intervju*. Oslo: Universitetsforlaget
- Fimreite, Anne Lise, Medalen, Tor og Jacob, Aars. 2005.** *By-governance*. [bokforf.] Anne Lise Fimreite og Tor Medalen. *Governance i norske storbyer*. Oslo: Scandianvian Press.
- Frey, Elsebeth. 2007.** *Ideal og realitet*. Oslo : Universitetet i Oslo, 2007. Hovedfagsoppgave i journalistikk.
- Grønlie, Tore, Selle Per & Ein stat? 1998.** *Fortsatt én stat?* [bokforf.] Tore Grønlie og Selle (Red.) Per. *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*. Oslo: Det Norske Samlaget, 1998, ss. 9-20.
- Habermas, Jürgen. 1971.** *Borgerlig offentlighet*. Oslo: Gyldendal.
- Healey, Patsy. 1997.** *Collaborative Planning in Perspective*. *Planning Theory*, 1997, Vol. 2003, 2.
- Hernes, Gudmund. 1975.** *Makt og avmakt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jacobsen, Dag Ingvar. 2003.** *Vi har det så greit...* ". Makt- og demokratiutredningens rapportserie Lastet ned fra:
<http://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapp2003/Rapport66/index.html>
- Jacobsen, Grete. 2009.** *Utvikling i egen regi*. Tromsø: Universitetet i Tromsø, 2009. Masteroppgave.

Jean, Hillier. 2003. Agon'izing Over Consensus: Why Habermasian Ideals cannot be `Real'.

2003, Vol. 2; 37, Planning Theory.

Johannessen, Asbjørn, Kristoffersen, Line og Tufte, Per Arne. 2004. *Forskningsmetode 2.*

utg. Oslo: Abstrakt forlag.

Kristiansen, Ronny. 2006. *Deltagelse, dialog og dominans.* Tromsø: Universitetet i Tromsø,

2006.

Kampanje.com 2007, Intervju med Sigurd Allern

Kvale, Steinar. 2006. *Det kvalitative forskningsintervju.* Oslo: Gyldendal, Forskningsrapport.

Löfgren, Karl og Ringholm, Torill. 2009. *New Network Modes of Nordic Local*

Governance. 2009, Vol. Local Government Studies, 35: 5, 505 — 514.

Mathisen, Thomas. 2003. *Makt og medier.* Oslo: Pax Forlag.

Miljøverndepartementet 2009. *Plan- og bygningsloven.* Oslo: Miljøverndepartementet,

1985, revidert 2009.

Mouffe, Chantal 2009. *Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism,*

Political Science Series Wien Institut für Höhere Studien (IHS), Wien

Lovdata.no *Norges Grunnlov*[Internett].§100

Hentet på: www.lovdata.no/all/tl-18140517-000-006.html#100

Lovdata.no *Plan og bygningsloven* [Internett]

Sist endret: Lov-2009-05-08-27, Miljøverndepartementet

Hentet på: www.lovdata.no/all/nl-20080627-071.html

NOU 1995:39 *Mangfold i Media. Om eierkonsentrasjon i massemedia*

Kulturdepartementet

NOU 2000:22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune,*

Kommunal- og regionaldepartementet

NP, Norsk Presseforbund. 2008. *Vær Varsomplakaten*

Oslo: Norsk Presseforbund Etisk regelverk.

Røiseland, Asbjørn og Vabo, Signy Irene. 2008. *Selvstyre eller samstyring?*

Bodø: Høgskolen i Bodø

Sehested, Karina. 2002. *Netværksstyring i byer.*

København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Silverman. 2006. *Interpretering Qualitative data, 3.utg.*

Los Angeles: Sage Publications, 2006.

Skretting, Kathrine. 2001. *Medienes oppgaver.* Adresseavisen 02.03.2001

Slaata, Tor. 2005. Makt og demokrati i den norske medieorden. *Nytt Norsk Tidsskrift.*

Vol. 1/2005, ss. 79-91.

Østbye, Helge og Kvalheim, Nina. 2009. *I konsernets øyne er redaksjonen en utgiftspost.*

Oslo: Norsk Journalistlag.

Østlyngen, Trine og Øvrebø, Trine. 2000. *Journalistikk, 2. utg.*

Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Øvrebyen, Vel. 2009. Øvrebyen, historie. [Internett] 2009.

<http://www.ovrebyen.no/historie04.htm>.

www.kongsvinger. no *Fakta-om-Kongsvinger.* [Internett] 2009.

<http://kongsvinger.kommune.no/no/Artikler/Fakta-om-Kongsvinger/Fakta-om-Kongsvinger1/Statistikk-for-Kongsvinger/>.

www.kongsvinger. no *Planer og prosjekter.* [Internett] 2009.

<http://kongsvinger.kommune.no/no/Artikler/Planer-og-prosjekter/Kommuneplan-og-kommunedelplaner/>

www.kongsvinger. no *Politikk og valg.* [Internett] 2009.

<http://kongsvinger.kommune.no/no/Temaord/Politikk-og-valg/>.

www.kongsvinger. no *Øvrebyen Park.* [Internett] 2009.

www.kongsvinger.kommune.no/no/artikler/ovrebyen-park.

Figurer

Figur 1: Den demokratiske idealprosess, (Lundquist 1970 i Fimreite et al, 2005 med eget tillegg om medias rolle).	16
Figur 2: Kart over Kongsvinger (Kongsvinger.no)	46
Figur 3: Kart over Øvrebyen med Øvrebyen Park (http://www.ovrebyen.no)	49
Figur 4: Reguleringsplan for Øvrebyen Park (AS Arkitektlaget).	50
Figur 5: Utbyggingsområdet (Eget foto)	51

Tabeller

Tabell 1: Mediene og samfunnsoppdragene (egen)	24
Tabell 2: Medieroller og sjangre (egen)	27
Tabell 3: Informanter som er intervjuet (egen)	38
Tabell 4: Kommunestyrets sammensetning, partitilhørighet og kjønn. (egen)	43
Tabell 5: Svarutvalgets sammensetning, partitilhørighet og kjønn.(egen)	43
Tabell 6: Tidslinje Øvrebyen Park, oppstartsfasen (egen).	55
Tabell 7: Tidslinje Øvrebyen Park, konfliktfasen (egen)	56
Tabell 8: Tidslinje Øvrebyen Park, fredsfasen (egen)	57
Tabell 9: Glåmdalens dekning av Øvrebyen Park (egen)	60
Tabell 10: Kronologi over nyhetsreportasjene i Glåmdalen om Øvrebyen Park (egen)	62
Tabell 11: Arenatype (egen)	74
Tabell 12: Evne til å sette dagsorden (egen)	74
Tabell 13: Kommunal innflytelse (egen)	76
Tabell 14: Politiske hindringer (egen)	77
Tabell 15: Politisk påvirkning (egen)	78

Vedlegg 1 Informantene

Karl Erik Rimfeldt (KER) er andre generasjon i Rimfeldt Eiendom. Han har fra start hatt ansvaret for prosjektet Øvrebyen Park, et område som har vært i familiens eie i flere generasjoner.

Terje Martinsen (TM) leder Arkitektlaget AS som vant konkurransen om utformingen av Øvrebyen Park. Han har mange års erfaring som arkitekt både fra prosjekt i og utenfor Kongsvinger. Selv bor han i Øvrebyen og kjenner således bydelen fra innsiden.

Hilde Nygård (HN) leder samfunnsavdelingen i Kongsvinger kommune og har det overordnede ansvaret for kommuneplanleggingen. Hun har vært ansatt lenge i kommunen, og over tid jobbet med samfunnsplanlegging direkte under rådmannen. Selv om hun ikke har saksbehandlet Øvrebyen Park, var det hun som formelt fremmet saken for kommunestyret da den var der til behandling

Karen-Anne Noer (K-AN) er rådgiver i Kongsvinger kommune og den som administrativt har reguleringsmyndighet i kommunen. Hun er landskapsarkitekt, og er den som har fulgt Øvrebyen Park gjennom lengst tid

Rolf Nordberg (RN) er sjefredaktør i Glåmdalen og har jobbet som redaksjonell leder av avisa i 10 år. Han har som redaktør skrevet både kommentarer og reportasjer. Nordberg har varslet sin avgang og ny redaktør er ansatt.

Bård Engh (BE) er journalist i Glåmdalen og har vært der i 16 år. Han skriver for det meste generell kommunaljournalistikk i tillegg til at han har dekningsansvar for Eidskog kommune. Engh skriver også usignerte lederartikler.

Trond Hagerud (TH) er beboer i Øvrebyen og leder av velforeninga. Han er engasjert både i enkeltsaker som angår bydelen og i bydelen som helhet, og opptatt både av at den gamle bydelen skal utvikles og bevares.

Vedlegg 2 Sakspapirer Øvrebyen Park, Kongsvinger kommune

Dato	Dokument
07.06.07	Tegning Øvrebyen Park, innsendt og endret fra Arkitektlaget A/S
19.06.07	Planutvalget: <i>Igangsetting - forslag til reguleringsplan Øvrebyen Park</i>
30.08.07	<i>Sentrumsplanen</i> , vedtak fra kommunestyret
11.04.08	Sammendrag av høringsuttalelser etter offentlig ettersyn
25.04.08	Brev fra Arkitektlaget til kommunen, Øvrebyen Park, Reguleringsplan, <i>Avklaring vedrørende konsekvensutredning.</i>
26.05.08	<i>Planbeskrivelse til reguleringsplan 0704 Øvrebyen Park</i>
Mai 08	<i>Oppfølging av kommunestyrevedtak 2008</i>
Mai 08	<i>Kommuneplanens arealdel 2008 – 2020</i>
24.06.08	Utbyggingsavtale: <i>Kongsvinger kommune- Rimfeldt Eiendom</i>
26.06.08	<i>Reguleringsplan 0704 Øvrebyen Park – Sluttbehandling</i>
12.02.09	Planbeskrivelse <i>Forslag til reguleringsplan for Kongsvinger festning</i>
Sept 08	Kommuneplanens arealdel, 2008 - 2020

Vedlegg 3 Redaksjonell omtale av Øvrebyen Park i Glåmdalen

Dato	Sak	Sakstype og forfatter
22.03.07	"Øvrebyen Park kommer", nyhetsartikkel av journalist Vidar Nygårdseter	
12.06.07	"Kjemper mot utbygging" m/2 undersaker. Nyhetssak alle av journalist Frede Eriksen: "Ennå tidlig i prosessen" og "Glad for kommentarer"	
13.06.07	"Åpent beboermøte om Øvrebyen Park", notis i samleartikkel av journalist Kari Gjerstadberget	
21.06.07	"Historisk vandalisme", nyhetssak av journalist Bente Hauge	
21.06.07	"Krafttak for Kongsvinger", lederartikkel av redaktør Rolf Nordberg	
04.07.07	"Uenig i riving", nyhetssak av journalist Frede Eriksen	
10.09.07	"Åpent brev til partiene", leserbrev fra Aksjonsgruppa for bevaring av gamle Øvrebyen	
10.09.07	"Fornøyd med svar" nyhetssak av journalist Bård Engh	
01.12.07	"Private overtar", temasaksak av journalist Per Håkon Pettersen	
11.01.08	"Det skjer noe i Kongsvinger", kommentarartikkel av Stig Atle Bakke	
23.02.08	"Reguleringsplan på høring", notis av journalist Vidar Nygårdseter	
26.03.08	"Tid for å komme med innspill", notis av journalist Bård Eng	
27.03.08	"Informøte om Øvrebyen Park", notis av journalist Vidar Nygårdseter	
08.04.08	"Byggeprosjekter i Kongsvinger", temaartikkel av journalist Vidar Nygårdseter	
29.05.08	"Tegnebord for distriktet", temaartikkel av journalist Bård Engh	
31.05.08	"Øvrebyen i våre hjerter", lederartikkel av journalist Bård Engh	
14.08.08	"Følger nøye med", nyhetssak av journalist Bård Engh	
02.09.08	"Raserer vi Kongsvinger", kommentarartikkel av journalist Bård Engh	
29.10.08	"Legger planer på is", nyhetsartikkel av journalist Vidar Nygårdseter	
21.04.09	"Verneverdig bygning", nyhetsartikkel av journalist Bård Engh	
08.05.09	"Jobber for bedre tider", nyhetsartikkel av journalist Kari Gjerstadberget	

Vedlegg 4 Intervjuguide

Spørsmål til utbygger Karl Erik Rimfeldt

1. Er oppdraget slik det ble gjennomført i samsvar med gjeldene reguleringsplan?
2. Hva var utslagsgivende i det prosjektet som ble plukket ut?
3. Hvordan er rollefordelingen mellom dere som arkitektkontor og Rimfeldt som oppdragsgiver/utbygger?
4. Visste dere at dere ville få protester?
5. Hvordan går dere i dialog med ulike grupper som naboer, interesseorganisasjoner osv? Bruker dere media?
6. Prosjektet ble første gang presenter i media. Hvorfor det?
7. Glåmdalen er med andre ord en arena der konflikter synliggjøres?
8. Er media med eller motspiller. Kan de påvirke i enkeltsaker?
9. Er det forskjell på hvordan dere tilnærmer dere ulike grupper?
10. Hvem er viktigste medspiller?
11. Hva er årsaken til at Øvrebyen Park har stoppet opp?

Spørsmål til utbygger Terje Martinsen

1. Er oppdraget slik det ble gjennomført i samsvar med gjeldene reguleringsplan?
2. Dere (Arkitektlaget) kjenner jo Kongsvinger og sjelen der. Det har kanskje bidratt til at dere fulgte ånden fra eksisterende plan?
3. Hvordan er rollefordelingen mellom dere som arkitektkontor og Rimfeldt som oppdragsgiver/utbygger?
4. Visste dere at dere ville få protester?
5. Hvordan går dere i dialog med ulike grupper som naboer, interesseorganisasjoner osv? Bruker dere media?
6. Så dere figurerer aldri i media?
7. Er det forskjell på hvordan dere tilnærmer dere ulike grupper?
8. Hvem er viktigste medspiller(e)?
9. Hva er årsaken til at utbyggingen av Øvrebyen Park har stoppet opp?

Spørsmål til redaktør Rolf Nordberg

1. Hvilken rolle har dere som lokalavis?
2. Har du selv tatt stilling i utbyggingssaken Øvrebyen Park?
3. Hvordan presenterte dere Øvrebyen Park?

4. Kom det reaksjoner på at dere var positive? (Oppfølging)
5. Hvordan ser du på kommunens måte å drive kommuneutvikling?
6. Betyr det at dere samarbeider med kommunens planleggere?
7. Har dere som avis jevn kontakt med administrasjonen?
8. På hva slags måte har dere kontakt?
9. Føler du at dere i media har makt?
10. Når er dere vaktbikkjer og når er dere aktører?
11. Blir det dere kommenterer lest og tatt hensyn til?
12. Hva med aktørene her?
13. Helt til slutt: Spiller timing noen rolle i forhold til hva som får god eller mindre god redaksjonell omtale. Gjelder det å komme først, at den som er raskest på plass får de beste oppslag?

Spørsmål til journalist Bård Engh

1. Hvorfor kom det naboprotester til Øvrebyen Park?
2. Har du selv tatt stilling i denne saken?
3. Er det bra at han er så forsiktig, i forhold til byutvikling i Kongsvinger?
4. Har media en rolle i denne saken?
5. Hva med leserbrev? Hvilken betydning har de?
6. Og folkemøter?
7. Har du som journalist kontakt med lokale myndigheter, og i tilfelle i hva slags saker?
8. Omfatter ditt kildenett også folk i kommuneadministrasjonen, eller er det bare enkeltpersoner?
9. Er du noen gang kontaktet fra kommuneadministrasjonen om saker eller tips?
10. Føler du at du som journalist noen gang er blitt brukt av noen?
11. På hvilken måte lar du ditt eget syn styre din journalistikk?

Spørsmål til kommuneplanlegger Hilde Nygaard

1. Hvordan er rollefordelingen mellom dere i samfunnsavdelingen og dem som forvalter planene?
2. Hvordan henger de to sammen?
3. Reguleringsplanen for Øvrebyen Park ble godkjent?
4. Hvorfor fortette? Kongsvinger er en by som mister innbyggere?
5. Hvordan henter dere inn kunnskap til kommuneplanen?

6. Dialoger og prosesser kan være mye. Hva legger du i det?
7. Dere tok kontrakt med avisa og fikk oppmerksomhet. Er det noe dere gjør ofte?
8. Hvordan da? I form av pressemeldinger?
9. Hva med journalistikken i dette? Blir det kritisk nok føler du?
10. Når det gjelder dialoger, hva slags dialoger har dere med hvilke grupper? Er det forskjell på "folk flest" og media?
11. Folkemøter i kombinasjon med redaksjonell omtale er med andre ord noe dere setter pris på?
12. Legger dere merke til, og tar dere hensyn til, hva som skrives på kommentar- og lederplass?
13. Føler du at Glåmdalen er med eller motspiller til dere som jobber med administrasjon og planlegging i kommunen?
14. Har de aldri vært motspiller og aktør?
15. Har du noen gang opplevd noen sak har vært problematisk i forhold til medias dekning?
16. Så tid, timing og når ting blir spilt inn er en viktig faktor i kommunale saker og i forhold til oppmerksomhet?
17. Slik som Øvrebyen Park da utbygger Rimfeldt presenterte sine planer?

Spørsmål til planlegger Karen-Anne Noer

1. Hvor lenge har du håndtert plansaken med Øvrebyen Park?
2. Når kom de første innspill til denne reguleringsaken?
3. Hva betyr det? (oppfølging av foregående spørsmål)
4. Kom det innspill i media denne perioden?
5. Leser dere og tar dere hensyn til det som blir skrevet i avisa om planprosesser og saker som dere har med å gjøre?
6. Hvordan opplever du det?
7. Er det viktig å være tidlig ute?
8. Skjønner media sakene dere arbeider med?
9. Har du adgang til selv å kommentere saker?
10. Er dere noen gang blitt misbrukt av media?
11. Hvordan opplever du media som arena for å debattere kommunale saker?

12. Hvilke aktører er viktigst for å påvirke en planprosess?

Spørsmål til leder i Øvrebyen Vel, Trond Hagerud

1. Det sies at Øvrebyen Park ikke ligger innen for området til Øvrebyen?
2. På hvilken måte har dere engasjert dere?
3. Hvordan fikk dere greie på at et prosjekt var på gang?
4. Hva med den videre prosessen? Det måtte to planrunder til?
5. Hvordan jobber dere med informasjon ut til beboere og andre om deres prosjekter?
6. Hvilke saker jobber dere med?
7. Samarbeider dere med kommunen i andre saker?
8. Hvordan oppfatter du avisa Glåmdalen?
9. Har avisa engasjert seg i de manglende oppdateringen av reguleringsplanene for området?
10. Har media, i dette tilfellet Glåmdalen, makt?
11. Hvorfor ikke for Øvrebyen? Er den for liten?
12. Du er med andre ord ikke redd for at de har en for sterk binding til administrasjon og til dem som styrer og forvalter kommunen?

Vedlegg 5 Pensumliste

Metodepensum:

- Allern, Sigurd. 2001** *Nyhetsverdier*. Oslo: IJ-forlaget
Kapittel 1-2 s 9- 70 61 sider
- Dalen, Monica 2004.** *Intervju som forskningsmetode*. Oslo: Universitetsforlaget
s15 – s113 98 sider
- Johannesen, Asbjørn, Kristoffersen, Line og Tufte, Per Arne 2004.**
Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag. Oslo: Abstrakt forlag
s1- s262 og s373-s421 311 sider
- Sehested, Karina 2002.** *Netværksstyring i byer*.
København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
Kapittel 2, s 15-45 30 sider

Særpensum:

- Grønlie, Tore, Selle, Per & Ein stat? 1998.** Fortsatt én stat? [bokforf.]
Tore Grønlie og Selle (Red.) Per. *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*.
Oslo: Det Norske Samlagets 9-20. 12 sider
- Hernes, Gudmund. 1975.** *Makt og avmakt*. Oslo: Universitetsforlaget.
Del 1 s 15-125, Del 2 s 111 sider
- Mathisen, Thomas 2002.** *Intervju som forskningsmetode*. Oslo: Pax forlag
329 sider
- Slaata, Tor 2005** *Makt og demokrati i den norske medieorden*.
Nytt Norsk Tidsskrift. Vol. 1/2005
Side 79-91. 12 sider
- Fimreite, Anne Lise, Medalen, Tor og Jacob, Aars (2005)** *By-governance*. [bokforf.] Anne
Lise Fimreite og Tor Medalen. *Governance i norske storbyer*. Oslo: Scandianvian Press.
S 149-184 36 s